

«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»

KS-FoU prosjekt om kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy

Sluttrapport

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Tittel på rapport:	«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»
Oppdragsnavn:	KS FOU - Kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy
Oppdragsnummer:	624747-01
Utarbeidet av:	Erik Plathe, May Britt Hernes, Kristin Karlbom Dahle
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Tilgjengelighet:	Åpen

Forord

KS-FoU prosjektet kommuneplanenes samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy er et prosessrettet FoU-prosjekt der kommunene Arendal, Indre Østfold, Osterøy, Gjesdal, Gausdal og Hvaler har deltatt. Prosjektet startet opp høsten 2019 og møtte pandemien bare et halvt år etter oppstart. Til tross for dette har det både vært mulig å gjennomføre prosjektet, nettverkssamlinger og ulike møter og verksteder i kommunene på en god måte. Dette er muliggjort gjennom god tilrettelegging i kommunene og hos KS som oppdragsgiver.

I september 2021 ble det utgitt en midtveisrapport fra prosjektet som bygget på planarbeid i kommunene, erfaringsdeling gjennom nettverkssamlinger og analyser av dette underlaget. Underlaget fra midtveisrapporten er presentert og satt under diskusjon i en rekke fora, som planfaglige nettverkssamlinger i regi av fylkeskommuner, kommunenettverk, Samplan og Samplan for kommunedirektører og Kommuneplankonferansen. I tillegg er temaene satt under diskusjon i et parallelt KS-FoU-prosjekt om fylkeskommunens veiledningsrolle og samhandling med kommunene. Inntrykk fra disse arenaene inngår også som en del av det samlede underlaget for anbefalingene i prosjektet.

Kontaktpersoner i kommunene har vært kommunedirektør Rannveig Mogren Gausdal kommune, samfunnsplanlegger Trude van der Zalm Gjerløv Indre Østfold kommune, rådgiver Aleksander Andreassen Hvaler kommune, plansjef Pelle Engesæter Osterøy kommune, samfunnsplanlegger Tore Glette-Iversen Gjesdal kommune og spesialrådgiver økonomi Line Eiesen Malde Arendal kommune. Kontaktpersoner i KS har vært fagsjef Dag Henrik Sandbakken, seniorrådgiver Gustav Weiberg-Aurdal og fagleder plan Henning Berby. Stor takk til alle som har vært med oss på denne reisen.

Seniorplanlegger Erik Plathe har vært prosjektleder hos Asplan Viak, mens seniorplanlegger May Britt Hernes, samfunnsplanlegger Marit Selberg Sigurdson og seniorplanlegger Kristin Karlbom Dahle har vært prosjektmedarbeidere.

Sammenstilling av materialet fra nettverkskommunene samt vurderinger og anbefalinger med vektlegging er gjort av Asplan Viak.

Kongsberg, 12.09.2022

Erik Plathe
Oppdragsleder

Kristin Karlbom Dahle

Innholdsfortegnelse

DEL 1. ANBEFALINGER

«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»	7
Samfunnsdelen og samfunnsutviklerrollen	9
Politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen hver valgperiode	10
Valget - en tidlig medvirkningsarena for samfunnsdelen	11
Utfordringsbildet	12
Forenkling av planstrategi og planprogram for samfunnsdelen	13
Innholdet i samfunnsdelen	15
Samskapende fase politikk og administrasjon	17
Forankringen hos kommunedirektør og ledergruppen	19
Kobling samfunnsdel og økonomiplan styrker økonomiplanen	20
Refleksjonsspørsmål om samfunnsdelen i kommunen	22

DEL 2. FAGLIG UNDERLAG OG ERFARINGER

1. Om prosjektet og de deltagende kommunene	24
1.1. Kommunene i prosjektet	26
2. Samfunnsdelen i denne valgperioden	28
2.1. Valgte grep i planstrategiene	28
2.2. Utfordringsbildet	31
2.3. Planprogrammets rolle	34
2.4. Hovedmål og satsinger i kommunenes samfunnsdel	36
3. Samfunnsdelen som arena for utvikling av lokal politikk	41
3.1. Metoder for den politiske prosessen	41
3.2. Administrasjonens tilretteleggingsrolle	44
4. Samfunnsdelen og medvirkning	46
4.1. Hva viser høringsuttalelsene til samfunnsdelen	47
4.2. Samhandlingen med regionale myndigheter	48
4.3. Bedre og mer effektiv samhandling	49
4.4. Oppsummering av nettverkssamling om medvirkning	50

5.	Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen	53
	5.1. Forutsetninger samfunnsdelen må fylle	55
	5.2. Den praktiske tilnærmingen i kommunene	55
	5.3. Erfaringer fra folkevalgte	59
	5.4. Sammenfattende vurderinger	60
	5.5. Oppfølging av vedtatt samfunnsdel i økonomiplanen	61
	5.6. Sammenfattende vurderinger	65
6.	Sektorenes oppfølging av samfunnsdelen	67
	6.1. Perspektiver fra helse- og omsorg og oppvekst	67
	6.2. Perspektiver fra kultur	68
	6.3. Perspektiver fra næring	68
	6.4. Strategier og temaplaner	69
	6.5. Sammenfattende vurderinger	70
7.	Oppfølging og behovet for lovendringer	71
	7.1. Forholdet til folkevalgtopplæringen	71
	7.2. Endringsbehov i plan- og bygningsloven	72
8.	Kilder	73

Del 1. Anbefalinger

I denne delen av rapporten er det redegjort for anbefalinger for å styrke samfunnsdelen som lokalpolitisk styringsverktøy. Anbefalingene bygger på en analyse av funn i dette FoU-prosjektet, funn i andre KS-FoU-prosjekter om samfunnsdelen i velfungerende kommunale plansystem og diskusjoner i fora utenfor prosjektet.

Ambisjonene for samfunnsdelen er mange, og mange har synspunkter på hvilke funksjoner den kan fylle enten det gjelder mobilisering, oppfølging av statlige forventninger eller ambisjoner ut fra faglig ståsted. Det har gitt et mangfold og eksempler på ulike funksjoner samfunnsdelen kan fylle, men samtidig utfordret forenkling og samfunnsdelens primære funksjon.

I anbefalingene er det lagt vekt på samfunnsdelens kjernefunksjon som lokalpolitisk styringsverktøy og på hvordan den i praksis kan bli et politisk styringsverktøy med god kobling til valgperiodene og økonomiplanen i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og kommuneloven.

Samfunnsdelen kan ikke sees på som en «isolert» plan. Den inngår i et kommunalt plansystem som er i kontinuerlig bevegelse, og som trenger god kobling til valgperiodene.

«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»

Kommuneplanen har helt fra overordnet kommunal planlegging kom inn som generalplanlegging i plan- og bygningsloven fra 1965, vært kommunens viktigste overordnede plan. Generalplanen skulle etter Miljøverndepartementets veileder fra 1981 inneholde felles planforutsetninger, sektordel, langsiktige retningslinjer med arealdisponering og et handlingsprogram koblet til langtidsbudsjett og boligbyggeprogram.

I løpet av 1980-tallet satte Miljøverndepartementet og KS (Norske Kommuners Sentralforbund den gang) i fellesskap i gang et program for utvikling av kommuneplanleggingen. Programmet vektla behovet for å tenke utfordringer, muligheter og lokale behov. Kommuneplanen skulle bestå av en langsiktig del med mål, retningslinjer for gjennomføring og arealdel, samt et handlingsprogram med langtidsbudsjett.

Stortinget vedtok i 2008 ny plan- og bygningslov der kommuneplanen ble delt i samfunnsdel og rettslig bindende arealdel. Dette ga en tydeliggjøring og et løft for den overordnede samfunnsplanleggingen i kommunene. Samtidig ble det innført krav om flere prosessledende dokumenter i form av kommunal planstrategi og planprogram for samfunnsdelen, som bidro til å gjøre prosessene mer kompliserte og vanskelige å forstå for mange.

En utfordring for mange kommuner har vært å få knyttet samfunnsdelen til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk. Ofte har for omfattende og lange planprosesser vært en årsak til dette. Samfunnsdelen har blitt en «enkelt plan» ikke en del av et rullerende plansystem. Dette gjør at det også er utfordrende å koble samfunnsdelen til økonomiplanen, som er et lovpålagt krav.

Skal samfunnsdelen bli et viktig lokalpolitisk styringsverktøy, må den både trekke opp de lange linjene for kommunens utvikling og satsinger for valgperioden som det nye kommunestyret mener skal ha prioritet. Det kan gi grunnlag for kommuneorganisasjonens oppfølging i handlings- og økonomiplan og i de administrative virksomhetsplanene. Det vil også gi oppdaterte og viktige føringer for arealplanarbeid.

Det er dette «Ny agenda for samfunnsdelen» handler om. Et løft for å få knyttet samfunnsdelen og politikken i den til valgperiodene og gi en god kobling til handlings- og økonomiplanen. Dette krever ledelse i kommunen, mer effektive planprosesser, planfaglig tilrettelegging der politikken kommer inn tidlig, tilpasset medvirkning og et kunnskapsgrunnlag som også settes under diskusjon. Det krever også en fornyelse av samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter slik at den blir effektiv, tidlig og tydelig inn mot kommunens utfordringsbilde.

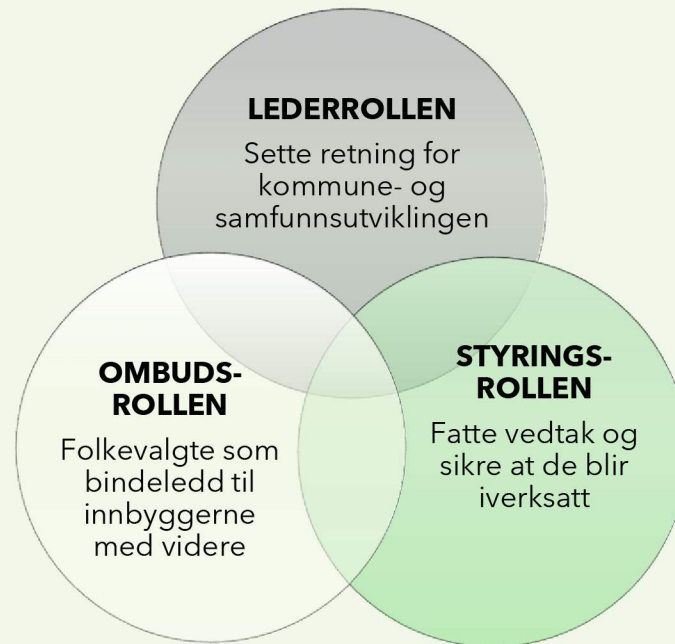
Noen kommuner vil være i en særskilt situasjon der samfunnsdelen får en annen rolle enn i en ordinær driftssituasjon, for eksempel når det skal bygges ny kommune. Det er viktig å skille disse særskilte situasjonene, som kan innebære mer omfattende planprosesser, fra en ordinær driftssituasjon som de aller fleste kommunene er i.

I denne rapporten er det beskrevet en del grunnleggende grep for å få dette til. Det handler om noen viktige prinsipper som grunnlag for tilpasning i den enkelte kommunes plankultur og tradisjon. Prinsippene er relevante for både små og store kommuner og er helt uavhengig av om gjeldende samfunnsdel er ny eller gammel eller hvilken type revisjon det legges opp til.

Anbefalingene retter seg mot politisk og administrativ ledelse i kommunene, planleggere, fylkeskommunen og statsforvalter. Effektiv samfunnsplanlegging i kommunene koblet til valgperiodene, krever også at fylkeskommunen og statsforvalter er sammen med kommunene om å få det til.

Samfunnsdelen og samfunnsutviklerrollen

De folkevalgte har flere roller. De skal representere innbyggerne (ombudsrollen) og styre og kontrollere kommunens oppgaveløsning (styringsrollen). I tillegg har de folkevalgte en lederrolle i utviklingen av kommunesamfunnet (lederrollen). Lederrollen handler om utfordringer som skal løses, valg av løsninger og få aksept for de valgte løsningene. Rollen handler om ledelse i utviklingen av kommunesamfunnet og favner følgelig videre enn bare ledelse av kommuneorganisasjonen.



Figur 1. Folkevalgtes roller

Lederrollen er tett knyttet til kommunens strategiske planlegging og kommuneplanleggingen. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordnede plan der kommunens utfordringer, nasjonale og regionale føringer og kommunestyrets politikk settes under diskusjon.

Samfunnsdelen og prosessen med samfunnsdelen er en viktig arena der folkevalgte kan utøve samfunnsutviklerrollen. Tas gjeldende samfunnsdel opp til politisk diskusjon første året i valgperioden, kan samfunnsdelen også være en arena for folkevalgtopplæring, der nye folkevalgte både kan få diskutere politikk for kommunen og bli kjent med kommunens plansystem.

