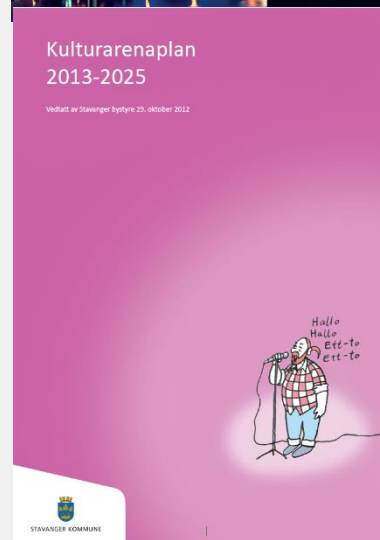


Program for storbyrettet forskning – Oslo kommune

Storbyenes samfunnsplanlegging

Sluttrapport

Dato: 30.08.2018



Oppdragsgiver:	Program for storbyrettet forskning – Oslo kommune
Tittel på rapport:	Sluttrapport
Oppdragsnavn:	Storbyenes samfunnsplanlegging
Oppdragsnummer:	615005-01
Utarbeidet av:	May Britt Hernes og Erik Plathe
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Tilgjengelighet:	Åpen

Abstrakt

Samfunnsplanleggingen i storbyene er et viktig grunnlag for byutvikling, leveranser av tjenester, forvaltningsoppgaver, medvirkning, og samarbeid med statlige og regionale myndigheter. Samfunnsplanleggingen er et verktøy for politisk styring, der kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen utgjør sentrale, styrende dokumenter.

Norges kommuner er organisert etter generalistkommuneprinsippet, og samfunnsplanleggingen i storbyene er underlagt de samme kravene som øvrige kommuner i Norge, uavhengig av innbyggertall. Rammene for samfunnsplanleggingen er forankret i plan- og bygningsloven, kommuneloven og sektorlover, og må forholde seg til statlige krav og forventinger.

Samfunnsplanlegging er her definert som all planlegging som krever politiske vedtak, men ikke er eksplisitt arealrelatert. Den omfatter kommuneplanens samfunnsdel, samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå og økonomiplanlegging etter kommuneloven. Det er få statlige krav om konkrete planer, og planleggingen i byene fyller i hovedsak behov byene selv mener er viktige.

Samfunnsplanleggingen skal være rettet mot gjennomføring. Ny kommunelov, vedtatt i Stortinget 7. juni 2018, understreker koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Det skal framgå av økonomiplanen hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen følges opp.

Bedre struktur og oversikt for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå.

En stor del av samfunnsplanleggingen i byene skjer gjennom planlegging i byenes sektorer, tjenesteområder og fagetater. Omfanget av dokumenter er omfattende, men oppfattes i hovedsak som balansert og nødvendig for de oppgavene byenes sektorer og tjenesteområder skal håndtere.

Det brukes en rekke ulike begreper som strategier, temaplaner, strategiplaner, program, meldinger og handlingsplaner om samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå. Dette skaper uklarhet. Gjennomgang av funksjonsinnholdet i et utvalg dokumenter, viser at det ofte ikke er sammenheng mellom funksjonsinnholdet og hva dokumentet utgir seg for å være. Det er et tydelig behov for definisjon av funksjonsinnhold og en mer konsistent bruk av ulike typer plandokumenter på dette nivået.

Ut fra analysene og prosessen i dette FoU-prosjektet er det definert funksjonsinnhold i tre hovedtyper samfunnsplaner på tema- og sektornivå; strategi, temaplan og handlingsplan. Det anbefales at byene bruker disse plantypene mer konsistent.

Meldinger (bystyremeldinger) har blitt brukt ulikt i byene og oppfattes av mange som å ha en uklar funksjon. Det anbefales at meldinger bør rendyrkes som verktøy for å orientere om et særskilt samfunnstema som grunnlag for videre oppfølging.

Funn i prosjektet viser at det er behov for å utvikle tydeligere hierarki for strategier, temaplaner og handlingsplaner innenfor definerte samfunnstema. Et tydeligere hierarki kan gi nødvendig oversikt, redusere planbehovet og gjøre det enklere å håndtere forholdet mellom tidligere vedtatte og nye planer. I flere av byene er det gode eksempler på hierarki for samfunnsplaner innenfor samfunnstema.

Byene har generelt betydelige svakheter i den nettbaserte strukturen og tilgangen til vedtatte strategier, temaplaner og handlingsplaner. Manglende tilgang er en utfordring for alle som ønsker eller har behov for innsyn. I en nettbasert struktur bør alle vedtatte og gjeldende samfunnsplaner være tilgjengelig via en nettbasert planportal. Portalen bør bygges opp etter samfunnstema og løpende oppdateres. Det må gå fram hvilke dokumenter som er overordnet innenfor samme samfunnstema.

Fra kommuneplanens samfunnsdel til økonomiplan – utfordringer og utviklingsbehov

Kommuneplanens samfunnsdel har ulik funksjon som styringsverktøy og ulik kobling til økonomiplanen i storbyene. Byene har ulik plankultur for bruk og revisjon av samfunnsdelen. Ulikhetene er dels knyttet til politiske behov for å revidere samfunnsdelen, til plantradisjon og administrativ tilnærming og til endringer i utfordringsbildet byene står overfor. Dette spennet illustreres ved at noen av byene har nylig vedtatt samfunnsdel tidlig i valgperioden, andre en samfunnsdel som har fungert over flere år, mens andre har kommuneplanen under kontinuerlig rullering.

Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er kompleks og håndteres ulikt i byene. I noen av byenes handlings- og økonomiplaner er koblingen tydelig, i andre er den ikke synlig. Årsakene til dette er sammensatte og kan ha både sammenheng med i hvilken grad det er utviklet administrative system for oppfølging av samfunnsdelen i økonomiplanen, og om samfunnsdelens satsingsområder og mål er relevante for økonomiplanen og eies av det sittende bystyret.

Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen har i byene kommet til uttrykk som en overordnet kobling og synliggjøring av samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål i økonomiplanen, og oppfølging i økonomiplanens sektor- eller tjenestedel.

Gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven med krav om planstrategi, planprogram dersom samfunnsdelen skal revideres, og samfunnsdel har flere dilemmaer. Kravene til ulike dokumenter og prosesser utfordrer både effektivitet, ressursbruk og mulighetene til å koble samfunnsdelen til økonomiplanen. Skal samfunnsdelen kunne levere satsingsområder og mål til økonomiplanen må den være forankret i det sittende bystyret og vedtas tidlig i valgperioden. Dette er krevende etter gjeldende plan- og bygningslov.

Det er skissert to modeller for å møte dilemmaene. Den ene modellen bygger på gjeldende plan- og bygningslov der planstrategien brukes som bindeledd til økonomiplan og tidlig vedtatt samfunnsdel. I denne modellen blir planstrategien en arena for lansering av ny politikk for økonomiplanen første året av valgperioden og en tidlig revidert samfunnsdel. Eksempler på denne tilnærmingen finnes i byene.

Den andre modellen er utviklingsorientert og forutsetter endringer i plan- og bygningsloven og krever nærmere utredning. Det foreslås at planstrategien og samfunnsdelen integreres til samme prosess og dokument, her kalt «Nye samfunnsdel» som vedtas det første året av hver valgperiode, enten det nye bystyret ønsker endringer eller ikke. Hensikten er bedre politisk forankring, forenkling og et mer effektivt og forståelig plansystem der koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen kan utvikles på en enklere måte. Prosesskravene vil være som for dagens samfunnsdel, men det foreslås at planprogrammet avvikles.

Funnene og diskusjonene i dette FoU-prosjektet viser at kommuneplanleggingen i gjeldende plan- og bygningslov med sine ulike dokument og prosesskrav er komplisert og ressurskrevende for god effektivitet i byenes samfunnsplanlegging. Det er en særlig utfordring å få koblet samfunnsdelen til valgperiodene på en effektiv måte slik at det kan legges realpolitiske føringer for økonomiplanen. Mange synes også det er vanskelig å forstå forskjellen mellom planstrategi, planprogram og samfunnsdel.

Dette understreker behovet for forenkling og fornyelse av kommuneplanbestemmelsene i plan- og bygningsloven med en bedre kobling til bestemmelse om økonomiplan i den nye kommuneloven.

Forord



Asplan Viak har gjennomført et FoU-prosjekt for Program for storbyrettet forskning om «Storbyenes samfunnsplanlegging: Struktur, system og oversikt i planarbeid og plandokumenter». Prosjektet har omfattet storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Byenes samfunnsplanlegging er et viktig grunnlag for oppgaveløsning, medvirkning og transparens og politisk styring. Samtidig reiser storbyenes størrelse og kompleksitet flere dilemmaer i forhold til å utvikle velfungerende samfunnsplanlegging. Samfunnsplanleggingen må både knyttes til valgperiodene, økonomiplanprosessene og ivareta de kravene plan- og bygningsloven stiller til formelle dokumenter og prosesser.

Byene er ulike og har ulike behov i samfunnsplanleggingen, men har også felles trekk. Det er i analyser, diskusjon og anbefalinger både tatt hensyn til byenes ulike situasjon, hva som kan ha overføringsverdi, og behovet for lovendringer for en bedre, moderne og mer dynamisk samfunnsplanlegging, der det er god sammenheng mellom ressursinnsats og nytte.

Storbyenes samfunnsplanlegging er et stort og komplekst tema, der dette FoU-prosjektet har gitt et visst grunnlag. Prosessen i prosjektet er gjennomført i løpet av et drøyt halvår, og er et tema som har behov for videre refleksjon og utvikling i byene.

FoU-prosjektet har i arbeidsform vært prosessorientert og bygger på informasjon fra informanter i byene, diskusjonssamlinger i hver av de 5 deltagende byene samt diskusjoner i nettverksgruppens 3 samlinger i løpet av prosjektperioden.

Kongsberg 30.08.2018

Erik Plathe
Oppdragsleder

May Britt Hernes
Oppdragsmedarbeider

Innhold

1. INNLEDNING	6
2. SAMFUNNSPLANLEGGINGEN I KOMMUNENE	7
2.1. Samfunnsplanlegging etter Plan- og bygningsloven.....	8
2.2. Ny kommunelov med styrket kobling mellom kommuneplan og økonomiplan	11
2.3. Samfunnsplanlegging uten forankring i plan- og bygningsloven.....	13
2.4. Kunnskapsgrunnlaget for samfunnsplanleggingen	13
2.5. Få statlige krav om planer	15
3. SYSTEM OG STRUKTUR I BYENES SAMFUNNSPLANLEGGING PÅ TEMA- OG SEKTORNIVÅ	16
3.1. Samfunnstema og definisjon av plantyper	16
3.2. Byenes samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå	22
3.2.1. Oslo	23
3.2.2. Bergen.....	32
3.2.3. Kristiansand	42
3.2.4. Trondheim	49
3.2.5. Stavanger	57
3.3. Gjennomgående problemstillinger i byene	64
4. SAMMENHENGENE FRA SAMFUNNSDEL TIL ØKONOMIPLAN	68
4.1. Karakteristika ved byenes samfunnsdel og handlingsdel.....	68
4.1.1. Samfunnsdelen	68
4.1.2. Handlingsdelen	70
4.2. Oppfatninger om samfunnsdelen og koblingen til økonomiplanen.....	72
4.3. Sterke og svake sider ved koblingen mellom KPS og HØP.....	79
4.3.1. Samfunnsdelens rolle	79
4.3.2. Økonomiplan som samfunnsdelens handlingsdel.....	81
5. OVERSIKTLIG OG EFFEKTIV SAMFUNNSPLANLEGGING I STORBYENE – ANBEFALINGER	86
5.1. Effektiv kobling av samfunnsdel og økonomiplan	86
5.1.1. Samfunnsdelens dilemma	86
5.1.2. Planstrategiens rolle	87
5.1.3. Planstrategi som bindeledd	88
5.1.4. Integrasjon av planstrategi og samfunnsdel	89
5.1.5. Forholdet mellom samfunnsdelen og arealdelen	91
5.1.6. Hovedelementer i økonomiplan som kommuneplanens handlingsdel.....	91
5.2. Bedre system og struktur for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå	93
5.3. Videre oppfølging	97
6. KILDER	99

1. INNLEDNING

Kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand samarbeider med KS om forsknings- og utviklingsprosjekter som er særlig relevante for storbyene. Storbykommunene er store og sammensatte organisasjoner med en omfattende samfunnsplanlegging. God oversikt, struktur og sammenheng i plansystemet oppfattes som viktig for overordnet politisk og økonomisk styring, men også for innbyggere og andre som trenger å vite hva kommunen har bestemt. Prosjektets bakgrunn er et opplevd behov for å forbedre situasjonen.

Mål for FoU-prosjektet er å bidra med et grunnlag for god planpraksis som styrker politisk og økonomisk styringsevne og gjennomføringskraft, herunder koblingen mellom kommuneplanen, økonomiplan med årsbudsjett/handlings- og økonomiplan og andre planer.

FoU-prosjektet skal:

- Beskrive og vurdere struktur og system i storbyenes planarbeid, drøfte bruken av ulike typer planer, drøfte sammenheng mellom planer, og vurdere forholdet mellom ulike planer og kommunens økonomistyring
- Vise muligheten for å lage gode kategorier av planer som gir god struktur og enkel oversikt
- Være utviklingsorientert og peke framover. Forenkling og effektivisering i ressursbruken i kommunen skal vurderes. Mulighetene for en bedre planpraksis for å få et godt politisk og administrativt styringsverktøy skal drøftes.

Prosjektet tar utgangspunkt i hvordan storbyenes samfunnsplanlegging ser ut fra byenes sektorer og etater. Som grunnlag for dette har det vært gjennomført samtaler med 102 informanter hovedsakelig ledere på ulike nivå, eller andre med god oversikt over bruken av planer. Sammen med en gjennomgang av et utvalg plandokumenter har dette dannet grunnlag for analyser og diskusjon om samfunnsplanleggingen på tema og sektornivå, kommuneplanens samfunnsdel og koblingen til handlingsdel med økonomiplan samt system og struktur i byenes planer.

Kommunene i Norge har samme formelle rammer for samfunnsplanleggingen uansett størrelse, og denne rapporten innleder med å se på samfunnsplanleggingen i et slikt generalistkommuneperspektiv. Samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå utgjør den mest omfattende delen av samfunnsplanleggingen i byene og kapittel tre er en gjennomgang og analyse av denne planleggingen. I kapittel 4 sees det nærmere på sammenhengene fra kommuneplanens samfunnsdel til økonomiplan. I siste kapittel legges premisser for en oversiktlig og effektiv samfunnsplanlegging, der det skisseres opp ulike modeller og anbefalinger for oversiktlig og effektiv samfunnsplanlegging i storbyene.

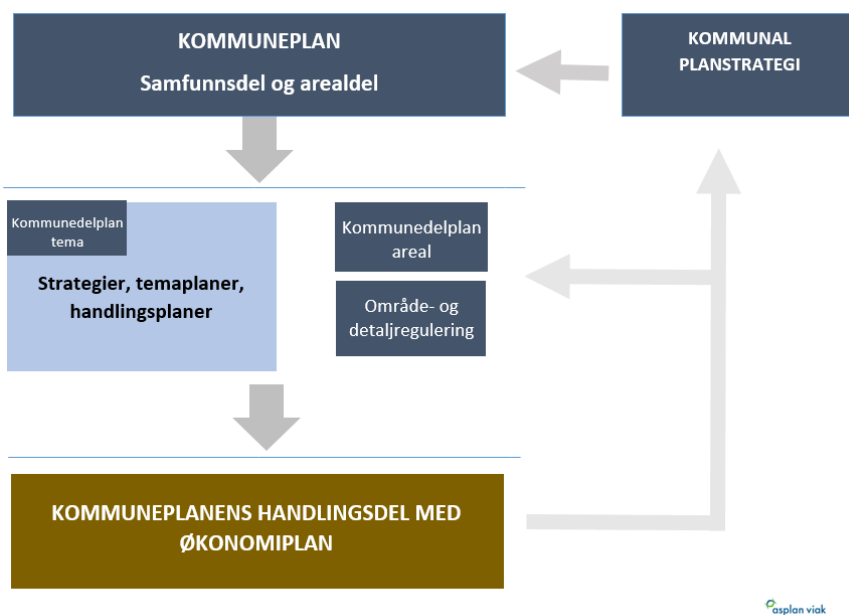
2. SAMFUNNSPLANLEGGINGEN I KOMMUNENE

Samfunnsplanleggingen i storbyene er et viktig grunnlag for byutvikling, leveranser av velferdstjenester, forvaltningsoppgaver, medvirkning, og samarbeid med statlige og regionale myndigheter. Norges kommuner er organisert etter generalistkommuneprinsippet¹. Samfunnsplanleggingen i storbyene er derved underlagt de samme kravene som øvrige kommuner i Norge uavhengig av innbyggertall.

Rammene for samfunnsplanleggingen er forankret i plan- og bygningsloven, kommuneloven, og sektorlover, og må forholde seg til statlige krav og forventninger. En stor del av planproduksjonen i kommunene skjer innenfor kommunenes sektorer, tjenesteområder og etater og følger i stor grad ikke plan- og bygningsloven.

Samfunnsplanlegging er her definert som all planlegging som krever politiske vedtak, men ikke er arealrelatert. Den spenner fra kommuneplanens samfunnsdel, samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå til økonomiplanlegging. Samfunnsplanleggingen forutsetter oppfølging gjennom aktiviteter i kommunen som organisasjon eller i samarbeid med privat og offentlig sektor utenfor kommunen, og tiltak krever dekning innenfor økonomiplan og budsjett.

Samfunnsplanleggingen kan legge viktige føringer for arealplanleggingen, men skiller seg fra den ved at den ikke vedtas som rettslig bindende planer eller omfatter virkemidler som brukes for å sikre gjennomføring av arealplaner².



Figur 2.1 Hovedelementer i plansystemet i generalistkommunen der samfunnsplanleggingen er knyttet til planstrategi, samfunnsdel, samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå samt økonomiplanlegging etter kommuneloven der kommuneplanens handlingsdel er integrert.

¹ Alle kommuner skal ha ansvaret for de samme oppgavene uavhengig av størrelse.

² For eksempel utbyggingsavtaler eller områdemodeller for finansiering og gjennomføring av offentlig infrastruktur

2.1. Samfunnsplanlegging etter Plan- og bygningsloven

Samfunnsplanlegging forankret i plan og bygningsloven omfatter kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, eventuelle tematiske kommunedelplaner og kommuneplanens handlingsdel.

Kommunal planstrategi

Kommunal planstrategi etter §10-1 i plan- og bygningsloven er ikke en plantype, men et verktøy for politisk styring av planbehov. Kommunal planstrategi skal utarbeides første året etter kommunevalget hvert fjerde år. I planstrategien skal det på bakgrunn av kommunens utfordringer og det nye kommunestyrets politikk tas stilling til om kommuneplanen skal revideres eller ikke. Planstrategien kan også omfatte en vurdering av kommunens øvrige planbehov i valgperioden.

§10-1 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel er i plan- og bygningsloven §11-2 instituert som kommunens viktigste overordnede, strategiske og samordnende plan. Den skal gi føringer for kommunens øvrige planlegging og økonomiplanleggingen gjennom kommuneplanens handlingsdel

Samfunnsdelen er nærmere omtalt i lovkommentarene til den nye plan- og bygningsloven av 2008³. Her er det lagt betydelige ambisjoner for samfunnsdelen som en helhetlig overbyggende og samordnende plan. I veilederen *Kommuneplanprosessen-samfunnsdelen-handlingsdelen*⁴ fra 2012, vektlegges i større grad samfunnsdelens rolle som verktøy for strategisk og politisk styring og derigjennom også effektivitetshensyn. Her framheves samfunnsdelens rolle som verktøy for bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig

³ Miljøverndepartementet 1. juli 2009

⁴ Veileder T-1492 Miljøverndepartementet 2012

samfunnsutvikling, strategisk styring, politisk styring og medvirkning. I forarbeidene og veileder vektlegges at samfunnsdelen både skal omfatte kommunen som samfunn og organisasjon.

Kommunene har stor frihet til å tilpasse samfunnsdelen til eget behov og fortolke bestemmelsene i § 11-2 i lys av dette. Likevel er det grunn til å bemerke at både lovformuleringene og forarbeidene har uttrykt ambisjoner for samfunnsdelen som er omfattende.

§11-2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15.

Tematiske kommunedelplaner

Tematiske kommunedelplaner er i praksis ordinære temaplaner som behandles etter bestemmelsene om kommuneplanlegging i plan- og bygningsloven. De skal ha planprogram som skal legges ut til høring og offentlig ettersyn i 6 uker før det fastsettes, et planforslag som også skal legges ut til høring og offentlig ettersyn i 6 uker og de skal ha en egen handlingsdel som rulleres årlig. Tematiske kommunedelplaner er forankret i § 11-1 tredje ledd i plan- og bygningsloven.

Funn i FoU-prosjekter som har tatt opp forholdet til tematiske kommunedelplaner spesielt⁵ viser at de gir unødig tunge prosesser, og har i liten grad bedre gjennomføringsfunksjon enn andre temaplaner. Det er få kommuner som har en omfattende bruk av tematiske kommunedelplaner, og mange er usikre på bruken av dem.

Kommuneplanens handlingsdel

Handlingsdelen til kommuneplanen er definert i § 11-1 i plan- og bygningsloven. Her går det fram av fjerde ledd;

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

⁵ KS-FoU Effektivisering av kommunal planlegging. Asplan Viak 2015.

I § 11-3 *Virkninger av kommuneplanens samfunnsdel* går det fram av andre ledd;

Kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

I § 11-4 *Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel* går det fram av andre ledd:

For den årlige rulleringen av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

I lovkommentarene til plandelen av plan- og bygningsloven av 2008 framheves det at handlingsdelen er en del av samfunnsdelen;

Kommuneplanen skal som en del av samfunnsdelen ha en handlingsdel. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer.

Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Kommuneplanens handlingsdel skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Handlingsdelen til kommuneplanen er nærmere beskrevet i Miljøverndepartementets veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdel, handlingsdel⁶. Her går fram at; «*Handlingsdelen er et viktig strategisk verktøy som kan brukes til å sikre gjennomføring av kommuneplanens samfunnsdel. Handlingsdelen konkretiserer handlingsmål og tiltak knyttet til samfunnsdelens visjoner, strategier og mål*».

I veileder for økonomiplanlegging gitt ut av kommunal- og regionaldepartementet i 2013⁷ framheves det videre at det skal være en synlig kobling mellom kommuneplanen og økonomiplanen;

Økonomiplanen er bindeleddet mellom den overordnede kommuneplanleggingen og årsbudsjettet. Føringerne fra kommuneplanen skal finnes igjen i økonomiplanen, som igjen skal konkretiseres videre i årsbudsjettet.

Som det går fram av gjennomgangen over er det ikke entydig hva handlingsdelen til kommuneplanen er.

⁶ Miljøverndepartementet 2012. Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen - handlingsdelen

⁷ Kommunal- og regionaldepartementet 2013. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder H-2303

I en gjennomgang Asplan Viak gjorde for Kommunal og moderniseringsdepartementet og KS i 2017 om forholdet mellom handlingsdelen og økonomiplanen⁸, ble det identifisert tre ulike tilnæringsmåter i utvalg på 20 små og store kommuner;

- *Ren økonomiplan.*

Kommunen har en økonomiplan for fireårsperioden med årsbudsjett uten henvisning eller andre koblinger til kommuneplanens samfunnsdel. I praksis er det økonomiplaner som avviker fra departementets veileder om økonomiplanlegging. Dette omfatter også økonomiplaner som innledningsvis henviser til samfunnsdelen, men ikke viser hvordan satsingsområder og hovedmål i samfunnsdelen følges opp.

- *Egen handlingsdel til kommuneplanen*

Handlingsdel utarbeidet i direkte tilknytning til kommuneplanens samfunnsdel uten tilknytning til økonomiplanen eller eget dokument samordnet med økonomiplanen. Det er identifisert 2 varianter:

- Eget dokument, men samordnet med økonomiplanen
- Selvstendig kapittel i kommuneplanen eller eget dokument som forutsetter oppfølging i økonomiplan

- *Handlingsdel til kommuneplanen integrert i økonomiplan*

Handlingsdel til kommuneplanen som er koblet sammen med økonomiplanen. Det er identifisert tre nivå som kan være overlappende:

- Nivå 1. Økonomiplanen henviser til og/eller beskriver hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel følges opp
- Nivå 2. Økonomiplanen beskriver hvordan de kommunale sektorene følger opp satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel
- Nivå 3. Det er i økonomiplanen utviklet mål og indikatorer som har en synlig kobling til satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel

Konklusjonen i denne rapporten er at kjernen i kommuneplanens handlingsdel er å vise hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp. Eller sagt på en annen måte, viser økonomiplanen hvordan hovedmål og satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel følges opp, fyller den også kravet til å utgjøre kommuneplanens handlingsdel.

2.2. Ny kommunelov med styrket kobling mellom kommuneplan og økonomiplan

Økonomiplanleggingen etter kommuneloven utgjør en viktig del av samfunnsplanleggingen i kommunene. Ny kommunelov ble vedtatt i Stortinget 7. juni 2018⁹, og her forsterkes og tydeliggjøres koblingen mellom kommuneplanen (samfunnsdelen) og økonomiplanen.

⁸ Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem, Asplan Viak 2018

⁹ Lovvedtak 81 (2017-2018)

Her går det fram av ny § 14-4 første og femte ledd;

§ 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

I innstilling 369 L (2017-2018) går det fram følgende:

Generelle krav til økonomiplanens og årsbudsjettets innhold

Departementet viser i proposisjonen til utvalgets forslag om at økonomiplanen skal vise «hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp». Departementet legger til grunn at langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen, slik dette framgår av kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven, skal gi retning for de tiltakene og prioriteringene, som kommunene innarbeider i økonomiplanen etter kommuneloven. Denne koblingen mot langsiktige målsettinger bør, som utvalget foreslår, komme klarere fram av ny kommunelov som et generelt krav til kommunenes økonomiplan.

Departementet er samtidig enig med Hedmark fylkeskommune i at ordlyden i utvalgets lovforslag ikke treffer fylkeskommunene. Departementet foreslår derfor i stedet å lovfeste at økonomiplanen skal vise «hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp». Denne lovformuleringen vil gjelde for både kommunene og fylkeskommunene. Forslaget innebærer en harmonisering av kommunelovens krav til innholdet i økonomiplanen med plan- og bygningslovens krav til handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel. For kommunene vil dette i praksis innebære at økonomiplanen må vise hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven skal følges opp, jf. tilsvarende krav til handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel i plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Kommunelovutvalget foreslo i NOU 2016:4 at koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen ivaretas i en ny § 14-4. Her ble koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen foreslått med følgende lovtekst i første ledd; «Økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp».

Med utgangspunkt i innstilling 369 L (2017-2018) går det nå tydelig fram at:

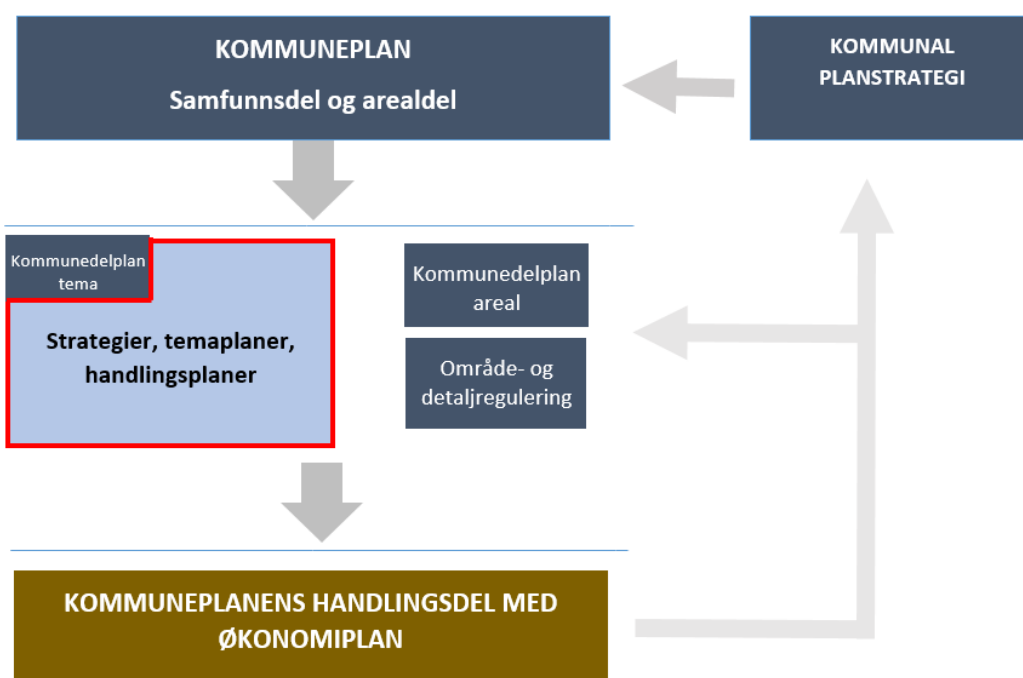
- Økonomiplanen må vise hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven følges opp
- Økonomiplanen vil med denne koblingen til samfunnsdelen utgjøre handlingsdelen til kommuneplanen etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.
- Plan- og bygningslovens regler for 30 dagers ettersyn av handlingsdelen reduseres til (minst) 14 dager og harmoniseres med kommuneloven¹⁰ og reglene for økonomiplanen.

¹⁰ I innstilling 369 L (2017-2018) går det fram at; Denne harmoniseringen med kommuneloven legger til rette for at plan- og budsjettforslagene blir best mulig gjennomarbeidet ut fra premissene i statsbudsjettet og styrker realismen i planleggingen.

2.3. Samfunnsplanlegging uten forankring i plan- og bygningsloven

Samfunnsplanlegging som ikke følger plan- og bygningsloven, utgjør det største planvolumet i byene. Denne planleggingen omfatter politisk vedtatte strategier og temaplaner for sektorer, tjenesteområder eller særskilte samfunnstema. I disse dokumentene, med tilhørende prosesser, utvikles strategier og tiltak som grunnlag for endelig prioritering i økonomiplan og oppfølging i virksomhetsplaner. Planprosessene designes etter behov og er ikke bundet til plan- og bygningslovens prosessregler.

I byene brukes det en rekke ulike begreper og dokumenter som del av samfunnsplanleggingen på tema og sektornivå. Som det går fram av kapittel 3.1 er det i dette prosjektet definert tre hovedtyper; strategier, temaplaner og handlingsplaner. I tillegg kommer meldinger som det er gitt en særskilt omtale av.



Figur 2.2 Samfunnsplanlegging som ikke omfattes av plan- og bygningsloven vist med rødt omriss. Definisjon av strategi, temaplan og handlingsplan går fram av kapittel 3.1.

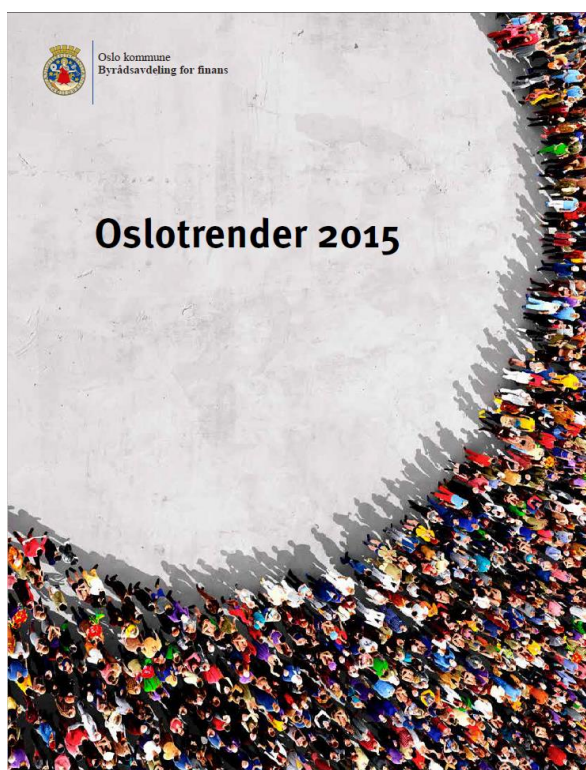
2.4. Kunnskapsgrunnlaget for samfunnsplanleggingen

All samfunnsplanlegging bygger på og utvikler et kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget består generelt av to hovedkomponenter; statistikk, fakta og utviklingstrekk, og anvendt kunnskap som brukes og utvikles i tilknytning til konkrete planprosesser. Kunnskapsgrunnlaget vil være tilpasset det samfunnstema planarbeidet tar opp, som for eksempel helse, skole, kultur, næring eller klima.