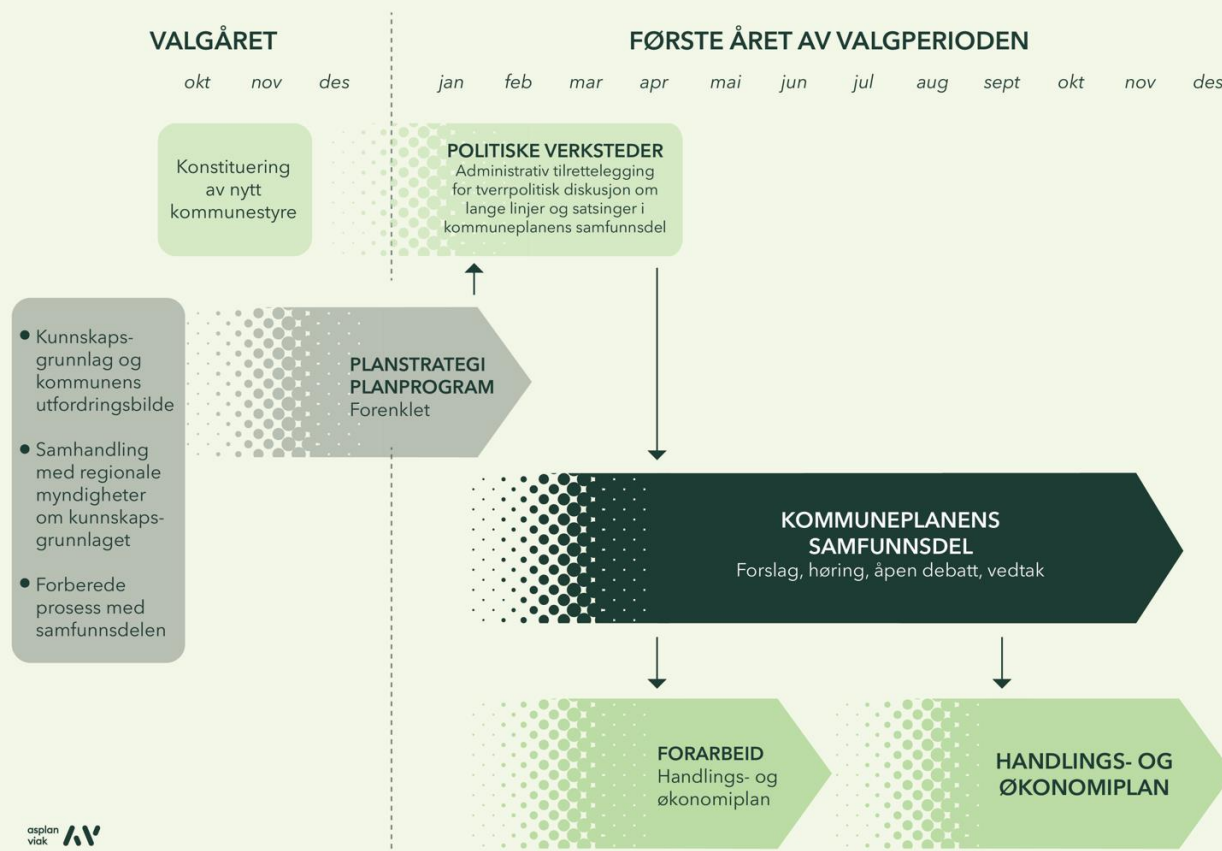
Administrasjonen har her både en viktig fasilitator- og planfaglig rolle. Administrasjonen må tilby arenaer der folkevalgte kan ta samfunnsutviklerrollen. Det er også viktig at politisk ledelse og kommunestyret prioriterer de overordnede samfunnsdiskusjonene - både de lange linjene for kommunens utvikling og satsinger som skal vektlegges og ha prioritet i valgperioden.

Politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen hver valgperiode

Satsingen «Ny agenda for samfunnsdelen» bygger på at et hvert nytt kommunestyre får en godt administrativt tilrettelagt diskusjon om de lange linjene og satsingsområder i gjeldende samfunnsdel. Dersom kommunen velger å ikke revidere samfunnsdelen, må dette skje på bakgrunn av at det nye kommunestyret får en reell politisk diskusjon om føringer og prioriteringer i den gjeldende samfunnsdelen fortsatt skal gjelde eller ikke.

Diskusjonen i kommunestyret må gå inn i det konkrete innholdet i den gjeldende samfunnsdelen og være en diskusjon om behovet for endringer på bakgrunn av kommunens utfordringsbilde og det nye kommunestyrets politikk. Prosessen må så legges opp videre i forhold til hvor store endringer det legges opp til, men det nye kommunestyret gjør uansett et nytt vedtak av samfunnsdelen første året av valgperioden.

Diskusjonen om innholdet i samfunnsdelen må komme tidlig etter at kommunestyret er konstituert fordi det skal legges politiske føringer i samfunnsdelen som skal følges opp av kommuneorganisasjonen i valgperioden. Tverrpolitiske diskusjoner i politiske verksteder godt tilrettelagt av og i samskapende dialog med administrasjonen er gode arenaer for den tidlige politisk diskusjonen.



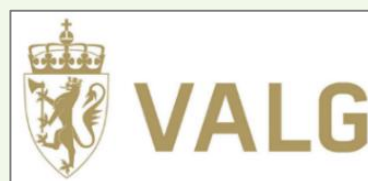
Figur 2. Hovedmodell for politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen tidlig i hver valgperiode enten kommunestyret ønsker mindre eller større endringer i samfunnsdelen.

Valget - en tidlig medvirkningsarena for samfunnsdelen

Åpenhet og medvirkning er viktige grunnprinsipp i all offentlig planlegging. Det er samtidig behov for å skille mellom medvirkning om for eksempel reguleringsplaner som angår innbyggere direkte, strategier og temaplaner, og medvirkning om samfunnsdelen til kommuneplanen. Det er ulike syn på medvirkning, også i tilknytning til samfunnsdelen. Ofte henger det sammen med hvilket syn man har på samfunnsdelens funksjon. Legges det til grunn at samfunnsdelen skal være et styringsverktøy for det nye kommunestyret med kobling til handlings- og økonomiplanen slik lovverket forutsetter, har det også konsekvenser for medvirkning.

Samfunnsdelen står i en særstilling som strategisk plan i kommunen og kan ikke skilles fra

kommunevalget og valgresultatet. Valgresultatet, et tydelig utfordringsbilde for kommunen og nye nasjonale forventninger til planleggingen bør danne grunnlaget for tidlige politiske diskusjoner om innholdet i samfunnsdelen.



Kommunevalget kan følgelig ses på som en tidlig og representativ medvirkningsarena for samfunnsdelen. Øvrig tidlig medvirkning reflekteres gjennom utfordringsbildet.

Politikken må komme inn før det legges opp til bred medvirkning og diskusjon om samfunnsdelen. «*Hvordan skal vi som folkevalgte forholde oss til administrasjonens tidlige medvirkning når vi har gått til valg på noe annet?*» er innspill fra folkevalgte på diskusjonsarenaer utenfor dette prosjektet. Det illustrerer godt hvilke dilemmaer tidlig og administrasjonsdrevet medvirkning kan sette folkevalgte i. Medvirkning er viktig for samfunnsdelen, men den må komme inn etter at folkevalgte har fått lagt et grunnlag for den offentlige diskusjonen.

Tidsvinduet man har til rådighet for planprosessen legger rammene for medvirkningen for samfunnsdelen. Koplingen mellom samfunnsdelen og handlings- og økonomiplanen forutsetter at satsingsområdene i samfunnsdelen gjenspeiler sittende kommunestyres politikk og at samfunnsdelen blir vedtatt tidlig i perioden.

HOVEDINNHOOLD	GRUNNLAG	MEDVIRKNING	OM HVA
1. Utviklingstrekk og utfordringer	Folkehelseoversikt, brukerundersøkelser, utredninger, kunnskap i sektorene mv.	Løpende som del av kommunens virksomhet. Samhandling med regionale myndigheter	Utfordringsbilde
2. Tidlig politisk diskusjon om lange linjer og satsingsområder	Tverrpolitiske verksteder eller tilsvarende	Nei	Politiske føringer for innhold i samfunnsdelen
3. Offentlig debatt om forslag til samfunnsdel	Forslag til samfunnsdel	Ja inkludert høring og offentlig ettersyn	Forslag til samfunnsdel

Figur 3. Forenklet oversikt over hovedfaser i prosessen med samfunnsdelen der politikken kommer tidlig inn gjennom en samskapende fase med administrasjonen.

Utfordringsbildet

Skal samfunnsdelen kunne knyttes til valgperiodene, må dette forberedes av administrasjonen i valgåret. Forberedelsene må omfatte et oppdatert og tydelig lokalt utfordringsbilde med regionale perspektiv og en vurdering av hva de nye nasjonale forventningene til planleggingen som regjeringen legger fram i valgåret vil bety for kommunen.

Utfordringsbildet er et kunnskapsgrunnlag og en viktig del av grunnlaget for diskusjonene om den gjeldende samfunnsdelen. Dette bør være godt forberedt i valgåret, slik at det ikke er nødvendig å bruke tid på dette når et nytt kommunestyre konstitueres. Et tidlig utarbeidet utfordringsbilde vil også kunne benyttes som underlag i partienes valgkamp.

Eksisterende kunnskap som er løpende utviklet gjennom folkehelseoversikt, utredninger, analyser, statistikk, brukerundersøkelser og ulike former for løpende innbyggermedvirkning er viktige informasjonskilder. Det samme gjelder dialog med regionale myndigheter om regionale og nasjonale utfordringer som er viktig for kommunen, og hva de nye nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen betyr for kommunen.

Dette samlede kunnskapsgrunnlaget vil kunne gi et helhetlig utfordringsbilde for samfunnsdelen. Samtidig er det viktig at utfordringsbildet kan settes under diskusjon i den tidlige samskapende fasen mellom politikk og administrasjon. Et kunnskapsgrunnlag er ikke verdinøytralt, fordi det må gjøres faglige valg om hva som trekkes fram og vektlegges.

Utfordringsbildet må være spisset og lett tilgjengelig, gjerne presentert gjennom nye medieformer. Utfordringsbildet sier ikke bare noe om kommunens utfordringer, men også mulighetsrommet for utvikling. Kommunens ledergruppe bør ha en sentral rolle i å få fram et spisset utfordringsbilde som er lett tilgjengelig for folkevalgte.



KOMMUNAL PLANSTRATEGI FOR OSTERØY KOMMUNE 2021 – 2024

Folkehelse og velferd

Kort fortalt

I Osterøy er det:

- Lite meldt vald
- Få med psykiske lidinger
- Få låginntektsushald jamført med landsnittet
- Låg del barn av einselege forsørgjarar
- Få som bur trangt

Men også:

- Ein låg del unge som er nøgd med helsa jamført med fylket og landet
- Ein låg del unge som er nøgde med kollektivtransporttilbodet jamført med fylket og landet
- Ein låg del unge som er nøgd med lokalmiljøet jamført med fylket og landet
- Ein låg del unge som synest at det i kommunen er eit bra tilbod av møtestadar
- Ein stor del overvektige 17 år med fedme jamført med fylket og landet
- Ein synkande del 10.klassingar som trivst på skulen. Lågare del i Osterøy enn i fylket og landet
- Meir fråfall i vidaregåande skule jamført med fylket og landet

Forenkling av planstrategi og planprogram for samfunnsdelen

Prosess- og dokumentasjonskravene til samfunnsdelen som ble innført gjennom ny plan- og bygningslov av 2008, er kompliserte og vanskelige å forstå for mange.

Samfunnsdelen har i praksis de samme kravene til prosess som den rettslig bindende arealdelen til kommuneplanen. Kravet om planstrategi¹ og obligatorisk planprogram² for samfunnsdelen synes i liten grad å styrke den folkevalgte styringen, men vanskeliggjør effektive prosesser for samfunnsdelen tidlig i valgperioden. Det kan også reises spørsmål om kravene faktisk styrker medvirkningen på en hensiktsmessig måte.

Inntil det gjøres lovendringer, må planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen forenkles kraftig for å knytte samfunnsdelen til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk.

Kommunale planstrategi bør kun kort omhandle det lovpålagte kravet om at kommuneplanen skal revideres. Utfordringsbildet er allerede utarbeidet i valgåret, og i praksis kan planstrategien bare utgjøre en side eller omtale i handlings- og økonomiplanen. I planstrategien bør det etter anbefalingene her kun vises til at kommunestyret vurderer innholdet i samfunnsdelen gjennom en egen behandling av den. Videre kan det gå fram at det tas stilling til om arealdelen skal revideres når samfunnsdelen er behandlet av det nye kommunestyret. Arealdelen skal bygge på føringer i samfunnsdelen.

Planprogrammet for samfunnsdelen er allerede foreslått fjernet blant annet i *Meld. St. 18. (2016-17) Berekraftige byar og sterke distrikt*. Inntil det foreligger lovendringer, har kommuner i dette prosjektet har valgt å enten:

- 1) slå sammen den kommunale planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen til et «oppstartsdokument»
- 2) integrere planstrategien i handlings- og økonomiplanen og lage et enkelt planprogram for samfunnsdelen.

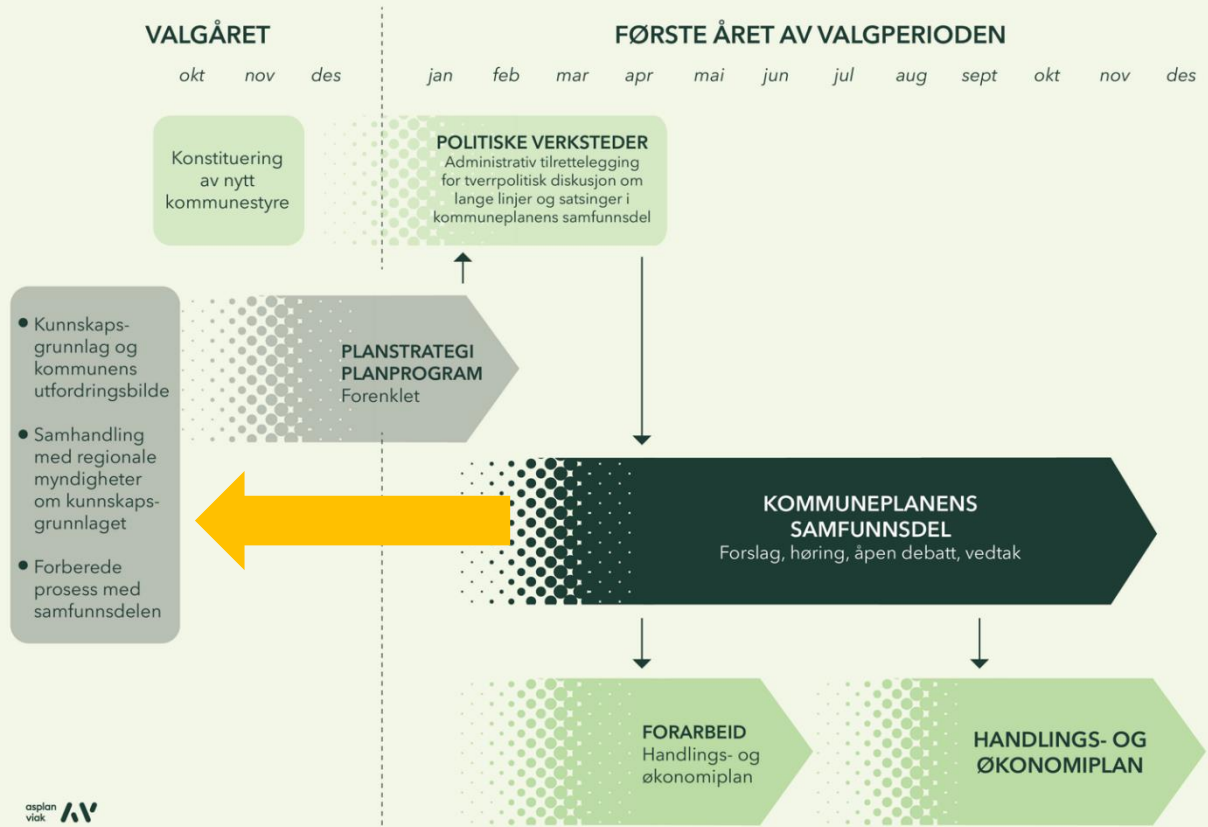
Etter gjeldende regelverk må kommunene gjøre forenklinger så langt regelverket tillater det. Gausdal sitt system med planstrategien innpasset i handlings- og økonomiplanen også i valgåret er et eksempel på det. Det gir en forenkling og et tidsskyv for kommunestyrets diskusjon om innholdet i den gjeldende samfunnsdelen.

Samhandlingen med regionale myndigheter bør knyttes til utfordringsbildet og komme tidlig i valgåret. Samtidig bør høringsuttalelser fra regionale myndigheter til planprogram for samfunnsdelen og selve samfunnsdelen tones ned i omfang og spisses.

¹ § 10-1 i plan- og bygningsloven

² § 4-1 i plan- og bygningsloven

Tilnærmingen er viktig for kommunene, men trolig også for kapasiteten hos regionale myndigheter når mange kommuner tar en gjennomgang av samfunnsdelen og gjør endringer i den tidlig i valgperioden.



Figur 4. Tidlig samhandling med regionale myndigheter om utfordringsbildet i valgåret.

Innholdet i samfunnsdelen

Innholdet i samfunnsdelen legger et viktig grunnlag for om samfunnsdelen kan virke som et politisk styringsgrunnlag for oppfølging i den kommunale organisasjonen. Skal samfunnsdelen være et styringsgrunnlag, må føringene i planen gi tydelig retning slik at de lar seg følge opp i kommuneorganisasjonen. Det gjelder ikke minst hvordan føringer i samfunnsdelen følges opp i økonomiplanen.

En gjennomgående utfordring for innholdet i samfunnsdelen er at den ikke gir tydelig nok politisk retning for oppfølging. Ofte blir samfunnsdelen for bred og med mange mål og strategier for en rekke tema og samfunnsområder. Det gjør at den kommunale organisasjonen ikke får tydelig retning å arbeide etter gjennom samfunnsdelen. Kommunedirektøren og den øvrige delen av organisasjonen kommer da i en situasjon der de må «plukke» hva som passer for oppfølging etter eget skjønn. Det blir også vanskelig å synliggjøre hvordan samfunnsdelen følges opp i økonomiplanen.

Innholdet skal ikke ensrettes slik at alle kommuner har en samfunnsdel som er bygd over samme lest. Her må det være tilpasning i den enkelte kommune der kommunenes størrelse, plansystem og ønsker om innretting av planer legges til grunn.

Likevel er det to hovedelementer samfunnsdelen må fylle rent innholdsmessig for å være et styringsverktøy for det nye kommunestyret. Den må både trekke opp de lange linjene, som ofte blir videreført over kommunestyreperiodene, og ha satsinger for valgperioden. De fleste samfunnsdeler har lange linjer for kommunens utvikling. Det er tydelige politiske satsingsområder for oppfølging i valgperioden som ofte er hovedutfordringen.

De lange linjene for kommunens utvikling omfatter kommunens visjon og hovedmål, og i mange kommer også en arealstrategi som bindeledd mellom samfunnsdel og arealdel. Det er ulike måter kommunene velger å framstille de lange linjene på. I deltagende kommuner i dette prosjektet er de i hovedsak lagt inn som visjon eller overordnede mål innenfor utvalgte temaområder, utvalgte bærekraftsmål, og som overordnet visjon for kommunen. De lange linjene for kommunens utvikling vil ha elementer som krever videreføring over flere valgperioder. Det vil være viktig for mange



samfunnsområder som klima- og miljøspørsmål, forutsigbarhet for næringslivet, arealpolitikk og for eksempel kommunes investeringer i tunge formålsbygg. Bærkraftmålene (FN17) har vært et tydelig grunnlag for samfunnsdelen i mange av deltagerkommunene. Det samme gjelder samskaping og en mer samskapende måte å definere og løse oppgaver på i kommunen.

Samfunnsdelen trenger også satsingsområder for valgperioden for å være et godt styringsverktøy for det nye kommunestyret og for at den kommunale organisasjonen skal kunne bruke den som grunnlag for prioritert oppfølging. Satsingsområdene må ha et innbygger- og samfunnsperspektiv og ikke et sektorperspektiv.

Erfaringer fra dette og andre FoU-prosjekter viser at det er her de største utfordringene for samfunnsdelen som styringsverktøy ligger. Ofte kan samfunnsdelen ha mange tema, mål og strategier som i liten grad gir administrasjonen retning for prioritert oppfølging. I dette prosjektet har enkelte kommuner også valgt å utlede satsingsområder gjennom økonomiplanprosessen fordi samfunnsdelen er for bred.

Utvikling av satsingsområder som gir retning for oppfølging i den kommunale organisasjonen, er derfor svært viktig for om samfunnsdelen kan være et godt lokalpolitisk styringsverktøy. Det vil også være viktig for om samfunnsdelen kan kobles til økonomiplanen, noe både kommuneloven og plan- og bygningsloven forutsetter.

Satsingsområder i samfunnsdelen gir føringer ikke bare for nye bevilgninger, men også for hvilke områder som skal skjermes ved behov for nedskjæringer og for hvordan administrasjonen skal prioritere sitt arbeid.

3 satsingsområder

- De 10 utvalgte bærekraftmålene fra samfunnsdelen er operasjonalisert i 3 satsingsområder.
- Prioriteringer under de 3 satsingsområdene. Enklere å se sammenhenger på tvers av bærekraftsmål og tjenesteområder, forenklet struktur for videre oppfølging.
- Samarbeid for å nå målene eget punkt.

Budsjett 2022
Handlings- og økonomiplan 2023-2025
Kommunestyrets vedtak

1.b. Kommuneplanens samfunnsdel - hovedsatsinger

Kommuneplanen har 3 hovedmål: folkehelse, attraktive lokalsamfunn og tidlig innsats for barn og familier. Hovedstrategien for å oppnå dette er Smart Gjesdal. Dette betyr at vi jobber for en bærekraftig utvikling for innbyggere, økonomi og miljø. Innsatsen skal være fremtidsrettet. For å få dette til jobber vi med å utvikle nye former for samarbeid, både internt i kommunen, med lokalsamfunnet og med andre samarbeidspartnere. Vi forsøker alltid å forbedre kommunens tjenester, og måten vi jobber på for å nå målene våre. Kommunens økonomiske handlingsrom skal benyttes for å ivareta innbyggernes behov i dag, uten at det går på bekostning av naturressursene og framtidige generasjoner sin mulighet til å ivareta sine behov.

To av de største utfordringene samfunnet står overfor i dag er klimaendringer og tap av naturmangfold. Gjesdal kommune sin politikk for å jobbe med disse utfordringene er ikke blitt oppdatert siden 2012. Det er på tide å gjøre noe med, og vi er derfor i startfasen av arbeidet med å lage en ny klima- og miljøplan. I det arbeidet skal vi jobbe med å sette mål for klimagassutslipp og naturvern i Gjesdal kommune, og utarbeide tiltak som skal gjøre kommunen vår rustet til å takle stadig verre ekstremvær, flommer, ras og tørke.

Folkehelse
Alle i Gjesdal kommune skal jobbe slik at vi bidrar til å gjøre det lett for innbyggerne å ta sunne valg i hverdagen, og ta vare på sin egen helse og trivsel. Kun 10 % av folkehelsearbeidet skjer i helsesektoren. Folkehelsearbeidet i Gjesdal handler om likebeholdende praksis, utvikling av helsefremmende og ressurs-skapende barnehager og skoler, universell samfunnsplanlegging og arealbruk, rent vann og utemiljø til alle, vedlikehold av infrastruktur og konstruksjoner som opprettholder liv og helse, tilby kultur og fremtidsrettede utbygginger, legge til rette for aldersvennlige institusjoner mm. Det er her mesteparten av vår ressursbruk og daglige arbeidsinnsats ligger: dette er vår basiskvalitet. Her handler det om at tjenestene og oppgaveutførelsen er god nok til å tilfredsstille alle innbyggere på et gitt nivå. Det gjelder alle avdelingens oppgaveområder.

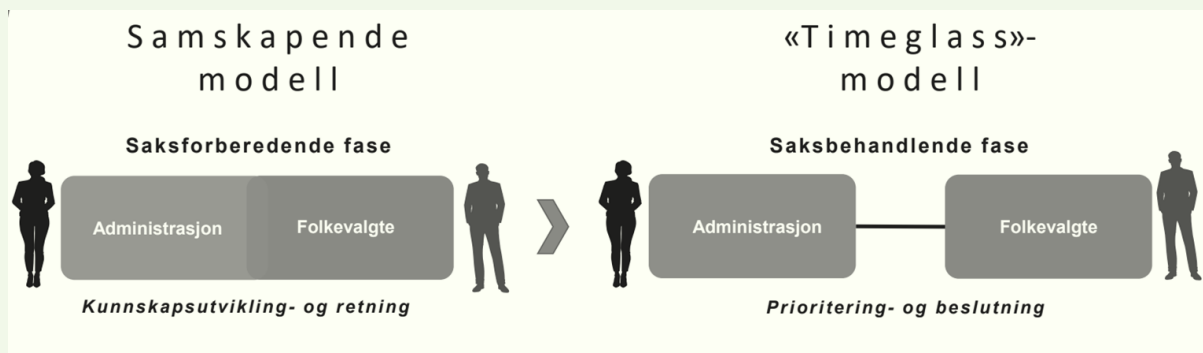
Attraktivitet
Organisasjonen skal bidra der det er mulig til å øke kommunens attraktivitet, enten det gjelder for å bo her, besøke oss eller drive næring. Tjenesteområdene skal i kjernevirksomheten finne områder som kan bygge opp om attraktivitetskategoriene og prioritere disse innenfor sine gitte rammer.

Tidlig innsats for barn og unge
Organisasjonen satses på barn og unge og det skal vise igjen i våre planer og daglige prioriteter. Arbeid med barn og unge spinner alltid ut fra basiskvalitet, men skal uttrykke en enda større satsning og innsats enn det som vi legger i "godt nok". Barn og unge skal stå i første rekke når det kommer til prioriteter i hele organisasjonen.

Samskapende fase politikk og administrasjon

Tilretteleggingen for politiske diskusjoner om føringer i samfunnsdelen skiller seg fra ordinær saksbehandling. Det viser også erfaringer fra kommuner i dette FoU-prosjektet.

I andre nyere FoU-prosjekt³ er denne fasen definert som en samskapende fase politikk administrasjon der politikken gir råd og innspill til administrasjonens arbeid med et planforslag. Det samskapende arbeidet forutsetter tillit og åpenhet mellom politikk og administrasjon der også kunnskapsgrunnlaget må kunne settes under diskusjon. Det er ingenting i kommuneloven som legger hindringer for en samskapende modell, men for eksempel politiske verksteder må være åpne på vanlig måte. Det er ikke noe krav om at disse møtene strømmes via f.eks. kommune-TV, og dette anbefales ikke da denne type verksteder i den innledende fasen er mindre egnet til denne formidlingsformen.

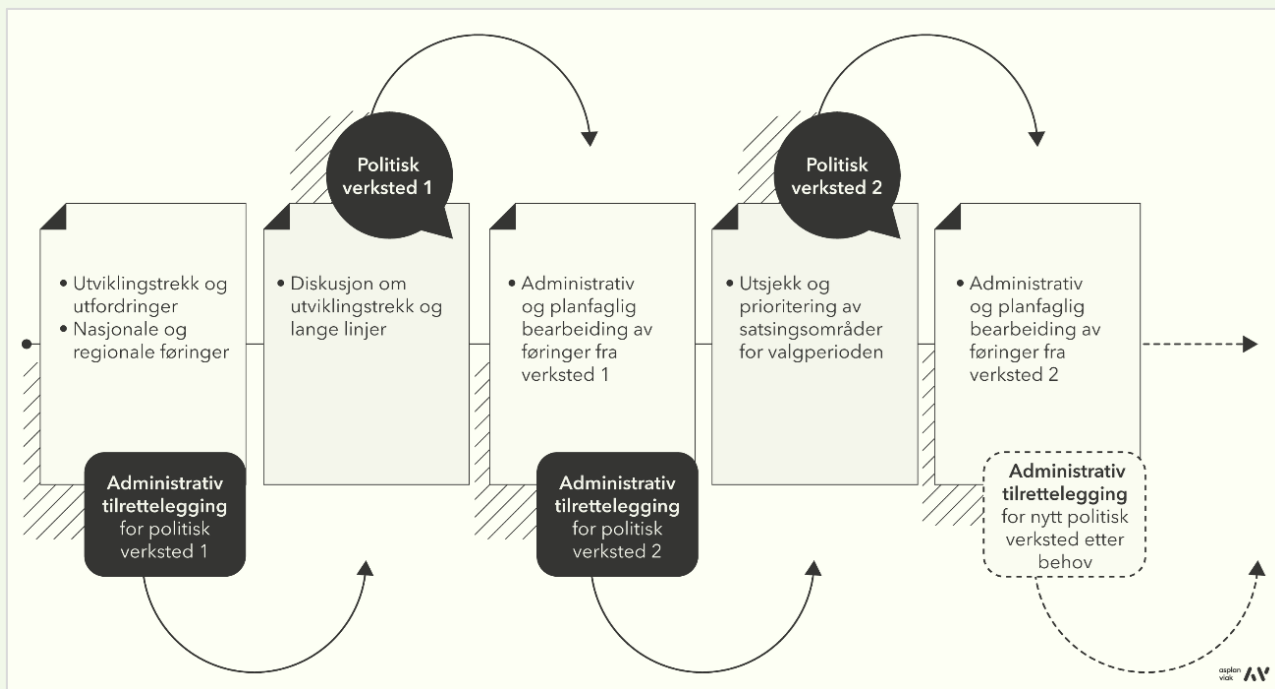


Figur 5. Samskapende fase politikk og administrasjon når det for eksempel gjennomføres politiske verksteder om utfordringsbilde og samfunnsdelens innhold

Prosesen vil være et samspill der de folkevalgte gir inn premisser i en tidlig fase av arbeidet med samfunnsdelen, og administrasjonen setter innspillene inn i en planfaglig sammenheng. For så å ta en utsjekk opp mot folkevalgte igjen i påfølgende verksted. Dette krever mer enn en faglig spesialistkunnskap. Man må også kunne lede og drive lærende og kunnskapsutviklende prosesser hvor fag møter politikk, og hvor administrasjonen må legge som premiss at strategiske planprosesser i sin natur handler om politikktutvikling.