Figur 2.2 Kunnskapsgrunnlaget i samfunnsplanleggingen omfatter statistikk med fakta og utviklingstrekk i kombinasjon med anvendt kunnskap relatert til de samfunnstemaene planprosessene tar opp.

Utviklingen av anvendt kunnskap må i samfunnsplanleggingen baseres på en kombinasjon av faglige analyser og vurderinger og prosess med relevante aktører for oppgaven. Det kan være på tvers av sektorer og fagavdelinger i kommunen, med brukere av tjenester, innbyggere generelt, andre offentlige myndigheter, næringsliv eller interesseorganisasjoner.



Figur 2.3 Oslorender er et eksempel på beskrivelse av fakta og utviklingstrekk som grunnlag for videre utvikling av anvendt kunnskap i samfunnsplanleggingen herunder kommunal planstrategi.

2.5. Få statlige krav om planer

Byenes planlegging er i første rekke et verktøy for byenes arbeid med samfunnsutvikling, tjenesteyting og forvaltning, men er også et virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk og oppfølging av føringer i regionale planer. Staten har både forventninger til kommunenes planlegging og krav om konkrete planer som har betydning for den kommunale planleggingen og de kommunale plansystemene. De nasjonale forventningene til kommunal- og regional planlegging etter § 6-1 i plan- og bygningsloven gir en oversikt, men er ikke uttømmende, over statlige forventninger til kommunenes planlegging.

Statlige plankrav er her definert som krav til kommunen om en spesifikk plan for en type oppgaveløsning som er hjemlet eller styrt gjennom lov, forskrift, statlige planretningslinjer etter PBL § 6-2, eller kan være en forutsetning for økonomiske tilskudd til oppgaveløsning som for eksempel spillemidler.

Staten har få krav om konkrete planer kommunen må ha ut over rullerende kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. I et KS-FoU prosjekt om effektivisering av kommunal planlegging¹¹ ble det gjort en henvendelse til 10 departement om hvilke krav det er til å utarbeide konkrete kommunale planer. Det var forventet mange statlige pålagte temaplaner, men undersøkelsen viste at dette bare omfattet to planer med direkte krav; alkoholpolitisk handlingsplan og overordnet beredskapsplan der smittevernplan kan inngå. Det mangler imidlertid en autorisert oversikt over planer staten pålegger kommunene å ha.

KS-FoU prosjektet viste at kommunene oppfatter mange statlige plankrav og forventninger, men håndterer dette i praksis ved å prioritere (først) det de mener er viktigst. Kommunenes tilpasning utfordres av ønske om et godt omdømme, kommunens ressurser og egen plankompetanse, samt tilskudd og påvirkning fra stat og fylkeskommune til å utarbeide bestemte planer.

¹¹ KS-FoU Effektivisering av kommunal planlegging. Asplan Viak 2015.

3. SYSTEM OG STRUKTUR I BYENES SAMFUNNSPLANLEGGING PÅ TEMA- OG SEKTORNIVÅ

Samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå utgjør den mest omfattende delen av samfunnsplanleggingen i byene. Her omsettes samfunnsdelens føringer så langt de har relevans til underliggende strategier, mål og tiltak for endelig prioritering i økonomiplan eller annen oppfølging. I tillegg tar denne planleggingen opp utfordringer, muligheter og behov innenfor aktuelle samfunnstema, sektorer og tjenesteområder. Samarbeid og medvirkning kan omfatte kommunens organisasjon, brukere av tjenester, innbyggere, interesseorganisasjoner og andre offentlige myndigheter.

3.1. Samfunnstema og definisjon av plantyper

Samfunnsplanleggingen i byene må sees i sammenheng med samfunnstemaene planleggingen skal håndtere. For å belyse disse problemstillingene og for å kunne sammenligne mellom byene, er samfunnsplanleggingen her delt inn i 9 temaområder. I tabell 3.1.1 er det gitt en oversikt over temaområdene sett i sammenheng med byenes organisering.

Temaområde	Oslo	Bergen	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Ledelse	Byrådsleders kontor og BA finans	Byrådsleders kontor og BA finans, innovasjon og eiendom	Rådmannen og Teknisk sektor	Rådmannen og økonomi og finans	Støtte- og utvikling, Strategi og styring, Og By og Samfunnsplanlegging
Organisasjon og IT	Byrådsleders kontor og BA finans	BA finans, innovasjon og eiendom	Organisasjonssektoren	Organisasjon	Støtte- og utvikling, og Strategi og styring
Eierskap	BA næring og eierskap	BA finans, innovasjon og eiendom	Rådmannen, tekniske sektor	Byutvikling	Bymiljø og utvikling, og Strategi og styring
Næring og innovasjon	BA næring og eierskap	BA finans, innovasjon og eiendom, og BA klima, kultur og næring	Teknisk sektor	Kultur og næring	Innbygger og samfunnskontakt, og strategi og styring
Byutvikling	BA byutvikling	BA byutvikling	Teknisk sektor	Byutvikling	By og samfunnsplanlegging
Miljø, klima, samferdsel	BA miljø- og samferdsel	BA klima, kultur og næring	Teknisk sektor	Byutvikling	Bymiljø og utbygging, og By- og samfunnsplanlegging
Helse, omsorg, sosial, velferd	BA eldre, helse og arbeid	BA helse og omsorg, og BA sosial, bolig og inkludering	Helse- og sosialsektoren	Helse og velferd	Helse og velferd
Skole og barnehage	BA oppvekst og kunnskap	BA barnehage, skole og idrett	Oppvekstsektoren	Oppvekst og utdanning	Oppvekst og utdanning
Kultur og idrett	BA kultur, idrett og frivillighet	BA klima, kultur og næring, og BA barnehage, skole og idrett	Kultursektoren	Kultur og næring	Innbygger og samfunnskontakt, Bymiljø og utbygging

Tabell 3.1.1 Inndeling i temaområder for samfunnsplanleggingen og tilhørende organisering i byene.

Definisjon av strategi, temaplan og handlingsplan

Begrepene strategi, temaplan og handlingsplan brukes med forskjellig innhold i byene. Det finnes også en rekke andre begreper som brukes om dokumenter med samme funksjonsinnhold, for eksempel program, strategisk handlingsplan, behovsplan og melding. Det funksjonelle innholdet i ulike dokumenter er et viktig grunnlag for å kunne drøfte struktur og system i byenes planer.

Det finnes ingen autoritativ definisjon av funksjonelt innhold i strategi, temaplan og handlingsplan brukt i den kontekst som omtales her. Her foreslås en begrepsbruk som knyttes til et bestemt funksjonsinnhold for strategi, temaplan og handlingsplan. Definisjonen av funksjonsinnhold bygger på:

- Gjennomgang av et utvalg strategier, temaplaner og handlingsplaner i byene og hva som kjennetegner dem
- Vurdering av viktige faktorer som kan bidra til bedre struktur, system og oversikt i byenes samfunnsplanlegging
- Strategi definert som hva som skal gjøres for å nå mål, ikke hvordan det skal gjøres (tiltak). Denne definisjonen innebærer også at det kan være glidende overgang mellom utforming av strategier og satsingsområder eller innsatsområder som mange av byenes dokumenter bruker.

STRATEGI



- Klart formål
- Utfordringsbeskrivelse
- Satsingsområder/hovedmål, veivalg, strategier
- Ikke tiltak

TEMAPLAN



- Klart formål
- Utfordringsbeskrivelse
- Mål
- Kan ha satsingsområder og strategier
- Tiltak

HANDLINGSPLAN



- Tiltak for oppfølging av vedtatt plan eller strategi

Figur 3.1.1 Funksjonsinnhold i strategi, temaplan og handlingsplan slik det er definert i dette FoU-prosjektet.

Som det går fram av figur 3.1.1 skiller *strategi* seg fra plan ved at den ikke har tiltak. Strategiene vil normalt være mer overordnet enn temaplaner fordi de ikke utvikler tiltak.

Temaplan er det mest omfattende planverktøyet og skal både ha mål og tiltak, og kan ha strategier og eller satsingsområder. Temaplan vil gjennom å definere tiltak ha mer direkte økonomiske konsekvenser enn strategiene. Har en plan bare tiltak, er den her definert som *handlingsplan* for oppfølging av vedtatt strategi eller plan. Den kan også gjelde oppfølging av samfunnsområder der utfordringer og mål er klarlagt gjennom politiske vedtak eller andre overordnede føringer.

I det etterfølgende er det vist eksempler fra byene som illustrerer innholdet i strategi, temaplan og handlingsplan slik de er definert her.

Eksempel strategi – Kulturstrategi for Bergen kommune 2015-2025

Kulturstrategi for Bergen kommune 2015-2025 er en tydelig strategi og er av flere (også fra andre byer) trukket fram som en god strategi for kulturområdet. Innholdet går fram av figur 3.1.2.

INNHOLDSFORTEGNELSE	
BYEN BERGEN SOM ERFARINGSROM	3
KULTURBYRÅDENS FORORD	6
KULTURSTRATEGI 2015 – 2025	8
DETTE OPPNÅDDE VII PERIODEN 2003 – 2013	9
VÅR VISJON FOR KULTURBYEN BERGEN 201 – 2025	12
SATSINGSOMRÅDER 2015 – 2025	
EN KULTURBY I VEKST	16
BYEN – ET ROM FOR KUNST OG KULTUR	19
SÆRPREG SOM STYRKE	22
KOMMUNIKASJON OG SAMHANDLING	24
KOMPETANSE – KULTURBYENS FUNDAMENT	28
KULTURBYEN BERGEN MOT 2025	32
DEN EVENTYRLIGE BYEN	33
BYSTYRETS VEDTAK AV BERGENS KULTURSTRATEGI 2015 – 2025	34

Figur 3.1.2 Innhold i kulturstrategien for Bergen 2015-2025.

Kulturstrategien er forankret i samfunnsdelen (presisert i innledningen), er overordnet og gir føringer for politikktutforming, handlingsplaner og fagplaner innen kunst- og kulturområdet. Den er tydelig på at den avløser den tidligere kulturstrategien for 2003-2013, og dette gir ryddighet. Prosessen har vært involverende med en bred diskusjon av utfordringer og muligheter. Den har visjon for kulturbyen Bergen 2015-2025 og har tydelige satsingsområder og strategier

Eksempel temaplan – Skolebehovsplan Oslo 2016-2026

Temaplanene dekker et vidt spekter av samfunnstema og type samfunnsutfordringer de skal bidra til å løse. Det er følgelig flere typer temaplaner som kan trekkes fram som eksempel. Det er her valgt å trekke fram skolebehovsplan Oslo 2016-2026, blant annet fordi den er trukket fram av flere som en god temaplan. Dette er en behovsplan som rulleres hvert andre år med mål, strategier og tiltak.

	<p>INNHOOLD</p> <p>SAMMENDRAG 2</p> <p>INNLEDNING 4</p> <p><i>Elevtallsvekst</i> 4</p> <p><i>Usikre framskrivninger</i> 4</p> <p><i>Utgående kapasitet og midlertidige bygg</i> 5</p> <p><i>Vedtatte og planlagte tiltak</i> 5</p> <p><i>forslag til nye utbyggingstiltak</i> 6</p> <p><i>Vedlikehold og rehabilitering</i> 7</p> <p>MÅL FOR SKOLEBEHOVSPLANLEGGING 8</p> <p>STRATEGIER OG RAMMEBETINGELSER 9</p> <p><i>Kapasitetsutnyttelse og oppfylingsgrad</i> 9</p> <p><i>Kapasitetsutvidelse av eksisterende skoleanlegg</i> 9</p> <p><i>Nytt skoleanlegg, eventuelt med nødvendig tomteervert</i> 9</p> <p><i>Utforming av nye skoler</i> 11</p> <p><i>Vedlikehold og oppgraderingsbehov</i> 11</p> <p><i>Veiledende inntaksområder</i> 12</p> <p>METODE OG TALLGRUNNLAG 13</p> <p><i>Planstruktur og områdeinndeling</i> 13</p> <p><i>B og U - uttrykk for skolekapasitet og utbyggingsbehov</i> 13</p> <p><i>Framskrivingene og beregning av behov for grunnskolekapasitet</i> 14</p> <p><i>Beregning av behov for elevplasser i videregående opplæring</i> 14</p> <p><i>Usikkerhet i framskrivingene</i> 14</p> <p><i>Konseptvalgutredninger</i> 15</p> <p>SKOLEBEHOV OG TILTAK 2016-2026 I GRUNNSKOLEN 18</p> <p><i>Område 1 sentrum sør</i> 19</p> <p><i>Område 2 sentrum øst</i> 21</p> <p><i>Område 3 sentrum nord</i> 23</p> <p><i>Område 4 sentrum vest</i> 25</p> <p><i>Område 5 Ullern-Bygdøy</i> 27</p> <p><i>Område 6 Vestre Aker vest</i> 29</p> <p><i>Område 7 Vestre Aker øst</i> 31</p> <p><i>Område 8 Nordre Aker</i> 33</p> <p><i>Område 9 Bjerke</i> 36</p> <p><i>Område 10 Groruddalen vest</i> 38</p> <p><i>Område 11 Groruddalen nord</i> 40</p> <p><i>Område 12 Groruddalen øst</i> 42</p> <p><i>Område 13 Østensjø</i> 44</p> <p><i>Område 14 Nordstrand</i> 46</p> <p><i>Område 15 Søndre Nordstrand</i> 48</p> <p>VIDEREGÅENDE OPPLÆRING 50</p> <p>SÆRSKILTE BYOMFATTENDE TILBUD 53</p> <p><i>Spesialundervisning</i> 53</p> <p><i>Mottak og alfabetisering</i> 54</p> <p>FAGSKOLEN 50</p> <p>VOKSENOPPLÆRING 57</p>
--	---

Figur 3.1.3 Skolebehovsplan Oslo 2016-2026, Høringsutkast mai 2015.

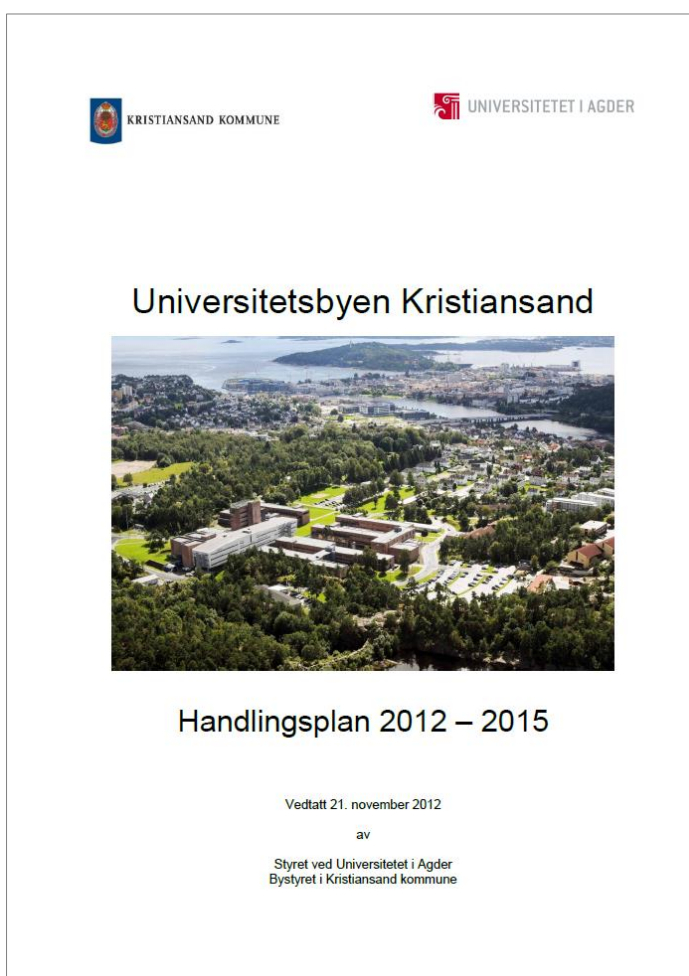
Skolebehovsplanen for Oslo framheves blant annet fordi den har gode utfordringsbeskrivelser brutt ned på områdenivå og bydeler og visualisert. Dette setter de foreslåtte tiltakene inn i en godt forklart ramme.

Eksempel handlingsplan – Universitetsbyen Kristiansand, handlingsplan 2012-15

Handlingsplan er en plan med bare tiltak som følger opp vedtatt strategi, temaplan eller andre politiske vedtak. Det er få rene handlingsplaner, slik det er definert her, i byene. De fleste følger opp strategier som arbeidsgiverstrategier, IKT strategier eller er handlingsplaner for fysiske tiltak.

Mange temaplaner blir kalt handlingsplaner, men er i realiteten ordinære temaplaner med strategier og mål i tillegg til tiltak. Rusmiddelpolitiske handlingsplaner, boligsosiale handlingsplaner, handlingsplaner mot vold i nære relasjoner er eksempler på dette.

Universitetsbyen Kristiansand, handlingsplan 2012-15 er en handlingsplan slik den er definert her. Den følger opp melding om Universitetsbyen Kristiansand med tiltak (meldingen er en temaplan). Handlingsplanen er bygget opp med samme tema som i meldingen. I følge innledningen til handlingsplanen er den kortfattet da analyser, behov, mål og status fremgår av meldingen. Anbefalingene i meldingen er utgangspunkt for de foreslåtte tiltakene, og det har i arbeidsprosessen med handlingsplanen vært åpent for nye tiltak i tillegg.



Figur 3.1.4 Universitetsbyen Kristiansand, Handlingsplan 2012-2015.

Definisjon av melding

Meldinger blir brukt ulikt i byene, og meldinger har i flere av byene planinnhold og er derved å betrakte som rene temaplaner. Som det går fram senere i denne rapporten blir meldinger ulikt forstått i byene, og det er mye usikkerhet rundt bruken av meldingene.

Melding er her definert som en særskilt orientering til bystyre om et samfunnstema eller saksfelt. En melding kan resultere i at det bestilles planarbeid, men meldinger bør ikke omfatte planinnhold som strategier, mål eller tiltak om det skal etableres en oversiktlig struktur.

Et eksempel på en tydelig melding etter definisjonen her, er Speilmeldingen 2030 fra Kristiansand. Dette er en melding om Kristiansand kommunes kunnskapsgrunnlag for strategisk utvikling av fremtidsrettede tjenester på helse- og omsorgsområdet. Meldingen gir oversikt over utfordringsbilde, strategiske utviklingsområder, og viser tydelig hvilke sentrale planer og styringsdokumenter som følger opp utviklingsområdene. Den systematiserer tilgjengelig informasjon, belyser sammenhenger og løfter frem kunnskap som blir avgjørende for retningen til helse- og omsorgstjenestene i Kristiansand i framtiden.



Figur 3.1.5 Speilmeldingen 2030 Kristiansand.

3.2. Byenes samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå

I dette kapitlet er det gitt en oversikt og analyse av system og struktur i byenes samfunnsplaner på tema- og sektornivå. Analysene bygger på informasjon fra informanter gjennom intervju og dokumentstudier.

Det er viktig å understreke at omfanget av samfunnsplaner som vises her, ikke er komplette lister over planer i byene. Byene har også valgt ulike kriterier for hvilke samfunnsplaner som står oppført på byenes planlister. Skillet mellom byene kan derfor være preget av «tilfeldigheter». Omfanget gir likevel et godt bilde av planleggingen i byene. Når det gjelder gjennomgående problemstillinger mellom byene vises det ellers til omtalen i kapittel 3.3.

Samfunnsplanene er i alle byene avgrenset mot arealplaner og planer som i hovedsak retter seg mot fysisk utforming av omgivelsene, og gjennomføring av utbygging. I denne avgrensningen er det utøvet skjønn fordi flere planer kan ligge i en gråsoner.

Det er gjort en funksjonsanalyse av et utvalg plandokumenter i de enkelte byene med sikte på å klarlegge forholdet mellom funksjonelt innhold og hvilken type samfunnsplan dokumentet er. Funksjonsanalysen bygger på definisjonene for strategi, temaplan, handlingsplan og melding i kapittel 3.1.

Det er vurdert hovedinnhold i dokumentene med hensyn til om de inneholder visjon, satsingsområder, mål, strategier og tiltak. Det er utøvet skjønn i vurderingene. Skillet mellom satsingsområder og strategier samt strategier og tiltak kan, i mange dokumenter, være uklare.

I tabell 3.2.1 nedenfor er det satt opp hvilke kriterier som er lagt til grunn for analysene.

TYPE DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
STRATEGI	()	•	•	•	
TEMAPLAN	()	•	•	•	•
HANDLINGSPLAN					•
MELDING	Kun kunnskapsgrunnlag. Ikke visjon, satsingsområder, strategi eller tiltak				

Tabell 3.2.1 Kriterier for funksjonsinnhold for ulike typer samfunnsplaner og meldinger. Punkt viser uttømmende krav til funksjonsinnhold for ulike dokumenttyper, parentes angir mulig funksjonsinnhold. Det kan være glidende overganger mellom satsingsområder og mål.

3.2.1. Oslo

Oversikten over samfunnsplaner på tema- og sektornivå i Oslo bygger på en foreløpig liste som er utarbeidet i forbindelse med et prosjekt for gjennomgang av Oslo kommunes planmangfold. Oversikten i tabell 3.2.2 viser et utvalg dokumenter fordelt på temaområder.

Temaområde	Dokumenter
Ledelse	- Overordnet Beredskapsplan for Oslo
Organisasjon og IT	
Eierskap	
Næring og innovasjon	- Strategi for kulturnæringene i Oslo - Internasjonal strategi 2016 - Handlingsplan for likeverd og frihet. 2015 - Alkoholpolitisk handlingsplan 2016
Byutvikling	- Plan- og bygningsetatens strategiske plan for universell utforming 2010-2015 - Handlingsplan for økt boligbygging
Miljø, klima, samferdsel	- Byøkologisk program 2011-2026 - Klima –og energistrategi for Oslo - Klimatilpasningsstrategi 2014-30 - Flerbruksplan for Oslo kommune skoger 2007-15 - Strategi for klimanøytrale bygg - Strategi for overvanns-håndtering i Oslo 2013-2030 - Avfallsstrategi for Oslo 2015-2025 (ikke vedtatt) - Sykkelstrategi for Oslo 2015-2025 - Trafikksikkerhetsplan for Oslo 2015-2018 - Handlingsplan for miljø og klima 2013-2016 - Handlingsplan mot Støy 2013-2018 - Handlingsplan for trafikksikkerhet 2015-2018 - Bystyremelding «Grønn kommune» - Bystyremelding «Bademeldingen»
Helse, omsorg, sosial, velferd	- Demensplan for Oslo 2020 - Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016 - Strategisk boligplan for eldre med hjelpebehov (kapasitetsplan/eller oversikt uten mål, strategier eller tiltak) - Fremskaffelse av kommunale boliger i Oslo 2013-18 (vedtak i Helse og sosialkomiteen) - Folkehelseplan for Oslo 2017-2020 Oslo kommune - Handlingsplan for aldersvennlig by 2014 - Handlingsplan psykisk helsearbeid 2015-18 - Handlingsplan for utvikling av seniorsentre 2015-2025 - Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse 2015-2016 - Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014 (bydelene) - Handlingsplan for forebygging av uønskede svangerskap og abort - Bystyremelding. Seniorsmelding 2014 - Bystyremelding. Barnevern i Oslo 2015

Skole og barnehage	<ul style="list-style-type: none"> - Skolebehovsplan 2017-18 - Bystyremelding. Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole (1/2013) - Bystyremelding. De yngste barna i barnehagene 2015 - Bystyremelding – Barnehagemeldingen 2012 - Voksenopplæringsmeldingen 2015
Kultur og idrett	<ul style="list-style-type: none"> - Behovsplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2016

Tabell 3.2.2 Utvalg strategier, temaplaner, handlingsplaner og meldinger i Oslo fordelt på temaområder.

Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter

Det er gjennomført en funksjonsanalyse av et utvalg dokumenter som går fram av tabell 3.2.2. I funksjonsanalysen er det lagt vekt på å få belyst innholdet i en bredde av dokumentene. Oslo har ikke en digitalt tilgjengelig planoversikt og flere plandokumenter har ikke vært tilgjengelige hverken på kommunens nettsider eller ved generelle søk. Dette har begrenset ønsket utvalg i analysen.

Næring og innovasjon

Innenfor næring og innovasjon er det fire planer. Disse har vært vanskelig tilgjengelig, og funksjonsanalysen er knyttet til tre tilgjengelige handlingsplaner som er vist i tabell 3.2.3.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Internasjonal profilerings-strategi	•		•	•	
Handlingsplan for likeverd og frihet				•	•
Alkoholpolitisk handlingsplan			•		•

Tabell 3.2.3 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet næring og innovasjon i Oslo.

Den internasjonale profileringsstrategien er knyttet til Osloregionen og er en tydelig strategi med både visjon, og mål og strategier. Handlingsplanene omfatter begge mål/strategi og tiltak og er temaplaner ut fra kriteriene i denne analysen. Alkoholpolitisk handlingsplan er en av de få planene staten pålegger kommunene å utarbeide, men er også en temaplan med mål og tiltak.

Byutvikling

Byutvikling har mange planer, men de fleste av disse er arealplaner eller arealrettede planer og programmer, herunder planprogram i Oslo-kontekst og VPOR (veiledende plan for offentlige rom). Som strategi, temaplan, handlingsplan og melding er det kun registrert 2 dokumenter ut fra kriteriene i denne analysen. Disse har ikke vært tilgjengelig via nettsøk.

Miljø, klima, samferdsel

Miljø, klima og samferdsel er et temaområde i Oslo som har mange dokumenter. Innenfor temaområdet er det utviklet både strategier, temaplaner, handlingsplaner samt bystyremeldinger. I tabell 3.4 er det gjort en gjennomgang av funksjonsinnhold i et utvalg av dokumentene.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Klima- og energistrategi 2016		•	•		
Sykelstrategi for Oslo 2015-2025	•	•	•		
Strategi for overvannshåndtering			•	•	
Byøkologisk program 2011-2026	•		•	•	•
Trafikksikkerhetsplan 2015-2018			•	•	•
Behovsplan idrett, friluftsliv, fysisk a.			•	•	•
Handlingsplan mot Støy					•
Handlingsplan for trafikksikkerhet			•	•	
Bystyremelding Grønn kommune					
Bystyremelding Bademeldingen			•	•	•

Tabell 3.2.4 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet miljø, klima, samferdsel i Oslo.

Strategiene som er gjennomgått i tabell 3.2.4 er godt bygget opp og har en tydelig profil som strategier. Byøkologisk program og trafikksikkerhetsplanen er typiske temaplaner med mål, strategier og tiltak. Handlingsplan for støy er en handlingsplan etter kriteriene i denne analysen. Strategiene i trafikksikkerhetsplanen er definert som tiltak i planen, men er strategier slik det er analysert her.

Bystyremeldingene er ulike i innhold. Bademeldingen har mål, strategier og kortsiktige tiltak og er i praksis en temaplan. Bystyremeldingen Grønn kommune er en ren beskrivelse av arbeidet med og prosessen for innføring av miljøstyring og miljøsertifisering i Oslo kommune.

Helse, omsorg, sosial, velferd

Helse, omsorg, sosial og velferd er det andre temaområdet i Oslo med mange strategier, temaplaner, handlingsplaner og bystyremeldinger. I tabell 3.2.5 er det gjort en gjennomgang av funksjonsinnhold i et utvalg av dokumentene. Det har vært begrenset tilgang til plandokumentene på nett som har begrenset utvalget.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Demensplan 2020				•	•
Boligbehovsplan for Oslo 2014-19			•	•	•
Folkehelseplan for Oslo 2017-20			•	•	•
Strategisk boligplan for eldre			•		•
Handlingsplan psyk. Helse			•		•
Handlingsplan mot vold i nære rel.			•		•
Bystyremelding. Seniorsmeldingen			•	•	

Tabell 3.2.5 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet helse, omsorg, sosial, velferd i Oslo.

Alle dokumentene i tabell 3.2.5, herunder seniorsmeldingen er temaplaner slik det er definert her. Boligbehovsplanen er en boligsosial handlingsplan og omfatter kommunale boliger og boliger for vanskeligstilte.

Handlingsplanene som er gjennomgått er gjort på bydelsnivå. Årsaken til dette er at handlingsplanene som gjelder hele kommunen ikke har vært tilgjengelig gjennom søk på nettet. Disse planene varierer noe mellom bydelene, men tar med mål fra byrådets handlingsplan, definerer dels egne for bydelen og har tiltak. Det som står oppført som handlingsplaner er følgelig temaplaner etter kriteriene i denne analysen fordi de også har med mål.

Seniorsmeldingen har mål og strategier og er også en strategi etter kriteriene i denne analysen. Det går også fram av innledningen til meldingen der det framheves at meldingen er en strategisk plan for Oslo kommunes arbeid for en aktiv og sunn aldring i befolkningen, inklusiv fremtidig eldreomsorg.

Skole og barnehage

Innenfor skole og barnehage er det tatt med en temaplan og 3 bystyremeldinger samt en voksenopplæringsmelding som ikke har vært tilgjengelig ved søk på nettet. I tabell 3.2.6 er det gitt en oversikt over funksjonsinnhold i skolebehovsplanen og en bystyremelding.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Skolebehovsplan 2016-2025			•	•	•
Bystyremelding sosial mobilitet..			•	•	

Tabell 3.2.6 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet skole og barnehage i Oslo.

Skolebehovsplanen er utviklet som en tydelig behovsplan, mens bystyremeldingen Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole er en tydelig strategi.

Kultur og idrett

I Oslo ligger strategi for kulturnæringene under byrådsavdeling for næring og eierskap. Den viktigste planen registrert for kultur- og idrett er behovsplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, og det er her sett på planen for perioden 2016-2026. I tabell 3.2.7 er det gitt en funksjonsgjennomgang av innholdet i planen.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Behovsplan idrett, friluftsliv, fysisk a.			•	•	•

Tabell 3.2.7 Funksjonsinnhold i behovsplanen for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet.

Behovsplanen for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er en tydelig temaplan med mål, strategier og tiltak.

Oppfatninger hos sektorer og fagetater

I oppsummeringen nedenfor er det en gitt en sammenfattende og tematisk gjennomgang av samtaler med 29 representanter for alle byrådsavdelingene og noen fagetater om samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå.

Balansert planomfang slik sektorene og etatene ser det

Hovedinntrykket fra informantene er at Oslo har et balansert planomfang i forhold til behovet og oppgavene som skal løses. Fra enkelte er det gitt uttrykk for at det savnes flere strategier og handlingsplaner for å kunne styre budsjettarbeidet bedre, mens andre peker på at planomfanget kunne med fordel vært redusert. Hovedinntrykket er likevel at omfanget ikke er en hovedutfordring, men reflekterer det planbehovet Oslo har for å løse omfattende og komplekse samfunnsoppgaver.

Det blir framhevet at planer blir til av ulike grunner som bestillinger fra byrådsavdelinger eller Bystyret, utfordringer etaten selv mener det er behov for å gå nærmere inn i eller områder som har behov for videreutvikling. Det blir også pekt på at statlige planpålegg, som for eksempel demensplanen, er utfordrende å håndtere sammen med øvrig behovsstyrt planlegging. Et annet eksempel som framheves er hydrogenstrategien som ble laget fordi Akershus fylkeskommunene ville det, men den hører til under klima- og energistrategien.