Politiske verksteder eller tilsvarende egnede arenaer danner grunnlaget for administrasjonens utforming av planforslag, som så går til politisk behandling i en saksbehandlende fase og legges ut til offentlig debatt og medvirkning. Folkevalgte får følgelig anledning til å ta samfunnsutviklerrollen og utforme et representativt grunnlag for medvirkning og offentlig debatt om utkastet til samfunnsdel.

³ KS-FoU Storbyforskning «Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser. Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022.



Figur 6. Skjematisk framstilling av interaksjonen mellom politikk og administrasjon når politiske verksteder brukes som metode i tidlig fase av prosessen med samfunnsdelen

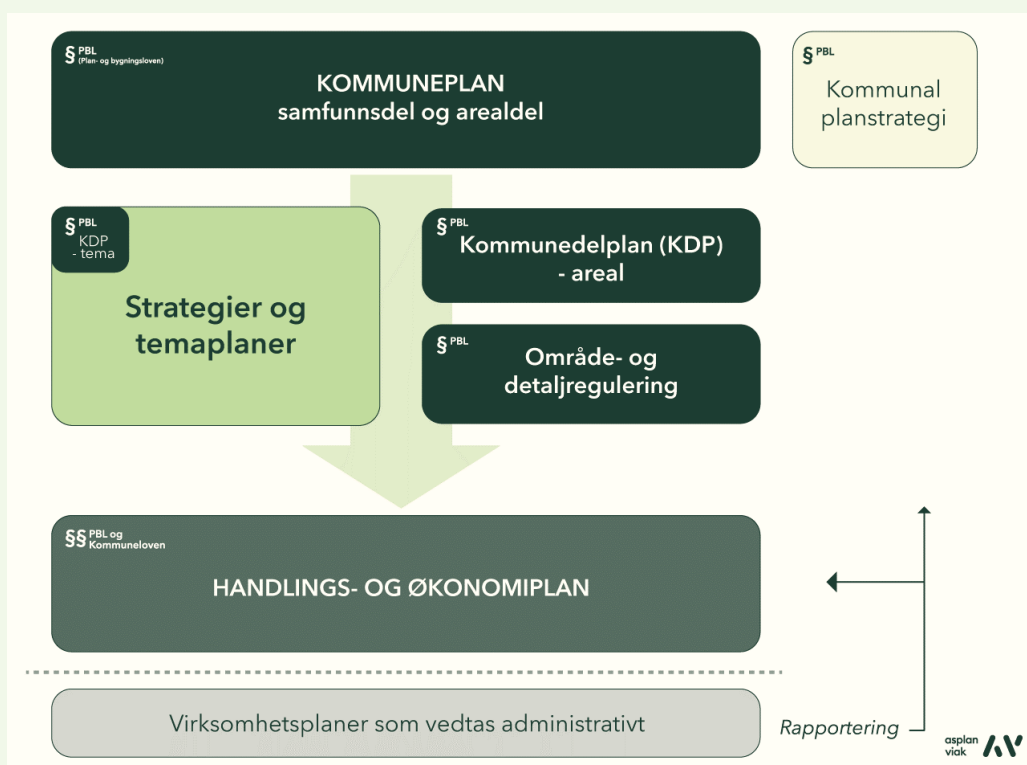
- **Utfordringsbilde (kunnskapsgrunnlaget)**
 - Overrasket over
 - Nysgjerrig på
 - Mangler
- **Skal visjon, hovedmål, arealstrategier (de lange linjene) i den gjeldende samfunnsdelen videreføres eller endres?**
 - Hvorfor?
- **Satsingsområder**
 - Skal de gjeldende satsingsområde i samfunnsdelen endres?
 - Hvilke satsinger er viktige for kommunestyret i valgperioden?
 - Hvorfor?

Figur 7. Aktuelle spørsmål for diskusjon i politiske verksteder om endringer i den gjeldende samfunnsdelen når det nye kommunestyret er konstituert.

Forankringen hos kommunedirektør og ledergruppen

Kommuneplanens samfunnsdel er et strategisk styringsverktøy som skal følges opp av den kommunale organisasjonen og inngår som overordnet plan i kommunens plansystem. Det innebærer at samfunnsdelen må være forankret hos kommunedirektør og i kommunens ledergruppe, som har hovedansvaret for å lede oppfølgingen av den i den kommunale organisasjonen.

For kommuneorganisasjonen vil et systematisk og forenklet arbeid med samfunnsdelen hver valgperiode gi læring og utvikling. Samfunnsdelen blir derved en naturlig del av kommunens plansystem som følger samfunnsutviklingen, og ikke et omfattende planarbeid som gjøres en sjelden gang.



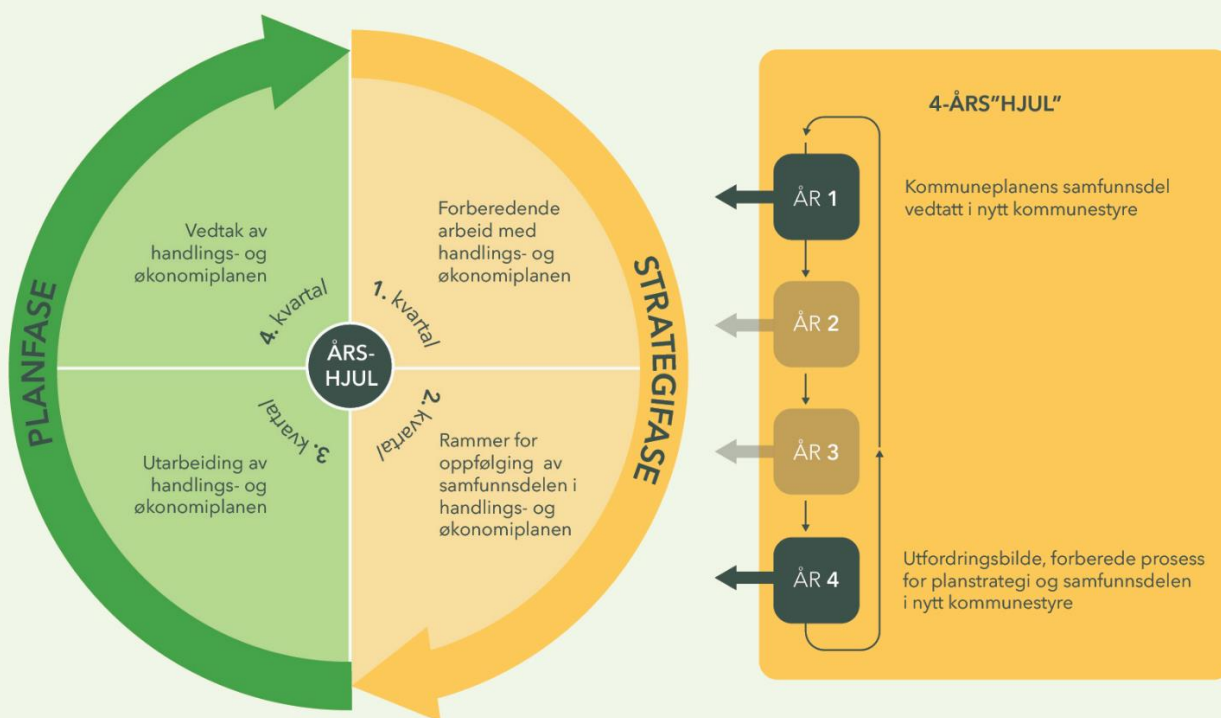
Figur 8. Sammenhenger i det kommunale plansystemet.

I det kommunale plansystemet er det en arbeidsdeling fra kommuneplanen, via strategier og temaplaner som ikke følger plan- og bygningsloven, til handlings- og økonomiplanen, der prioritering og gjennomføring bestemmes. I tillegg kommer eventuelle tematiske kommunedelplaner som følger prosessreglene i plan- og bygningsloven, men som er underlagt samfunnsdelen slik som andre temaplaner. Generelt har anbefalinger gjennom andre KS-FoU-prosjekter vært at det bør vises varsomhet med bruk av tematiske kommunedelplaner fordi de gir tunge prosesser og er krevende å vedlikeholde.

Kobling samfunnsdel og økonomiplan styrker økonomiplanen

Den røde linjen fra samfunnsdel til økonomiplan er en forutsetning for at samfunnsdelen skal fungere som et politisk styringsverktøy. I tillegg bidrar koblingen til å styrke økonomiplanen fordi det blir bedre sammenheng mellom overordnede politiske føringer som har vært gjenstand for offentlig debatt i kommunen, og økonomiplanen. Koblingen ivaretar også kravene i kommuneloven⁴ om at økonomiplanen skal vise hvordan føringer i samfunnsdelen følges opp.

Økonomiplanen kan med fordel kalles «handlings- og økonomiplan» når den følger opp samfunnsdelens satsingsområder, og derved både ivaretar kravet til handlingsdel i plan- og bygningsloven⁵ og kravet til oppfølging i økonomiplanen i kommuneloven.



Figur 9. Forholdet mellom den årlige rulleringen av handlings- og økonomiplanen (HØP) og fireårig syklus for arbeid med kommuneplanens samfunnsdel (KPS). Føringer fra samfunnsdelen kommer inn i arbeidet med rammer for handlings- og økonomiplanen i første halvår

⁴ § 14-2 i kommuneloven

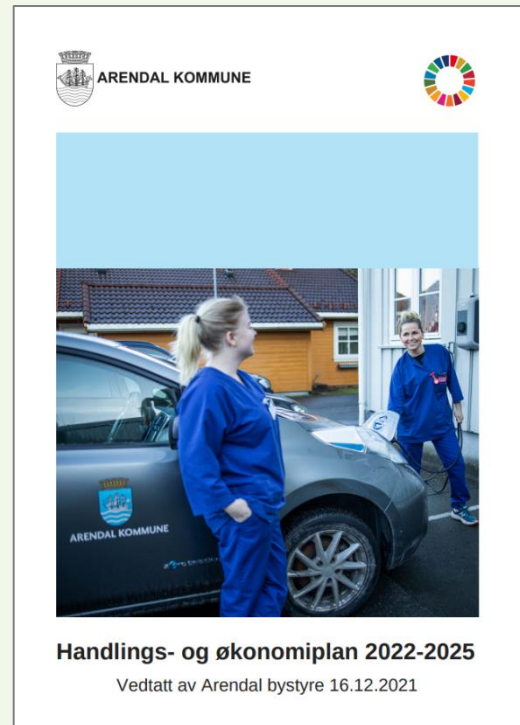
⁵ § 11-1 i plan- og bygningsloven

Strategifasen for økonomiplanarbeidet på våren handler om å legge rammer for det administrative arbeidet med ny handlings- og økonomiplan, herunder hvordan satsingsområder i samfunnsdelen følges opp, og forholdet til kommuneproposisjonen som kommer i mai.

Utarbeides det ny samfunnsdel tidlig i valgperioden, er det viktig at samfunnsdelen får tydelige satsingsområder som kan følges opp i handlings- og økonomiplanen. Da vil satsingsområdene også bli gjenstand for offentlig debatt gjennom prosessen med samfunnsdelen. Har en vedtatt samfunnsdel ikke tydelige satsingsområder, bør det gjennomføres en prosess for å utvikle satsingsområder med det nye kommunestyret i arbeidet med økonomiplanen. Økonomiplanprosessen er uten medvirkning, og det understreker betydningen av at satsingsområder for valgperioden prioriteres i samfunnsdelen.

Strukturen i handlings- og økonomiplanen bør både sikre at det redegjøres for hvordan satsingsområdene følges opp i form av hovedaktiviteter, og at oppfølging av samfunnsdelen framgår av sektorkapitlene. Sektorene (tjenesteområdene) må selv vurdere hvilke av satsingsområdene som angår dem og gi en beskrivelse av hvordan de følges opp. Den samme strukturen kan føres videre ned i virksomhetsplanene.

Dette FoU- prosjektet viser at oppmerksomhet om kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen i seg selv er viktig for å lykkes. Koblingen er også noe som trenger en lærende utvikling i kommuneorganisasjonen.



Refleksjonsspørsmål om samfunnsdelen i kommunen

ANBEFALING	REFLEKSJONSSPØRSMÅL
1) Koble samfunnsdelen til valgperiodene	<ul style="list-style-type: none"> I hvilken grad har samfunnsdelen en god kobling til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk i dag? Hvordan kan koblingen styrkes?
2) Tydlig utfordringsbilde for det nye kommunestyret	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan forberedes arbeidet med samfunnsdelen i neste valgperiode? Legges det opp til å få fram et tydelig utfordringsbilde i valgåret? I hvilken grad er ledergruppen inkludert i arbeidet med å få fram et tydelig utfordringsbilde? I hvilken grad har det vært samhandling med fylkeskommunen og statsforvalter om utviklingstrekk og utfordringer? Er det tatt hensyn til nye nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen i arbeidet med utfordringsbildet?
3) Forenkling av kommunal planstrategi og planprogrammet for samfunnsdelen	<ul style="list-style-type: none"> Brukes mulighetene til å forenkle kommunal planstrategi og planprogram for samfunnsdelen? Bør det ventes med å ta stilling til om arealdelen skal revideres til det nye kommunestyret har diskutert og gjort eventuelle endringer i samfunnsdelen? I hvilken grad er det nødvendig å ta stilling til behovet for strategier og temaplaner i planstrategien? Gir det bedre politisk styring og ressursforankring om dette tas som en del av rulleringen av økonomiplanen?
4) Tilrettelegge for politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen	<ul style="list-style-type: none"> I hvilken grad har det nye kommunestyret arenaer tilrettelagt for tverrpolitisk diskusjon om det konkrete innholdet og behovet for endringer i den gjeldende samfunnsdelen? Er det tenkt gjennom hvordan det kan legges til rette for tverrpolitisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen, og hvordan administrasjonen kan ta innspillene fra diskusjonene inn i arbeidet med endringer i samfunnsdelen?
5) Samfunnsdel med lange linjer og satsinger for valgperioden	<ul style="list-style-type: none"> I hvilken grad har den gjeldende samfunnsdelen både lange linjer/hovedmål for kommunens utvikling og satsingsområder for valgperioden? Oppfattes den gjeldende samfunnsdelen bred og generell, eller gir den tydelig retning for prioritert oppfølging i den kommunale organisasjonen?
6) Koble samfunnsdelen til økonomiplanen	<ul style="list-style-type: none"> I hvilken grad har kommunen en strategifase for økonomiplanen første halvår som legger politiske rammer for økonomiplanarbeidet? Hvordan tas føringer og satsingsområder fra samfunnsdelen inn i strategifasen for økonomiplanen? I hvilken grad gjør sektorene en egen vurdering av hva føringer i samfunnsdelen betyr for egen virksomhet ? Hvordan er det synliggjort at samfunnsdelen følges opp i handlings- og økonomiplandokumentet?

Del 2. Faglig underlag og erfaringer

I denne delen av rapporten er det gitt en dypere gjennomgang av det faglige grunnlaget for prosjektets anbefalinger og erfaringer fra de deltakende kommunene. Omtalen omfatter en beskrivelse av prosjektet og de deltakende kommunene, hvordan de har grepet an arbeidet i denne valgperioden (2019-2023), og vurderinger av viktige faktorer for å styrke det folkevalgte lederskapet i samfunnsdelen og den kommunale planleggingen.

1. Om prosjektet og de deltagende kommunene

Som et aksjonsrettet FoU-prosjekt følger dette prosjektet et utvalg kommuner i arbeidet med å utvikle kommunale planprosesser og plandokumenter til å bli bedre politiske styringsverktøy. Målet er at de folkevalgte, gjennom å arbeide med kommuneplanens samfunnsdel, kan legge grunnlaget for bedre politisk styring og resultater. Formålet er videre å forenkle og forkorte planprosessene, og sammenhengene mellom samfunnsdelen og økonomiplanen skal belyses særskilt.

«Det som kjennetegner dagens planprosesser og kommunal samfunnsutvikling/ oppgaveløsning er mye fag og mye innbyggerinvolvering. Det folkevalgte lederskapet er ikke synlig nok.»

KS' beskrivelse av bakgrunnen for FoU-prosjektet

Prosjektet har pågått fra oktober 2019 til sommeren 2022 og inngår i rammen av KS' Folkevalgtprogram. Det har 4 hovedfaser som dels er overlappende i tid:

- Oppstart og program - høst 2019
- Fase 1 Innsikt og hovedgrep i ny valgperiode - vår 2020
- Fase 2 Ny samfunnsdel og kobling til økonomiplan - høst 2020
- Fase 3 Oppfølging av ny samfunnsdel - 2021
- Fase 4 Erfaringer, anbefalinger og sluttrapportering 2022

Prosjektets hovedproblemstillinger tar utgangspunkt i samfunnsdelen som lokalpolitisk styringsverktøy for det nye kommunestyret og tar opp spørsmål knyttet til;

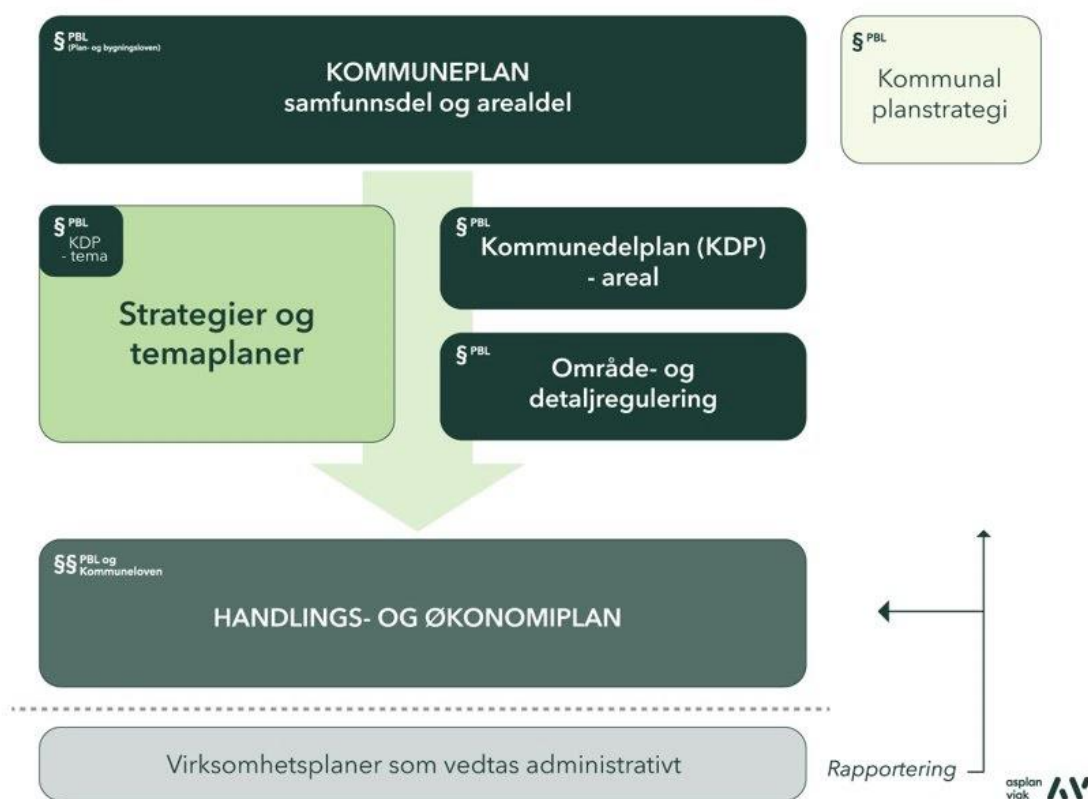
- Hvordan planarbeidet kan bli et politisk styringsverktøy som bidrar til at et nyvalgt kommunestyre beslutter og iverksetter politikken de har gått til valg på
- At samfunnsdelen i kommuneplanen kan bli de folkevalgtes viktigste styringsverktøy
- Få til et godt samspill og god rolleforståelse mellom de folkevalgte, administrasjon og innbyggerne
- Ivareta det politiske engasjementet i hele kommunestyret
- Skape politisk eierskap til lokale og globale utfordringer gjennom å jobbe med FNs bærekraftsmål
- Finne og utnytte det lokale handlingsrommet
- Tydeliggjøre de folkevalgtes lederrolle
- God og systematisk innbyggermedvirkning

Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen har stått sentralt i prosjektet. Det er bred enighet om at denne koblingen også er viktig for samfunnsdelens funksjon som

lokalpolitisk styringsverktøy. Det har også vært lagt vekt på hvordan kommunestyrets politikk etter valget kan komme inn i arbeidet med samfunnsdelen, og hvilke arenaer og metoder som kan benyttes i planprosessen for dette.

Prosjektet er drevet fram gjennom dialog med enkeltkommuner og nettverkssamlinger for alle kommunene i prosjektet. Møtene og dialogen med kommunene er blitt tilpasset hva de enkelte kommunene har ønsket å involvere prosjektet i, samt prosjektets rammer. Kunnskap utviklet gjennom andre FoU-prosjekter er lagt til grunn for prosjektets diskusjoner.

Prosjektet har rettet seg mot sammenhengene i det kommunale plansystemet helt ned til den administrative virksomhetsplanleggingen.



Figur 1.1 Prosjektet tar opp samfunnsdelen i sammenheng med hele det kommunale plansystemet helt ned til virksomhetsplanleggingen.

Skillet mellom strategier og temaplaner kan avgrenses som i Tabell 1.1. Et viktig skille mellom strategi og temaplan er at i temaplaner utvikles det tiltak. Handlingsplaner eller program defineres som rene tiltaksplaner. Generelt brukes det ofte planbegreper som ikke samsvarer med planens funksjonelle innhold.

Tabell 1.1 Funksjonelt innhold strategi, temaplan og handlingsplan.

	<p>STRATEGI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Tydelig formål <input type="radio"/> Poengtert utfordringsbeskrivelse <input type="radio"/> Hovedmål og veivalg <input type="radio"/> Ikke tiltak
	<p>TEMAPLAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Tydelig formål <input type="radio"/> Poengtert utfordringsbeskrivelse <input type="radio"/> Mål og delmål <input type="radio"/> Tiltak
	<p>HANDLINGSPLAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Tiltak

1.1. Kommunene i prosjektet

Kommunene Arendal, Gausdal, Gjesdal, Hvaler, Indre Østfold og Osterøy har deltatt i prosjektet. Kommunene er ulike i størrelse og dekker et bredt spekter av kommunetyper. Indre Østfold er ny kommune fra 01.01.2020 og omfatter de tidligere kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad.



Tabell 1.2 Kommunene i prosjektet

Arendal Agder	Arendal by ligger på innsiden av de store øyene Hisøya og Tromøya, som sammen med den tredje øya, Flosterøya, utgjør en stor del av kommunens areal og var tidligere egne kommuner. Arendal har ca. 45 000 innbyggere og forventes å ha ca. 46 400 innbyggere i 2030. 87% bor i et tettsted, og ca. 15% av boligmassen er leiligheter. Varehandel m.m. står for 35% av sysselsettingen, og helse- og sosialtjenester, med sykehuset som en viktig arbeidsplass, utgjør 28% av sysselsettingen. Kommunen har netto innpendling.
Indre Østfold Viken	Indre Østfold kommune ble etablert 1. januar 2020 ved sammenslåing av Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad. Kommunen omfatter to byer, Askim og Mysen, der Askim utgjør kommunesenteret. Kommunen har ca. 45 300 innbyggere, og innen 2030 er folketallet forventet å øke til ca. 47 400. 77% bor i et tettsted, og leiligheter utgjør ca. 20% av boligmassen. Kommunen er en pendlerkommune, med høy netto utpendling. Indre Østfold er Norges største jordbrukskommune, men høyest andel arbeidsplasser er innenfor varehandel m.m. (30%), tett etterfulgt av sekundærnæringer (27%).
Hvaler Viken	Hvaler er en øykommune ytterst i Oslofjorden med veiforbindelse til Fredrikstad og ferjeforbindelse til de østligste øyene. Kommunesenteret Skjærhalden ligger på Kirkøy. Det er ca. 4700 innbyggere, og folketallet forventes økt til ca. 5500 i 2030. Kommunen har et spredt utbyggingsmønster, der kun ca. 60% av innbyggerne bor i et tettsted, og leiligheter utgjør 5% av boligmassen. Kommunen har mer enn dobbelt så mange hytter som boliger for fastboende, og sommerstid mangedobles innbyggertallet.
Gausdal Innlandet	Gausdal kommune ligger i Gudbrandsadelen med Segalstad bru som kommunesenter og inngår i et felles bo- og arbeidsmarked med Lillehammer. Kommunen har ca. 6050 innbyggere og er forventet å få en svak nedgang i folketallet fram mot 2030. 45% av innbyggerne bor i et tettsted. Boligmassen er preget av eneboliger og få leiligheter, og det er litt flere hytter i Gausdal enn boliger for fastboende, bl.a. på vintersportsstedet Skeikampen. Ca. 35% av arbeidsplassene er innenfor sekundærnæringer. Kommunen har høy netto utpendling.
Gjesdal Rogaland	Gjesdal kommune ligger på Høg-Jæren sør for Stavanger med Ålgård som kommunesenter. Gjesdal har ca. 12 000 innbyggere, hvorav hele 35% av innbyggerne under 18 år, og forventes å ha nærmere 13 000 innbyggere i 2030. Hele 90% av innbyggerne bor i et tettsted, og 15% av boligmassen er leiligheter. Kongeparken og Måna fossen er viktige reiselivsattraksjoner i kommunen, og varehandel m.m. utgjør ca. 40% av arbeidsplassene. Kommunen er en pendlerkommune, med høy netto utpendling.
Osterøy Vestland	Osterøy kommune utgjør størstedelen av øya Osterøy nordøst for Bergen. Lonevåg er kommunesenteret. Kommunen har ca. 8100 innbyggere, og folketallet er forventet å øke til ca. 8300 innen 2030. Kommunen er en pendlerkommune, med høy netto utpendling. Kommunen har et spredt utbyggingsmønster, der ca. 50% bor i et tettsted, og kun 4% av boligmassen utgjøres av leiligheter. Næringslivet er preget av småindustri, og sekundærnæringer utgjør hele 37% av arbeidsplassene.

2. Samfunnsdelen i denne valgperioden

I dette kapitlet er det gitt en beskrivelse og sammenstilling av hvilke grep og hovedinnhold kommunene har valgt for kommunal planstrategi og samfunnsdelen denne valgperioden.

2.1. Valgte grep i planstrategiene

Tabell 2.1 Hovedgrep for de kommunale planstrategiene i de deltagende kommunene (PS). KPS henviser til kommuneplanens samfunnsdel

	Dokument og dato for vedtak	Satsings-områder eller mål i PS?	Revisjon av KPS	Revisjon av KPA	Prioritering av øvrige planer
Arendal	Eget dokument, 19.11.20	Bygd opp rundt 10 mål av FN17 fra KPS	Nei, allerede vedtatt av sittende bystyre (20.5.20). Bystyret velger satsingsområder for perioden	Ja	Ja
Gausdal	Inngår i HØP, vedtatt 12.12.19	Nei	Ja, igangsatt høst 2019, planlagt vedtak 1.kvartal 2021	Ja, ferdigstilling av revisjon fra forrige periode	Ja
Gjesdal	Eget dokument, 30.3.20	Nei ⁶	Nei, nylig vedtatt (17.6.19). Kommunestyret velger satsingsområder for perioden	Ja	Nei
Hvaler	Inngår i oppstarts-dokument for KPS, 19.11.20	Tre hovedmål med delmål	Ja, vedtak planlagt 4.kvartal 2020	Nei	Ja
Indre Østfold	Inngår i oppstarts-dokument for KPS, 20.5.20	Fem satsings-områder	Ja, vedtak planlagt 2. kvartal 2021	Ja	Nei
Osterøy	Eget dokument, 16.11.20	Fem fokus-områder	Ja, ferdigstilling av revisjon fra forrige periode	Ja	Ja

⁶ I planstrategiarbeidet ble det lagt opp til påfølgende verksted der satsingsområder ble valgt ut i saken med rammer for handlings- økonomiplan 2021 (kommunestyret juni 2020).