Godt system for bestilling, men varierende tydelighet i bestillingene

Det blir framhevet at den parlamentariske styreformen gir et godt system for bestilling av planer fra byrådsavdelingene til etatene, og at dette også er med på å gi planer relevans og gjennomføringskraft. Likevel pekes det på viktigheten av tydelighet i bestillingene. Enkelte peker på at det nå i hovedsak bestilles strategier, men ofte må etatene selv definere innholdet, ikke bare det faglige, men også hva en strategi er. Som en av informantene uttrykker det; «Hender det bestilles en strategi, men det de mener er en tiltaksplan.»

Det framheves videre at tverrsektorielle perspektiv og forankring må ivaretas tidlig for å skape eierskap, og at dette også må vektlegges når planer bestilles. Behov for bedre struktur ved oppstart av planer er gjennomgående. Hvem er de viktige aktørene som må med i planarbeidet, hvordan skal dette gjøres?

Sterke rullerende behovsplaner

Flere informanter fremhever at Oslo har sterke rullerende behovsplaner for sosial infrastruktur som omfatter skole, eldreomsorg, og idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Disse planene framheves som tunge viktige rullerende planer med store økonomiske konsekvenser for kommunen og viktige tilbud til innbyggerne. Flere av planene rulleres hvert andre år (ikke i valgår), og rulleringshyppigheten pekes på som viktig for å få en god funksjon mot behov og gjennomføring. Det vektlegges også at selv om de rulleres hyppig er tidshorisonten langsiktig med 10 års perspektiv.

Enkelte peker på at det er en svakhet at behovsplanene har investeringsfokus og manglende kobling til drift. Det pekes også på at flere tema burde vært sett i sammenheng for eksempel burde plan for omsorgsboliger og sykehjem vært sett i sammenheng med boligbehovsplanen.

Skolebehovsplanen blir av flere informanter, også utenfor sektorområdet, pekt på som en svært god plan og et «forbilde». Den gir et godt utfordringsbilde som er lett å forstå og formidle, med gode fakta som kombineres med både strategi og operative løsninger ned på områdenivå.

Tydlig hierarki innenfor samfunnstema med flere planer

Informanter framhever at tydeligere hierarki innenfor samfunnstema bidrar til oversikt. Det kan også gi mulighet for å redusere behovet for planer fordi de etablerte planstrukturene kan ta opp i seg nye behov eller utfordringer. Alternativt måtte disse utfordringene bli løst gjennom nye strategier eller planer.

Klima- og energistrategien sammen med klimabudsjettet (eget kapittel i økonomiplanen) trekkes fram som eksempel på dette, der viktigheten av faste rullerende dokumenter understrekes (Klimastrategi-Klimabudsjett). Sykkelstrategien med oppfølgende handlingsplan er et annet eksempel.

Det pekes også på at det er utfordrende når strategier vedtatt i bystyret skal ut i det ytterste leddet med tanke på likeverdige tjenester. Mål som utarbeides i Byrådet skal ut til de som har ansvar for drift i bydelene, og det er ikke alltid lett å få til en god kobling.

Ulike erfaringer med tverrsektorielt samarbeid

Det er ulike og sammensatte tilbakemeldinger fra informantene når det gjelder tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid gjennom arbeidet med samfunnsplaner.

Flere informanter legger vekt på at det er en utfordring med et styringssystem som er tydelig linjeorientert (byrådsavdelinger med underliggende etater) når flere og flere saker har tverrsektorielle sider ved seg. Det pekes også på at bevisstheten må økes om tverrsektorielle spørsmål. Andre peker på at linjestyringen blir statisk, det gir god kontroll, men mindre fokus på sammenheng.

Det pekes også på at de som er i virksomhetene er langt fra hverandre og at det er behov for å skape ledelsesforståelse for hvorfor samarbeid er viktig. Politisk ledelse for hver sektor gir sektorfokus.

Sektorer med lovpålagte oppgaver har et sterkt fokus på å løse disse og enkelte peker på at dette vanskeliggjør tverrsektorielt samarbeid for sektorer som ikke har samme grad av lovpålagte oppgaver. En av informantene uttrykker det på følgende måte; «Hver avdeling ber om penger til sine prosjekt/planer/mål og så fordeles det ut over. Det bør heller være slik at prosjektene eies av mange og at flere ber om penger til de samme satsingsområdene»

Flere peker på at det tverrsektorielle ivaretas gjennom samarbeid, og at det har blitt bedre etter hvert. En informant uttrykker det på følgende måte; «Foregår mye skriftlig saksbehandling, men vi er de siste årene gått mer over til tverrfaglige møter, særlig etter valget. Det nye byrådet har utfordret oss på ny områder og arbeidsmetoder. Vil at vi skal jobbe mer på tvers. Bygge ned siloer. Det er mange ulike kulturer, vi kan lære av hverandre. Håper det har ført til bedre beslutningsgrunnlag. Parlamentarismen er nøye på hvor grensene går. Ting tar tid»

Andre vektlegger samarbeid på tvers gjennom nettverkskobling fordi man kjenner hverandre. Det pekes også på at det i tildelingsbrevene til etatene legges vekt på tverrsektorielt samarbeid.

Interne høringer brukes for å sikre tverrsektorielle hensyn ifølge enkelte informanter, men da er det ofte for sent å få inn de tverrsektorielle perspektivene på en god måte. Det pekes på behov for bedre og mer effektiv planlegging, der det er koordinering og forankring i tidlig fase.

Manglende system for utfasing av gamle planer

Det framheves at Oslo har for dårlig system for å fase ut gamle planer. Enkelte mener det trolig burde satses på færre faste planer som rulleres. Det pekes også på at det må etableres mekanismer for å fase ut gamle planer.

Det pekes også på at når en plan erstatter en annen er det ikke alltid tydelig at den gamle går ut. Men det kan også være et problem at deler av den gamle planen fortsatt kan være relevant.

Mange planbegrep og benevnelser på dokumenter gir uklarhet

Flere informanter peker på at det er uklarhet om hva som skiller melding, strategi og plan. En informant vektlegger at plan er viktigere enn strategi fordi den er mer forpliktene. En annen at strategi er mer overordnet. Andre peker på at strategi er et element i en plan, men begrepet er brukt overordnet slik at det er en plan i seg selv. Hva innebærer alle strategiene Oslo lager, er det planer?

Likevel mener mange informanter at det ikke er navnet eller begrepet som er det vesentlige, men det funksjonelle innholdet. Andre vektlegger at det er mange planer, det er behov for bedre oversikt, å jobbe med språket, og å sikre at planer ikke har kolliderende målsettinger. Det framheves at det ikke er god nok oversikt over strategier og føringer.

Det pekes også på behov for felles prinsipper for hva et styringsdokument skal hete og hva det inneholder. Informanter oppfatter at det bør være slik at strategi skal vise vei, mens en handlingsplan skal vise tiltak. Det bør også være informasjon om hvor ansvaret ligger for tverrsektorielle strategier. Det pekes også på at det bør sees på ulike dokumenttyper til ulike formalitet, større grad av standardisering og kjøreregler og arbeidsform, samt større klarhet i om planer er vedtatt eller tatt til orientering. Det pekes også på at bystyremeldingenes funksjon trenger avklaring.

Manglende nettbasert portal for planer er en betydelig utfordring

Svært mange informanter gir uttrykk for at det mangler en nettbasert portal for planer i Oslo. En informant uttrykker det på følgende måte; *Skulle hatt en portal, nettside som viste hvilke planer som gjelder. Det er et demokratisk problem. Burde vært en digital portal for vedtatte planer og pågående planarbeid. Det er ikke god nok oversikt over strategier og føringer som er vedtatt.* Det pekes også på at det mangler informasjon om hva som foregår av planlegging, og at det burde vært en digital portal der det er oversikt over pågående planarbeid for de ulike etatene.

Sammenfatning

Oslo er Norges største by med mange og komplekse oppgaver som krever omfattende samfunnsplanlegging på tema- og sektornivå. Oslo er, i motsetning til for eksempel Bergen, organisert med bydeler som har et selvstendig ansvar for samfunnsplanlegging innenfor sine ansvarsområder. Bydelenes planer inngår ikke i vurderingene her.

Ut fra det materialet som har vært tilgjengelig i dette prosjektet har likevel ikke Oslo et stort planomfang på tema- og sektornivå sammenlignet med de andre storbyene. Dette samsvarer også godt med hovedinntrykket fra informantene, som gir uttrykk for at Oslo har et balansert planmangfold i forhold til behovet og oppgavene som skal løses.

Miljø, klima og samferdsel samt helse, omsorg, sosial og velferd er de to sektorområdene som har størst planomfang i Oslo med nesten 70 % av det totale omfanget av samfunnsplaner på tema- og sektornivå.

Gjennomgangen av et utvalg strategier, planer, bystyremeldinger og handlingsplaner viser at det ikke alltid er en konsistent sammenheng mellom funksjonsinnhold i dokumentene og hva de gir seg ut for å være. Dette bekreftes også av informantene der flere er usikre på hva som skiller plan, strategi og handlingsplan. Det etterspørres også større grad av felles prinsipper for ulike typer styringsdokumenter, og det etterlyses bedre system for utfasing av gamle planer.

Bystyremeldingene er et verktøy som er blitt brukt på ulike måter. Informanter peker også på at mange av meldingene gjelder fortsatt selv om de er gamle. En oversikt over bystyremeldinger ajourført i 2016 viser at bystyremeldinger ble mye brukt tidligere. I 1998 ble det for eksempel behandlet 9 bystyremeldinger. De siste årene har det vært 1-2 i året. Bystyremeldinger spenner fra å være temaplaner med mål, strategi og tiltak, til å gi en orientering om et saksområde som miljøstyring. Det synes å være behov for å avklare bystyremeldingenes rolle framover.

Tverrsektorielt samarbeid er komplisert i Oslos linjestruktur, men informantene vektlegger også at dette arbeides det bevisst med. Større ledelsesoppmerksomhet om dette, og bedre avklaringer av tverrsektorielle perspektiv framheves som viktig. Det samme gjelder involvering ved bestilling av strategi- eller planarbeid, og ved oppstart av strategi eller planarbeid. Oslo har flere tunge rullerende behovsplaner for sosial infrastruktur. Dette er planer som det gis gode tilbakemeldinger på fra informantene. Det samme gjelder klima- og energistrategien koblet sammen med klimabudsjettet.

Informanter fra sektorområder for tema som omfatter ikke lovpålagte oppgaver som kultur og næring, understreker at strategier og planer for disse temaområdene er særlig viktig for å få politisk oppmerksomhet og prioritet. Dette samsvarer med funn i de andre byene.

Oslo har en betydelig utfordring i mangel på nettportal der det er direkte link til vedtatte strategier, temaplaner, handlingsplaner og bystyremeldinger. Dette er både erfart gjennom dokumentgjennomgangen i prosjektet og gjennom svært tydelige tilbakemeldinger fra informantene.

3.2.2. Bergen

I Bergen har det vært tilgjengelig en nettbasert liste over samfunnsplaner på tema- og sektornivå. Listen fordeler planene på de ulike byrådsavdelingene. Bergen har ikke bydeler og dette reflekterer også omfanget av planer på listen. I tabell 3.2.8 er det gitt en oversikt over et utvalg dokumenter fordelt på temaområder.

Temaområde	Dokumenter
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> - Overordnet beredskapsplan - Helhetlig brannsikringsplan. Sikring av tett trehusbebyggelse i Bergen - Studenten mot 2020: Studentmeldingen
Organisasjon og IT	<ul style="list-style-type: none"> - HR strategi for Bergen kommune - Bergen kommunes IKT- strategi 2014- 2017 - Strategi for informasjonssikkerhet - Fremtidens arbeidsplass. Handlingsplan for likestilling, inkludering og mangfold for Bergen kommune som arbeidsgiver 2013-16
Eierskap	<ul style="list-style-type: none"> - Vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2014-2017 - Melding om eierskap i kommunes selskaper og foretak
Næring og innovasjon	<ul style="list-style-type: none"> - Sentrumsplanen – inspirasjonsplan for Bergen sentrum - Handlingsplan for næringsutvikling i Bergen 2017/2018
Byutvikling	<ul style="list-style-type: none"> - Hovedplan for avløp og vannmiljø 2015-2019 - Hovedplan for vannforsyning 2015-2019 - Trafikksikkerhetsplan 2014-2017 - Handlingsprogram for trafiksikkerhet 2014-2019 - Strategiplan mot fremmede skadelige arter i Bergen kommune - Grøntmiljøplan 2010-2020 - Hjort i Bergen- forvaltningsplan 2012-2020 - Friluftsmeldings handlingsprogram 2005-2009 - Bruksplan for Fløyenområdet 2003 - Handlingsprogram Miljøløftet 2018-2021
Miljø, klima, samferdsel	<ul style="list-style-type: none"> - Grønn strategi. Klima og energiplan for Bergen - Handlingsplan for landbruk - Handlingsplan for støy - Tiltaksutredning for å bedre luftkvaliteten i Bergen - Sjøtransportstrategi 2013-2020 - Klima og miljøplan for Bergen kommunes virksomhet 2017-2020
Helse, omsorg, sosial, velferd	<ul style="list-style-type: none"> - Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017 - Bergens barn- byens fremtid. Plan for helsestasjon, psykisk helsearbeid barn og unge og barnevernet 2016-2026 - Omsorg med kunnskap. Plan for helseinstitusjoner og boliger med heldøgnsbemanning 2016-2030 - Folkehelseplan 2015-2025 - Plan for forskning, innovasjon og utdanning 2016-2019 - Plan for psykisk helse - Boligmeldingen 2014-2022 - Bosetting av flyktninger - Handlingsplan mot fattigdom - Ruspolitisk strategi- og handlingsplan 2011-2016 - Plan for områdesatsing - Handlingsplan for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

	<ul style="list-style-type: none"> - Regnbuebyen Bergen- plan for kjønns- og seksualitetsmangfold - Veteranplan for Bergen kommune - Plan for tiltak mot åpne russcener - Boliger for studenter i Bergen- handlingsplan
Skole og barnehage	<ul style="list-style-type: none"> - Skolebruksplan 2016- 2030 Rett bygg på rett sted til rett tid - Sammen for kvalitet- læring. Plan for kvalitetsutvikling i Bergensskolen 2016-2019 - Barnehagebruksplan 2016-2030. Rett bygg på rett sted til rett tid - Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene 2013-16 - Sammen for kvalitet. Spesialpedagogisk plan 2014-24
Kultur og idrett	<ul style="list-style-type: none"> - Amatørkulturlivet i Bergen 2008-2017 - Kulturarenaplan for Bergen 2011-2015 - Signatur II (ungdomskultur) 2011- 2015 - Arkiv, bibliotek og museumsplan for Bergen 2012-2021 - Bergen kommunes strategiske handlingsplan for internasjonal kunst- og kulturpolitikk 2011-2015 - Internasjonal kunst og kultur 2011-2015 - Graffiti og gatekunst i kulturbyen Bergen 2011-2015 - Filmmelding «Sysselsetting og synlighet» 2011-2020 - Kulturplan for mennesker med utviklingshemming - Plan for frivillighet - Plan for den kulturelle skolesekken - Kunstformidlingsplan for barn 2011-2015 - Handlingsplan for kulturnæringene 2008-2011 - Kunstplanen for 2008-2017: Kunstbyen Bergen - Idrettsbyen Bergen- aktiv og attraktiv for alle 2017-2027

Tabell 3.2.8 Utvalg strategier, temaplaner, handlingsplaner og meldinger i Bergen fordelt på temaområder.

Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter

Det er gjennomført en funksjonsanalyse av et utvalg dokumenter som går fram av tabell 3.2.8. med vekt på bredde i ulike typer dokumenter.

Ledelse

Dette temaområdet omfatter planer som står under byrådsleders avdeling. I tabell 3.2.9 er det gjort en funksjonsanalyse av to dokumenter.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Helhetlig brannsikringsplan.					•
Studenten mot 2020, melding			•	•	•

Tabell 3.2.9 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet ledelse i Bergen

Studentmeldingen er ikke bare en status for Bergen som studentby, men inneholder det som kalles oppmerksomhetspunkter. Disse punktene er til dels strategier og til dels tiltak. Meldingen er utfra kriteriene i denne analysen en temaplan. Brannsikringsplanen har kun tiltak og vurderes her som en handlingsplan.

Organisasjon og IT

Innenfor temaområdet organisasjon og IT er det sett på to dokumenter.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
HR strategi for Bergen kommune		•		•	•
Handlingsplan for likestilling, inkludering og mangfold for Bergen kommune som arbeidsgiver 2013-16			•	•	•

Tabell 3.2.10 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet organisasjon og IT i Bergen.

HR-strategien er utformet som en politisk sak som legges frem for bystyret til orientering. Vedleggene inneholder politikkområder med mål som blir lagt frem til bystyret for vedtak. Dokumentet er en temaplan etter kriteriene i denne analysen. Handlingsplanen for likestilling og inkludering har mål, strategier og tiltak og er også en temaplan.

Eierskap

Under eierskap står det oppført en vedlikeholdsplan og en melding.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2014-2017				•	•
Melding om eierskap i kommuneselskaper og foretak			•	•	•

Tabell 3.2.11 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet eierskap i Bergen.

I vedlikeholdsplanen ligger det bare tiltak og er en handlingsplan etter kriteriene i denne analysen. Meldingen er ikke bare en statusrapport over kommunens eierskap, men der ligger også politikk i form av mål og strategier om hva og hvordan kommunen skal håndtere sitt eierskap. Den vil derfor her karakteriseres som en temaplan.

Næring og innovasjon

Under næring og innovasjon er det både strategi, handlingsplan og en inspirasjonsplan.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Handlingsplan for næringsutvikling i Bergen 2017/2018		•			•
Sentrumsplanen – inspirasjonsplan for Bergen sentrum 2015-2020					•
Sjøtransportstrategi 2013-2020	•	•	•	•	•

Tabell 3.2.12 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet næring og innovasjon i Bergen.

Den overordnede planen innenfor næring er en interkommunal plan ført i pennen av Business Region Bergen og vedtatt i de respektive kommunene. Handlingsplanen omtaler hva som er Bergen kommunes satsingsområder og det er lagt opp til en 2 årlig rullering. Etter kriteriene i denne analysen er planen med satsingsområder og tiltak en temaplan.

Inspirasjonsplanen bygger oppunder visjonen i KPS og næringsplan og inneholder beskrivelse av ulike sentrumsområder og tiltak. I vedlegget står mandatet for utarbeiding av planen som også inneholder en visjon. Ettersom denne ikke kommer tydelig frem i selve dokumentet er det ikke gitt treff på dette punktet. Denne planen er derfor å regne som en handlingsplan

Byutvikling

Dokumentene som sorterer under byutvikling omfatter meldinger, hovedplaner, handlingsprogram, strategiplan, bruksplan og flere forvaltningsplaner.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Grøntmiljøplan 2012-2020					•
Trafikksikkerhetsplan 2014-2017		•	•	•	•
Hovedplan for vannforsyning			•	•	•
Hjort i Bergen- forvaltningsplan			•		•

Tabell 3.2.13 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområde byutvikling i Bergen.

Grøntmiljøplan er utarbeidet som en tematisk kommunedelplan. Den inneholder et kunnskapsgrunnlag og konkrete tiltak og vil være en handlingsplan etter kriteriene i denne analysen. Hjort i Bergen, som er en forvaltningsplan, inneholder også mål og vil være en temaplan.

Miljø, klima og samferdsel

Under miljø, klima og samferdsel er det oppført strategier, plan, handlingsplan og tiltaksutredning

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Grønn strategi. Klima og energiplan for Bergen			•	•	•
Klima og miljøplan for Bergen kommunes virksomhet 2017-2020			•	•	•
Handlingsplan for landbruk		•	•		•
Tiltaksutredning for å bedre luftkvaliteten i Bergen					•
Handlingsplan for støy			•		•

Tabell 3.2.14 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet miljø, klima, samferdsel i Bergen.

Grønn strategi er en temaplan etter kriteriene i denne analysen fordi den både har mål og tiltak. Handlingsplan mot støy fastsetter kommunens politikk på området har både mål og tiltak og er også en temaplan. Tiltaksutredningen for luftkvalitet er en revidering av tidligere handlingsplaner og inneholder bare tiltak og er en handlingsplan etter kriteriene i denne analysen. Handlingsplanen for landbruk inneholder satsingsområder og mål i tillegg til tiltak og er en temaplan.

Helse, omsorg, sosial og velferd

Som i de andre byene, er det også i Bergen mange planer innenfor dette temaområdet. I Bergen er dette temaområdet delt på to byrådsavdelinger. Planbegrepene som blir brukt her er plan, handlingsplan, strategi og handlingsplan og melding.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017			•		•
Plan for helsestasjon, psyk.hels.arb. barn/unge barnevernet 2016-2026		•			•
Folkehelseplan 2015-2025	•	•			•
Ruspolitisk strategi- og handlingsplan 2011-2016	•		•	•	•
Regnbuebyen Bergen- plan for kjønns- og seksualitetsmangfold			•		

Tabell 3.2.15 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet helse, omsorg, sosial og velferd i Bergen.

Boligmeldingen til Bergen gjør opp status på området og viser tiltak og oppfølgingstemaer for videre utredning, arbeid og mulig fremtidig endringsprosesser som kan initieres av meldingen.

Det blir presisert at den ikke er en handlingsplan og at det vil være nødvendig å lage handlingsplaner på ulike områder som meldingen peker på. Meldingen er således en melding etter kriteriene i denne analysen.

Skole og barnehage

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Plan for kvalitetsutvikling i Bergensskolen 2016-2019	•	•	•	•	•
Skolebruksplan 2016- 2030 Rett bygg på rett sted til rett tid			•	•	•
Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene 2013-16		•	•	•	•
Barnehagebruksplan 2016-2030. Rett bygg på rett sted til rett tid			•		•
Sammen for kvalitet. Spesialpedagogisk plan 2014-24			•		•

Tabell 3.2.16 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet skole og barnehage.

Plansystemet til skole og barnehage virker oversiktlig utfra planlisten. Hvert av områdene har to planer, en som omhandler behov og en som omhandler kvalitet. I tillegg er det en felles plan for spesialpedagogikk.

Kvalitet i skolen får treff på alle punktene og er en temaplan, men det er litt uklart om det er i denne planen visjonen er vedtatt eller at planen følger opp en allerede vedtatt visjon. Planen blir jevnlig rullert og gjelder for fire år. Til skolebruksplanen ligger det bare lenke til sakspapiret og selve planen er ikke så lett å finne på nettsidene, da den ligger som vedlegg til politisk sak. I denne planen vurderes kapasitet og struktur.

Også når det kommer til den spesialpedagogiske planen er det bare lenke til sakspapiret. Analysen av planen baserer seg derfor på sakspapiret. Planen er en temaplan etter kriteriene i denne analysen.

Kultur og idrett

Kultur er en stor planprodusent i Bergen kommune. Begrepene som er brukt om «planene» er plan, strategisk handlingsplan og melding.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Kunstplanen for 2008-2017: Kunstbyen Bergen			•	•	•
Kunstformidlingsplan for barn 2011-2015	•	•	•		
Filmmelding «Sysselsetting og synlighet» 2011-2020	•		•	•	
Bergen kommunes strategiske handlingsplan for internasjonal kunst- og kulturpolitikk 2011-2015			•	•	•

Tabell 3.2.17 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet kultur og idrett i Bergen.

Kunstformidling for barn er uten konkrete tiltak og en strategi etter kriteriene i denne analysen.

Filmmeldingen inneholder visjon, mål og strategier og vil dermed defineres som en plan i henhold til kriteriene i denne analysen. Avslutningsvis blir en rekke tiltak vurdert, men det er uklart om disse er en del av planen. I forordet til meldingen omtales den også som en plan.

Den strategiske handlingsplanen som er analysert her er spesifikk på at det følger midler med planen. Planen omfatter mål, strategier og tiltak og er en temaplan etter kriteriene i denne analysen.

Oppfatninger hos sektorer og fagetater

I dette kapitlet er det gitt en gitt en sammenfattende og tematisk gjennomgang av samtaler med 21 representanter fra byrådsavdelingene og etater i Bergen.

Tverrsektorielt samarbeid og samordning

Et gjennomgående tema hos informantene i Bergen er viktigheten av intern samordning og samarbeid på tvers av fag og avdelinger. Som en av grunnene til at kommunen har utfordringer på samordning og tverrsektorielt samarbeid, pekes det på den parlamentariske modellen. En av informantene uttrykker det på denne måten; *«Parlamentarismen medfører økt sektorisering. Ofte vanskeligere å tenke på tvers av organisasjonen. Byrådene er opptatt av å flagge sine saker. Vi har ikke klart å jobbe godt nok på tvers, mye av dette skyldes styresettet. Men vi ser at det har skjedd en endring de senere år»*

Flere peker på at samarbeidet på tvers i organisasjonen er blitt bedre de senere år. Det er blitt satt fokus på å tenke som en organisasjon. En informant uttrykker det slik; *«Det er en styrke at vi erkjenner at vi har noen utfordringer på samhandling og har gjort grep for å forbedre det»*. En annen: *«Vi har fokus på å samle organisasjonen. Hele organisasjonen er tunet inn på å snakke om det som en organisasjon. Vi er i ferd med å bygge ned skott, men vi kan selvfølgelig ikke samordne alt»*

Flere peker på at det oppleves som en utfordring å prioritere planarbeid i andre sektorer. Det kan være manglende kapasitet, men også manglende forankring og engasjement. I noen tilfeller kan dette handle om ledelse, slik denne informanten påpeker; *«Det er vanskelig å få*

folk til å stille i planarbeid. Det handler om ledelse. Det er viktig å få dedikerte personer med i arbeidsgruppen. Det er også utfordrende at innspillene deres ikke er forankret eller kvalitetssikret hos egen byråd. Ofte prioriteres deltakelse i andre byrådsavdelinger ned. Sektorisert. Men vi er på vei til å tenke mer en kommune»

Det er imidlertid viktig å påpeke at mange opplever samarbeidet internt i kommunen som godt, men at man kanskje ikke får involvert alle berørte.

Plannettverk som verktøy for intern samordning

Det er opprettet et kommunalt plannettverk som et grep for bedre samordning i kommunen. Formålet er å bygge ned skiller mellom avdelingene og det skal også sikre at alle avdelingene blir hørt, også de man ikke tradisjonelt har invitert inn i planarbeidet. Dette blir sett på som et godt grep av informantene, men det er også ulike forventninger til hva en skal bruke nettverket til. En av informantene sier: *«I plannettverket der utfordrer vi hverandre på tvers. Grepet er veldig bra, men det er viktig å ha bevissthet rundt hva vi skal bruke det til. Det er gjensidig informasjon og det er bra. Spørsmålet er om de også skal ha myndighet til å sette sammen hvem som skal arbeide sammen i planene og at de skal sikre gjennomføring av planene. Der er vi litt i tenkeboksen. Jeg håper det kan hjelpe på å sikre den rette koblingen mellom planer, KPS og hverandre»*

En annen sier: *«Jeg opplever at det er noe frustrasjon knyttet til plannettverket. De vil på den ene siden at plannettverket skal effektivere noe, på den annen side utfordrer den samordningen. Kommunaldirektørene har satt premissene, samtidig gir de fra seg noe»*

Ulike plansystem på byrådsavdelingene

De ulike byrådsavdelingene har ulike plansystem med ulikt hierarki. Noen er tydelige på at planene er likestilte, mens andre er tydelig på at de har et planhierarki innad i avdelingen. De beskriver en bevisst bruk av hovedplaner eller strategier og at det går en stram linje ned til de andre dokumentene. Begrepsbruken gjenspeiler ikke alltid denne sammenhengen. En av informantene kommer med dette eksempelet: *«Hierarkiet gjenspeiler ikke alltid begrepsbruken. Eksempelvis grønn strategi og plast-strategi. Grønn strategi er jo den overordnede, mens plast-strategi er mer operativ».*

Behov for begreps- og rolleavklaring

Behovet for å rydde i begrepsbruken i forhold til planer med ulik funksjon, er noe mange av informantene er opptatt av. Det er en opplevelse av at det ikke er en systematisk tilnærming til det innad i den enkelte byrådsavdeling og på tvers av avdelingene. Dette oppleves som problematisk med tanke blant annet hierarkiforståelse, forventet samarbeid og politisk behandling.

En av informantene fremhever viktighetene av begreper som viser hierarkiet: *«det er behov for en bedre struktur på planer og styringsdokumenter. Ulike begreper gjør at en ikke vet hvilken status noe har. Gir et uklart hierarki. Det er behov for å rendyrke begrepsapparatet, ha en form for struktur»*

En annen påpeker at den ulike begrepsbruken har konsekvenser for politikerne: «*Det er et mangfold av begreper i forhold til plan. Det er en utfordring med hensyn til fullmakter. Hvem vedtar en strategi? Skal bystyret vedta politikken eller de lange linjene? Behov for rolleavklaring og begrepsavklaring. Hvor er for eksempel politikken i en HR strategi? Når vi fremmer en melding: hva kan bystyret forvente? Er det et sjangerkrav? Det kan være strategier skal gå til bystyret, men det bør være en bevissthet rundt det.*»

Selv om de fleste er enige i at det er behov for å rydde i begrepene, er noen opptatt av at det ikke må bli for rigid: «*Vi må rydde i begrepene, men jeg er ikke sikker på at vi må være ensartet. Vi kan miste noe ved å tvinge alle inn i de samme rammene*»

Behov for tydeligere krav til prosess

I forlengelse av synspunktene til samordning innad i kommunen, kommer også et ønske om tydeligere krav til prosess. I tillegg til tidlig involvering av de ulike partene i oppstartsfasen, er det særlig de interne høringsrundene det savnes en formalisert holdning til. Dette er blitt et tema som diskuteres. En av dem sier: «*Vi har begynt å diskutere høringene og det er et vepsebol. Der må vi få til en god praksis. Vi må enes om hvordan vi skal gjøre det før saken går til byrådet*».

Det er ulike syn på om man kan ha en intern høringsrunde samtidig som den eksterne. For mange er det et spørsmål om å ha saken så godt opplyst som mulig før byrådet legger den ut og ser det som uheldig om man ikke har sjekket ut saken internt i kommunen først. Her sier en av dem: «*Jeg har sett eksempler der saker går til ekstern høring samtidig som de interne får den. Sakene bør være godt nok utredet før politikerne får de. I så fall bør det være bevissthet rundt hvilke planer som går til en slik høring.*»

Sammenfatning

Bergen kommune har et relativt stort planomfang sammenlignet med de andre storbyene. Her er det særlig kunst- og kulturfeltet som skiller seg ut. Det å ha mange planer på dette feltet har vært et bevisst valg fra denne sektoren og omhandler Bergen sine visjoner som kulturby og ønske om synliggjøring av et ikke lovfestet kommunalt ansvarsområde. Til tross for at Bergen har mange planer, er det få av informantene som problematiserer dette.

Det som informantene vektlegger er snarere et behov for felles begreps- og rolleforståelse. Det savnes et tydelig hierarki blant planene. Dette anses som viktig både for prioritering av tverrsektorielt arbeid, vedtaksmyndighet, dialog og felles forståelse.

Det er ulikt plansystem i de ulike byrådsavdelingene og dette bærer også planlisten preg av. Flere av avdelingen skildrer et plansystem der planer har et avklart forhold til hverandre. Eksempelvis er det under byrådsavdeling for miljø, kultur og næring et system der en har en strategi for hvert av områdene som rulleres hvert tiende år. Under disse er det fagplaner og handlingsplaner som bygger oppunder strategiene. Dette er imidlertid et plansystem som ikke er lett å lese for en vanlig innbygger da alle planene står oppført vilkårlig etter hverandre på planlisten og begrepsbruken er heller ikke tydelig på å skille planene med ulikt funksjonsinnhold fra hverandre.

Bergen kommune har i 2017 gjort en jobb med å samle alle planene i en felles oversikt på nettsidene. Dette gir en god oversikt over hvilke planer som er under enhver byrådsavdeling, men listen er ikke komplett. Eksempelvis mangler Kulturstrategien som blir betegnet som den mest overordnede på dette feltet. Listen viser heller ikke sammenhengen mellom planene.

Vedlikehold av slike sider er også en viktig faktor. Listen er supplert med planer som ut fra navnet ser ut til å erstatte planer som ligger på listen. Dette er med på å skape forvirring om hva som gjelder og ikke gjelder. Det er laget en lenke til alle planene, men for enkelte av planene kommer man kun til vedtaket av planen og selve plandokumentet er vanskelig å finne på kommunenes nettside da det gjerne ligger som vedlegg til et sakspapir. Planene med vedtak er for øvrig godt beskrevet på mange av byrådsavdelingenes sider.

Viktigheten av tverrsektorielt samarbeid og samordning vektlegges blant informantene i Bergen. Det er et stort ønske om å opptre mer som en organisasjon og det er gjort flere grep de siste årene for å forbedre dette. Det er blant annet opprettet et plannettverk, ledet av byrådsleders avdeling, hvor formålet blant annet er å dele informasjon på tvers av avdelingene og sikre tverrsektorielt samarbeid i planprosessene på et tidlig stadium. Dette beskrives av informantene som et godt grep.

3.2.3. Kristiansand

Oversikten over samfunnsplaner på tema- og sektornivå i Kristiansand er kommunens nettbaserte planoversikt og kommunal planstrategi 2016-2019. I tabell 3.2.18 er det gitt en oversikt over et utvalg dokumenter fordelt på temaområder. Kristiansand har mange plandokumenter som er utarbeidet i felleskap av Kristiansand for Kristiansand og nabokommunene (interkommunalt samarbeid). Disse inngår ikke i oversikten eller i denne analysen.

Temaområde	Dokumenter
Ledelse	- Plan for overordnet krisehåndtering
Organisasjon og IT	- Strategi for likestilling, inkludering og mangfold 2015-2020 - Arbeidspolitisk plattform - Seniorpolitikk 2015 - Strategisk kompetanseutviklingsplan 2014 - Kommunikasjonsstrategi 2017
Eierskap	- Eierskapsmelding 2016 - Anskaffelsesstrategi
Næring og innovasjon	- Internasjonal strategi 2010-2014 - Strategisk næringsplan (med handlingsplan) - Universitetsbyen Kristiansand, melding 2011 og handlingsplan 2012-2015
Byutvikling	- Boligbyggeprogram - Handlingsplan for Framtidens byer for Kristiansandsregionen 2013-14 - Universitetsbyen Kristiansand – utviklingsplan 2040, 2014 - Hovedplan vann og avløp 2018 - Trafikksikkerhetsplan 2015-2018
Miljø, klima, samferdsel	- Miljø- og klimamelding 2017 - Handlingsplan- og retningslinjer for tiltak mot støy langs kommunale veger - Avfallsplan 2018
Helse, omsorg, sosial, velferd	- Kriminalitetsforebyggende plan 2016-2020 - Helsefremmingsplan 2013 - Plan for helse og omsorgstjenester 2017-2020 - Boligsosial handlingsplan 2017-2020 - Rusmiddelpolitisk Handlingsplan 2017-2020 - Handlingsplan for psykisk helsearbeid 2015-2019 - Handlingsplan for tjenester til personer med kognitiv funksjonsnedsettelse - Speilmelding 2030 - Frivillighetsmelding 2018 - Veteranplan 2017
Skole og barnehage	- Barnebehovsplan 2016-2026 - Strategisk kompetanseplan for barnehagene i Kristiansand - Kompetanseplan skole - Kvalitets- og utviklingsmelding i oppvekstsektoren 2017 - Plan for bruk av teknologi i skolen, 2018 - Kvalitetsmelding for barneverntjenesten

Kultur og idrett	<ul style="list-style-type: none"> - Kulturstrategi 2013-2023 - Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2015-2018 - Folkebiblioteksplan 2013-2017 - Utviklingsplan for Kristiansand kulturskole - Strategi for toppidrett, 2017
-------------------------	---

Tabell 3.2.18 Utvalg strategier, temaplaner, handlingsplaner og meldinger i Kristiansand fordelt på temaområder slik det er definert i dette prosjektet.

En del av dokumentene i Kristiansand har god digital tilgjengelighet ved direkte link fra listen til den enkelte plan. Planene har også generelt en layout som formidler godt og bidrar til å tydeliggjøre hva dokumentene er.

Meldinger er i kommunal planstrategi for Kristiansand definert som «når kommunen vil drøfte og belyse en sak innenfor enkelte fagområder som er viktig for utvikling av kommunen, uten at det knyttes til forslag til mål, strategier eller tiltak».

Funksjonsinnhold i et utvalg planer

Det er gjennomført en funksjonsanalyse av et utvalg dokumenter med vekt på å belyse bredden.

Næring og innovasjon

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Strategisk næringsplan (SN)	•	•	•	•	
SN Handlingsplan Kristiansand					•
Universitetsbyen Kristiansand, Melding		•	•	•	
Universitetsbyen Kristiansand, handlingsplan					•

Tabell 3.2.19 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet næring og innovasjon i Kristiansand.

Strategisk næringsplan er en strategi etter kriteriene i denne analysen. Handlingsplanen til næringsplanen er en handlingsplan etter kriteriene. Det er følgelig godt samsvar mellom plantyper og hva de utgir seg for å være.

Meldingen for universitetsbyen Kristiansand er etter kriteriene i denne analysen en temaplan med satsingsområder, mål og formulerte strategier, og ikke en melding.

Helse, omsorg, sosial, velferd

Dette er et temaområde med mange planer i Kristiansand. I tabell 3.2.20 er det gitt en funksjonsanalyse av innholdet i et utvalg av planene.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Kriminalitetsforebyggende plan		•	•	•	
Boligsosial handlingsplan	•	•	•	•	
Helsefremmingsplan			•	•	
Handlingsplan for psyk. helsearbeid		•			•
Handlingsplan for kogn. funksjons.				•	•
Rusmiddelpolitisk handlingsplan		•	•		•
Plan for helse- og omsorgstjenester		•	•	•	
Speilmeldingen 2030					

Tabell 3.2.20 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet helse, omsorg, sosial og velferd i Kristiansand.

Kriminalitetsforebyggende plan er en strategi etter kriteriene i denne analysen fordi den ikke har tiltak. Rusmiddelpolitisk plan har med en handlingsplan med konkrete tiltak og er en temaplan. Boligsosial handlingsplan har også definert tiltak i planen, men disse er mer strategier enn tiltak og planen vil da etter kriteriene i denne analysen være en strategi.

Handlingsplanen for psykisk helsearbeid er direkte forankret i mål i kommuneplanens samfunnsdel og er i første rekke en tiltaksplan for utvalgte innsatsområder, og er i praksis en handlingsplan etter kriteriene i denne analysen. Handlingsplan for tjenester til personer med kognitiv funksjonsnedsettelse er en temaplan etter kriteriene i denne analysen med vekt på å få fram utfordringer og strategier. I tillegg følges planen av en egen tiltaksmatrise.

Planen for helse- og omsorgstjenester er en strategi etter kriteriene i denne analysen som angir faglig retning for utvikling av helse- og omsorgstjenestene. Planen er en rullering av en tidligere omsorgsplan.

Speilmeldingen 2030 er et kunnskapsgrunnlag for strategisk utvikling av fremtidsrettede tjenester på helse- og omsorgsfeltet, og har et tydelig innhold som melding. Den viser til sentrale planer og styringsdokumenter som er viktig for de strategiske utviklingsområdene meldingen peker på.

Kultur og idrett

Kultur og idrett omfatter relativt mange dokumenter i Kristiansand. I tabell 3.2.21 er det gitt en oversikt over funksjonsinnhold i dokumentene.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Folkebiblioteks-plan	•		•		•
KDP Idrett og friluftsliv	•		•		•
Kulturstrategi		•		•	
Frivillighetsmelding 2018			•	•	

Tabell 3.2.21 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet kultur og idrett.

Kulturstrategien er en tydelig strategi etter kriteriene i denne analysen med utvalgte innsatsområder på kulturområdet. Kommunedelplanen for idrett og friluftsliv er en temaplan etter kriteriene i denne analysen fordi den har en innledende del med mål og strategier, men er ellers en plan med vekt på tiltak og et grunnlag for søknad om spillemidler. Folkebiblioteksplanen er en temaplan med visjon, mål og tiltak. Frivillighetsmeldingen har konkrete mål og strategier, og dette blir framhevet som et nytt hovedgrep for meldingen. Meldingen er derved en strategi etter kriteriene i denne analysen.

Oppfatninger hos sektorer og fagetater

I dette kapitlet er det gitt en gitt en sammenfattende og tematisk gjennomgang av samtaler med 15 direktører, enhetsledere og seniorrådgivere i sektorene, og dekker alle sektorene i Kristiansand.

Ulik bruk og oppfatning av dokumenter

Ulik bruk og oppfatning av dokumenter framheves som en utfordring i Kristiansand. Dette gjelder både forholdet mellom dokumenter som kalles strategi, plan eller handlingsplan, og i funksjonsinnhold og ulik bruk og forståelse av styringsvirkemidler i planer som satsingsområder, mål og tiltak. Enkelte peker på at bruken av mange ulike begreper handler om tradisjon og fag, og at det er et behov for å rydde i begrepene. Andre at ulik bruk av mål og strategi er presset fram av veiledere fra staten for eksempel i boligsosial handlingsplan.

Flere peker på at meldingene, som nå har fått en ny form i Kristiansand, er vanskelig å forstå for mange. Dette gjelder både i administrasjonen, og hvordan informanter oppfatter at politikere oppfatter meldingene og prosessen rundt disse. En informant uttrykker det slik; *«Meldingene er forvirrende- også for politikerne. Nå er det mange måter vi skal fange opp de politiske signalene på, meldinger, interpellasjon, verbalforslag. Det er veldig ressurskrevende- og vanskelig å følge opp».*

Planomfanget er i hovedsak tilpasset behovet, men planene er ikke tydelige nok

Det er en gjennomgående oppfatning hos informantene at det ikke nødvendigvis er for mange planer i Kristiansand, men at en del planer har en uklar eller ikke god nok funksjon. Dels pekes det på ulik bruk og forståelse av planbegreper som en del av årsaken til dette, men også hvordan planer bestilles og initieres. Den ulike forståelsen dette gir er en utfordring når planarbeid skal startes opp, ofte med en uklar bestilling.

Flere informanter peker på den andre siden på at mange planer bør bli kortere og tydeligere, og at det ikke er planen i seg selv som er utfordringen. Om planer er for tunge og omfattende er en viktig diskusjon, og det vektlegges at forenkling krever faglig tyngde. En informant uttrykker det slik; *«Vi produserer mange planer, men kanskje viktigere er at vi produserer veldig mye ord. Har jobbet mye med å kutte ned omfanget. Planene bør gi oversikt og retning. Ikke nødvendigvis mer enn det. Vi bør være mindre ordrike. Planene bør være korte og fleksible. Alle vil være så flinke, det blir til veldig omfattende planer.»*

Enkelte peker på at det er veldig ressurskrevende med planer, nesten som akademiske tekster. Det forventes at mye skal med. Det pekes på at det bør vurderes bruk av andre verktøy som meldinger som ikke er så kompetansekrevende. Planer må bli mer strategiske dokumenter der utviklingen av tiltak mer må ligge på den enheten det gjelder.

Det pekes også på at riktig bruk av planer krever god ledelsesforståelse. Som en informant uttrykker det; «Ledelsen må ha planforståelse og det varierer mye. Uten ledelsesforståelse blir det ikke oppfølging. Vanskelig å jobbe med plan når det foretrekkes enkle løsninger. Men noen jobber må gjøres ordentlig. Mange ledere går mer rett på løsning/handling.»

Enkelte etterspør digitale løsninger som synligjør planporteføljen og hvilke planer eller tiltak ulike har ansvar for å følge opp.

Det vektlegges også at planer må ha en tydelig periode for når de skal virke, eller når de skal slutte å virke.

Bedre bestilling av planer

Planer bestilles og initieres ifølge informantene på ulike måter. Planstrategien spiller en viktig rolle for prioritering av planer, men enkelte informanter peker på at initiativet til planer kan være for personstyrt ut fra kompetanse hos enkeltpersoner. Andre peker på at en del tverrsektorielle planer er generelle og stiller spørsmål om det er behov for denne type planer. Det pekes på at det ikke er behov for planer som ikke blir fulgt opp.

Enkelte planer er politiske bestillinger uavhengig av planstrategien for eksempel knyttet til verbalforslag til budsjettet. Det pekes også på at det må være mulig å lage planer eller rullere mindre planer selv om det ikke står i planstrategien. Planstrategien må handle om de store planoppgavene som krever mye ressurser.

Informanter peker videre på at fordi planer er ulike i form og innhold kan det være krevende å starte opp planarbeid. En av informantene uttrykker det slik: «*Det å starte planarbeid er krevende fordi planer er ulike i form og navn; Handlingsplan, strategi, tiltak eller ikke, rulling eller ikke. Ofte er bestillingen uklar. Er det en rulling eller revidering er også uklart.*»

Planarbeid gir forankring og bevisstgjøring

Flere peker på den verdien en planprosess kan gi med intern bevisstgjør og samordning, i tillegg til politisk oppmerksomhet. Det framheves også at det er viktig med politiske vedtak av planer fordi det gir en kraftigere retning og arbeide etter, og er en god opplæring og synliggjøring av det fagfeltet planen tar opp. Samtidig vektlegges at planprosesser tar tid og mange tiltak kan bli satt i verk under planprosessen og før planen er vedtatt.

Informanter peker på at det er behov for å designe prosesser som er tilpasset utfordringene. God brukermedvirkning pekes på som viktig av mange. Det understrekes også at selv om planprosessene er viktig, må planer holdes «varme» og følges opp. Det er i første rekke en ledelsesoppgave. Det er en styrke at enhetsledere er ansvarlig fra strategi til gjennomføring og drift.

Tverrsektorielt samarbeid

Mange av informantene understreker betydningen av tverrsektorielt samarbeid og bedre samordning i planer. Boligsosial handlingsplan blir framhevet som et eksempel på en god tverrsektoriell plan, tydelig i utfordringsbeskrivelsen og i å beskrive behovet for tverrfaglighet i oppfølgingen.

Enkelte peker på at det bør satses mer på de tverrsektorielle planene. En informant uttrykker det slik: «*Vi bør satse på de tverrsektorielle planene. Gå litt ut av fagboksen. Hva er*

problemområdene i Kristiansand? Hva er det vi ikke får til? Det bør være inngangsporten til planarbeidene. Ikke fagene.»

Tverrsektorielt samarbeid i planer beskrives som nyttig av mange informanter, men kan føre til at det går ut over tid og primæroppgaver i sektoren. Dette oppgis et dilemma som kan skape frustrasjon. Det pekes på at i tverrsektorielle planer må det gjøres et forarbeide som klarlegger hvem som skal inn i prosessen. Det må også ta stilling til hvordan koordinere på tvers i prosessen.

Informanter framhever også at bedre tverrsektoriell forståelse i planleggingen må sees i sammenheng med hvordan kommunen er organisert.

Tydlig utfordringsbilde som er lett å formidle

Flere informanter peker på utfordringsbilde i planer. En av informantene dekker oppfatningene her godt; «*Utfordringsbilde i planene er av stor betydning. Må være kort og konsist og lett å formidle*»

Sammenfatning

Kristiansand har et oversiktlig og avgrenset planomfang ut fra informasjon som har vært tilgjengelig i dette prosjektet. Både gjennomgangen av planliste og kommunens nettsider samt informasjon fra informanter understreker dette. Nettsiden til Kristiansand er også relativt oversiktlig.

Meldingene er utviklet med en ny form i Kristiansand og framheves som uklare av flere informanter. I innhold er de klart definert i planstrategi 2016-2019 som «når kommunen vil drøfte når kommunen vil drøfte og belyse en sak innenfor enkelte fagområder som er viktig for utvikling av kommunen, uten at det knyttes til forslag til mål, strategier eller tiltak». I praksis har enkelte meldinger også den nye frivillighetsmeldingen innhold som en strategi (mål og strategier). Miljø- og klimamelding 2017 og Speilemelding 2030 følger derimot føringene for funksjonsinnhold definert i planstrategien. Dette kan være en medvirkende årsak til de ulike oppfatningene om meldingenes funksjon, selv om det foreligger prosedyrer for blant annet gjennomføring av generaldebatt i bystyret som meldingene legger grunnlaget for.

I Kristiansand er flere informanter opptatt av at det å starte planarbeid er krevende fordi planer er ulike i form og navn. Ofte er også bestillingene uklare. Uklare bestillinger er et tema i flere byer, men det er særlig Kristiansand som har satt på dagsorden at ulik bruk av planbegreper som plan, handlingsplan, strategi er med å skape uklarhet når planarbeid skal startes opp. Funksjonsgjennomgangen av et utvalg planer i Kristiansand viser på den andre siden at det i hovedsak, med unntak av meldingene, er konsistens mellom hva planen heter og funksjonsinnholdet. Det kan indikere at det også er andre faktorer som spiller inn når det oppstår uklarhet ved oppstart av samfunnsplaner på tema- og sektornivå, for eksempel at bestillingene ikke er tydelige nok.

Mange informanter legger vekt på at dokumentene må bli kortere og tydeligere. Informanter peker på at en av årsakene til omfattende volum i planer er at de som har ansvaret for planarbeidet oppfatter at det forventes at «*mye skal med*».

Flere peker også på at planprosessene er gode arenaer for læring og forankring, og at politiske vedtak av planer gir en kraftigere retning og arbeide etter. Det legges også vekt på god

brukermedvirkning. Likevel understrekes det at planene må holdes «varme» og følges opp, og at dette er en viktig ledelsesoppgave.

Tverrsektorielt samarbeid i planleggingen og behovet for gode tverrsektorielle planer understrekes av flere. Samtidig legges det vekt på at deltagelse i tverrsektorielt arbeid er ressurskrevende og at det kan gå ut over primæroppgaver.

3.2.4. Trondheim

Oversikten over samfunnsplaner på tema- og sektornivå i Trondheim bygger i hovedsak på kommunens nettbaserte planliste. Denne listen er ikke komplett. I tabell 3.2.21 er det gitt en oversikt over et utvalg dokumenter fordelt på temaområder.

Temaområde	Dokumenter
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> - Overordnet beredskapsplan - Anskaffelsesstrategi 2014-2017 - Internasjonal strategi
Organisasjon og IT	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsgiverpolitisk plattform 2016-2020 - IKT, digitalisering og velferdsteknologi 2015-2018 - Kompetanse og rekrutteringsplan 2014-17 - Mangfoldig arbeidsliv i Trondheim kommune 2013-2016 - Innovasjonsledelse i Trondheim kommune
Eierskap	<ul style="list-style-type: none"> - Trondheim kommunes eierskapspolitikk Del 1-2016 - Strategi for erverv og finansiering av tomter til kommunens tjenester (Bystyret 130/13)
Næring og innovasjon	<ul style="list-style-type: none"> - Strategi for forskning, utvikling og innovasjon (2014-2018) - Gründerstrategi 2016-19 - Helhetlig studentpolitikk 2017-2020 - Innovasjon og gründerstrategi 2016-2019 - Plan for kulturnæringer 2016-2024
Byutvikling	<ul style="list-style-type: none"> - Boligprogram 2011-2014 - Arbeid med levekårsutjevning i Trondheim (Byst.145/12) - Byromstrategi for Trondheim (Byst.164/16) - Gåstrategi (Byst.97/16) - Hovedplan avløp og vannmiljø 2013-24 - Kommunedelplan vannforsyning 2017-2028
Miljø, klima, samferdsel	<ul style="list-style-type: none"> - Avfall og avfallsreduksjon, med handlingsdel 2007-16 - Avløp 2013- 2025 - Kommunedelplan for energi og klima 2017-2030 - Strategi for forebyggende brannvern 2014-2019 - Kollektivplanlegging- framtidig rutestruktur 2019-2029 - Markaplanen, handlingsplan for naturmiljøet i Trondheim 2014-18 - Temaplan for naturmiljøet 2014-18 - Trafikksikkerhetsplan - Transportplan for Trondheim 2006-2015 - Sykkelstrategi for Trondheim 2014- 2025 - Plan for klimatilpasning med sårbarhetsanalyse
Helse, omsorg, sosial, velferd	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeid mot fattigdom i Trondheim 2013-17 - Bekjempelse av kriminell virksomhet - Eldreplan 2016- 26 - Fysioterapitjeneste 2013-16 - Habilitering- og rehabiliteringstjenester for voksne 2015-20 - Helhetlig habilitering og rehabiliteringstjeneste 2015-2018 - Helse- og velferdstjenester for befolkningen mellom 18-67 år (Yngreplanen) 2010-13 - Legetjenester 2015-18 - Pandemiplan - Smittevernplan (2017) - Tuberkuloseplan (2012) - Utviklingshemmede 2015-2018

	<ul style="list-style-type: none"> - Veteranplan- i tjeneste for Norge, med bosted i Trondheim 2015 - Vold i nære relasjoner 2016-2019 - Temaplan psykisk helse og rus 2017-2020 - Økonomisk trygghet, sosial utjevning og aktiv deltakelse for alle innbyggere i Trondheim 2013 - Handlingsplan for økt bosetting av flyktninger (Byst. 67/16) - Strategisk kompetanse- og rekrutteringsplan for helse og velferd (Byst.176/17) - Melding om folkehelse 2014. Bystyret 132/14
Skole og barnehage	<ul style="list-style-type: none"> - Skolebehovsplan 2020-2035. Bystyret 116/17 - Språkstrategi. Bystyret 47/17 - Kvalitetsmelding for grunnskolen (Byst.134/17) - Kvalitetsmelding om barne- og familietjenesten (Byst. 4/16) - Kvalitetsmelding for barnehagene 2015 (Byst.36/16) - Kvalitetsplan for SFO (Byst.162/17) - Strategi for barnevernet i Trondheim kommune 2018-2021 (Byst. 4/17)
Kultur og idrett	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan for kulturarenaer 2012-2024 - Kulturminneplan 2013- 2025 - Idrett og friluftsliv 2015-2020 - Friluftsliv og grønstruktur 2017-2020 - Kirkepolitikk 2005, protokoll for behandling av sak - Utbyggingsplan for idrettsanlegg 2016-2019 - Kommunens kirke- og livssynspolitikk 2017. Bystyret 100/17 - Utbyggingsplan for idrettsanlegg 2016-2019 (Byst. 54/16) - Temaplan for kommunens frivillighetspolitikk 2018-2021. (Byst. 161/17)

Tabell 3.2.22 Utvalg strategier, temaplaner, handlingsplaner og meldinger i Trondheim fordelt på temaområder slik det er definert i dette prosjektet.

Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter

Det er som i de øvrige byene gjennomført en funksjonsanalyse av et utvalg dokumenter med vekt på få belyst innholdet i en bredde av dokumenter.

Næring og innovasjon

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Strategi for forskning, utvikling og innovasjon. Universitet og høyskolekommunen Trondheim				•	
Gründerstrategi			•	•	•
Helhetlig studentpolitikk	•	•	•		
Internasjonal strategi		•	•	•	•

Tabell 3.2.23 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet næring og innovasjon i Trondheim

Dokumentene som er listet opp under dette temaet er ulike. Gründerstrategien er et kortfattet dokument på to sider, en plakat, som inneholder strategier for å fylle opp målene i næringsplanen. Det fremgår ikke av dokumentet hvilken næringsplan dette er. Planen inneholder mål og strategier, men noen av strategiene bærer preg av å være tiltak.

Helhetlig studentpolitikk 2017- 2020 er fremmet som en sak, men inneholder visjon og satsingsområder og er en strategi etter kriteriene i denne analysen.

For flere av planene står det at de skal følges opp med en handlingsplan

Byutvikling

Planene som er sortert under byutvikling er første rekke arealplaner og vil ikke bli omtalt her, men det er også en rekke tematiske planer innenfor denne sektoren. Dokumentene som inngår i analysen er omtalt som program og strategi.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Boligprogram	•		•	•	•
Byromstrategi	•		•		
Gåstrategi			•	•	•

Tabell 3.2.24 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet byutvikling i Trondheim

Boligprogrammet inneholder både visjon, mål, strategier og tiltak og er etter kriteriene i denne analysen en temaplan. Innledningsvis i programmet defineres den også som en temaplan.

Byromstrategien inneholder kun visjon og mål og er således en strategi etter kriteriene i denne analysen. Den blir fulgt opp av en egen handlingsdel, men den ligger som eget dokument. Gåstrategien inneholder tiltak og vil etter denne analysens kriterier være en temaplan.

Miljø, klima, samferdsel

Temaområdet omfatter et stort omfang der 10 dokumenter har vært tilgjengelige.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Trafikksikkerhetsplan 2012-2016			•		•
Sykelstrategi 2014-2025	•		•		•
Kommunedelplan for klima og energi 2017-2030	•		•	•	•
Temaplan for naturmiljøet i Trondheim			•		•

Tabell 3.2.25. Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet miljø, klima og samferdsel i Trondheim.

Sykelstrategien for Trondheim kommune inneholder tiltak i tillegg til visjoner og mål, og er en temaplan. Det samme er trafikksikkerhetsplanen temaplanen for naturmiljø etter kriteriene i denne analysen.

Kommunedelplan for klima og energi har et tilhørende handlingsprogram med tiltak for å operasjonalisere målene og strategien i kommunedelplanen. Kommunedelplanen blir også fulgt opp et klimabudsjett i økonomiplanen.

Helse, omsorg, sosial og velferd

Helse og velferd er det temaområdet med flest dokumenter. Flere av planene som står på listen, eksempelvis Pandemiplan, har hverken visjon, satsingsområder, mål, strategier eller tiltak og vil ikke ligge innenfor avgrensningene her.

FUNKSJONSINNHOOLD					
DOKUMENT	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Arbeid mot fattigdom i Trondheim 2013-17			•		•
Eldreplan 2016- 26		•			•
Utviklingshemmede 2015-2018			•	•	•
Veteranplan- i tjeneste for Norge, med bosted i Trondheim 2015					•

Tabell 3.2.26 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet helse, omsorg, sosial og velferd i Trondheim.

Eldreplanen er utarbeidet som en temaplan med handlingsdel, men har et lengre tidsperspektiv enn mange av de andre temaplanen som har et perspektiv på 4 år. Den beskriver status og nye satsingsområder. Handlingsdelen er konkret på tiltak. Utfra kriteriene i denne analysen er denne planen å betrakte som en handlingsplan, da den ikke har egne mål, men kun satsingsområder og tiltak. Plan for personer med utviklingshemming er omtalt som en strategiplan. Planen har konkrete mål, strategier og en handlingsdel med tiltak og skiller seg således ikke fra de andre temaplanene.

Skole og barnehage

Skole og barnehage har kun et dokument på kommunens planliste på nettet, og det er en plan som sorterer under to kommunaldirektører; oppvekst og utdanning og helse og velferd. Temaplan for psykisk helse og rus er en plan med mål og en handlingsdel med konkrete tiltak. Listen i tabell 3.2.22 er supplert med flere planer etter informasjon fra kommunen.

FUNKSJONSINNHOOLD					
DOKUMENT	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Psykisk helse og rus 2017-2020			•	•	•

Tabell 3.2.27 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet skole og barnehage i Trondheim.

Kultur og idrett

Kultur og idrett omfatter 6 dokumenter som har vært tilgjengelig derav to kommunedelplaner.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
KDP for kulturarenaer 2012-2024		•			•
KDP for kulturminner og kulturmiljøer 2013-2025			•		•
Idrett og friluftsliv 2015-2020	•		•		•
Friluftsliv og grønnstruktur 2017	•		•	•	•

Tabell 3.2.28 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet kultur og idrett i Trondheim.

Kommunedelplan for kulturarenaer består av en generell del og en handlingsdel med tiltak og vurderes som en temaplan.

Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer er en ryddig og pedagogisk plan som blant annet gjør greie for status for kulturminner og om ansvar og forvaltning. Siste del av planen er en strategi og handlingsplan.

Plan for idrett og friluftsliv 2015- lenken fører til plan fra 2008. Den er bygget opp med statusoversikt og siste delene omhandler mål og tiltak. Den får således treff på flere punkt er å betrakte som en handlingsplan.

Plan for friluftsliv og grønne områder er kun tilgjengelig digitalt i form av en egen nettside. Den viser hvilket forhold den har til andre planer, men det er likevel ikke klart hvordan den henger sammen med plan for idrett og friluftsliv fra to år tidligere. Planen har en egen handlingsdel, med tiltak, som skal rulleres årlig.

Oppfatninger hos sektorer og fagetater

I dette kapitlet er det gitt en gitt en sammenfattende og tematisk gjennomgang av samtaler med 17 informanter fra de ulike sektorene i Trondheim kommune.

Tverrsektorielt samarbeid gir forenkling og bedre oversikt

Flere av informantene trekker frem at det har vært jobbet med å se planer i sammenheng på tvers av sektorer og fag. Dette har resultert i at der de før hadde planer som omhandlet samme tema eller nærliggende problemstillinger, men for ulike grupper, nå har en samlet plan. Et eksempel på dette er temaplan for psykisk helse og rus som er en revidering av tre planer som tidligere var fordelt på to sektorer.

I dette ligger det også en vurdering av om plan er det rette verktøyet når det kommer en politisk bestilling. Eksempelvis ble det vurdert at det ikke var behov for en egen plan om folkehelse, fordi dette temaet var behandlet i en rekke andre planer. Dette resulterte i en folkehelsemelding som viser hvordan folkehelse er ivaretatt.

I noen tilfeller er det også et politisk ønske om å se planer i sammenheng. Administrasjonen har opplevd å få saker i retur og beskjed om å se det i sammenheng med andre sektorer i organisasjonen.

Arbeidet med de tverrsektorielle planene blir beskrevet som utfordrende i noen tilfeller, men at det også fører til innovasjon. En av informantene sier det slik: *«Det var en krevende intern prosess. Det ble noen runder med snakk, så fusjonerte vi og laget en felles plan. Det var tøffe prosesser. Vi ville ha strategier, mens de andre ville ha forvaltning og detalj. I etterkant ser vi at det ga innovasjon. Det er bra at vi unngikk å ha to planer».*

Det er ulikt syn på hvordan man arbeider tverrfaglig. Det blir trukket frem at Trondheim har en organisering som gjør det lett å tenke tverrfaglig. Her blir det trukket frem at alle fagområdene er representert i rådmannens stab og i tillegg er alle kommunaldirektørene lokalisert på samme sted. Mange opplever et tett samarbeid mellom de ulike kommunaldirektørene og at det er god dialog mellom dem. Andre savner et bedre samarbeid på ledernivå og synes at samarbeidet er bedre på det faglige nivået.

Det fremheves at det er særlig i starten av planarbeidet at det er viktig å sikre tverrfaglighet. Dette innebærer at oppgavene defineres godt nok tidlig og at det defineres hvem som skal være med og når planen skal være ferdig. Dette krever også en vilje til å involvere bredt, noe informantene har ulik erfaring med. Det er behov for at det gjøres en kritisk vurdering av hvem som skal være med. Her sier en av informantene: det er en utfordring at mange skal være involverte, men ikke for mange. Man må ikke plukke bare de som tenker likt. Det er viktig med en kritisk venn.

Realistiske planer

Flere trekker fram betydning av at planer er realistiske og gjennomførbare. En informant vektlegger; *«Vi må tenke gjennomføring når vi planlegger. Det er lett for å bli for ambisiøse. Behov for å kostnadsvurdere planen».*

En annen sier det slik: *«Utfordring med temaplanene at tiltaksdelen ikke inneholder kostnadsestimat. De er lite forpliktende. Det følger ikke penger med. Det man kan få ut av det er det faglige fundamentet, implementering av metode. Det er vanskelig å få nye ressurser. Det skjer med små skritt av gangen».*

Flere av informantene peker på at det er mye å hente på å jobbe systematisk for å sikre sammenheng fra temaplanene til økonomiplanen: *«Vi burde hatt en gjennomgang av hvordan vi jobber med temaplanene opp mot økonomiplanen i et gjennomføringsperspektiv. Det er litt for tilfeldig. Man blir litt for ambisiøs på det ene feltet og glemmer litt å se på helheten».*

Store tekstvolum i planer er en utfordring

Noen av informantene mener at det er mange planer i kommunen, men det er ikke noe mange vektlegger. Derimot er mange opptatt av at selve planene blir for voluminøse og at det er et stort behov for forenkling. En av informantene sier det slik: *«Planvolumet er for stort enda det er blitt ryddet i det. Blir planene for store, leser ikke politikerne dem. Planer må forenkles, ha mindre volum. Det er et stort behov for forenkling».*

En av grunnene til at planene blir store skyldes kompetansen til de som utarbeider planene. Her sier en av informantene: *«Kommunen har spisskompetanse på mange felt. Når spisskompetanse skal lage planer, blir det svært omfattende».*

Ambisiøse og lange planer gjør at planene mister sin aktualitet og leses ikke av politikerne eller andre. Det blir trukket frem at planene ofte inneholder for mye informasjon, og flere tar til orde for at man må se på hvordan man bygger opp temaplanene. En sier det på denne måten:

de må bli kortere og ikke gjenta alle statlige føringer. Det må ikke være for tunge planer. Man må gå mer rett på utfordringene for Trondheim og hvordan de skal løses.