Koronasituasjonen har ikke uventet gitt framdriftsutfordringer for arbeidet med samfunnsdelen og øvrig arbeid i kommunene som deltar i prosjektet. Dette har bidratt til at også vedtakstidspunktet for ny samfunnsdel, for de kommunene som valgte å utvikle ny samfunnsdel, er forskjøvet fra om lag et halvt til trekvart år.

Kommunal planstrategi er det eneste obligatoriske rullerende elementet i kommuneplanleggingen og er hjemlet i §10-1 i plan- og bygningsloven. I kommunal planstrategi skal det nye kommunestyret, på bakgrunn av kommunens utfordringer, ta stilling til om kommuneplanen skal revideres helt eller delvis. Kommunen kan også ta stilling til andre viktige planoppgaver. Planstrategien skal være vedtatt innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Det er i forarbeidene til plan- og bygningsloven understreket at planstrategien skal være et verktøy for å styrke den politiske styringen av kommuneplanleggingen.

De deltagende kommunene i dette prosjektet har valgt ulike løsninger for planstrategien. Fra Gausdal, som har innarbeidet den i den årlige rulleringen av handlings- og økonomiplanen, til Indre Østfold og Hvaler som har slått sammen planstrategien og planprogrammet for revisjonen av samfunnsdelen.

Arendal

[Planstrategi for Arendal kommune 2020-23](#) ble vedtatt 19.11.20. Planstrategien er organisert etter de 10 av FNs bærekraftsmål som utgjør hovedmålene i samfunnsdelen utarbeidet i forrige valgperiode (vedtatt 30.5.20). Under hvert bærekraftsmål vises hvilke planer som skal utarbeides for å nå målet. Ny samfunnsdel ble vedtatt av det nye kommunestyret et halvt år før planstrategien, og det er derfor ikke lagt opp til revisjon av denne. Behovet for revisjon av samfunnsdelen skal vurderes siste år i perioden. Det er behov for endringer av arealdelen for konkrete problemstillinger, og revisjon skal skje tidlig i perioden.

Indre Østfold

Planstrategi for den nye kommunen Indre Østfold 2020-23 inngår i et [oppstartsdokument](#) sammen med planprogram for kommuneplanens samfunnsdel og ble vedtatt 20.5.20. Som grunnlag for arbeidet med planstrategien, fikk fellesnemnda presentert et [utfordringsnotat](#) der de lokale utfordringene knyttet til hvert av FNs bærekraftsmål er beskrevet. Planstrategien bygger også på oppdatert folkehelseoversikt. I oppstartsdokumentet er det definert hvilke satsingsområder som skal ha særlig fokus i arbeidet med samfunnsdelen (levestandard/folkehelse, klima, verdiskaping/næringsutvikling, økonomi og samskaping). Kommuneplanens samfunnsdel skal utarbeides tidlig i perioden for å levere mål til økonomiplanen. Arealstrategien i planen vil danne grunnlag for planprogrammet for ny arealdel, og arbeid med denne skal starte når samfunnsdelen er vedtatt. Aktuelle planemaer for øvrige planer er omtalt, men det er ikke gjort en prioritering av planoppgavene. Ved vedtak av planstrategien hadde den nye kommunen ikke oversikt over planbehovet, og det er derfor lagt opp til at planstrategien skal revideres etter at samfunnsdelen er vedtatt for å vurdere ytterligere planbehov.

Hvaler

Planstrategi for Hvaler 2020-23 inngår i [oppstartsdokument for arbeid med kommuneplanens samfunnsdel](#) sammen med planprogram for samfunnsdelen og ble vedtatt 19.11.20. Dokumentet er inndelt i tre temaområder, som representerer miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. For hvert av temaområdene er utfordringene beskrevet, og det er definert mål og satsingsområder. Planstrategien fastsetter at gjeldende samfunnsdel, som ble vedtatt i 2011, skal revideres. Arealdelen ble vedtatt i 2019 og det er ikke behov for revisjon av denne. Planbehovet for øvrig er vurdert for geografiske kommunedelplaner og overordna tematiske planer.

Gausdal

Planstrategi for Gausdal kommune inngår i [handlings- og økonomiplanen](#) (HØP) og blir derfor vedtatt hvert år. Utarbeiding av planstrategien følger derved økonomiplanprosessen. [Første versjon](#) av planstrategien ble vedtatt allerede i valgåret, 12.12.19. Kommunen har med dette grepet gjort vurdering av planbehovet til en årlig prosess. Planbehovet er vurdert både for kommuneplanen og øvrige temaplaner og strategier, og lovpålagte planer og interkommunale planer er prioritert. Det legges opp til at mål og strategier for tjeneste- og samfunnsutvikling i hovedsak innarbeides i samfunnsdelen og i handlings- og økonomiplanen for å minimere antall planer og effektivisere planarbeidet. På tidspunktet for vedtak av planstrategien i 2019 hadde allerede arbeid med revisjon av samfunnsdelen startet opp. Arbeid med revisjon av arealdelen pågikk gjennom hele forrige valgperiode og var i høringsfasen da planstrategien ble vedtatt i 2019.

Gjesdal

[Planstrategi for Gjesdal kommune 2019-23](#) ble vedtatt 30.3.20. Som grunnlag for arbeidet med planstrategien fikk kommunestyret presentert et kunnskapsgrunnlag om [utviklingstrekk i kommunen](#). Planstrategien tar kun stilling til om kommuneplanens samfunnsdel og arealdel skal rulleres. Øvrig planbehov vurderes årlig i økonomiplanarbeidet. I planstrategien ble det vedtatt at gjeldende samfunnsdel (2019) videreføres som overordnet styringsdokument, men det legges opp til at kommunestyret i forbindelse med økonomiplanarbeidet skal peke ut hvilke satsingsområder som skal prioriteres i perioden. Arealdelen skal revideres tidlig i perioden.

Osterøy

[Planstrategi for Osterøy 2021-24](#) ble vedtatt 16.11.20. I planstrategien er det valgt ut fem fokusområder (demografi, velferd, næringsutvikling/ arbeidsplasser, attraktive lokalsamfunn og samskaping) som kommunen skal konsentrere innsatsen mot i valgperioden. Fokusområdene er valgt på bakgrunn av utfordringsbildet for Osterøy og legger sammen med FNs bærekraftsmål og folkehelseperspektivet, føringer for videre utvikling av kommunen. Revisjon av samfunnsdelen pågikk i forrige periode og var i slutfasen ved vedtak av planstrategien. Det legges opp til at samfunnsdelen skal vedtas i

2021. Arealdelen skal revideres etter at samfunnsdelen er vedtatt. I planstrategien er det tatt stilling til øvrig planbehov utover kommuneplanen, og det er gjort en prioritering av både tematiske kommunedelplaner og planer som ikke følger plan- og bygningsloven.

2.2. Utfordringsbildet

I planstrategien skal de folkevalgte skal ta stilling til samfunnsdelen og revisjonsbehovet ut fra den politikken de har gått til valg på og kommunens utfordringer. I Tabell 2.2 er det gitt en sammenstilling av hvilke hovedutfordringer kommunene trekker fram i sine planstrategier. I kommunens utfordringer kan det også ligge nye nasjonale og regionale føringer som er av stor betydning for samfunnsdelen. FN17 er et eksempel på dette.

Tabell 2.2 Oppsummering av hvilke hovedutfordringer kommunene trekker fram i sine planstrategier

	Grunnlagsdokument for plan-strategien	Demografi	Levekår/ folkehelse	Klima og miljø	Nærings- og bolig-attractivitet	Kommune-økonomi
Arendal	Utviklings-notat 2020 (folkehelse)	Svak vekst, synkende fødselsrate og økende andel eldre	Lavt utdannings-nivå, lav syssel-settingsandel, barn i lavinntektsfamilier, høy uføregrad		Nedgang i arbeids-plasser i industri, primærnærings og olje	Demografiske endringer red. inntekter og øker utgifter
Gausdal	Bygger på grunnlaget til handlings- og økonomiplan	Befolknings-nedgang, synkende fødselsrate og økende andel eldre				
Gjesdal	Oversikts-dokument 2020 (folkehelse) Utviklingstrekk 2020	Ung befolkning krever økt tilbud til barn, økt andel eldre	Psykisk lidelser hos unge. Frafall fra videregående skole, ungdom lite tilfreds med skole og lokalmiljø,	Reduksjon av klimagass-utslipp	Nedgang i nærings-attractivitet. Negativ, men økende bolig-attractivitet	Demografiske endringer red. inntekter og øker utgifter
Hvaler	Ikke vist til grunnlags-dokumenter	Synkende fødselsrate, økende andel eldre		Reduksjon av klimagass-utslipp, forurensning, reduksjon av biologisk mangfold	Store sesong-variasjoner for næringslivet. Mange hensyn i strandsona gjør nærings-utvikling komplisert.	Spredte boliger og hytter krevende å betjene med tjenester og infrastruktur
Indre Østfold	Grunnlags-dokument 2018 (folkehelse) Utfordrings-notat 2019	Økende andel eldre øker forsørgerbyrden	Lavt utdanningsnivå, utenforskap, barn i lavinntekts-familier	Reduksjon av klimagass-utslipp, tilpassing til klima-endringer	Økt nærings- og bolig-attractivitet nødvendig for å bedre kommune-økonomien	Demografiske endringer red. inntekter og øker utgifter
Osterøy	Ikke vist til grunnlags-dokumenter	Lav tilflytting, synkende fødselsrate og økende andel eldre	Ungdom lite fornøyd med lokalmiljøet	Tilpassing til klima-endringer	Få kompetanse-arbeidsplasser. For lav attractivitet for bolig, næring og besøk	Reduserte inntekts-overføringer og lavere skatteinnngang

Arendal

Østre Agder, som utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, har svært lav sysselsettingsgrad, høyt frafall fra videregående skole og høy andel unge uføre. En del av disse utfordringene er under beskrivelsen av lokale utviklingstrekk beskrevet som større for Arendal enn for gjennomsnittet i regionen. Kommunen trekker fram følgende hovedutfordringer og utviklingstrekk, som bl.a. bygger på [utviklingsnotat for folkehelse](#);

- *Demografi:* Svak befolkningsvekst, synkende fødselsrate og økende andel eldre innbyggere. Dette medfører mindre behov for barnehager og skoler og større pleiebehov og får konsekvenser for kommuneøkonomien.
- *Næringsliv og arbeidsplasser:* Sterk reduksjon av arbeidsplasser knyttet til industri, primærnæring og oljesektoren siste tiår. Sykehuset er en svært viktig arbeidsplass og sannsynligvis årsaken til netto innpendling til kommunen.
- *Levekår og folkehelse:* Gjennomgående lavere score på levekårsindikatorer enn gjennomsnittet i regionen. Lavt utdanningsnivå, høy andel uten tilknytning til arbeid eller utdanning, økning i andel lavinntektshusholdninger, høy andel deltid og økning i psykiske lidelser. En svært høy andel unge mottar sosialhjelp.

Indre Østfold

Utfordringene knyttet til globale megatrender er beskrevet innledningsvis.

På bakgrunn av [utfordringsnotatet](#) og [folkehelseoversikt](#) trekker kommunen fram lokale hovedutfordringer.

- *Demografi:* Det er forventet fortsatt befolkningsvekst, men kraftig økning i antall eldre. Dette øker forsørgerbyrden for den arbeidsføre delen av befolkningen og øker forekomst av sammensatte lidelser og aldersrelaterte sykdommer.
- *Levekår og folkehelse:* Utenforskap og sosial ulikhet i helse, lavere utdanningsnivå og flere barn som lever i lavinntektsfamilier enn gjennomsnittet i landet.
- *Klima:* Klimaendringene krever tilpassing av kommunens drift og gir utfordringer med overvann, flom og skred og tørke. Reduksjon av klimagassutslipp for å nå nasjonale mål vil være krevende.
- *Økonomisk vekst og sysselsetting:* Demografiske endringer vil gi lavere inntekter og det lave utdanningsnivået utgjør en stor risiko for kommuneøkonomien. Økt nærings- og boligattraktivitet vil være nødvendig for å bedre kommuneøkonomien.

Hvaler

I planstrategien er utviklingstrekk beskrevet innenfor de tre bærekraftselementene; miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft, og det er vist til FNs bærekraftsmål for hvert område. Kommunen trekker fram følgende hovedutfordringer:

- *Miljø og klima:* Utfordringene knytter seg til forurensing av vann, klimagassutslipp, reduksjon av biologisk mangfold og lav gjenvinningsgrad for avfall. Mengden sommerbeboere, avstander og topografi gjør v/a-drift krevende.
- *Sosiale forhold:* Jevn befolkningsvekst, men synkende barnetall og økende andel eldre. Dette reduserer behov for barnehager og øker behov for helsetjenester. Mangedobling av innbyggertallet sommerstid gir kapasitetsproblemer for tjenester og infrastruktur.
- *Økonomisk bærekraft:* Krevende å sikre offentlige tjenester og infrastruktur til spredt bebyggelse. Manglende fellesbryggeanlegg og infrastruktur for fritidsbåter og hytter. Store sesongvariasjoner og mange kryssende hensyn i strandsona gjør næringsutvikling krevende for øykommunen.

Gausdal

Planstrategien er en del av økonomiplanen. Kommunen trekker fram lav tilflytting, synkende fødselstall, flere eldre og at flest unge kvinner flytter ut av kommunen som utfordringer. SSBs hovedalternativ (MMMM) for befolkningsprognoser vurderes som for optimistisk når det gjelder fruktbarhet og innvandring, og kommunen planlegger for befolkningsnedgang jf. SSBs LHML-alternativ.

Gjesdal

Planstrategien bygger på en oversikt over [utviklingstrekk i Gjesdal](#) og [oversiktsdokument for folkehelse](#), og kommunen trekker fram disse hovedutfordringene i planstrategien:

- *Demografi:* Gjesdal har en ung befolkning og befolkningsvekst. Utfordringene er knyttet til utforming av tjenestetilbud for barn og ungdom og at økt andel eldre vil halvere andelen skattebetalere pr pensjonist innen 2040.
- *Psykisk helse hos unge:* Ungdom i Gjesdal har høyere frafall fra videregående skole enn lands- og fylkessnittet og trives dårligere på skolen, opplever mer mobbing og er mindre fornøyd med lokalmiljøet.
- *Klima:* Klimagassutslipp fra kommunen må reduseres med 30% fra 2017 til 2030 for å nå nasjonale mål.
- *Attraktivitet:* Synkende næringsattraktivitet. Boligattraktiviteten er negativ, men har steget de siste årene.
- *Kommuneøkonomi:* Endret befolkningssammensetning vil gi reduserte inntekter og økte kostnader for kommunen framover.