Det blir også fremhevet at det er behov for å gjøre språket i planene enklere slik at det er forståelig for alle som skal lese planen.

Politisk bestilling av planer og saker kan være en utfordring

Flere tekker frem at det kan være en utfordring med politiske bestillinger. Noen ganger er de usikre på hva bestillingen omfatter, om det er en strategi, en plan, en handlingsplan eller kanskje en statusrapport de trenger.

Slike bestillinger kan også omrokere på prioriteringen og være utfordrende for den administrative kapasiteten. En av informantene sier det slik: *«Mange planer som går over tid blir ikke prioritert fordi det er mange bestillinger fra politikerne underveis. Dette reduserer den reelle kapasiteten og politikerne for det ikke godt nok forklart».*

Valg av plantype

Det er ulik oppfatning blant informantene om viktigheten av samme benevning på planer. Flere sier at her er det funksjonen og ikke navnet som er det viktige. Andre ønsker seg en mer kategorisk bruk av begrepene. Det gis uttrykk for at alle planer skal ha en handlingsdel.

Når det gjelder valg av plantype, gis det uttrykk for at kommunedelplanene krever en mye tyngre prosess uten at det blir faglig bedre. Her sier en av dem: *«Den forrige planen vi utarbeidet var en kommunedelplan. Det ble mye saksbehandling og lite prosess. Denne gangen har vi benyttet oss helt bevisst av temaplan. Her har vi brukt mye mer tid på innholdet og ikke så mye på saksbehandling. Vi brukte kanskje like lang tid og hadde en stor arbeidsgruppe i begge prosessene. Det er null forskjell i forhold til status i organisasjonen».*

Digitale løsninger på nett

Det blir trukket frem at det i de senere årene er jobbet med å få til digitale løsninger på nett. Dette øker muligheten til formidling av planene og har bidratt til å tilgjengelig gjøre informasjon og skape en bredere diskusjon om prioriteringene. Noen ønsker fremdeles at planene skal bli trykt opp, men det fremheves at politikerne nå skal være heldigitale hjelper til at flere av planene også er heldigitale.

Sammenfatning

Det er et hovedinntrykk at temaplanene i Trondheim kommune har god sammenheng med målene i overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelenes relevante mål for området blir referert til og konkretisert i planene. Mange viser også hvilken relevans andre planer har for den aktuelle planen.

Temaplaner er den dominerende plantypen i Trondheim. Planene er relativt likt bygget opp med føringer, status, mål/strategier og en egen handlingsdel som skal rulleres jevnlig (årlig). Handlingsplanene er ikke en del av listen og det er ikke sett på i hvilken grad de revideres årlig. I følge informantene er det ulik praksis på dette området. Enkelte av planene er eksplisitt på hvilken plan de erstatter og inneholder også en evaluering av målene i den forrige planen.

Flere av informantene mener planene har en tendens til å bli for omfattende og med et vanskelig språk. Det etterlyses at man kan være mer spesifikk på de utfordringene som planen skal svare på. Dette omtales som en utfordring med tanke på formidling av planene både ovenfor politikerne, men også innbyggere. For flere av planene er det lagt til rette for en digital formidling av planene.

Det blir påpekt i flere intervju at man har hatt et ønske om se planene mer i sammenheng. Dette har resultert i at planer er blitt slått sammen, eller at planer ikke er laget fordi man ser at man har dekket problemstillingene i eksisterende planverk. Prosessene med utarbeiding av planer som dekker flere felt, beskrives som utfordrende, men også innovative.

3.2.5. Stavanger

Oversikten over samfunnsplaner på tema- og sektornivå i Stavanger bygger på Stavanger kommunes planliste fra handlings- og økonomiplan 2018-2021 og kommunens nettside. Stavanger har i utgangspunktet utviklet en brukervennlig og lett tilgjengelig nettportal for planer. Portalen omfatter imidlertid ikke alle planene som inngår i kommunens planliste. I tabell 3.2.29 er det gitt en oversikt over et utvalg dokumenter fordelt på temaområder.

Temaområde	Dokumenter
Ledelse	- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Stavanger kommune
Organisasjon og IT	- Strategisk kompetansestyring 2014-2026 - IKT-strategi 2014-2017 - Arbeidsgiverstrategi 2013-2025 - Strategi for likestilling og mangfold 2013-2020 - Digitaliseringsstrategi 2014 - 2029 - Kommunikasjonsstrategi - Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014-2017 - Plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon
Eierskap	
Næring og innovasjon	- Strategi for internasjonalisering - Visjon og strategi for Stavanger som arrangementsby - Melding om Universitetsbyen Stavanger - Handlingsplan for studentboliger
Byutvikling	- Kommunedelplan for universell utforming 2014-2029 - En god by å bo i Utbyggingsplan 2011-2015
Miljø, klima, samferdsel	- Kommunedelplan for klima og miljø 2010-2025 - Hovedplan for vannforsyning, vannmiljø og avløp 2011-2022 - Klimatilpasningsstrategier - Sykkelstrategi for Stavanger med handlingsplan 2011-2015 - Trafikksikkerhetsplan for Stavanger 2015-2018 - Handlingsplan mot støy i Stavanger kommune 2013-2018
Helse, omsorg, sosial, velferd	- Strategiplan folkehelsearbeidet 2017-2020 - Strategiplan for samhandling mellom frivillige og Stavanger kommune 2015-2018 - Strategi for implementering av velferdsteknologi 2014-2017 - Demensplan for Stavanger kommune 2017-2020 - Plan for helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming i Stavanger kommune 2015 – 2018 - Plan for psykisk helsearbeid for Stavanger 2011-2015 - Omsorg 2025 (behovsplan) - Handlingsplan mot overdoser og overdosedødsfall for Stavanger 2016-2017 - Ruspolitisk handlingsplan for Stavanger 2011-2015 - Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014 – 2018 - Handlingsplan 2017–2020 for kjønns- og seksualitetsmangfold i Stavanger kommune - Boligsosial handlingsplan 2010-2015 - Inkludering av barn som lever i familier med lavinntekt i Stavanger 2015-2018 - Plan for Stavanger legevakt 2011

	<ul style="list-style-type: none"> - Plan for legetjenesten 2011 - Pandemiplan 2017 - Smittevernplan 2017
Skole og barnehage	<ul style="list-style-type: none"> - Barnehagebruksplan 2018-2022 - Plan for skolestruktur 2015-2020 - Plan for fysisk aktivitet i barnehage, barneskole/SFO og ungdomsskole - Kvalitetsplan for skole 2016-2020 - Kvalitetsplan for SFO 2016-2019 - Kvalitetsplan for barnehage 2016-2019 - Strategiplan for kosthold og ernæring for barn og unge 2014
Kultur og idrett	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan for kunst og kultur 2009 - Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet og naturopplevelser 2010-2022 - Fagplan idrett 2014-2029 - Kulturarenaplan 2013-2025 - Plan for Stavanger kulturskole 2012-2022

Tabell 3.2.29 Utvalg strategier, temaplaner, handlingsplaner og meldinger i Stavanger fordelt på temaområder slik det er definert i dette prosjektet.

Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter

I funksjonsanalysen er det tatt ut et utvalg dokumenter. Det er lagt vekt på å få inn en bredde i utvalget slik at både det som benevnes strategier, strategiplaner, planer, handlingsplaner og en melding inngår.

Organisasjon og IT

Innenfor organisasjon og IT er det registrert 7 strategier og det er sett på utvalg av disse.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings-områder	Mål	Strategier	Tiltak
Strategi for likestilling og mangfold			•	•	
IKT strategi 2014-2017		•	•	•	
Plan for etikk og forebyg. korrupsj			•		•

Tabell 3.2.30 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet organisasjon og IT i Stavanger.

Strategiene innenfor organisasjon og IT er tydelige strategier etter kriteriene i denne analysen, mens plan for etikk og forebygging av korrupsjon er en temaplan slik den intenderer.

Næring og innovasjon

Innenfor næring og innovasjon har to dokumenter vært tilgjengelige. Melding om universitetsbyen Stavanger er en temaplan etter kriteriene i denne analysen med visjon, satsingsområder, mål, strategier og tiltak. Visjon og strategi for Stavanger som arrangements by er en tydelig strategi.

FUNKSJONSINNHOOLD					
DOKUMENT	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Melding universitetsbyen Stavanger	•	•	•	•	•
Stavanger som arr.by	•	•	•		

Tabell 3.2.31 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet næring og innovasjon i Stavanger.

Byutvikling

Innenfor byutvikling er det kun kommunedelplan for universell utforming som inngår etter avgrensningene i denne analysen fordi øvrige planer er mer direkte arealrelaterte.

FUNKSJONSINNHOOLD					
DOKUMENT	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
KDP for universell utforming	•		•		

Tabell 3.2.32 Funksjonsinnhold i kommunedelplan for universell utforming.

Kommunedelplanen er ut fra innholdet en strategi etter kriteriene i denne analysen.

Miljø, klima og samferdsel

Innenfor temaområdet miljø, klima og samferdsel er det både en kommunedelplan, strategier, planer og handlingsplaner. Flere av planene har vært vanskelig tilgjengelig på nettet.

FUNKSJONSINNHOOLD					
DOKUMENT	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
KDP klima og miljø	•	•	•	•	
Sykelstrategi med handlingsplan			•		•

Tabell 3.2.33 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet miljø, klima samferdsel i Stavanger.

Kommunedelplanen for klima og miljø er en strategi etter kriteriene i denne analysen. Sykelstrategien er på den andre siden en temaplan fordi den inneholder tiltak.

Helse, velferd, omsorg, sosial

Dette temaområdet har det største planomfanget i Stavanger. I tabell 3.2.34 er det gjort en funksjonsanalyse av et utvalg dokumenter.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Strategiplan for folkehelsearbeidet		•	•	•	
Strategi for velferdsteknologi	•	•		•	
Demensplan		•	•		•
Plan for psykisk helsearbeid	•	•	•		•
Handlingsplan mot vold i nære rel.	•	•			•
Handlingsplan mot overdoser og ...			•		•
Omsorg 2025				•	•

Tabell 3.2.34 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet helse, velferd, omsorg og sosial i Stavanger.

Både strategiplanen for folkehelsearbeidet med sitt vide samfunnsperspektiv, og strategi for velferdsteknologi er tydelige strategier etter kriteriene i denne analysen. Demensplanen og plan for psykisk helsearbeid er typiske temaplaner med mål, innsatsområder og tiltak. Handlingsplanene er temaplaner etter kriteriene i denne analysen, med både mål og tiltak. Omsorg 2025 er en behovsplan for utbygging av sykehjemsplasser i Stavanger og er en temaplan etter kriteriene i analysen.

Innenfor dette sektorområdet foreligger det også plan for Stavanger legevakt, plan for legetjenesten, pandemiplan, smittevernplan alle politisk behandlet i henhold til planlisten i handlings- og økonomiplanen.

Skole- og barnehager

Planene innen dette temaområdet omfatter behovsplaner, kvalitetsplaner, og en strategiplan som ikke har vært tilgjengelig.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
Barnehagebruksplan 2017-2021			•		•
Kvalitetsplan for skole	•		•	•	

Tabell 3.2.35 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet skole og barnehager i Stavanger.

Barnehagebruksplanene er en rullerende behovsplan med mål (formulert som prinsipper i planen) og konkrete tiltak blant annet i de enkelte bydelene. Etter kriteriene i denne analysen er barnehagebruksplanen en temaplan. Kvalitetsplanen for skole har både visjon, mål og strategi, der strategiene er beskrevet som «suksessfaktorer» i planen. Kvalitetsplanen er en strategi etter kriteriene i denne analysen.

Kultur og idrett

Innenfor kultur og idrett har det vært tilgjengelig to kommunedelplaner og tre planer derav en fagplan.

DOKUMENT	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon	Satsings- områder	Mål	Strategier	Tiltak
KDP kunst og kultur	•	•	•	•	•
KDP idrett og fysisk aktivitet				•	•
Fagplan idrett			•		•
Kulturarenaplan					•

Tabell 3.2.36 Funksjonsinnhold i et utvalg dokumenter innenfor temaområdet kultur og idrett i Stavanger.

Kommunedelplanen for kunst og kultur er fra 2009 og en temaplan etter kriteriene i denne analysen, og omfatter virkemidler fra visjon til tiltak. Kommunedelplanen for idrett og fysisk aktivitet er en behovsplan, og omfatter strategier og tiltak og en temaplan etter kriteriene i denne analysen. Kulturarenaplanen er en oppfølging av kommunedelplanen for kunst og kultur og er ren handlingsplan.

Oppfatninger hos sektorer og fagetater

I dette kapitlet er det gitt en gitt en sammenfattende og tematisk gjennomgang av samtaler med 20 ledere, fagsjefer og rådgivere for stabs-/støtteområder og tjenesteområdene i Stavanger kommune.

Stort planomfang som trenger bedre sammenheng

Flere informanter peker på at planomfanget i Stavanger kan ha blitt for stort. Generelt har en for mange strategier og planer, og de er for vanskelig å trenge inn i. Dette gir også for mange målkonflikter mellom planer. Enkelte tjenesteområder vektlegger på den andre siden at antallet planer er godt tilpasset behovet og utfordringene en har, men hovedinntrykket fra informantene er likevel at planomfanget er stort.

Innenfor store enkeltsektorer med mange planer som helse og velferd legges det vekt på at det kan ha blitt for mange planer, men at det arbeides med å få en bedre planstruktur. Andre sektorer som oppvekst og utdanning peker for eksempel på at bygg er behandlet i mange planer, og avgjørelser kan bli basert på et for fragmentert grunnlag.

En informant uttrykker det på denne måten: «Vi er gode på å lage mange strategier og planer og vi er gode operative, men vi er ikke så gode på koblingen mellom det strategiske nivået og det operative. Det kritiske er oversetterrollen. Når man jobber med det strategiske er det viktig å forstå utebildet og inne-bildet. Det er lett å sitte å lage planer og lett å være ute, men vanskelig å koble».

En annen uttrykker; «Vi trenger ikke flere planer. Vi må bidra til å vise sammenhengen mellom planene. Tror det kan bli litt mye i ytterste ledd.»

Flere påpeker at mange planbestillinger er politiske. Men det vektlegges også at mange i administrasjonen ønsker å bruke planer fordi de gir politisk oppmerksomhet og status. For

samfunnsområder som ikke er lovpålagte som idrett og kultur framheves planene som spesielt viktige i denne sammenhengen.

Forholdet mellom strategier og temaplaner oppfattes av mange som uklart

Flere informanter framhever at forholdet mellom strategier og temaplaner er uklart i Stavanger. Det stilles også spørsmål om alle «planene» på planlisten i HØP (handlings- og økonomiplan) hører hjemme der.

Andre peker på at det som blir kalt temaplaner i Stavanger har vært utredninger og orienteringssaker i andre kommuner de har erfaring fra. Dette er med på å drive opp planvolumet i Stavanger.

Gode utfordringsbeskrivelser

Mange informanter vektlegger at planer i Stavanger generelt har gode utfordringsbeskrivelser. Dette er gjennomgående helt fra den kommunale planstrategien via temaplaner til HØP (handlings- og økonomiplanen). Stavanger har vært gjennom store samfunnsmessige endringer de siste årene, og utfordringsbeskrivelsene ansees derfor som særlig viktige.

Større vekt på langsiktige konsekvenser og se ting i sammenheng

Det vektlegges at planer i større grad bør handle om langsiktig satsing. Flere vektlegger at Stavanger har startet opp arbeid med en langsiktig drifts- og investeringsanalyse (LDIA) som Bærum kommune bruker, og at dette kan bli et viktig strategisk verktøy framover.

Tverrsektorielt samarbeid framheves som sentralt, men praksis varierer i organisasjonen

Tverrsektorielt samarbeid framheves som viktig av alle informantene, og enkelte peker også på at oppgaveløsning på tvers av sektorer og tjenesteområder er en viktig begrunnelse for omorganiseringen som Stavanger kommune nå gjennomfører. Hovedinntrykket fra informantene er likevel at en i varierende grad lykkes med tverrsektorielt samarbeid, og at dette varierer mye mellom tjenesteområder og fagavdelinger.

En informant uttrykker det slik: *«Det tverrsektorielle kan bli bedre. Sikre at de riktige kommer inn på rett tid. Kommer ofte for sent inn i planer andre steder»* En annen informant uttrykker det slik; *«Det er varierende tradisjon og kultur med tverrsektorielt samarbeid. Det er tverrfaglige arenaer og prosjekter som ikke fungerer.»* En tredje informant vektlegger; *«Det tverrsektorielle/tverrfaglige er godt utviklet i Stavanger. Skal du fungere som leder i Stavanger må du tenke helhet. Det tverrfaglige kan imidlertid være utfordrende i oppstarten av planarbeid, og også tidkrevende.»*

Mange informanter vektlegger betydningen av de tidlige fasene av et strategi- eller temaplanarbeid for å sikre et godt tverrsektorielt samarbeid. En informant uttrykker det slik; *«Tverrsektorielt samarbeid må defineres når planarbeid startes opp. De fleste planene har styringsgruppe og prosjektgruppe. Men det er varierende deltakelse fra andre sektorer.»* En annen informant vektlegger: *«På prosjektnivå må det tverrfaglige settes i mandat og prosess før arbeidet starter opp. De som har igangsettelsesansvar har også et ansvar for at det tverrsektorielle blir avklart på forhånd.»*

En tredje informant uttrykker det slik; *«Tverrfaglig samarbeides settes ved oppstart av plan. Inviterer en større gruppe ved oppstart av planer. Samarbeidet ut i felt er veldig viktig.»*

Herunder organisasjoner. Prosjektansvarlig har ansvaret for samarbeidet. Samarbeidet med andre sektorer i kommunen fungerer bra. Blir også trukket inn i planlegging i andre sektorer. Tverrfaglig har kommet inn som en måte å arbeide på.»

Enkelte informanter vektlegger også at tverrsektorielt samarbeid må sees i sammenheng med medvirkning mot brukere og andre involverte. En informant uttrykker det slik; «*Forutsetninger for god planlegging i sektoren er å komme tidlig inn/involvere, bruke kompetanse på grasrotnivå - det kan en bli enda bedre på, avklare hvem som kan bidra i planarbeid og oppfølging, og evaluere prosesser i etterkant. Hvordan gikk arbeidet? Var det en god prosess?»*

Sammenfatning

I Stavanger er det mange informanter som oppfatter at planvolumet er for stort. Informanter fra store plansektorer peker også på at det arbeides med å få en bedre planstruktur.

Flere informanter peker på at det er uklare oppfatninger om hva som er strategi og hva som er plan i ulike deler av kommunen. Ut fra funksjonsanalysene gjennomført i dette prosjektet er imidlertid i hovedsak innholdet i strategier og planer konsistent ut fra hvordan de defineres. Stavanger har følgelig hovedsakelig en ryddig bruk av strategi, plan og handlingsplan, men hierarkiet mellom dem kan være uklart. Et tydelig avvik her er meldingen om universitetsbyen Stavanger som er en temaplan. Dette er også påpekt av informanter.

Stavanger har en svært omfattende planliste i tilknytning til handlings- og økonomiplanen. Den omfatter både strategier, temaplaner herunder handlingsplaner, utredninger samt utredningstema som skal behandles som del av kommuneplanrevisjonen. Kommunens nettsider over planer er i utgangspunktet godt bygget opp. Den er imidlertid ikke konsistent på samfunnstema fordi det bare er temaplaner som er fordelt på samfunnstema, ikke strategier og tematiske kommunedelplaner. Hvilke planer som er førende og hvilke som er oppfølgende innenfor tema går i for liten grad intuitivt fram uten inngående kjennskap til temaområdet. Det er derfor vanskelig å få oversikt og dels også tilgang til strategier og plandokumenter. Det er også en utfordring at nettsiden ikke er komplett eller oppdatert med de sist vedtatte planene på planlisten.

Et tydelig trekk i Stavanger er vektleggingen av utfordringsbeskrivelsene i planer og strategier. Generelt beskrives disse som gode av informantene, og de blir pekt på som svært sentrale i arbeidet med strategier og planer. Dette kan både ha en sammenheng med at Stavanger har et sterkt faglig miljø, men også det nødvendige behovet kommunen har hatt for å klargjøre utfordringer gitt de endringer i samfunnsutfordringer Stavanger har vært igjennom.

Tverrsektorielt samarbeid herunder også tverrfaglig samarbeid er sterkt vektlagt i Stavanger. Informanter peker på at dette også er viktige begrunnelser for omorganiseringen som er under arbeid, men som enkelte også oppfatter kan utfordre det tverrsektorielle samarbeidet. Tilbakemeldingene fra informantene viser også at praksis varierer mye. Generelt peker informantene på at godt tverrsektorielt samarbeid må avklares i oppstartsfasen av plan- og strategiarbeid. Samtidig blir det pekt på at denne type samarbeid er ressurskrevende og må derfor designes på en riktig måte slik at enkeltsektorer ikke «slites ut», og at det går ut over egne primæroppgaver.

Behovet for oversikt over langsiktige investerings- og driftskonsekvenser er understreket av flere informanter, og det vektlegges at arbeidet med en langsiktig drifts- og investeringsanalyse (LDIA) kna være et viktig verktøy for dette.

3.3. Gjennomgående problemstillinger i byene

Situasjonen i byene er ulik, men har også flere gjennomgående problemstillinger som har betydning for å utvikle bedre system og struktur for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå.

Omfanget av samfunnsplaner på tema- og sektornivå

En hypotese i inngangen til samtaler med informanter og gjennomgang av byenes tilgjengelige planoversikt, har vært at byene har for stort omfang av politisk vedtatte samfunnsplaner på tema- og sektornivå. Ut fra tilbakemeldingene fra sektorer og etater i byene, og gjennomgang av byenes planoversikter tilgjengelig for dette prosjektet synes dette ikke å være tilfelle. I det vesentlige oppfatter informantene omfanget av samfunnsplaner på dette nivået å være balansert og nødvendig for utvikling og prioritering av tjenester, forvaltning og utviklingsarbeid. Enkeltinformanter i byene har lagt vekt på at volumet bør tas ned, men dette er imidlertid ikke hovedinntrykket.

Unntaket her er Stavanger. Her vektlegger en stor del av informantene at dokumentomfanget er for stort. Både Stavanger, Bergen og Trondheim har mange planer på planlisten som har vært tilgjengelig. Likevel mener informantene både i Trondheim og Bergen at i hovedsak er ikke omfanget for stort.

Helse, omsorg, sosial og velferd samt miljø, klima og samferdsel er de temaområdene som har flest samfunnsplaner i byene. I Kristiansand er mange planer innen dette temaområdet utarbeidet som interkommunale planer i samarbeide med nabokommuner, og vil komme i tillegg til de planene som er med i denne analysen. I Bergen har temaområdet byutvikling betydelig flere planer enn de andre byene, men årsaken til dette er at dokumenter som kommer under byutvikling i Bergen kommer under miljø, klima og samferdsel i de andre byene.

Bergen skiller seg ut med et høyt antall planer innenfor kultur. Årsaken til dette er ifølge informanter at dette har vært et bevisst valg og prioritering med bakgrunn i langsiktig og sterk satsing på kultur. Bergen har for øvrig drift under byrådsavdelingene, det har ikke Oslo som har bydeler med driftsansvar. Planene i Bergen bli derfor mer konkrete.

Det er svært få tematiske kommunedelplaner¹² i byene. Tilbakemeldinger fra informanter er også at disse gir tyngre prosesser uten at hverken kvalitet eller status i forhold til videre prioritering i økonomiplan skiller seg fra andre tema- og sektorplaner. Dette gjelder informanter fra flere byer.

Nettbasert struktur og tilgjengelighet

Byene har ulike nettbaserte strukturer og tilgjengelighet til dokumenter. Dette varierer mye mellom byene, men generelt er det vanskelig å få tilgang til alle dokumentene som står på planlistene. Dette oppfattes også som en utfordring av mange informanter, og enkelte peker på dette som et demokratisk problem.

Det er også vanskelig å få oversikt over hvilke planer som er underordnet andre innenfor samme sektorområde, og i hvilken grad hele eller deler av dokumentene fortsatt gjelder eller er relevante. I alle byene har det vært planer som det har vært ønskelig å gjennomgå i dette

¹² Temaplaner som behandles etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

prosjektet, men som ikke har vært tilgjengelige, hverken gjennom byenes nettsider eller søk gjennom eksterne søkemotorer. Enkelte dokumenter er bare funnet via søk gjennom eksterne søkemotorer.

Begrepsbruk og funksjonsinnhold

Byene bruker en rekke ulike begreper som strategier, temaplaner, strategiplaner, program, meldinger og handlingsplaner. Informantene i byene oppfatter gjennomgående den ulike bruken av begrepene som vanskelig. Mange vektlegger at det er funksjonsinnholdet i det som utarbeides som er det sentrale, og ikke hva dokumentet heter. Andre peker igjen på at ulik begrepsbruk og forståelse av funksjonsinnhold vanskeliggjør bestillingen av planer og strategier. Som en informant uttrykker det; *det bestilles en strategi, men det er handlingsplan som menes*. Gjennomgangen av funksjonsinnholdet i et utvalg dokumenter viser at det ofte ikke er sammenheng mellom funksjonsinnholdet og hva dokumentet utgir seg for å være.

Dersom det skal etableres bedre struktur, system og oversikt i byenes planarbeid og plandokumenter, må det etableres en forutsigbar forståelse for hvilket funksjonsinnhold et dokument har. Dette er viktig innenfor byene som organisasjon, men også eksternt i forhold til befolkning, næringsliv, interesseorganisasjoner og andre offentlige myndigheter. Etablering av en forutsigbar forståelse er samtidig ikke mulig uten å definere hvilket funksjonsinnhold ulike kategorier dokumenter har. Dette vil trolig også kunne forenkle kommunikasjonen mellom bestiller og utfører av planarbeid.

Meldinger

Alle byene har utarbeidet meldinger enten i form av bystyremeldinger i de parlamentariske byene eller meldinger i formannskapsbyene.

Svært mange av informantene oppfatter meldingenes funksjon som uklar. Dette gjenspeiler også funksjonsgjennomgangen av meldingene. Meldingene spenner fra å være strategier eller temaplaner som vedtas i bystyret i formannskapsbyene, eller som byrådet legger fram til orientering for bystyret i parlamentariske byer¹³, til å være en orientering til bystyret om et særskilt saksfelt¹⁴ i både formannskapsbyene og de parlamentariske byene.

Det er tydelig behov for at byene tar stilling til bruk av og hvilken funksjon meldingene skal ha i byenes samfunnsplanlegging.

Hierarki

Våre funksjonsanalyser av byenes planer og gjennomgang av byenes planstrukturer viser et tydelig behov for mer synlig sammenheng og hierarki når det gjelder strategier, temaplaner og handlingsplaner innenfor ulike temaområder. Hvilke strategier eller temaplaner er overordnet, og hva gir de føringer for.

I flere av byene er det eksempler på gode hierarkiske strukturer for ulike temaområder. Der er det vedtatt strategier eller temaplaner av overordnet karakter som over tid følges opp av

¹³ For eksempel Melding Universitetsbyen og Frivillighetsmelding 2018 i Kristiansand, Melding Universitetsbyen Stavanger, Seniorsmeldingen, Bademeldingen, Bystyremelding sosial mobilitet Oslo.

¹⁴ For eksempel bystyremelding grønn kommune

underliggende temaplaner eller rene handlingsplaner. Dette gir oversikt og forutsigbarhet. Fastere grep om hierarki kan både gi bedre oversikt og bidra til å redusere planbehovet.

Også tilbakemeldinger fra informanter peker på dette. Klima- og energistrategien i kombinasjon med klimabudsjettet direkte koblet til økonomiplanen i Oslo er et eksempel. Arbeidet med en ny planstruktur for helse- og omsorgsområder med en overbyggende strategi i Stavanger er et annet.

Byene har, med noen variasjon, tunge rullerende behovsplaner for sosial infrastruktur innen helse og velferd, skole og dels barnehage. Dette er i flere av byene planer med faste strukturer, rulling hvert annet år, og som gir god oversikt og forutsigbarhet.

Gamle og utdaterte planer framheves som en utfordring av mange informanter. For mange oppfattes det som uklart hva som gjelder, og det pekes på at planer må i større grad utgå eller oppheves når det kommer ny innenfor samme område. Samtidig pekes det på at ofte er det elementer i gamle planer som fortsatt bør gjelde, slik at de ikke bare kan avløses eller utgå i sin helhet.

Diskusjonen om bedre avvikling av gamle planer er også en diskusjon om oversikt og hierarki. Jo bedre et temaområde har samfunnsplaner med et tydelig hierarki, jo enklere blir det å se sammenhengen mellom overordnede strategier eller temaplaner med lengre levetid, og underliggende temaplaner eller handlingsplaner med kortere levetid og tidshorison. Nye overordnede strategier og temaplaner bør alltid erstatte gamle i sin helhet for å gi god oversikt.

Tverrsektorielle perspektiv

Tverrsektorielle og tverrfaglige perspektiver framheves som viktig i alle byene. I praksis er det grader av tverrsektorielt og tverrfaglig perspektiv i svært mange tema- og sektorplaner. For byene er det derfor trolig ikke tjenlig å definere tverrsektorielle planer som en egen kategori, men at fokus settes på ulik grad av tverrsektorielle og tverrfaglige perspektiv.

Informasjon fra informantene i byene viser at gode grep om tverrsektorielle og tverrfaglige perspektiv er knyttet til en rekke faktorer som organisering, tid og ressurser til å prioritere oppgaver ut over primæroppgaver, vilje, erfaring og kjennskap i organisasjonen med videre. Dette er følgelig svært komplekse sammenhenger.

En gjennomgående faktor som framheves er de tidlige fasene når planer bestilles, designes og startes opp. Våre analyser tilsier at det er her de sentrale grepene må tas for å sikre at tverrsektorielle perspektiv ivaretas på en god måte.

Omfattende plandokumenter

Mange informanter peker på at dokumentene blir for omfattende med store tekstvolum og for lite tydelighet. Planene blir vanskelig tilgjengelige og fungerer ikke etter hensikten. Flere peker på at mye av årsaken til dette er reelle eller følte forventninger til hva en strategi eller temaplan skal være og et sterkt faglig fokus. Ofte inneholder planene for mye informasjon.

Dokumentgjennomgangen i dette FoU prosjektet viser en stor variasjon i hvordan dokumenter bygges opp og hvor omfattende de er. Mange strategier og temaplaner er korte og konsise og godt bygget opp.

Oppdatering av dokumenter etter høring

Diskusjonssamlingene i enkelte av byene viste at mange samfunnsplaner på tema- og sektornivå ikke blir oppdatert etter høring. Høringsutgaven sammen med saksframlegget og det politiske vedtaket blir da den endelige strategien eller temaplanen som skal legges til grunn for oppfølging. I diskusjonene ble dette pekt på som utfordrende av flere. Dette bekrefter også utfordringene i å finne nettbaserte utgaver av endelig vedtatte samfunnsplaner.

4. SAMMENHENGENE FRA SAMFUNNSDEL TIL ØKONOMIPLAN

Sammenhengene fra kommuneplanens samfunnsdel til økonomiplan med kommuneplanens handlingsdel oppfattes generelt som en utfordrende del av samfunnsplanleggingen i storbyene.

Prosessene med samfunnsdelen er krevende i store organisasjoner som storbyene, med omfattende behov for samarbeid og medvirkning. Samfunnsdelen må videre være relevant for det nye bystyret om den skal gi føringer for økonomiplanen og øvrig samfunnsplanlegging, og må derfor i utgangspunktet vedtas tidlig i valgperioden. Dette gir et tidsdilemma.

Kravene i plan- og bygningsloven er omfattende for storbyene det første året av valgperioden i denne konteksten. Byene skal ha vedtatt ny planstrategi innen et år etter bystyrets konstituering, og en ny samfunnsdel må være langt på vei gjennomført dersom dette bestemmes i planstrategien. Som en del av prosessen med samfunnsdelen må byene ha behandlet et planprogram med 6 ukers høring og etterfølgende saksbehandling før det fastsettes som prosessledende dokument for revisjonsarbeidet. Samtidig skal det legges politiske mål og føringer for den første økonomiplanen med kommuneplanens handlingsdel det nye bystyret har ansvaret for. Disse målene skal bygge på samfunnsdelen.

4.1. Karakteristika ved byenes samfunnsdel og handlingsdel

I dette kapitlet er det gitt en sammenlignende gjennomgang av sentrale karakteristika ved kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel i byene. Grunnlaget er vedtatt samfunnsdel eller samfunnsdel der vedtak er nært forestående (Oslo), og handlings- og økonomiplan for perioden 2018-2021.

4.1.1. Samfunnsdelen

I tabell 4.1.1 er det gitt en sammenlignende oversikt over karakteristika ved samfunnsdelen i de 5 byene. Oslo har en samfunnsdel som er til sluttbehandling¹⁵ som er lagt til grunn her. Tas det utgangspunkt i hovedinnholdet og innretningen av samfunnsdelene viser gjennomgangen noen felles trekk.

Alle byene har en målstruktur i samfunnsdelen med en overbyggende visjon, satsingsområder eller hovedmål, underliggende mål samt strategier¹⁶ eller oppgaver som skal gjøres for å nå mål. Stavanger har en omfattende mål- og strategistruktur.

Oslo, Kristiansand og Stavanger har en egen byutviklings- og arealstrategi med strategiske arealkart eller illustrasjoner i samfunnsdelen. Stavanger har også en samlet kommuneplan med samfunnsdel og arealdel. Klima og samordnet areal- og transport er sentrale tema i alle byenes byutviklingsstrategier. I Bergen og Trondheim er byutviklingsstrategien integrert i samfunnsdelens mål og strategier.

Oslo er den eneste av byene som har en direkte kobling mellom politikk i planstrategi ved at samfunnsdelen følger opp definerte temaområder i form av visjon og fokusområder lagt i planstrategien med direkte kobling til byrådsplattformen.

¹⁵ Det er valgt å legge forslaget til grunn her, og ikke den vedtatte samfunnsdelen fra 2015 fordi også økonomiplan for 2018-21 er koblet til dette forslaget.

¹⁶ Med strategi menes her hva som skal gjøres for å nå mål, ikke hvordan (tiltak)

	Oslo	Bergen	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Vedtatt år	Under slutt-behandling	Juni 2015	September 2017	September 2010	Juni 2015
Direkte kobling til definerte tema-områder i planstrategi	Ja, følger opp definerte temaområder i planstrategi	Nei	Nei	Ja, henviser til hovedutfordringer i planstrategi	Nei
Med arealdel	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Med egen byutviklingsstrategi	Ja, med arealstrategi og strategisk arealkart	Nei, integrert i mål og strategier	Ja, overordnet arealstrategi med prinsippkart	Nei, integrert i mål og strategier	Ja
Med kortfattet utfordringsbeskrivelse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, mer utfyllende enn øvrige byer
Visjon	<i>Grønnere, varmere, mer skapende med plass til alle</i>	<i>En aktiv og attraktiv by</i>	<i>En skapende by med ambisjoner</i>	<i>Store lille Trondheim!</i>	<i>Sammen for en levende by</i>
Satsingsområder eller hovedmål	Følger av visjonen	Følger av visjonen	4 hovedsatsingsområder	4 hovedmål	5 -hoved (langsiktige) mål
Mål under satsingsområder eller hovedmål	5 hovedmål for hver av de fire satsingsområdene i visjonen	5 og 4 hovedmål for hver av de to fokusområdene i visjonen	3 hovedmål for hvert satsingsområde	5-8 delmål under hvert hovedmål	2-9 delmål under hvert hovedmål, med 1-4 mål under hvert delmål
Strategier	Hovedmålene fulgt opp med «hvordan kommer vi dit»	5-6 strategier under hvert hovedmål	3-7 strategier under hvert hovedmål	2-5 strategier under hvert delmål	2-14 strategier under hvert langsiktig mål
Forklarende kobling til økonomiplan	Nei	Nei	Ja, med henvisning til handlingsprogrammet	Ja, med henvisning til handlings- og økonomiplan	Ja, med henvisning til handlingsdel knyttet til økonomiplan

Tabell 4.1.1 Sammenlignende oversikt over karakteristika ved samfunnsdelen i byene.

4.1.2. Handlingsdelen

Som det går fram av kapittel 2 defineres handlingsdelen her som økonomiplan som på en overbyggende og integrert måte viser hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen følges opp. Dette er i samsvar med den nye kommunelovens bestemmelser/intenderte bestemmelser og har to dimensjoner;

- *Handlingsdelens innhold i økonomiplanen som dokument*, det vil si hvordan det synliggjøres at samfunnsdelens satsingsområder og mål følges opp i selve dokumentet.
- *Organisatorisk*, det vil si hvordan den kommunale organisasjonen velger å forholde seg til satsingsområder og mål i samfunnsdelen

I denne gjennomgangen er det sett på handlingsdelen i økonomiplanen som dokument. I kapittel 4.1.4 tas forholdet til det organisatoriske, opp med bakgrunn i informasjon fra informanter i byene.

Byenes innretting av handlingsdelen

I gjennomgangen her er det ikke tatt hensyn til hva byene har valgt å kalle dokumentene, kun det funksjonelle innholdet. Det er handlings- og økonomiplan (HØP) for perioden 2018-2021 som er lagt til grunn for alle byene.

I Oslo kalles dokumentet økonomiplan (Sak 1), men er også en handlingsdel til samfunnsdelen (KPS) slik det er definert her. Den nye samfunnsdelen var ikke endelig vedtatt da økonomiplanen ble utarbeidet, men det har vært kjørt som parallelle prosesser. Handlingsdelen i Oslo karakteriseres av en sterk overbyggende kobling til samfunnsdelen, men svak kobling på sektornivå. Handlingsdelen i Oslo er den eneste i byene som gir en synlig kobling mellom visjon/fokusområder i KPS og økonomiplanens hovedprioriteringer. I Oslo er det ikke synlig sektorvis oppfølging av mål i KPS.

I Kristiansand har handlingsdelen både en overordnet og sektorvis kobling til mål i KPS. For sektorene er det avgrenset (men ikke begrunnet) hvilke satsingsområder og mål i KPS de har ansvar for. Videre er det utarbeidet periodemål og detaljerte indikatorer for disse satsingsområdene.

Trondheim har mye av den samme tilnærmingen som Kristiansand, men her er det en tydelig sektoravklaring av hvilke mål i KPS som angår de enkelte sektorene, og indikatorene knyttet til periodemålene er ikke så detaljerte som i Kristiansand. Trondheim har i tidligere handlings- og økonomiplan hatt en god overbygning til hovedmålene i KPS. Denne er tatt ut i handlings- og økonomiplanen for 2018-2021.

Som det går fram av tabell 4.2.2 har Bergen og Stavanger ikke handlingsdel slik det er definert her. Bergen har en godt strukturert økonomiplan med en tydelig sammenheng mellom overordnede mål, hvilke mål og indikatorer det avleder og omtale av virkemidler for å nå målene. Likevel vil ikke dette utgjøre kommuneplanens handlingsdel fordi det ikke er samfunnsdelens mål som er lagt til grunn som overordnede mål.

	Oslo	Bergen	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Tittel	Byrådets forslag til budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021 (SAK 1)	Byrådets forslag til handlings- og økonomiplan 2018-2021/ Budsjett 2018	Handlingsprogram 2018-2021	Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan Budsjett 2018	Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2018-2021
Oppgitt innhold	Økonomiplan Årsbudsjett	Handlings- og økonomiplan Årsbudsjett	KP handl.del Økonomiplan Årsbudsjett Planprogram for planer (oppfølging av vedtatt planstrategi)	Handlings- og økonomiplan Årsbudsjett	Handlings- og økonomiplan Årsbudsjett
Synlig kobling til KPS	Ja, i hovedoppbygning og omtale av hovedprioriteringer	Nei	Ja, innledende overordnet og i sektordel	Ja, men kun i sektordel	Nei, kommuneplanen er kun omtalt som dokument
Metode for oppfølging av KPS	Omtale av økonomiske prioriteringer innenfor de 4 fokusområdene i visjonen i KPS	-	Avgrensning av satsingsområder og mål i KPS for sektorområder Periodemål og detaljerte indikatorer for disse satsingsområdene og målene.	Sektorklaring av hvilke delmål i KPS de har ansvar for. Periodemål og indikatorer for disse delmålene.	-
Synlig sektorvis oppfølging av KPS	Ikke direkte. Innledende henvisning til visjon i sektorkapitler	Nei	Ja, gjennom periodemål og detaljerte indikatorer for satsingsområder i KPS som angår sektoren	Ja, gjennom periodemål og indikatorer for delmål i KPS som angår sektoren	Nei
Synlig kobling mellom mål i KPS og økonomiske hovedprioriteringer	Ja, direkte gjennom omtale av økonomiske hovedprioriteringer innenfor de 4 fokusområdene i visjonen i KPS	Nei	Nei	Nei	Nei

Tabell 4.2.2 Sammenlignende oversikt over karakteristika ved handlings- og økonomiplanene i byene.

4.2. Oppfatninger om samfunnsdelen og koblingen til økonomiplanen

Det er gjennomført 102 intervjuer med i hovedsak ledere i sektorene og etater i de 5 storbyene. I denne delen av rapporten er det gitt en sammenstilling av informantenes syn på samfunnsdelen og forholdet til økonomiplanen. Sektorenes planlegging er omtalt i første delrapport. Hver by blir omtalt for seg, med en sammenfatning på tvers av byene til slutt i kapitlet. I omtalen er det brukt forkortelsene KPS for kommuneplanens samfunnsdel og HØP for handlings- og økonomiplan.

Oslo

Informantene i Oslo er delte i oppfatningen av hvordan de bruker KPS og hvilken posisjon den har i organisasjonen. Av dem som bruker KPS er det særlig målene i planen som trekkes frem. Flere av informantene sier at de ikke har et sterkt forhold til den. Noen av informantene mener de ser en endring i bruken og legitimiteten til KPS etter 2015 og det er mer entusiasme for samfunnsdelen nå enn tidligere. Flere jobber bevisst for å gi den en overordnet posisjon; *«Vi jobber bevisst med KPS. Har en egen gruppe med alle seksjonene der vi jobber med KPS. Vi beveger oss i retning av at KPS skal være på topp i hierarkiet.»*

Men selv om informantene mener den ikke er så mye i bruk, er det viktig for dem at deres område nevnes i planen. Dette gjelder ikke minst de ikke- lovpålagte områdene som næring og kultur, men også for lovpålagte områdene som blant annet samfunnsikkerhet, arealplanlegging og helse. En av dem sier: *«KPS er for bred og omfattende, men våre områder må være omtalt der for ikke å bli glemt.»* En annen; *«Det har vært en kamp for å få være med tidlig i prosessene og det har vært en kamp å få komme inn i KPS også. Vi er avhengig av å bli nevnt i overordnede dokument, avgjørende for at vi skal kunne jobbe målrettet frem mot mål.»*

Byutviklingsstrategiene i samfunnsdelen er det flere av informantene som er opptatt av. En av dem problematiserer at dette også går utover tiden: *«den burde kanskje ikke inneholde byutviklingsstrategien dersom den skal vedtas fort. Flest er opptatt av areal. Det er der de fleste innspillene kommer. Det er mange ulike meninger.»* Den detaljerte strategien kombinert med SMS- varslings, gjorde at man fikk inn mange innspill som var vanskelig å håndtere. Flere andre påpeker at det kan være nyttig med byutviklingsstrategi i KPS men at de ble altfor detaljerte i denne utgaven av KPS: *«Byutviklingsstrategien har en viktig funksjon i å oversette samfunnsdelen til arealdelen. Viktig også for ulike deler av organisasjonen som jobber med areal, men byutviklingsstrategien ble for detaljert.»* Flere peker på at strategien burde være enklere utformet og mer overordnet. Den kunne være verbal med en enkel skisse. Store samferdselsprosjekt som man vet kommer kunne også vært med.

Utarbeiding av samfunnsdelen oppfattes som en tung prosess. Tiden den tar gjør også at den risikerer å miste sin aktualitet. Flere av informantene er opptatt av at dersom samfunnsdelen skal kunne ha en styrende funksjon må revideringen skje fort og den må vedtas tidlig i valgperioden. Dette mener de fungerte godt i denne revisjonen; *«Planstrategien og KPS er viktig at begynner tidlig i valgperioden. Det gir politikerne grunnlag til å diskutere viktige ting. Det var viktig for oss at vi fikk begynt tidlig med KPS. Det har fungert godt»* Videre blir det fremhevet viktigheten av at KPS er forankret i det gjeldene bystyret: *«Planer vedtatt av det forrige bystyret er en utfordring for det nye bystyret»*

Økonomiplanen beskrives som den som virkelig styrer og at dette også kan skyldes den tunge prosessen det er å utarbeide KPS; *«Formelt har vi en grei planstruktur med KPS på toppen. Men KPS har en så tung prosess at det blir økonomiplanen som er den mest styrende strategisk sett. KPS kommer for sent»* Dette har Oslo kommune prøvd å endre på ved å legge KPS som

enda ikke er vedtatt til grunn for økonomiplanen; «I 2017 kjørte vi KPS og ØP parallelt. Det ble en god sammenheng mellom dokumentene. Den vedtatte ØP tar opp i seg politikken lenge før KPS blir vedtatt. Informantene ser imidlertid ulikt på om det er en tydelig kobling eller ei; «I planstrategien står det helt tydelig at ØP er handlingsdelen til KPS. Den koblingen er ikke så tydelig som det står der», «Det er ikke en 1:1 kobling mellom ØP og KPS, men ambisjonene ligger der. Det relateres mer til byrådsrklæringen enn til KPS» og «det er ikke en åpenbar sammenheng mellom KPS og budsjettet. Det er en struktursammenheng» Dette ulike synet på kobling kan muligens forklares med at man har knyttet budsjettet opp til KPS som ikke er vedtatt og ikke til samfunnsdelen som ble vedtatt i 2015.

Økonomiplanen inneholder mål og indikatorer. For mange oppleves dette som konstruktivt fordi de mener kommunen har godt av å bli målt. Målene settes sammen med politikerne og oppleves å ha en sammenheng med prioriteringene i budsjettet. Andre problematiserer arbeidet med mål og indikatorer og mener at man blir fanget av strukturen og finner det vanskelig å lage mål innenfor sitt område. For eksempel oppleves dette krevende innenfor helse og velferd. En annen av informantene påpeker at det blir for lite fokus på det tverrsektorielle når hver sektor med sin byråd setter egne mål.

Bergen

Samfunnsdelen i Bergen blir beskrevet som godt mottatt, kjent og brukt. Flertallet av informantene beskriver prosessen som god og at den har hatt en samordnende effekt i kommunen. Informantene kommer med utsagn som «KPS har virket positivt og er en samlende plan», «ledende dokument, som også har fått konsekvenser for hvordan vi har organisert oss i byrådsavdelingen», «Den er viktig. Den gir oss legitimitet og hjelper oss å gå i takt» og «Den gir oss de overordnede føringene. Politikerne kjenner seg også godt igjen i den» Denne forankringen gjelder på tvers av byrådsavdelingene og fag. Av begreper fra planen som har festet seg i organisasjonen, nevnes spesielt Gåbyen, men også at den har tydelige intensjoner på det grønne og på kommunen som aktør.

Flere av informantene påpeker likevel at den er utfordrende å styre etter fordi de opplever den som for rund og for generell med mål som ikke er særskilte for Bergen. En av dem sier: «Er til dels samlende for kommunen, men den er litt ufarlig. Den handler om gåbyen og fortetting, noe alle er enige i. Den gir noen føringer, men det er føringer som gjelder i samfunnet og som det er enighet rundt. Den har tatt mange hensyn. Den er ikke utfordrende, men et sted du kan hente argumenter for å styrke sakene med» En annen sier: «Vi bruker den ikke så mye. Klarer ikke å hente så mye ut av den. (...) Vi kjenner oss igjen i den, men den gir oss ikke så mye retning».

Planen ble vedtatt av det forrige byrådet, og informantene har ulikt syn på hva det har å si for planen som styringsdokument. Mens enkelte mener at det er en styrke at den er vedtatt bredt politisk og i forrige periode, mener andre at dette er utfordrende med tanke på forankringen.

Samfunnsdelen i Bergen ble vedtatt i 2015 etter en lang periode uten samfunnsdel, og flere av informantene påpeker at KPS bærer preg av at man gjør dette for første gang. Byrådsplattformen har, ifølge informantene, lenge fungert som samfunnsdelen. Dette har for noen opplevdes som en utfordring, fordi man ikke har hatt noe samlende for kommunen som er vedtatt i bystyret; «Siste KPS var fra 1996. Etter dette har man bare styrt etter byrådsplattformen. Det tok mange år før de skjønnte at man trenger en KPS. En byrådsplattform er jo ikke forankret i bystyret, så vi hadde ingenting felles som var forankret der»

Byrådsplattformen er fortsatt et viktig styrende element og for noen oppleves ikke KPS som relevant; «KPS er litt pliktløp. Jeg forholder meg ikke til den. den er ikke levende. Det jeg har liggende på pulten er den politiske plattformen og fagplanene. Den politiske plattformen har jeg sikkert lest 20 ganger og googlet ordene i den. hva betyr det?» Hvorfor skal jeg forholde meg til KPS? Den har ingen innvirkning. Vi trenger ikke forholde oss til hvis det ikke er relevant» Andre ser en klar sammenheng mellom KPS og byrådsplattformen og ser sistnevnte som en operasjonalisering av KPS. Mens samfunnsplanen er dynamisk og gir retning, blir plattformen brukt som avsjekk mot byråden.

At byrådsplattformen lenge har fungert som kommuneplanens samfunnsdel gjenspeiler seg også i måten økonomiplanen er bygget opp. Det er ikke en kobling opp mot samfunnsdelen, men mot de tre grunnpilarene i byrådsplattformen. I følge informanter fra økonomi, ble denne beslutningen tatt politisk. For enkelte av informantene er dette uproblematisk da de mener at byrådsplattformen er en operasjonalisering av kommuneplanen og at det dermed er en god kobling. Andre kunne derimot ønske seg at økonomiplanen i mye større grad svarte ut kommuneplanen; «Flere har spurt etter koblingen. Vi prøvde oss på en tettere kobling med KPS. Nå er den nært knyttet til byrådsplattformen. Det er ikke nødvendigvis motstrid. Jeg er ikke så bekymret for det. Dersom vi skulle gjort koblingen veldig tydelig, måtte vi også vært tydelig på de dilemmaene som er der. Budsjettet er knyttet til kommunen som bedrift og ikke så mye til rollen som samfunnsutvikler. Kanskje måtte man vært tydeligere på at man tar noen prioriteringer som vil være gode på lang sikt og ikke på kort sikt»

HØP oppleves som et politisk dokument som viser retning. Politikerne diskuterer også til en viss grad målene som er satt i økonomiplanen. Flere av informantene sier at målene i HØP kommer fra politiske vedtak og sektorenes temaplaner og at det er en god kobling her. Mange uttrykker imidlertid at arbeidet med mål og rapportering på mål oppleves som noe det blir bare mer av, tar mye tid og at man ikke måler det som er relevant. Når det gjelder temaplanenes kobling, oppleves den som særlig viktig fordi man gjennom planarbeid skaper forventninger til det kommunen skal gjøre og det er i økonomiplanen de reelle kronene kommer.

Trondheim

Det er et gjennomgående trekk at informantene i Trondheim vektlegger at samfunnsdelen er godt forankret i organisasjonen. Det synes å være stor enighet om samfunnsdelens posisjon. Det er særlig de fire hovedmålene som trekkes frem. De oppleves som styrende for virksomheten. En av informantene sier: «Målene og satsingsområdene er det høy bevissthet om. Opplever at de er inspirerende.» En annen sier: «Jeg har et sterkt forhold til samfunnsdelen. Liker den godt. Vi har 4 hovedmål og de er gode å forholde seg til. Den er mye bedre enn den forrige» Samfunnsdelen oppleves videre å ha god struktur og hierarki.

Flere av avdelingene har noen mål som de mener angår særlig dem, og som blir ledende for mye av arbeidet de gjør. Byutvikling trekker særlig frem målet om at det skal være lett å leve miljøvennlig, mens informantene innenfor helse trekker frem målet om at Trondheim skal være en god by å bli gammel i, og betegner det som et slags mantra innenfor sektoren. Innenfor temaområdet næring og innovasjon fremheves viktigheten av å ha et mål i kommunens overordnede planverk for temaet de arbeider innenfor. «Samfunnsdelen er anerkjent. Målet om kunnskapsby har vært en stor seier. Oppgaven er å ta det ned til handling. Vi bruker målet for alt det er verdt»

Selv om de fleste informantene fremhever at de langsiktige målene har vært gode å jobbe etter, mener de nå at det er på tide med en revisjon av samfunnsdelen. Man ser at det er enkelte elementer den ikke tar opp i seg og at samfunnet har endret seg i løpet av disse årene. Revidering har vært oppe til vurdering i planstrategien, men man har nå ønsket å vente til kommunesammenslåingen.

Til tross for at samfunnsdelen snart er 10 år, oppleves den fremdeles å ha en god funksjon i organisasjonen. En av informantene sier *«kommuneplanens samfunnsdel kan ofte havne i en skuff, men her holder vi den levende.»* Samfunnsdelens posisjon opprettholdes ikke av seg selv, og flere av informantene sier de har jobbet mye med dette. Sentrale element i dette har vært å sikre en god sammenheng mellom samfunnsdelen og annet planverk i sektorene, bruke avtalene med enhetslederne og ikke minst at den har en god sammenheng med økonomiplanen, der de ulike sektorene må svare ut samfunnsdelens mål.

Styrken i handlings- og økonomiplanen i Trondheim, er ifølge informantene, at i den tas samfunnsutfordringene ned og det konkretiserer hva man skal jobbe med. Handlings- og økonomiplanen blir beskrevet som kjernen i maskineriet. Den tar opp i seg utfordringsbilde, statlige direktiver, politiske vedtak som skal følges opp, temaplanene og svarer ut samfunnsdelens mål.

Et gjennomgående tema blant informantene er mål og indikatorer. Dette gjøres ulikt i sektorene og flere av informantene skisserer dette arbeidet som utfordrende og ressurskrevende å gjøre alle virksomheter inn i målbare former. *«Skal alle bruke den samme formen? Alle skal ha mål og indikatorer. Kanskje burde vi gjort det ulikt fordi det er ulikt i avdelingene. Det er både styrker og svakheter med det.»*

Målstyring er viktig for administrasjonen, men de opplever ikke at politikerne er opptatt av dette. En av dem sier: *«For administrasjonen er det viktig, men det burde også vært det for politikerne»* En annen stiller spørsmålet om det er rett å bruke plass på det i økonomiplanene: *«Politikerne bruker ikke mål og indikatorer. Hvem er de for da? Indikatorene er jo der for å vise rett vei, hvorfor er de da i økonomiplanen?»* En tredje påpeker også at det kanskje burde lages en lightversjon av økonomiplanen som i mindre grad er et tjenstedokument.

Mens de fleste informantene mener det er en god kobling mellom KPS og HØP, er de delte i synet på koblingen mellom temaplanene og HØP. Noen mener denne koblingen er god, mens andre mener den er manglende eller tilfeldig. En av dem sier: *«Vi burde hatt en gjennomgang av hvordan vi jobber med temaplanene opp mot økonomiplanen i et gjennomføringsperspektiv. Det er litt for tilfeldig. Man blir litt for ambisiøs på det ene feltet og glemmer litt å se på helheten»*

Stavanger

I Stavanger er kommuneplanen under stadig revisjon og prosessen er pågående. Det er derfor naturlig at informantene er opptatt av prosessen til kommuneplanen i samtalene. Informantene trekker frem den gode tverrfaglige arenaen som arbeidet med kommuneplanen danner og at dette er noe som har utviklet seg til det bedre de siste årene.

Den stadige rulleringen av kommuneplanen blir imidlertid trukket frem som veldig ressurskrevende. En av informantene sier: *«Det brukes i dag over 10 000 timer for å revidere kommuneplanen. Er det verdt det? I tillegg brukes det for lang tid»* Arbeidet med ny

kommuneplan starter ikke lenge etter at kommuneplanen er vedtatt. Flere av informantene problematiserer dette: *Kommuneplanen har lang tradisjon i Stavanger. Prosessene går seint og det har vært lite fornyelse. Det er behov for å se på organiseringen av kommuneplanarbeidet»* En annen sier: *«Kommuneplanen rulleres hele tiden. Det er en del justeringer. Vi mente at denne gangen kunne vi ha en pause, at vi kunne klare oss med den vi hadde. Det krever mye ressurser å rullere hele tiden, fra hele organisasjonen»*. At prosessen tar lang tid, kan også føre til at kommuneplanen ikke tar opp i seg det som er aktuelt, men riskerer å bli utdatert før den er vedtatt. *«Prosesen med KPS tar lang tid. Det er utmattende for hele organisasjonen at det tar så lang tid. I tillegg kan utfordringene bli utdatert for eksempel med tanke på befolkningsutvikling, teknologi og type tjeneste kommunen skal tilby.»*

Når det gjelder den vedtatte kommuneplanens posisjon i organisasjonen blir det trukket frem at begrepet om tidlig innsats har satt seg, blant annet blir dette nevnt av informanter fra organisasjon og IT og skole og barnehage. Andre trekker fram folkehelse og samfunnsikkerhet som viktige føringer, og fokuset på klima og samfunnsikkerhet har ført til et større engasjement i sektorene til å utarbeide ROS –analyser og gjennomføre øvelser. Flere av informantene sier at samfunnsdelen ikke er noe de bruker og at den ikke er så godt kjent ute i organisasjonen. De opplever den som rund og lite styrende. *«KPS er veldig overordnet, ingen kan være uenig i det som står der, men man kan gjøre hva som helst og være innenfor»* En annen sier: *«vi kan bare ta ut generelle overordnede mål som gir lite for sektoren»* Enkelte påpeker at kommuneplanen er plassert for langt nede i organisasjonen og at det er behov for at den forankres bedre i toppledelsen for at den skal kunne være et styrende dokument, i tillegg blir plasseringen i byutvikling problematisert;

«KPS fungerer dårlig. Hvorvidt er KPS et styringsdokument? Tar vi ut potensialet? KPS er plassert i byutvikling. Er det hensiktsmessig? Argumentet er at KPS er organisert som et prosjekt. Det er en fordel for KPA. Arealdelen har «vunnet» plasseringen»

Det synes som en viktig faktor for sektorene å få forankret «sine områder» i kommuneplanens samfunnsdel: *«KPS – det er litt kamp om hva som skal stå nevnt først. Handler om verdsetting og synliggjøring»* Hva som kommer med i kommuneplanen synes å være en gjensidig påvirkning fra temaplanene og samfunnsdelen. Det er viktig å være med tidlig i prosessen; *«der er vi inne helt fra begynnelsen. Vi vil ikke være salt som de strør på mot slutten av prosessen. Fra begynnelsen er det mye bedre. Da har vi noe å si»*

Utfordringsbildet står sentralt i handlings- og økonomiplanen i Stavanger. Grunnet store omskiftninger i samfunnet ble det krevende å knytte HØP opp til KPS som ikke hadde fanget samfunnsendringene *«Målene er spissere enn i kommuneplanen. De er så lite målbare. Målene blir utarbeidet i stab. Tar utgangspunkt i utfordringene. HØP –ordene spiller på planstrategien. Der er det en kobling. Det var vanskelig å koble opp mot KPS fordi utviklingsbildet ikke stemte. Det er jo egentlig ikke vekst i regionen nå. Vi kan ikke planlegge for barnehager i områder der ingen kommer til å flytte inn. Vi har hatt gode tjenester, brukt mye. Nå rigger vi ned.»* Denne endringen i utfordringsbildet er flere av informantene opptatt av. En av dem fremhever at dette også har ført til at HØP er blitt et mer styrende dokument enn det har vært tidligere. *«HØP har gått fra å være en opplisting til å vise retning. Vi er blitt tvunget til det. Vi er ikke lenger en kommune som har råd til alt. Vi er nødt til å prioritere.»*

HØP oppleves å henge godt sammen med behovet. Prioriteringene settes etter nye nasjonale føringer som krever tiltak, politiske innspill og temaplaner. En av informantene beskriver silingen slik: *«Hvor viktig er planene? Økonomi stiller de vanskelige spørsmålene. Politiske vedtak i sektorplaner og andre vedtak trekkes frem, de nyeste tema/sektorplanene trekkes frem. Det betyr mer enn samfunnsdelen»* Temaplanenes betydning for prioriteringene blir bekreftet av en annen: *«Vi er tett inn på arbeidet med HØP og gir innspill som en del av en investeringsgruppe. Innspill kommer via planer, nye oppdøkkende ting og politiske innspill. Den bystyrebehandlede fagplanen er likevel det viktigste verktøyet.»*

Kristiansand

Kristiansands nye samfunnsdel oppleves som veldig god av informantene. Den blir kalt «et svennestykke» og betegnes som lettfattelig og tydelig. En beskriver den slik: *«Den er veldig god. Må ha det enkle for å forstå det kompliserte. KPS har forståelig språk og et oppsett som henvender seg ut»* Flere påpeker at den er overordnet, og at dette vil kreve mer av de underliggende planene.

Proessen med å utarbeide planen har gått fort, men oppleves med få unntak, å ha vært involverende og god. En av styrkene er at man har jobbet godt med retningsvalg og at man har tenkt på handlingsprogrammet under utarbeidelsen; *«Det har vært en god medvirkning selv om det har gått fort. Sektoren hadde forholdet til handlingsprogrammet med seg når det ble jobbet med retningsmål i KPS. Det ble et sterkere fokus på som gjelder sektoren i KPS, men det ble ikke noen sektorkamp, men en del av noe større.»*

Handlings- og økonomiplanen, kalt handlingsprogrammet i Kristiansand, oppleves å ha en god kobling til samfunnsdelen. Koblingen ble gjort før planen var vedtatt, slik at handlingsprogrammet svarer ut den nye samfunnsdelen.

Arbeidet med Handlingsprogrammet oppleves å være veldig langt og omfattende. Det er gjennomgående blant informantene i Kristiansand at det stilles spørsmål om hvordan mål og indikatorer blir brukt. En informant sier: *«Betraktes som en stor maskin. Lite diskusjon om den fungerer godt eller dårlig. Spørsmål til indikatorbruken. Indikatorer brukes fordi det er der det kan skaffes data. Hva er da begrunnelsen for valg av indikatorer.»*

En annen beskriver handlingsprogrammet og problematiserer at det er lite tilpasset innbyggerne og vanskelig å forstå; *«Handlingsprogrammet har god kobling til KPS. Men vi har indikatorer på alt mulig. Noe er greit å måle som for eksempel sykefravær. Hele dokumentet er lite pedagogisk. Favner altfor bredt. Mye vi har behov for å synliggjøre. Økonomi vil gjerne endre på dette. vil vi skal spisse mer. gjøre det enklere. Handlingsprogrammet er lite tilpasset innbyggerne. Vanskelig å lese og forstå. Også for oss som er vant til det. Bør tilpasses innbyggerne, mindre dokument, mer pedagogisk. Kanskje legge mye av informasjonen i årsrapport istedenfor. Det blir en evig kamp om å finne på noe nytt, når det bare skal omfatte det nye. Mener indikatorene bør stå over flere år.»*

Informantene opplever at målene og indikatorene synes å være mest for administrasjonen og noe politikerne er lite opptatt av. For å kunne få til et lettere og mer spisset dokument, er det flere som tar til orde for at deler av mål og indikator-arbeidet kan flyttes til årsrapporteringen.