Osterøy

I planstrategien beskrives utviklingen innenfor demografi, næringsvirksomhet og arbeidsplasser, folkehelse og velferd og utbyggingsbehov. Med utgangspunkt i dette trekker kommunen fram følgende hovedutfordringer:

- *Kommuneøkonomi:* Reduserte inntektsoverføringer og lav skatteinngang gjør at inntektene ikke dekker utgiftene

- *Attraktivitet for folk og næringer:* Osterøy er for lite attraktiv for næring, bolig og besøk. Ungdom er under gjennomsnittet fornøyd med sitt lokalmiljø og det er en utfordring å få disse til å flytte tilbake. Næringslivet består av en stor andel enkeltmannsforetak og få kompetansearbeidsplasser.
- *Demografi:* Lav tilflytting, synkende fødselsrate og økende andel eldre.
- *Klimaendringer:* Økt risiko for uønska hendelser i form av flom, skred og havnivåstigning.

Kommunene trekker i stor grad fram de samme utviklingstrekkene, uavhengig av størrelse og geografisk plassering. Demografiske endringer som lavere innvandring, synkende fødselsrate og økende andel eldre samt konsekvensene dette får for tjenestebehovet og kommunens inntekter, er utfordringer som trekkes fram av alle kommunene. Dette er nasjonale trender utenom de store byene.

Utfordringene med å redusere klimagassutslipp og tilpasse kommunenes virksomhet og planlegging til havnivåstigning, økte nedbørmengder og fare for flom og skred trekkes fram av de fleste og er både nasjonale og globale utfordringer, men som kommunene må håndtere lokalt. De fleste kommunene trekker også fram levekårs- og folkehelseutfordringer. Det ser ut til at de kommunene som har brukt oversiktsdokumenter for folkehelsestanden som grunnlag for planstrategien, i større grad viser til konkrete levekår- og folkehelseutfordringer enn de som ikke har benyttet slikt grunnlagsdokument.

Kommunene trekker i mindre grad fram konkrete utfordringer knyttet til bl.a. næringsutvikling, samhandling lokalt og regionalt og lokaldemokrati. Dette er områder der det vanligvis ikke foreligger like lett tilgjengelig statistikk som for demografi, levekår- og folkeutfordringer og klimagassutslipp.

2.3. Planprogrammets rolle

I de fire kommunene som har tatt stilling til at samfunnsdelen skal revideres (Indre Østfold, Hvaler, Osterøy og Gausdal) skal det etter plan- og bygningslovens § 11-13 utarbeides et planprogram som skal til høring og offentlig ettersyn før det fastsettes av kommunestyret. Planprogrammet kan inngå i utarbeidingen av og behandlingen av planstrategien, men den kommunale planstrategien må da følge prosessreglene til planprogrammet.

Indre Østfold

Oppstartsdokument for revisjon av samfunnsdelen ble vedtatt 20.5.20 og utgjør både planstrategi og planprogram for samfunnsdelen. Et formål med revisjonen er å styrke samfunnsdelen som strategisk styringsdokument og tydeliggjøre de langsiktige strategiene. På bakgrunn av utfordringsbildet i kommunen vil temaene levekår og folkehelse, klima, verdiskaping og næringsutvikling, økonomi og samskaping ha særlig fokus. Planen skal ha en overordnet arealstrategi basert på en bærekraftig arealutvikling som sikrer tettere kopling mellom samfunnsdel og arealdel. Det legges opp til

medvirkning digitalt og fysisk i kommunens ulike tettsteder og byer, dialogmøter mellom politikere og innbyggere og å kople barn og unge på planarbeidet bl.a. gjennom undervisningsopplegg i skolene. Samfunnsutvalget er kommuneplanutvalg, og rådmannens ledergruppe er administrativ plangruppe. Framdriftsplanen legger opp til en planprosess over halvannet år.

Hvaler

Oppstartsdocument for revisjon av samfunnsdelen ble vedtatt 20.5.20 og utgjør både planstrategi og planprogram for samfunnsdelen. I revisjonen skal visjon og mål i gjeldende plan evalueres og tilpasses dagens samfunn. Kommuneplanens samfunnsdel skal levere satsingsområder til økonomiplanen. I planprogrammet defineres tre satsingsområder (miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft), og det er formulert hoved- og delmål innenfor hvert område. Det er også beskrevet en arealstrategi med senterstruktur som skal følges opp i arealdelen. Opplegg for medvirkning skal evalueres fortløpende og følge prinsipper om åpenhet, styringseffektivitet, universell utforming og likeverd. Framdriftsplanen legger opp til vedtak av ny plan et år etter oppstart.

Osterøy

Planprogram for revisjon av kommuneplanen ble vedtatt 17.6.15. I planprogrammet er åtte tema for revisjonen løftet fram; befolkningsutvikling, et godt og helsefremmende samfunn, inkludering og mangfold, oppvekst, fritid og felleskap, kunnskap og kompetanseutvikling, arbeidsliv og næring og natur og miljø. Det legges opp til en overordna arealstrategi som fastsettes på bakgrunn av de visjoner og mål som blir lagt for samfunnsutvikling. Framdriftsplanen legger opp til vedtak av samfunnsdelen et år etter vedtak av planprogrammet.

Gausdal

Planprogram for revisjon av samfunnsdelen ble vedtatt 18.3.20. Et formål med revisjonen er å gjøre kommuneplanen til et bedre styringsverktøy for politikere og administrasjon. På bakgrunn av utfordringsbildet som er beskrevet i planprogrammet, er det foreslått å videreføre helsefremmende og forebyggende strategier som hovedgrep i planen og å innføre nye mål om bærekraft. Konsekvenser av vedtak om å bestå som egen kommune skal vurderes. Formannskapet er kommuneplanutvalg, og det er etablert en tverrfaglig administrativ plangruppe. Kommunestyret vil invitere til innbyggerdialog i løpet av prosessen.

2.4. Hovedmål og satsinger i kommunenes samfunnsdel

I dette kapitlet er det gitt en sammenstilt oversikt over hovedmål og satsinger i kommunenes samfunnsdel.

Tabell 2.3 Status for samfunnsdelen i de deltagende kommunene juni 2021

	Status KPS	FN17 i samfunnsdelen	Føringer for HØP 2021-24
Arendal	Vedtatt 30.4.20	10 av de 17 FN-målene brukt som hovedmål	Satsingsområder fra samfunnsdelen med prioriteringer for perioden vedtatt i HØP-prosess høsten 2020
Gausdal	Vedtatt 25.2.21	Relevante FN-mål vist under hvert satsingsområde	Høringsforslag til ny KPS
Gjesdal	Vedtatt 17.6.19	Nei	Satsingsområder fra samfunnsdelen med prioriteringer for perioden vedtatt i HØP-prosess 2020
Hvaler	Vedtatt 17.06.21	Relevante FN-mål vist under hvert delmål	Utkast til ny KPS
Indre Østfold	Vedtatt 15.06.21	Relevante FN-mål vist under hvert satsingsområde	Forarbeid til ny KPS og FN17
Osterøy	Vedtatt 13.10.21	Relevante FN-mål vist under hvert hovedmål	Gjeldende KPS

Arendal

[Kommuneplanens samfunnsdel for Arendal 2020-30](#) ble vedtatt 30.4.20. Ti av FNs 17 bærekraftsmål utgjør målene, og under hvert mål presenteres kommunens visjon for målet, hva den betyr for innbyggerne og strategiene som skal bidra til at målet nås.

Hovedmålene og kommunens visjoner (kortversjon) er:

- God helse (3): Bolig, jobb/utdanning, aktiv fritid og sosialt fellesskap for innbyggerne. Gode oppvekstvilkår og tilpasset helsetilbud.
- God utdanning (4): Fullført utdanning, god oppvekst, lese- og skriveferdigheter hos alle og supplerende tilbud til høyere utdanning i Arendal
- Likestilling mellom kjønnene (5): Like muligheter, lik lønn for likt arbeid og reell deltakelse i samfunnet for alle
- Anstendig arbeid og økonomisk vekst (8): Høy sysselsetting og heltidsandel, arbeidsplassvekst innenfor bedrifter med grønn vekst og innovasjon i offentlige og private virksomheter
- Mindre ulikhet (10): Like muligheter til utdanning og arbeid, meningsfylt fritid, deltakelse i fellesskapet, god oppvekst og samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor
- Bærekraftige byer og samfunn (11): Gode, bærekraftige liv, ivaretaking av natur og kulturhistorie, samskaping i planarbeid og attraktivt sentrum uten tomme lokaler.

- Stoppe klimaendringene (13): Nasjonalt ledende og internasjonalt anerkjent miljøkommune, 1,5-graders by i 2040 med maks 1 tonn utslipp pr innbygger og grønn mobilitet
- Liv under vann (14): Bærekraftig forvaltning og utnytting av potensialet i kysten og havet, plastsmart kommune og tilgjengelig hav og vann.
- Fred og rettferdighet (16): Åpenhet, antirasisme, livssynsåpenhet og meroffentlighet i private og offentlige virksomheter.
- Samarbeid for å nå målene (17): Tett samarbeid med innbyggere, næringsliv, frivillighet og organisasjoner.



Indre Østfold

Forslag til ny [kommuneplanens samfunnsdel for Indre Østfold 2021-32](#) ble vedtatt 15.06.21. Planen bygger på FNs bærekraftsmål og barnekonvensjonen. Innenfor fem satsingsområder er det definert langsiktige hovedmål og strategier for de første årene av planperioden.

Som ny kommune har den første samfunnsdelen også en viktig rolle i å bidra til å bygge den nye kommunens identitet.

Satsingsområder og hovedmål (kortversjon) er:

- Levekår: Gode oppvekstbetingelser, levekår og livskvalitet for alle og god alderdom.
- Klima og natur: Reduksjon av klimagassutslipp i og utenfor kommunen, redusere konsekvensene av klimaendringer og sikre naturmangfold og kulturlandskap.
- Økonomi: Bærekraftig økonomi, attraktiv som arbeidsgiver og å øke kommunens inntekter
- Næringsutvikling: Konkurransedyktig næringsliv og flere arbeidsplasser, innovativt landbruk, næringsvennlig arealpolitikk og styrke kommunens posisjon regionalt og nasjonalt.
- Samskaping: Samarbeid og aktive lokalmiljøer med sterk frivillig sektor.



Planen har en arealstrategi med 19 punkter som fastsetter senterstrukturen og utgjør bindeleddet mellom samfunnsdelen og arealdelen som skal utarbeides etter samfunnsdelen.

Hvaler

Forslag til [kommuneplanens samfunnsdel for Hvaler 2021-32](#) ble vedtatt 17.06.21. Planen har tre satsingsområder som representerer miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Under hvert satsingsområde med hovedmål er det formulert delmål med strategier. Delmålene er koplet til FNs bærekraftsmål.

Hovedmålene og delmålene (kortversjon) er:

- På Hvaler forbedrer vi miljøet og minsker klimaavtrykket: Natur som fellesgode som alle tar vare på, bærekraftig bruk av ressurser og redusert forurensing og å motvirke klimaendringer
- På Hvaler lever vi hele livet, og vi lever det godt: God oppvekst, meningsfylt og trygt liv for eldre og livsmestring.
- Hvaler er en attraktiv og fremtidsrettet kommune: Bolig-, jobb- og besøksattraktivitet og fremtidsrettede og tilpassede tjenester.

Samfunnsdelen har også en arealstrategi der senterstrukturen fastsettes.



Gausdal

[Kommuneplanens samfunnsdel for Gausdal 2021-32](#) ble vedtatt 25.02.21. I planen er det definert åtte satsingsområder som er knyttet opp mot FNs bærekraftsmål. Til hvert av satsingsområdene er det definert mål og strategier. Til målet om bærekraftig arealbruk er det knyttet egne arealstrategier.

Satsingsområder og mål (kortversjon) er:

- Sammen om gode hverdagsliv: God oppvekst, aktiv deltakelse i lokalsamfunnet og muligheter for alle
- Sammen om et nært og aktivt lokalsamfunn: Fellesskap og lokaldemokrati, samskaping og bred deltakelse i lokalsamfunnsutvikling
- Sammen om samfunnssikkerhet og god beredskap: Trygt lokalsamfunn med god beredskap



- Sammen om en grønnere kommune: Viktig aktør i det grønne skiftet, ivareta natur, helhetlig planlegging, bærekraftige valg, klimanøytral innen 2030
- Sammen om bærekraftig arealbruk: Minimalt klima- og miljøfotavtrykk, bærekraftig og balansert arealforvaltning og arealplaner som tilrettelegger for gode bomiljø, folkehelse og næringsutvikling
- Bærekraftig økonomi: Økonomisk robust og bærekraftig kommune
- En organisasjon som samskaper: Attraktiv arbeidsgiver som samskaper i tjenesteutvikling og har innbyggernes tillit
- Sammen i Lillehammerregionen: Attraktiv region å bo, være fritidsinnbygger, arbeide, studere, besøke, investere og drive virksomhet

Gjesdal

[Kommuneplanens samfunnsdel for Gjesdal 2019-30](#) ble vedtatt 17.6.19. Planen har syv satsingsområder med mål, strategier og indikatorer. Satsingsområde og mål (kortversjon) er:

- Attraktive lokalsamfunn: God helse og livskvalitet, attraktivt sentrum og bygder og godt omdømme
- Barn og unge: Trivsel, god læring og utvikling for alle
- Boligbygging: Kontinuerlig utvikling av boligområder, attraktive lekeområder, rimelige førstegangsboliger, boligløsninger for alle, styrke bosetting i bygdene.
- Næring: Høy næringsattraktivitet, økt matproduksjon, utnytte hav og sjøbruksressursene, økt aktivitet i reiselivet, økt sysselsettingsandel
- Samferdsel: Komfortabelt og miljøvennlig transporttilbud til alle, transportløsninger som fremmer folkehelse og økt trafiksikkerhet
- Samfunnsikkerhet og beredskap: Trygghet for mennesker og miljø og en beredskapsorganisasjon som takler kriser
- Kommunen som organisasjon: Attraktiv og fremtidsretta arbeidsgiver som tiltrekker seg kvalifisert arbeidskraft



Osterøy

Forslag til [kommuneplanens samfunnsdel 2020-30 for Osterøy](#) ble vedtatt 13.10.21. Planen har tre hovedmål, som representerer miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Under hovedmålene er det delmål med strategier. Hovedmålene med delmål (kortversjon) er:

- Målretta miljø- og klimapolitikk: Klimatilpassing, ivaretaking av arealressurser, tallfesta reduksjon av klimagassutslipp, energieffektive kommunale bygg, grønne innkjøp og redusert nedbygging av arealressurser
- Gode levekår og attraktive lokalsamfunn: God oppvekst, utdanning, innbyggerinvolvering, aktive innbyggere og folkehelse
- Framtidsretta og mangfoldig næringsliv: Kunnskapsbaserte og framtidsretta arbeidsplasser, næringsvennlig kommune og at unge blir værende etter endt utdanning.