Sammenfatning

Samfunnsdelen har en ulik funksjon som styringsverktøy og kobling til økonomiplanen i de fem byene. Trondheim sin samfunnsdel er den eldste i byene, men den er også den av

samfunnsdelene ved siden av Kristiansand som synes å være best forankret i organisasjonen. Informantene opplever i stor grad at den gir retning til arbeidet i kommunen og dette gjelder hovedsakelig de fire hovedmålene. Trondheim kommunes suksess ser ut til å ligge i at kommuneplanen holdes varm over tid. Målene svares ut i handlings- og økonomiplan, inngår i avtalen med enhetsledere og brukes som overordnede føringer i andre planer. Det er likevel enighet om at planen nå bør revideres. Det har vært et stabilt styre over lang tid i Trondheim, men det kan likevel være grunn til å sette spørsmålsteget ved hvor godt samfunnsdelen er forankret i det sittende bystyret og gjenspeiler deres politikk.

I Stavanger er samfunnsdelen under kontinuerlig rullering og her fremstår prosessen som det viktige og samfunnsdelens styringsfunksjon er ikke så tydelig. Dette viser seg i svarene fra informantene, men også i den manglende koblingen opp mot handlings- og økonomiplanen. På den annen side opplever de en god kobling mellom temaplaner og HØP. I Stavanger tillegges utfordringsbeskrivelsene stor plass. Vedtatte samfunnsdel oppleves å ikke gjenspeile endringene som har skjedd i samfunnet og er heller ikke dermed like relevant for HØP.

For byene med nye eller pågående arbeid med samfunnsdel er informantene opptatt av planprosessen. I Bergen fremheves samordningsarenaen den har skapt, i Oslo blir det trukket frem at byutviklingsstrategiene har gjort at en ellers effektiv prosess har stoppet opp, og i Kristiansand fremheves prosessen som rask og god.

For mange av sektorene i byene er det viktig at deres område vises i samfunnsdelen. Dette gjør seg særlig gjeldene i ikke-lovpålagte oppgaver som kultur og næring, der denne typen forankring synes viktig for å legitimere feltet. Men denne typen synliggjøring er også viktig for lovpålagte oppgaver. For informanter som tydelig ser sine oppgaver i samfunnsdelen er det lett å si at den er styrende for virksomheten. Dette viser to ulike holdninger til hvordan man ser på samfunnsdelen; sektoren ser etter mål i samfunnsdelen, noe som kan forsterke måten man jobber på og brukes som argument for å få gjennomslag på den ene siden, og en aktiv vurdering av hva samfunnsdelen betyr for innretting av egen virksomhet på den andre.

Eksempler på den andre tilnærmingen finner man i Trondheims handlings- og økonomiplan, der sektorene tydelig svarer ut hvilke mål i samfunnsdelen som særlig gjelder dem.

Et gjennomgående tema i samtaler omkring handlings- og økonomiplanen er fokuset på mål og indikatorer. Økonomiplanene er delt i to deler der den første omtaler mål og indikatorer mens den andre omhandler økonomiske prioriteringer. De to delene synes ikke å være sterkt koblet mot hverandre i byene. Det er delte meninger om hvorvidt det er bra med en omfattende måldel. For mange oppleves dette veldig rasjonelt, mens andre stiller spørsmål ved om det er rett å ha dette i økonomiplanen ettersom det i første rekke oppfattes som et administrativt verktøy for tjenestene. Det synes som målene som blir satt opp har lite å si for de faktiske prioriteringene i budsjettet.

4.3. Sterke og svake sider ved koblingen mellom KPS og HØP

Med bakgrunn i funnene beskrevet foran er det i dette kapitlet satt opp noen sentrale forutsetninger samfunnsdelen (KPS) og økonomiplanen som kommuneplanens handlingsdel (HØP) må fylle for å ha en god kobling. Med utgangspunkt i disse forutsetningene er det gjort en vurdering av sterke og svake sider ved koblingen av KPS og HØP i byene.

4.3.1. Samfunnsdelens rolle

I det etterfølgende er det definert fire forutsetninger samfunnsdelen må fylle for å gi en god kobling mellom KPS og HØP:

- Forankret i det nye bystyret for å være et reelt politisk styringsverktøy
- Bygge på en tydelig utfordringsbeskrivelse
- Ha tydelige satsingsområder og hovedmål
- Må betraktes som et reelt styringsverktøy for administrativ ledelse gjennomgående i byenes organisasjon. For sektorene forutsetter det «speilvendingsprinsippet». Det vil si at sektorene vurderer hvilke satsingsområder i samfunnsdelen som angår dem og hvordan de kan følges opp

I tabell 4.1.1 er det gitt en vurdering av hvordan samfunnsdelen i byene framstår i forhold til forutsetningene over. Grunnlaget for vurderingene er:

- Forankring i det nye byrådet/bystyret bygger på dokumentstudier og når samfunnsdelen er utarbeidet og vedtatt i forhold til valgperiodene, samt om det nye byrådets/bystyrets politikk er konkret synlig i samfunnsdelen
- Tydelig utfordringsbeskrivelse er basert på dokumentstudier
- Grad av tydelighet i satsingsområder og mål er basert på dokumentstudier
- Reelt styringsverktøy for administrativ ledelse er knyttet til administrativ ledelse i sektorer. Grunnlaget er hovedinntrykk fra intervju og hvordan sektoroppfølgingen av samfunnsdelen framstår i HØP

	Oslo	Bergen	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Forankring i nytt byråd/bystyre	Tydelig	Mindre tydelig	Tydelig	Mindre tydelig	Mindre tydelig
Tydelig utfordringsbeskrivelse	Ja	Ja	Ja	Ja, men trolig utdatert	Ja
Tydelige satsingsområder og mål i KPS	Ja	Ja	Ja	Ja	Mindre tydelig
Reelt styringsverktøy for administrativ ledelse i sektorer	Ikke tydelig	Mindre tydelig	Tydelig	Tydelig	Ikke tydelig

Tabell 4.1.1 Vurdering av hvordan forutsetninger som samfunnsdelen må fylle for å gi en god kobling mellom KPS og HØP framstår i byene. Røde felt markerer områder der byene framstår som tydelige.

Forankring i nytt byråd/bystyre

I Oslo er vurderingen av forankring i nytt byråd/bystyre begrunnet i at byrådet har bestemt at det skal utarbeides en samfunnsdel selv om det ble vedtatt en samfunnsdel av det gamle bystyret i valgåret. I tillegg er det lagt vekt på implementeringen av byrådsplattformen i planstrategi og samfunnsdel.

I Bergen er vurderingen begrunnet i at samfunnsdelen ikke er lagt til grunn for målformuleringene i handlingsdel med økonomiplan selv om den ble vedtatt i valgåret, samt informasjon fra informanter.

I Kristiansand er vurderingen begrunnet i at det nye bystyre har utarbeidet en ny samfunnsdel. I tillegg ble det gjennomført en generaldebatt i bystyret under høringen av planprogrammet som resulterte i tydelige nedfelte politiske føringer for innholdet i samfunnsdelen.

I Trondheim er vurderingen begrunnet i at samfunnsdelen er 8 år gammel, og at det i den siste handlings- og økonomiplanen ikke lenger er en overbyggende synliggjøring av samfunnsdelens mål og sammenhengene med samfunnsdelen.

I Stavanger er vurderingen begrunnet i at det er det gamle bystyret som vedtar samfunnsdelen siste året av valgperioden, og at hele valgperioden brukes til å få fram ny samfunnsdel.

Tydelig utfordringsbeskrivelse

Alle byene har en tydelig utfordringsbeskrivelse i tilknytning til samfunnsdelen. I Trondheim er den gammel og er trolig utdatert på flere områder. Den har følgelig mindre verdi som grunnlag for å forstå satsingsområder og mål i samfunnsdelen i dagens situasjon.

Tydelige satsingsområder

Alle byene har tydelige satsingsområder og mål. I Stavanger er de omfattende og er derfor ikke gitt samme vurdering som de øvrige byene. Dette bekreftes også av informanter i Stavanger.

Reelt styringsverktøy for administrativ ledelse i sektorer

I Trondheim og Stavanger er vurderingen begrunnet i informasjon fra informanter og hvordan mål i KPS er implementert i handlings- og økonomiplan. Forskjellen mellom hvordan sektorene bruker samfunnsdelen i Bergen og i Stavanger og Oslo er basert på intervju.

4.3.2. Økonomiplan som samfunnsdelens handlingsdel

Skal økonomiplanen utgjøre samfunnsdelens handlingsdel, er det her definert fire forutsetninger for økonomiplanen;

- Koblingen til satsingsområder og mål i KPS må framgå i en innledende overbyggende del av økonomiplanen.
- Synlig kobling mellom satsingsområder og mål i KPS og økonomiske hovedprioriteringer i økonomiplanen.
- Sektorledere må gjøre en selvstendig vurdering av hvilke mål og satsingsområder i KPS som angår egen virksomhet
- Synlig sektorvis oppfølging av satsingsområder og mål i KPS i økonomiplanen.

Tas det utgangspunkt i det grunnlaget som har vært tilgjengelig i dette prosjektet framstår samfunnsdelen i byene som vist i tabell 4.1.2.

Grunnlaget for vurderingene er dokumentstudier av økonomiplan og informasjon fra intervju. Det er sett bort fra hva som er dokumentenes tittel, men tatt utgangspunkt i funksjonelt innhold.

	Oslo	Bergen	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Overbyggende kobling til KPS	Tydelig	Mangler	Tydelig	Mangler	Mangler
Synlig kobling mellom satsingsområder/ mål i KPS og økonomiske hoved-prioriteringer	Tydelig	Mangler	Mangler	Mangler	Mangler
Sektorenes vurdering av hvilke mål i KPS som angår egen virksomhet	Lite tydelig	Mangler	Tydelig	Svært tydelig	Mangler
Synlig sektorvis oppfølging av mål i KPS	Lite tydelig	Mangler	Tydelig	Tydelig	Mangler

Tabell 4.1.2 Vurdering av hvordan forutsetningene for at økonomiplanen skal utgjøre samfunnsdelens handlingsdel framstår i byene. Røde felt markerer hvilke områder byenes økonomiplaner framstår som tydelige i forhold til funksjon som samfunnsdelens handlingsdel.

Overbyggende kobling til KPS

I Oslo og Kristiansand er det i handlings- og økonomiplan (HØP) en tydelig overbyggende kobling til KPS og fokusområder og satsingsområder i KPS. I HØP i de øvrige byene mangler dette.

4. OPPFØLGING AV KOMMUNEPLANEN

Kommunens ulike roller som tjenesteprodusent, forvalter/myndighetsutøver og samfunnsaktør påvirker handlingsprogrammets utforming. Periodemålene uttrykker det som kan måles. Satsingsområdene følges også opp gjennom ulike planer, prosjekter og tiltak, samt ved prioritering av driften og måten sektorene innretter arbeidet på.

Periodemål 2018-2021:

Nedenfor vises en samlet oversikt over sektorens periodemål i handlingsprogrammet:

Satsingsområde	
<p>Samskaping som drivkraft omhandler Kristiansand som landsdelscenter og regionale rolle. Kristiansand er tilrettelegger og pådriver som samarbeidspart og nettverksbygger for utvikling av landsdelen. Arbeidet må skje i nært samarbeid med byens og regionens øvrige aktører.</p>	
Periodemål 2018-2021	Sektor
· Innovasjon, utviklingsarbeid og tiltak innen oppvekstfeltet er forskningsinformert og utvikles i samarbeid med universitets- og forskningsmiljøer	Oppvekst
· Kristiansand er regional drivkraft og bidrar nasjonalt når det gjelder anvendelse av e-helse og velferdsteknologi	Helse/sosial
· Kristiansand er en kulturell drivkraft og attraktiv samarbeidspart	Kultur
· Kristiansand har høy vekst sammenlignet med andre storbyregioner	Teknisk
· Kristiansand har mobilisert kompetanse gjennom økt likestilling og ved å dra nytte av ressursene i en mangfoldig og kulturell befolkning	Teknisk
· Kristiansand utvikler utbyggingsområder med lave klimagassutslipp, med lavt energiforbruk og høy andel fornybar energi i samarbeid med byggebransjen	Teknisk
· Kristiansand bruker teknologi for økt verdiskaping og lavere utslipp	Teknisk
Satsingsområde	
<p>Kompetanse for verdiskaping omhandler Kristiansands utvikling og tilrettelegging for næringsliv og kompetanse. Byens involvering i og evne til å ta i bruk samlede ressurser, produkter og kunnskap vil være avgjørende for byens attraktivitet, regional vekst og internasjonal konkurransevne.</p>	
Periodemål 2018-2021	Sektor

Figur 4.1.1. Utsnitt fra handlingsprogram 2018-2021 i Kristiansand som er et eksempel på en overbyggende kobling mellom samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan (kalt handlingsprogram i Kristiansand).

Synlig kobling mellom satsingsområder og mål i KPS og økonomiske hovedprioriteringer

Oslo synes å være den eneste av byene som har en synlig kobling mellom fokusområder i KPS og økonomiske hovedprioriteringer i HØP. Dette er overraskende i den forstand at nettopp hovedretningene i KPS og hva dette gir av økonomiske hovedprioriteringer bør være nøkkelinformasjon for beslutninger om prioritering som gjøres i økonomiplanen. Dette er også framhevet i Miljøverndepartementets veileder fra 2012 jfr. kapittel 1.

En varmere by

Oslo skal være en god by å bo i for alle. Innbyggere i alle livsfaser skal få den hjelpen de trenger for å mestre egne liv. Barn og unge i Oslo skal kunne utfolde seg trygt i barnehage, skole, hjemme eller i aktiviteter på fritiden. Byrådet vil redusere ensomhet og utenforskap og vil utjevne levekårsforskjeller. Tidlig innsats er viktig for å motvirke at noen faller utenfor. Gjensidig tillit skal prege møtet med innbyggerne og måten vi jobber på i Oslo kommune.

Gode hverdagsliv for de eldre

Byrådet ønsker at eldre skal kunne leve livene sine som de selv finner det best. Flere skal kunne bo trygt hjemme så lenge de ønsker. Derfor styrker vi tjenester som legger til rette for hjemmebasert omsorg med 125 årsverk i 2018. Byrådet vil nå målet om 500 nye årsverk i bystyreperioden. Byrådet foreslår å etablere om lag 320 Omsorg+ boliger i økonomiplanperioden. Behovet for langtidsplasser på sykehjemmene er i endring. Enkelte får økt hjelpebehov på sykehjem, og vi fortsetter etablering av flere spesialiserte plasser. Byrådet vil øke kvaliteten på kommunale sykehjem. Vi foreslår derfor å øke bemanningen og å totalrehabiliterer 9 sykehjem i økonomiplanperioden.

Møteplasser mellom generasjonene

Byrådet vil utvikle attraktive og mangfoldige møteplasser og lavterskeltilbud som bidrar til livsglede, forebygger ensomhet og som styrker den enkeltes evne til mestring av egen sykdom og funksjonssvikt. Byrådet foreslår å etablere et generasjonsmøteprogram i 2018 som kan være en del av tilbudet i aktivitetsskolen (AKS), skoler og barnehager. Det foreslås en tilskuddspott hvor skoler og barnehager kan søke om midler til å legge til rette for generasjonsmøter og gi møtene kvalitet.

Særskilt innsats for familier med levekårsutfordringer

Byrådet ønsker å utjevne forskjeller blant innbyggere i Oslo. Det avsettes 5 mill. i 2018 og 2019 for å få flere foreldre i familier med levekårsutfordringer inn i kvalifisering, utdanning og arbeid.

Familier med mange barn og enslige forsørgere som mottar økonomisk sosialhjelp skal prioriteres. Familiens, barn og unges stemme, ressurser og behov skal være en sentral del i samarbeidet om nye løsninger.

Tiltak for inkludering, kjønnsmangfold og mot diskriminering

Byrådet har i 2018 satt av 10 mill. til å videreføre tilskudd og styrke kommunens innsats for mangfold og inkludering. Handlingsplan til bekjempelse av prostitusjon, menneskehandel og moderne slaveri skal implementeres i 2018. Det er satt av 3 mill. årlig i 2018 og 2019 for å følge opp denne.

Trygg start på barndommen

Byrådet vil bidra til en trygg og god start på barndommen, styrke foreldrenes mestringsevne og bidra til utjevning av levekårsforskjeller. Prosjektet «Nye familier» er et helsefremmende og forebyggende tiltak med hjemmebesøk fra svangerskapet og fram til barnet er to år. «Nye familier» etableres i 4 nye bydeler i 2018 og skal være et tilbud i alle bydeler i løpet av 2019. Satsingen Barnehjernet som handler om innsats for å forebygge, oppdage og hjelpe barn i utsatte situasjoner videreføres.

Større rom for frivillig sektor

Byrådet foreslår å sette av 9 mill. til oppfølging av frivillighetsmeldingen, herav 5 mill. for at skoler i større grad kan brukes av lokalbefolkning og frivilligheten. Byrådet vil invitere frivilligheten til felles innsats for å bekjempe ensomhet blant eldre.

Figur 4.1.2. Utsnitt fra byrådets forslag til budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021 i Oslo. Utsnittet viser økonomiske hovedprioriteringer og oppfølging innenfor ett av fokusområdene i visjonen i kommunal planstrategi og oppfølgende samfunnsdel.

Synlig oppfølging av mål i KPS innenfor sektorer/tjenesteområder

Kristiansand og Trondheim står i en særstilling når det gjelder sektorenes oppfølging av mål i KPS og hvordan dette implementeres i HØP. I Trondheim er dette sterkt forankret i organisasjonen og er trolig en årsak til at det er mulig å holde en KPS vedtatt i 2010 levende jfr. utsnittet i figur 4.1.3.

10.3 Mål for tjenesteområdet

Hovedmålet for virksomhetene innenfor kvalifisering og velferd er at innbyggerne skal leve selvstendige liv og ha en god tilknytning til arbeidsmarkedet.

Tjenesteområdet har et særlig ansvar for følgende delmål i kommuneplanen:

- 3.4: I 2020 har husholdningene i Trondheim muligheter for å skaffe seg en forutsigbar inntekt gjennom egen innsats
- 3.5: I 2020 har Trondheim en boligpolitikk som utjevner sosiale forskjeller
- 3.6: I 2020 er sosiale helseforskjeller i Trondheim redusert
- 4.4: I 2020 skal Trondheim kommune og kommunens innbyggere ha felles forståelse av hvilke forventninger en kan ha til kommunens tjenester

10.3.1 Periodemål 2018 - 2021

1. Alle barnefamilier og ungdom under 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp skal ha aktive individuelle tiltak.

Barnefamilier skal få tett og koordinert oppfølging fra alle relevante tjenester, og alle tjenesteytere skal ha et spesielt fokus på barnas situasjon når familien har svak økonomi.

Resultatindikatorer:

- Ti prosent færre brukere som har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder per år.
- Ti prosent færre barnefamilier skal motta sosialhjelp, justert for befolkningsutvikling.

2. God tilgang på bolig for vanskeligstilte

Gjennomsnittlig ventetid defineres som tiden fra vedtak om leie av kommunal utleiebolig er fattet, til inngåelse av husleiekontrakt. For de som flyttet inn i 2015 var gjennomsnittlig ventetid på 6,6 måneder. For 2016 var gjennomsnittlig ventetid 3 måneder. Per september 2017 er det 265 personer som har fått behandlet søknaden og fått vedtak om bolig, men ikke tildelt bolig.

Resultatindikatorer:

- Gjennomsnittlig ventetid på ordinær kommunal bolig er tre måneder

Figur 4.1.4. Utsnitt fra rådmannens forslag til økonomiplan 2018-2021 i Trondheim som viser hvordan mål i samfunnsdelen følges opp innenfor tjenesteområde kvalifisering og velferd.

Både Bergen og Stavanger har en oppbygning av handlings- og økonomiplan på tjenesteområder som er egnet for kobling til samfunnsdel. Tydeligst er dette for Bergen der de tre grunnpilarene i byrådsplattformen, en rettferdig og inkluderende by, Norges grønneste storby, og verdiskaping og trygg økonomistyring er lagt til grunn som overordnede mål for tjenesteområdene jfr. figur 4.1.5. Hadde Bergen (som Oslo) integrert byrådsplattformens grunnpilarer i planstrategien og samfunnsdelen gjennom en enkel revisjon av samfunnsdelen, hadde forutsetningene for kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan vært oppfylt slik det er definert her (jfr. tabell 4.1.2).

BYRÅDETS FORSLAG TIL HANDLINGS- OG ØKONOMIPLAN 2018-2021/BUDSJETT 2018

Overordnede mål

- En rettferdig og inkluderende by
Tjenesten ønsker å gi barn og unge et meningsfullt og interessant kultur- og aktivitetstilbud, som gir trivsel, ny kompetanse og gode opplevelser. Tilbudene skal holde høy kvalitet og være lett tilgjengelige.

Mål i økonomiplanen

Overordnet mål	Mål	Indikator/målemetode	Siste måling 2016	Forventet 2017	Mål 2018	Mål 2021
En rettferdig og inkluderende by	Aktivitetsbaserte møteplasser med kvalitativt innhold i alle bydeler	Antall bydeler med aktivitetsbaserte møteplasser		8	8	8
	Bergen kulturskole skal fokusere på kvalitetsutvikling	Antall elever i de ulike fordypningsprogram	200	260	220	240
	Bergen kulturskole skal ha stadig flere elevplasser i sitt grunnprogram, kjerneprogram og fordypningsprogram	Antall elevplasser totalt	3 549	3 590	3 690	3 750
	Bergen kulturskole skal tilby friplasser til lavinntektsfamilier	Antall friplasser i kulturskolen for lavinntektsfamilier	35	45	50	60
	Bergen kulturskole skal utvide dirigentordningen til skolekor, skolekorps og skoleorkestre	Antall timer dirigenttjeneste til amatørkulturlivet pr. uke	150	154	170	190
	Gjennomføring av pilotprosjektet "Kreative nabolag" i bydelene	Antall bydeler med pilotprosjekt			2	8

Virkemiddel for å nå mål

Tjenesteområdet disponerer tilskudd til delfinansiering av aktiviteter i andres regi, og kommunale ressurser til egenproduksjon av tilbud. Det samarbeides bredt med flere aktører, og det legges vekt på profesjonalitet og kvalitet i tilbud overfor målgruppen. Det vektlegges å samarbeide med flere offentlige instanser og private, for både å sikre bred kompetanse, og tilgang til flere ressurskilder.

Figur 4.1.5. Utsnitt fra byrådets forslag til handlings- og økonomiplan 2018-2021 i Bergen. Utsnittet viser hvordan de tre pilarene i Byrådserklæringen inngår som overordnede mål for tjenesteområdene i handlings- og økonomiplanen, her vist med eksempel fra tjenesteområdet kultur- og aktivitetstilbud for barn- og unge.

5. OVERSIKTLIG OG EFFEKTIV SAMFUNNSPLANLEGGING I STORBYENE – ANBEFALINGER

I dette kapitlet er det gitt en sammenfattende gjennomgang og veiledende anbefalinger for en oversiktlig og effektiv samfunnsplanlegging i byene.

Første delen tar opp det sentrale forholdet mellom samfunnsdelen og økonomiplanen. En ser her både på modeller innenfor dagens regelverk og forslag til nye modeller som krever endringer i plan- og bygningsloven.

Andre delen tar opp mulighetene til å få bedre oversikt og struktur for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå.

5.1. Effektiv kobling av samfunnsdel og økonomiplan

Det er en grunnleggende forutsetning både i plan- og bygningsloven og kommuneloven at samfunnsdelen skal være koblet til økonomiplanen i den forstand at økonomiplanen skal vise hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen følges opp. Det er dette som utgjør kommuneplanens handlingsdel jfr. også gjennomgangen i kapittel 2.1.

5.1.1. Samfunnsdelens dilemma

Samfunnsdelen skal etter plan- og bygningsloven fylle flere funksjoner. Den skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon og være grunnlag for sektorenes planer og kommunens langsiktige arealpolitikk. Samfunnsdelen skal også ha en handlingsdel som viser hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og som skal revideres årlig. Økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen.

Samfunnsdelen skal følgelig både gi føringer for de lange linjene i kommunenes utvikling og føringer for de konkrete prioriteringene i økonomiplanen i et fireårs perspektiv. Det innebærer at samfunnsdelen på den ene siden tidlig i valgperioden må klare å levere tydelige satsingsområder og mål til økonomiplanprosessene som er forankret realpolitisk i det nye bystyret og på den andre siden skal den også reise en diskusjon om de lange linjene i byenes utvikling og følge plan- og bygningslovens prosesskrav. I dette ligger også samfunnsdelens dilemma.

Bestemmer bystyret at samfunnsdelen skal revideres må det skje raskt slik at den kan gi føringer for økonomiplanprosessene i valgperioden, blir den vedtatt langt ut i valgperioden har den liten verdi som grunnlag for økonomiplanprosessene. Revideres den ikke vil den også i mindre grad være realpolitisk relevant for økonomiplanprosessene, og det legges da lett andre overordnede mål til grunn for økonomiplanen.

Realitetene i flere av byene i dag er at samfunnsdelen er og har vært utfordret fordi den ikke har klart å levere realpolitiske samfunns mål til økonomiplanen på en effektiv måte.

Prosessene med samfunnsdelen blir i storbyene omfattende fordi byene er store komplekse organisasjoner der mange skal involveres, og det skal reises en offentlig debatt i bysamfunnet og med andre berørte myndigheter. I det første året av valgperioden skal også byene utarbeide og vedta en planstrategi og samfunnsdelen skal ha planprogram med 6 uker høring

og offentlig ettersyn som første prosessledd om den skal revideres. Andre FoU-prosjekter viser at dette oppleves som omfattende og komplisert også i andre kommuner.

Koblingen mellom samfunnsdel og økonomiplanen reiser følgelig en rekke dilemmaer som handler om hvordan planstrategien og samfunnsdelen kan virke sammen og brukes på en effektiv måte for å sikre en god kobling, og om lovverket er rigget godt nok for dette. Det er også et spørsmål om planstrategien kan få en utvidet rolle som bindeledd mellom samfunnsdelen og økonomiplanen, og om det bør sees nærmere på forholdet mellom planstrategien og samfunnsdelen med større endringer i plan- og bygningsloven.

5.1.2. Planstrategiens rolle

I Storbyforskningsprosjektet om storbyenes planstrategier¹⁷ ble det anbefalt at planstrategiene bør rendyrke sin primære funksjon som nevnt over. Samtidig må den være politisk interessant og også omfatte politikk som reflekterer det nye byrådet/bystyret jfr. figur 5.1.



Figur 5.1.1 Innhold i storbyenes planstrategier slik det ble definert i storbyforskningsprosjektet storbyenes planstrategier. Blå bokser viser lovpålagt innhold i planstrategien.

I rapporten om storbyenes planstrategier blir det pekt på at synliggjøring av det nye bystyrets politikk i planstrategien skal bidra til tydeligere kobling mellom politikk, overordnede utfordringer, nye nasjonale og regionale føringer og hva dette avleder av planbehov og prioritert planinnsats i byene. Samtidig blir det pekt på at innholdet av politikk i planstrategien må avgrensnes slik at det ikke introduseres nye mål og strategier i planstrategien. Dette vil i så fall kunne utfordre kommuneplanens samfunnsdel som styringsverktøy og en viktig arena for dialog med byenes innbyggere og aktører.

Oslo har i denne valgperioden introdusert byrådsplattformen i planstrategien. I planstrategi 2016-2019 med planprogram, ble visjonen en grønnere, varmere og skapende by med plass til alle introdusert. Denne ble videre tatt inn og utviklet som fokusområder med underliggende hovedmål i forslaget til samfunnsdel. Det går også tydelig fram at byrådet har lagt plattformen

¹⁷ Program for storbyrettet forskning – Bergen kommune. Storbyenes planstrategier, Asplan Viak 2016.

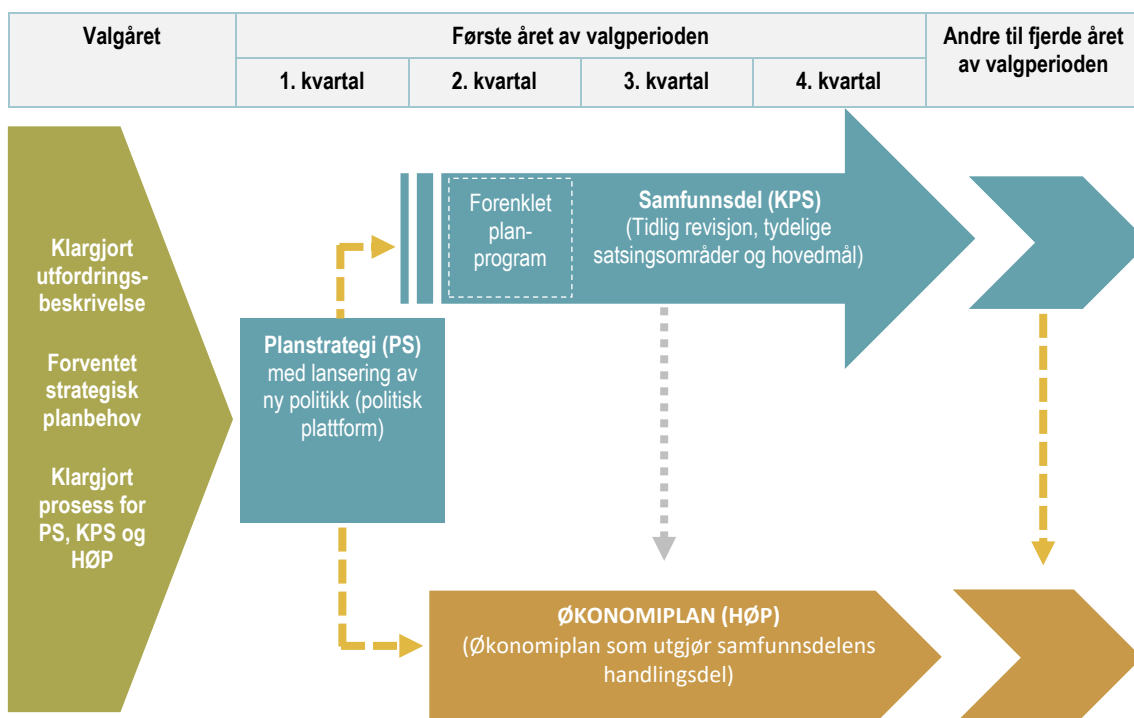
for byrådssamarbeidet til grunn for visjonen og prioriteringene i planstrategien. Oslo behandler planstrategien som regional planstrategi og la den derved ut til høring og offentlig ettersyn, men denne behandlingen følger også av at planprogrammet er integrert i planstrategien.

I økonomiplanen for 2017-2020 er det innarbeidet en overordnet kobling til de enkelte fokusområdene som ble introdusert i planstrategien. Dette utgjør da i praksis Oslos handlingsdel til samfunnsdelen i økonomiplanen for 2017-2020. Økonomiplanen for 2018-2021 er bygget opp på samme måte der visjon og fokusområdene med mål og strategier nå bygger på forslag til samfunnsdel (visjon, mål og strategi mot 2040).

5.1.3. Planstrategi som bindeledd

Med planstrategi som bindeledd, menes her at planstrategien blir en arena for både lansering av ny politikk for økonomiplanen første året av valgperioden, og for en tidlig revidert samfunnsdel. Modellen forutsetter at planstrategien vedtas tidlig første året av valgperioden.

I de parlamentariske byene vil det innebære at det implementeres satsingsområder og hovedmål fra byrådserklæringen i planstrategien. I formannskapsbyene introduseres politisk plattform i den grad den er etablert, eller at det legges til rette for dialog om dette med politikerne i planstrategiprosessen. Satsingsområder i planstrategien legges etter denne modellen til grunn som overordnede mål for økonomiplanen det første året av valgperioden og som føringer for en revidert samfunnsdel gjennom planprogrammet.



Figur 5.1.2 Planstrategi som bindeledd til økonomiplan og tidlig revidert samfunnsdel.

Planprogrammet for revisjon av samfunnsdelen forutsettes å gjøres enkelt (noen få sider), og må tydeliggjøre at dette kun er et varsel om oppstart av revisjon av samfunnsdelen i tråd med vedtaket av planstrategien og de føringene denne gir, samt beskriver prosess og medvirkning.

Planstrategien vedtas i denne modellen i løpet av første kvartal året etter konstituering av nytt bystyre, og behandles som selvstendig dokument og ikke slått sammen med planprogrammet. Modellen forutsetter videre at ny samfunnsdel blir vedtatt tidlig andre året av valgperioden slik at økonomiplan dette året kan bygge på den nye samfunnsdelen.

Som det framgår av figur 5.1.2 forutsettes det administrativt forarbeid senest valgåret i form av utfordringsbeskrivelser, vurdering av forventet strategisk planbehov og en felles forståelse administrativt i byene om hvordan prosess med planstrategi, planprogram og samfunnsdel skal gjennomføres.

Det er viktig å understreke at tidlig revidert samfunnsdel ikke er til hinder for at et bystyre velger å videreføre en samfunnsdel som ble vedtatt i forrige bystyreperiode om det er ønskelig.

Tidlig revidert samfunnsdel har mange elementer som Kristiansand og Oslo har brukt for denne bystyreperioden. I Kristiansand ble planstrategien vedtatt september 2016, der det ble vedtatt at samfunnsdelen med overordnet arealstrategi skulle vedtas innen sommeren 2017. Samfunnsdelen ble endelig vedtatt i september 2017. Satsingsområder og mål i den nye samfunnsdelen ligger til grunn for Kristiansands handlingsprogram utviklet i det andre året av valgperioden (2018-2021). Handlingsprogrammet utgjør Kristiansands økonomiplan med handlingsdel til samfunnsdelen.

Denne tilnærmingen fyller kravene i plan- og bygningsloven, men det er grunn til å understreke at planprogrammet er et unødvendig trinn når samfunnsdelen revideres alene.¹⁸ Prosesstrinnet krever mye arbeid i å håndtere en høring og omgivelsene har utfordringer med å skille og forstå sammenhengene mellom planstrategi, planprogram og samfunnsdelen. Sett i sammenheng med at prosess tid er en kritisk faktor i byenes første år etter valget, bør byene selv kunne bestemme om det er behov for planprogram eller ikke når samfunnsdelen revideres alene. Kravet om varslings i § 11-12 om formål med og viktige problemstillinger i planarbeidet vil gjelde. Plan- og bygningsloven kan her enkelt endres ved at *kommuneplaner* i § 4-1 første ledd endres til *kommuneplanens arealdel*.

Modellen krever også god politisk forankring av arbeidet, og god dialog med innbyggere og aktører i byen.

5.1.4. Integrasjon av planstrategi og samfunnsdel

Det er et spørsmål om systemet som plan- og bygningsloven i dag legger opp til er for komplisert og om det er mulig å gjøre dette på en annen måte som gir en bedre og mer effektiv samfunnsplanlegging i byene. I dette kapitlet er det pekt på en mulig videreutvikling av bestemmelsene om kommuneplanlegging med sikte på å gjøre det enklere og mer effektivt.

Kommunal planstrategi har i mange kommuner «satt seg» som et verktøy for å klarlegge utfordringer, planbehov og om kommuneplanen skal revideres. I utviklingen av planstrategien som verktøy har forholdet til samfunnsdelen vært et tema med hensyn til at planstrategien ikke måtte fylles med et innhold som gjør at den utfordrer samfunnsdelen, men at den samtidig skal være et relevant og effektivt politisk styringsverktøy. Planstrategien er videre krevende å forstå for mange som ikke sitter tett på planlegging etter plan- og bygningsloven.

¹⁸ Jfr også KS-FoU Storbystorbyforskning «Storbyenes planstrategier», Asplan Viak 2016.

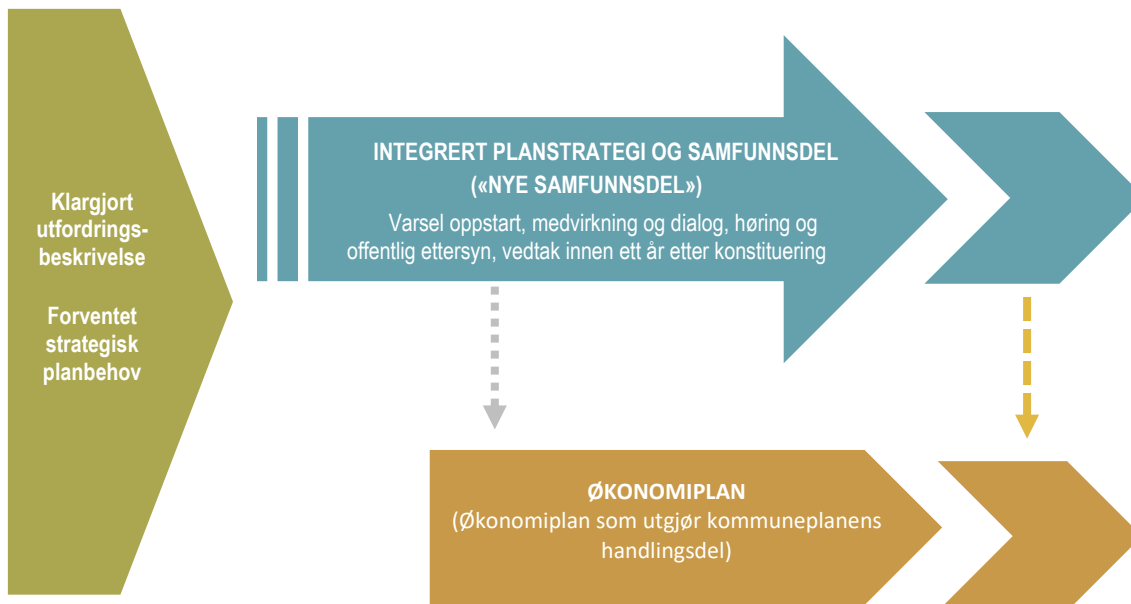
I en videre forenkling av kommuneplansystemet er det et spørsmål om det bør ses nærmere på å koble sammen planstrategien og samfunnsdelen. Det innebærer at planstrategiens og samfunnsdelens funksjon integreres til ett dokument, en prosess og ett vedtak. Hensikten er bedre politisk styring, forenkling, effektivisering og legge til rette for bedre kobling mellom kommuneplanen og økonomiplanen. Et viktig siktemål er videre å bidra til å løse tidsutfordringene byene har med å koble planstrategi og samfunnsdel til valgperiodene.

En integrasjon vil gi ett dokument, en prosess og trolig et enklere og mer forståelig planregime å forholde seg til for folkevalgte og befolkning. Samtidig vil planstrategiens rolle som eget verktøy for å klargjøre utfordringer og avklare planbehov utgå som egen prosess.

Et integrert dokument av planstrategi og samfunnsdel vil i praksis være en nyorientert samfunnsdel. Det her valgt å kalle det nye integrerte dokumentet kommuneplanens «Nye samfunnsdel».

Innholdet i dokumentet og vedtaket vil være en syntese av planstrategi og samfunnsdel. I dokumentet vedtas det nye mål og satsingsområder for økonomiplanperioden basert på utfordringene, de lange linjene for byutviklingen gjennomgås og tas opp til hel eller delvis endring, og det tas stilling til om arealdelen skal revideres. Dokumentet kan også peke på andre strategisk viktige planbehov.

Valgåret	Første året av valgperioden				Andre til fjerde året av valgperioden
	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	



Figur 5.1.3 Integrasjon av planstrategi og samfunnsdel til «Nye samfunnsdel». Kobling til økonomiplan som utgjør kommuneplanens handlingsdel i tråd med ny kommunelov.

I denne modellen vil det ikke lenger være noen diskusjon om samfunnsdelen skal revideres eller ikke. Den tas opp til vurdering og vedtas på nytt første året hver bystyreperiode. Det nye bystyret kan ut fra utfordringer og ny politikk gjøre ønskede endringer i kommuneplanens mål- og strategidel første året av valgperioden. Enten det er justeringer av enkelte satsingsområder og mål, større endringer, eller at bystyret ønsker å videreføre planen i sin helhet.

Behovet for revisjon av arealdelen avklares gjennom «Nye samfunnsdel».

En viktig forutsetning i modellen er at kommuneplanens «Nye samfunnsdel» skal være vedtatt innen ett år etter konstituering, som dagens planstrategi.

Prosesen forutsetter varsling ved oppstart, god politisk forankring, dialog og medvirkning med innbyggere og sentrale aktører, og høring og offentlig ettersyn i 6 uker som kommuneplanens samfunnsdel. Planprogrammet foreslås å utgå og erstattet av ordinær varsling etter § 11-12 i plan- og bygningsloven.

Integrasjon av planstrategi og samfunnsdel vil kreve videre utredninger og endringer i plan- og bygningsloven. I praksis vil denne modellen tilsvare den modellen fylkeskommunene har for regional planstrategi i dag.

5.1.5. Forholdet mellom samfunnsdelen og arealdelen

En viktig forutsetning for løsningene som er beskrevet over forutsetter at samfunnsdelen revideres uavhengig av arealdelen. Revisjon av arealdel trenger lengre prosessetid og vil ikke ha mulighet til å levere den effektivitet som det må stilles til samfunnsdelen for å levere samfunns mål til økonomiplanen.

I flere av byene har det vært utviklet arealstrategier som en del av samfunnsdelen. Hensikten er å gi samfunnsmessige føringer for arealplanleggingen, og dette er i seg selv et viktig hensyn. Informasjonen som har vært tilgjengelig i dette prosjektet tilsier imidlertid at det skal vises varsomhet med lokal konkretisering av arealstrategiene. Detaljerte strategikart kan trekke diskusjonene av samfunnsdelen over mot areal og trekke prosessene ut i tid. Dette er noe samfunnsdelen ikke trenger.

5.1.6. Hovedelementer i økonomiplan som kommuneplanens handlingsdel

Skal økonomiplanen utgjøre samfunnsdelens handlingsdel er det i kapittel 4.3.2 definert noen forutsetninger for innholdet:

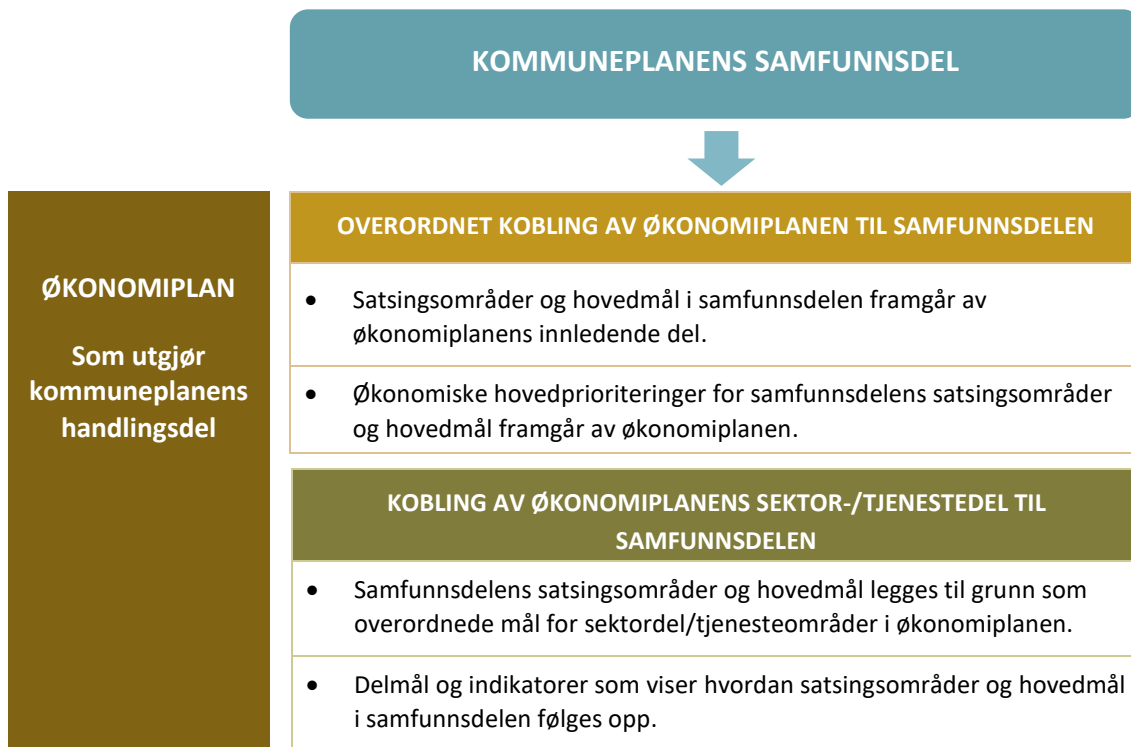
- Koblingen til satsingsområder og mål i KPS må framgå i en innledende overbyggende del av økonomiplanen
- Synlig kobling mellom satsingsområder og mål i KPS og økonomiske hovedprioriteringer i økonomiplanen
- Synlig sektorvis oppfølging av satsingsområder og mål i KPS i økonomiplanen

I praksis retter dette seg mot to ulike grep og deler av økonomiplanen. Den ene er en overbyggende kobling til samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål, og den andre en kobling i økonomiplanens sektor- eller tjenestedel.

I den overbyggende delen av økonomiplanen, der kobling av satsingsområder og mål fra samfunnsdelen gjøres synlig, må det:

- Gå fram hvilke satsingsområder og mål fra samfunnsdelen som ligger til grunn for økonomiplanen
- Gis en oversikt over hvilke hovedprioriteringer økonomiplanen gir innenfor satsingsområdene

Koblingen til økonomiplanens sektor- eller tjenestedel kommer til uttrykk ved at det går fram hvordan sektoren eller tjenesteområdet følger opp satsingsområder eller mål i samfunnsdelen de har ansvar for.



Figur 5.1.4 Hovedelementer i økonomiplan som er koblet til kommuneplanens samfunnsdel og dermed utgjør kommuneplanens handlingsdel.

Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen forutsetter at samfunnsdelen blir betraktet som et reelt styringsverktøy for administrativ ledelse gjennomgående i byenes organisasjon. For sektorene forutsetter det «speilvendingsprinsippet», det vil si at sektorene selv vurderer hvilke satsingsområder og hovedmål i samfunnsdelen som angår dem og vurderer hvordan de kan følges opp innenfor egen virksomhet.

Dette er en ledelsesoppgave enkelte av byene har fått et godt grep om, og som sektorledere i andre byer har klare meninger om. I dette FoU-prosjektet kan denne svært sentrale forutsetning i første rekke synliggjøres.

5.2. Bedre system og struktur for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå

Byene har et potensiale for å utvikle bedre system og struktur for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå. Dette omfatter;

- Konsistent bruk av de tre plantypene strategi, temaplan, handlingsplan
- Entydig bruk av meldinger
- Tydeligere hierarki for samfunnsplaner innenfor enkelttema på tema- og sektornivå
- Gode rutiner for bestilling, oppstart og organisering av strategi eller planarbeid
- Enklere dokumenter
- Bedre nettbasert struktur og dokumenttilgang

Konsistent bruk av strategi, temaplan og handlingsplan

Både dokumentgjennomgang, intervju med informanter i byene og innspill fra diskusjonssamlingene viser at en konsistent bruk og definisjon av ulike typer samfunnsplaner er viktig for å kunne ha system og effektivitet i samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå. Alle byene har et forbedringspotensial på dette området.

Strategi, temaplan og handlingsplan bør defineres. Det anbefales her at definisjonen i kapittel 3.1 legges til grunn.

Meldinger

Meldinger (bystyremeldinger) har i flere av byene vært et verktøy for å gi bystyret en særskilt orientering om et samfunnstema eller saksfelt som grunnlag for debatt. Samtidig har de også i stor grad hatt en funksjon som strategi eller temaplan. Det anbefales her at dersom meldinger skal brukes videre, må de rendyrkes som verktøy for å orientere og debattere om et samfunnstema for eksempel som felles kunnskapsgrunnlag eller underlag for å igangsette strategi eller temaplanarbeid. Meldinger etter denne definisjonen skal ikke inneholde mål, strategi eller tiltak.

Enklere dokumenter

Funn i dette prosjektet viser at det er stor variasjon i hvor omfattende plandokumenter som produseres på tema- og sektornivå. Generelt bør det vektlegges at dokumenter skal være kortfattet og tydelige.

Gode rutiner for bestillinger og organisering av planarbeidet

Et av flere viktig formål med et mer stringent hovedinnhold i strategi, temaplan og handlingsplan er å forenkle bestillinger av planer, og kommunikasjonen mellom bestiller og planutfører. Tilbakemeldinger fra informanter viser at bestillingene kan være uklare.

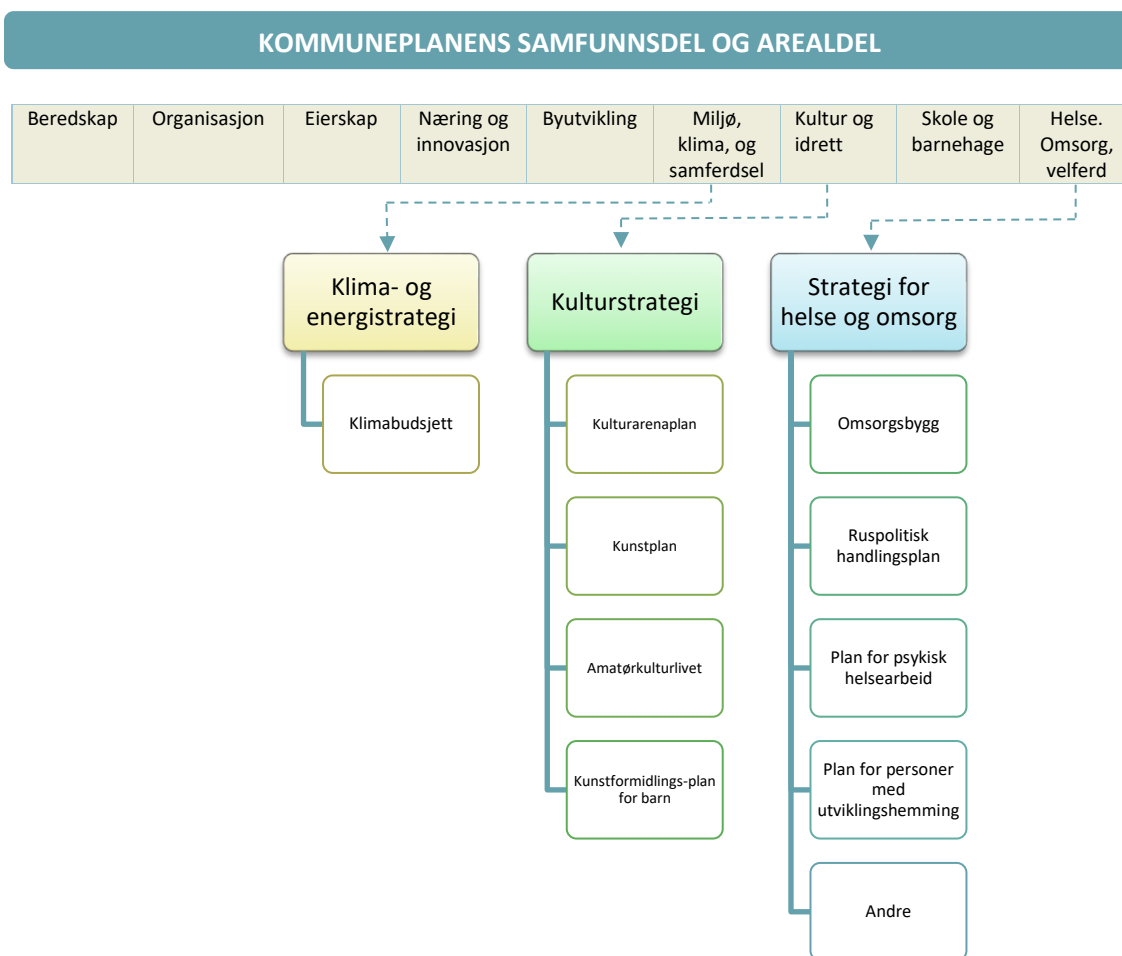
Bestiller bør ta stilling til om et planarbeid for et samfunnsområde skal være en mer overordnet strategi uten tiltak, en temaplan med tiltak eller om det allerede er vedtatt strategier, planer, eller andre politiske vedtak som kan gi direkte grunnlag for å utvikle tiltak gjennom en handlingsplan. Bedre bestillinger vil være effektiviserende.

Bestillingene bør generelt ta opp i hvilken grad strategi eller temaplanarbeid må ivareta tverrsektorielle eller tverrfaglige perspektiv. Det bør også settes krav til at det ved oppstart avklares hvordan tverrsektorielle og tverrfaglige perspektiv skal ivaretas. Det bør da defineres hvem som bør være de involverte aktører og hvilke tverrgående problemstillinger som må tas opp. Ut fra dette kan det være hensiktsmessig å etablere faste rutiner for organisering av planarbeidet.

Tydligere hierarki

Analyser med utgangspunkt i dokumentgjennomgang og informasjon fra informanter viser at byene bør utvikle og/eller synliggjøre et tydeligere hierarki for strategier, temaplaner og handlingsplaner innenfor definerte samfunnstema. Et tydeligere hierarki kan redusere planbehovet og gjøre det enklere å håndtere forholdet mellom tidligere vedtatte og nye planer. En overordnet strategi eller temaplan for et samfunnsområde bør alltid gis full revisjon når den trenger endring. Det vil si den avløser tidligere plan som utgår og derved bør fjernes fra byenes primære «planlister».

Det bør også fremgå av bystyrets vedtak hvilke planer/deler av planer som vedtaket erstatter. I tillegg bør det lages faste rutinebeskrivelser for oppdatering av planer og planhierarki.



Figur 5.2.1. Tydeligere hierarki innenfor samfunnstema med eksempler for noen samfunnstema

I byene er det etablert en hierarkisk struktur innenfor flere samfunnstema, men den er ikke synlig eller intuitivt tilgjengelig. Mye kan derved oppnås ved å tydeliggjøre den hierarkiske strukturen som allerede er etablert. I tillegg må det etableres system for sluttredigering av vedtatte planer slik at de samsvarer med vedtaket, og utfasing av planer som ikke lenger er aktuelle.

Bedre nettbasert struktur og dokumenttilgang

Byene har generelt betydelige svakheter i den nettbaserte strukturen og tilgangen til vedtatte strategier, temaplaner og handlingsplaner. Manglende tilgang er en utfordring for alle som ønsker eller har behov for innsyn, og oppfattes også som en utfordring av mange informanter.

Det er særlig to forhold som gjør dette utfordrende. For det første er ikke dokumentene tilgjengelig gjennom kommunenes nettsider. For det andre er strategier, temaplaner og handlingsplaner ikke sortert på samfunnstema og plassert i et hierarki innenfor samfunnstemaene. Det gjør det vanskelig for de som ikke har inngående kjennskap til samfunnstemaet å få oversikt og innsyn.



Figur 5.2.2 Eksempel på mulig design for nettbasert portal for samfunnsplaner innenfor helse- og velferdsområdet i Stavanger. (Kilde: Presentasjon fra diskusjonssamling i Stavanger 17.04.2018. I den opprinnelige presentasjon står det temaplan og ikke strategi, dette er endret i denne figuren).

I en nettbasert struktur bør alle gjeldende strategier, temaplaner, handlingsplaner og meldinger være tilgjengelig via en nettbasert planportal. Portalen bør bygges opp etter samfunnstema og løpende oppdateres. Det må gå fram hvilke dokumenter som er overordnet innenfor samme samfunnstema.

Mye tyder på at byene kan få god umiddelbar effekt gjennom å designe og videreutvikle en digital portal basert på en strukturering av foreliggende vedtatte dokumenter. I figur 5.2.3 er det vist en foreløpig tilnærming som det arbeides med innenfor helse- og velferdsområdet i Stavanger. Den viser både en god hierarkisk struktur og gir oversikt og innsyn på en lettfattelig måte.

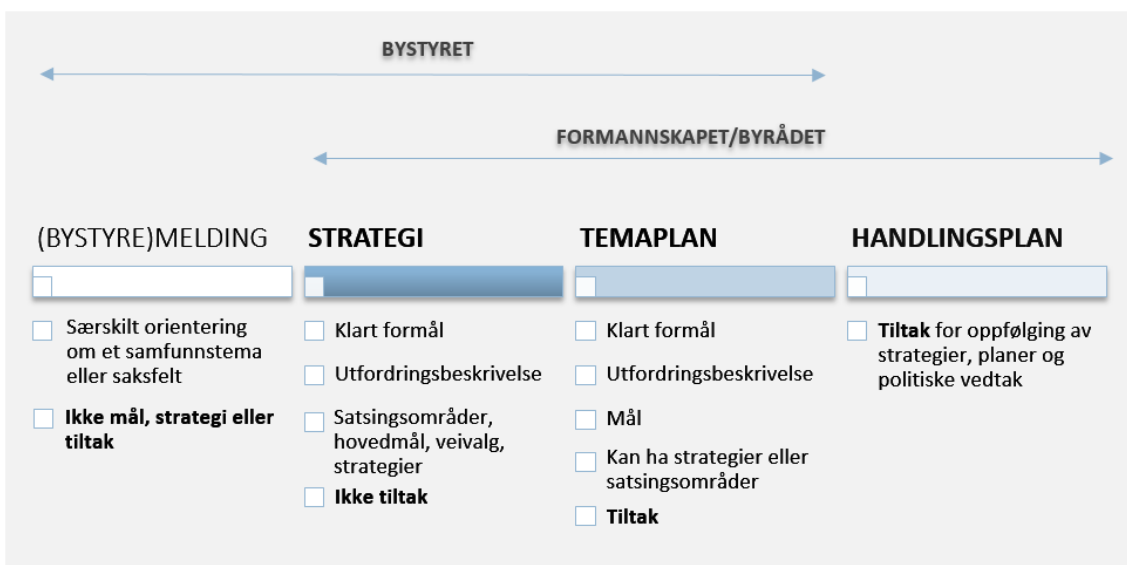
Sammenheng mellom samfunnsplaner på tema- og sektornivå, samfunnsdel og økonomiplan

Samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå må forholde seg til gjeldende samfunnsdel. Funn i dette prosjektet viser at dette ivaretas i stor grad. Det kan heller ikke forventes at alle samfunnsplaner på dette nivået vil finne føringer i samfunnsdelen. Det vil også følge av at samfunnsdelen vil revideres oftere og med raskere prosesser.

Koblingen mellom samfunnsplaner på tema- og sektornivå og økonomiplanen trenger større oppmerksomhet. Funn i dette prosjektet indikerer at mål i vedtatte temaplaner i ulik grad følges opp og tas videre til økonomiplanen.

Effektiv bruk av samfunnsplaner på tema- og sektornivå

Et spørsmål er om det bør skilles på hvor ulike typer samfunnsplaner på tema- og sektornivå bør behandles i byene for å gi god effektivitet i plansystemet. I et system som er skissert her må det være konsistent bruk av strategi, temaplan eller handlingsplan, men stor frihet i hvilke verktøy det er behov for innenfor ulike samfunnstema. For noen samfunnstema vil det være behov for en overordnet strategi og flere underliggende temaplaner og handlingsplaner, for andre kun en temaplan eller direkte oppfølging gjennom handlingsplaner.



Figur 5.2.3. Bruk av samfunnsplaner og meldinger på tema- og sektornivå med sikte på struktur og effektivisering i formannskapsbyer og parlamentariske byer.

I figur 5.2.3 er det foreslått at handlingsplaner som hovedregel vedtas av formannskapet eller byrådet i de parlamentariske byene. Dette er begrunnet i et mer effektivt plansystem, noe som også vektlegges i tilbakemeldinger fra informanter.

Meldinger skal ikke ha mål, strategi eller tiltak slik de er definert her, men er et kunnskapsgrunnlag for diskusjon i bystyret og for eksempel oppfølgende planlegging.

5.3. Videre oppfølging

Storbyenes samfunnsplanlegging er et stort og komplekst tema. Prosessen i dette FoU-prosjektet er gjennomført i løpet av et drøyt halvår og det har gitt et visst grunnlag for utvikling, men dette er et tema som har behov for videre refleksjon og utvikling i byene.

Samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven er en viktig del av samfunnsplanleggingen i byene, men har også tydelige utfordringer med effektivitet, ressursbruk og politisk relevans. Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er utfordrende.

Tiden og omfanget av formelle dokumenter som skal og bør vedtas tidlig i valgperioden er to sentrale utfordringer. Det skal vedtas planstrategi, fastsettes planprogram som prosessledende dokument for samfunnsdelen og samfunnsdel. I et rullerende plansystem koblet til valgperiodene må mye være gjort første året av valgperioden. Mange har også vanskelig med å forstå skillet mellom planstrategi, planprogram og samfunnsdel.

Samfunnsdelen kan gi grunnlag for gode medvirkningsprosesser og diskusjonsarenaer for samfunnsutviklingen i byene. Samtidig må prosessene være enkle å forstå, være riktig innrettet for medvirkning på dette plannivået, og gjennomføres med tidseffektivitet. Funnene og diskusjonene i dette FoU-prosjektet viser at gjeldende plan- og bygningslov med sine ulike dokument og prosesskrav er komplisert og ressurskrevende for god effektivitet i byenes samfunnsplanlegging og bør vurderes videreutviklet.

Forenkling av bestemmelsene om samfunnsplanlegging i plan- og bygningsloven

Dette FoU-prosjektet utfordrer dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven på en del punkter. En oppfølging kan derfor være en videre utredning med sikte på endringer i bestemmelsene om samfunnsplanlegging i plan- og bygningsloven. Hensikten er å styrke kommuneplanen som reelt politisk styringsverktøy gjennom forenkling i antallet dokumenter og krav til prosesser. Enklere og bedre oversikt i dokumenter og prosesser vil også gjøre det lettere å få innsyn og gi innspill for befolkningen. Forenkling kan følgelig også bidra til lettere og mer reell medvirkning.

Økonomiplanen skal vise hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven følges opp. Det framgår både av den nye Kommuneloven og plan- og bygningsloven. Samfunnsdelen må da ha mål og satsingsområder som til enhver tid har forankring i det sittende bystyret. Funnene i dette prosjektet viser at det er krevende med kravene i gjeldende plan- og bygningslov.

Planstrategiene går nå inn i sin tredje generasjon etter kommunevalget i 2019, og det er behov for å se utviklingsorientert på dette verktøyet i relasjon til samfunnsdelen, og ambisjonene plan- og bygningsloven og den nye kommuneloven har for koblingen mellom kommuneplanen og økonomiplanen. I dette FoU-prosjektet er det foreslått at det utredes nærmere en modell

der planstrategien og samfunnsdelen integreres til en «Ny» samfunnsdel som vedtas første året av valgperioden. Samtidig fjernes planprogrammet som obligatorisk element for samfunnsdelen.

Bestemmelsene om kommuneplanens samfunnsdel trenger uansett en oppdatering og gjennomgang der blant annet forholdet til økonomiplanen må bli tydeligere. Det bør også vurderes om det fortsatt er behov for planprogram når kommuneplanens samfunnsdel revideres jfr. også anbefalingene i FoU- prosjektet om storbyenes planstrategier.

Veileder/folder med anbefalinger om bedre system og struktur i byenes samlede samfunnsplanlegging

I bestillingen for FoU-prosjektet er det etterspurt en vurdering av om det er hensiktsmessig å utarbeide en veileder for byenes samfunnsplanlegging. En veileder vil ikke løse de ulike behovene de enkelte byene har for å videreutvikle egen samfunnsplanlegging. Likevel viser dette prosjektet at det er ulik kunnskap og oppfatninger om samfunnsplanleggingen i byenes organisasjon, med et betydelig informasjonsbehov knyttet til en del grunnleggende forhold. Dette kunne trolig en enkel, godt designet og omforent nettside eller folder bidra til å avhjelpe.

6. KILDER

Kilder er oppgitt i fotnoter, eller går direkte fram i de enkelte kapitlene (dokumenter i byene)