I tillegg til strategiene under delmålene, har planen en generell arealstrategi og arealstrategier for boliger, næring og fritidsboliger.



3. Samfunnsdelen som arena for utvikling av lokal politikk

Samfunnsdelen kan gi folkevalgte en samfunnsutviklings arena der folkevalgte kan ta med politikk de gikk til valg på og omsette dette til overordnet planvedtak. I prosessen med samfunnsdelen kan kommunestyret utvikle dette til en felles politikk for kommunen, ha medvirkning med befolkning og myndigheter om dette, og forankre det i et planvedtak etter plan- og bygningsloven. En samfunnsdel forankret i et nytt kommunestyre tidlig i valgperioden vil også gi kommunedirektøren og kommuneorganisasjonen politiske føringer for administrativt arbeid og prioriteringer.

Et sentralt spørsmål er om det er behov for nye måter å arbeide på i utarbeidelsen av samfunnsdelen, der politikken i større grad er premissgivende. Spørsmålet er videre om dette krever en annen interaksjon og samhandling mellom politikk og administrasjon enn den tradisjonelle måten der administrasjonen i hovedsak legger frem forslag som politikerne responderer på/behandler. Dette har vært et viktig diskusjonstema i prosjektet, og er også drøftet inngående i KS-FoU storbyprosjekt som har gått parallelt med dette prosjektet. Det er et stort rom for at politikk og administrasjon kan arbeide mer samskapende i tidlige faser av strategiske planprosesser.

3.1. Metoder for den politiske prosessen

En viktig diskusjon for prosjektet er metoder og prosesser for utvikling av lokalpolitiske premisser i arbeide med samfunnsdelen, og ikke bare reaktive politiske innspill til et grunnlag som er utarbeidet av administrasjonen. Politiske verksteder og politisk redaksjonskomite er to metoder som er trukket fram i dette prosjektet.

«Trenger uformelle arenaer for politisk diskusjon. De formelle arenaene gir ikke godt nok rom for diskusjon»

«Ofte kommer vi som politikere for seint inn. Må komme tidlig inn i prosessene politisk».

Innspill fra folkevalgte i nettverkssamling 08.01.2020

Tverrpolitiske verksteder som metode

Flere av kommunene i dette nettverket har benyttet seg av verksted med politikere som metode. Verkstedene har vært etablert som en arena for tverrpolitiske diskusjoner om viktig elementer i samfunnsdelen som utfordringsbilde, visjon, lange linjer og satsingsområder for valgperioden.



Figur 3.1 Kommunestyrets politikk er sentral i samfunnsdelen. Samtidig skal samfunnsdelen forholde seg til kommunens utfordringer og muligheter, nasjonale og regionale føringer og medvirkning.

Prosjektet har deltatt i verksteder i Indre Østfold, Hvaler, Gausdal, Osterøy og Gjesdal. Deltakelse har variert fra hele kommunestyret til kommuneplanutvalg eller formannskap. I Gjesdal, som vedtok å videreføre sin samfunnsdel fra forrige valgperiode, har verkstedet vært benyttet for å spisse og konkretisere vedtatt plan opp mot denne valgperioden.

I verkstedene er det jobbet rundt godt forberedte problemstillinger med vekselvis diskusjoner i grupper og i plenum. I verkstedene diskuterer folkevalgte uten at administrasjonen sitter rundt bordet, men bidrar til planfaglig innledning og å ta innspillene videre.

Ut fra diskusjonene i prosjektet til nå kan det pekes på noen viktige forutsetninger for bruk av verksted som metode opp mot samfunnsdelen:

- Diskusjonene i verkstedene bør organiseres med tverrpolitiske grupper.
- Det bør sikres bred politisk deltakelse.
- Verkstedene må være godt administrativt planlagt og forberedt.
- Underlagsmateriale må være utarbeidet slik at det inviterer til politisk diskusjon og ikke som et «ferdigtygd» underlag.
- Verkstedet bør være fristilt fra ordinære politiske møter.
- Det bør legges til rette for flere verksteder som bygger på hverandre i planprosessen.
- Godt samarbeid mellom administrasjon og folkevalgte som bygger på tillit.
- Verkstedene bør ikke strømmes.

Tabell 3.1 Politiske verksteder gjennomført med prosjektet til stede

Dato for verksted	Fase	Deltakere	Problemstillinger
Gausdal 23. 01.20	Under utarbeidelse	Kommunestyret	Hvordan kan kommunestyret selv ta ansvar for at samfunnsdelen skal bli et reelt lokalpolitisk styringsverktøy her hos oss? Hvordan kan arbeidet med samfunnsdelen legges opp for å sikre politisk engasjement, eierskap og forankring?
Gjesdal 03.02.20	Rammesak	Kommunestyret	Hvilke satsingsområder er viktige i denne valgperioden? Finnes satsingene/er de tydelige nok i den gjeldende samfunnsdelen?
Hvaler 17.09.20	Etter planprogram	Utvalg politikere	Visjon/hovedmål Satsingsområder i ny samfunnsdel
Hvaler 18.05.2021	Etter høring, før sluttbehandling	Kommunestyret	Konkretisering av satsingsområdene- gir satsingene i samfunnsdelen god nok retning og prioritering?
Indre Østfold 07.10.20		Kommunestyret	Utfordringsbilde Hva betyr visjonen «på kornet»? Satsingsområder for valgperioden
Osterøy 03.06.20	Under utarbeidelse av forslag til samfunnsdel	Heradstyret	Utfordringsbilde Langsiktige mål Satsingsområder for valgperioden

Politisk redaksjonskomite

I Gausdal er det benyttet politisk redaksjonskomite som en metode for politisk styring i prosessen med utarbeidelse av samfunnsdelen. Utgangspunktet var å sikre fremgangen i det politiske arbeidet og eierskapet til prosessen i en tid med pandemi, men har senere vist seg å være en arbeidsform som kan videreføres også i andre overordnede planer. Det ble utarbeidet et mandat som ble vedtatt i kommunestyret⁷ og som fastsetter deltakelse av en kommunestyrerepresentant fra hvert parti i tillegg til ordfører. Mandatet består i:

- Arbeide med innholdet i kommuneplanens samfunnsdel, inkludert ambisjonsnivået, inndelingen og språket. Rammene er det vedtatte planprogrammet. Komiteen vil blant annet få materiale/tekstutkast fra de administrative fagmiljøene som et utgangspunkt for sitt arbeid

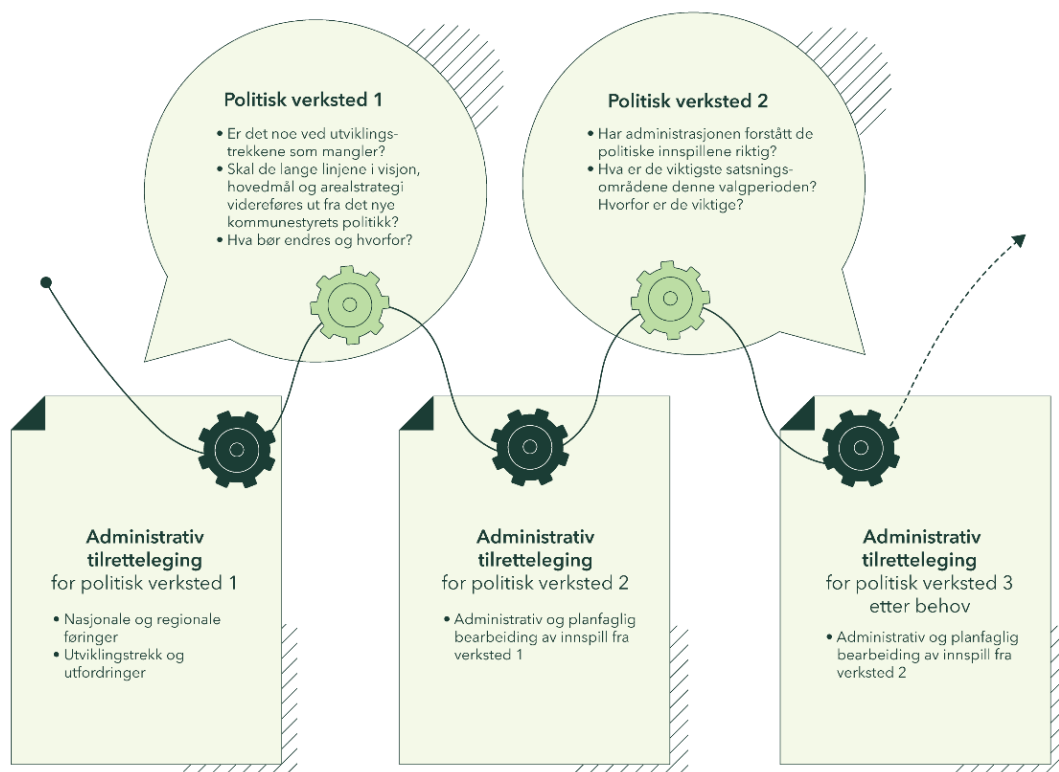
⁷ Saksframlegg Kommuneplanens samfunnsdel- opprettelse av politisk redaksjonskomite, Gausdal kommune

- Legge til rette for og bidra til et godt politisk eierskap for revidering av kommuneplanens samfunnsdel inn mot partiene sine, mot kommunestyret og på aktuelle innbyggermedvirkingsarenaer
- Ha et politisk blikk på den røde tråden mellom kommunens samfunnsdel og handlings- og økonomiplanen
- Planlegge dialogseminaret sammen med ordfører, der kommuneplanens samfunnsdel er et hovedtema

Arbeidet ble ledet av ordføreren og om samarbeidet med administrasjonene står det i sakspapiret: *Kommunedirektøren vil bistå politisk redaksjonskomite i arbeidet. De folkevalgte og kommunedirektøren har ulike roller og vil i dette arbeidet samhandle på en ny måte. I neste fase vil det være kommunedirektøren som legger saken frem for politisk behandling.* Møtene i den politiske redaksjonskomiteen har hatt både politiske og administrative deltakere.

3.2. Administrasjonens tilretteleggingsrolle

Utarbeidelse av en samfunnsdel med tydelige politiske føringer har behov for en god interaksjon mellom administrasjon og politikk. Administrasjonen spiller en nøkkelrolle i dette arbeidet og interaksjonen er avhengig av dens inngang til arbeidet, og hvordan og når den tilrettelegger for politisk diskusjon.



Figur 3.2 Skjematisert framstilling av interaksjonen mellom politikk og administrasjon når politiske verksteder brukes som metode i tidlig fase av prosessen med samfunnsdelen.

Prosesen vil være et samspill der de folkevalgte gir inn premisser i en tidlig fase av arbeidet med samfunnsdelen, og administrasjonen tar ut essensen og konkretiserer. Politiske føringer settes inn i en planfaglig sammenheng, for så å ta en utsjekk opp mot folkevalgte igjen i påfølgende verksted.

Føringen fra politikerne bearbeides og settes inn i en planfaglig kontekst som danner underlag til neste politiske verksted. Her er det viktig at det tas en utsjekk om føringene er forstått riktig. Var det dette dere mente? Videre legges det opp til en diskusjon rundt hvilke satsingsområder som skal ha særlig prioritet denne valgperioden.

Satsingsområdene og den politiske begrunnelsen for disse er svært viktig fordi det er satsingsområdene som det er naturlig å svare ut i økonomiplanen.

De politiske verkstedene danner grunnlaget for administrasjonens utforming av planforslag som så går inn i en saksbehandlende fase og legges ut til offentlig debatt og medvirkning som forslag. Politikken får følgelig anledning til å utforme et grunnlag for medvirkning og offentlig debatt.

4. Samfunnsdelen og medvirkning

Medvirkning i arbeidet med samfunnsdelen har en viktig funksjon ved at sikrer en åpen debatt om visjon, verdier og satsinger i kommunenes utvikling, og at arbeidet med kommunens styringsdokumenter er transparente. I planleggingen etter plan- og bygningsloven er medvirkning generelt tungt vektlagt uavhengig av plannivå. Det vil si at hovedprinsippene i stor grad er de samme for detaljreguleringsplaner og overordnede strategiske planer som samfunnsdelen. Dagens medvirkningsbestemmelser for samfunnsdelen har de samme kravene som til arealdelen som er rettslig bindende, med både krav til planprogram og planforslag som begge skal på 6 ukers høring.

Medvirkning er knyttet tett til planfaget og kan lett føre til en form for avpolitisering. Både fordi det er planfaget og administrasjonen som i hovedsak forvalter medvirkningen, men også fordi kommunestyrets myndighetsrolle og «trygghet» for rollen kan bli uklar. Det kan også føre til at samfunnsdelen blir «alle gode ønsker», mens den i mindre grad er et reelt politisk styringsverktøy.

I bestillingen til dette KS-FoU prosjektet legges det til grunn at dagens planprosesser er preget av mye fag og mye medvirkning, men det politiske lederskapet er ikke tydelig nok. Det reiser spørsmål om hva som er god medvirkning for samfunnsdelen når den samtidig skal være et lokalpolitisk styringsverktøy som følges opp i økonomiplanen er følgelig en viktig diskusjon for prosjektet.

Samfunnsdelen står i en særstilling som strategisk plan i kommunen, og kan ikke skillen fra kommunevalget og valgresultatet. Det er valgresultatet, et tydelig utfordringsbilde for kommunen og nye nasjonale og regionale føringer som er det viktigste grunnlaget for tidlige politiske diskusjoner om innholdet i samfunnsdelen. Kommunevalget kan følgelig også ses på som en tidlig og representativ medvirkningsarena for samfunnsdelen.



Medvirkning er ut fra dette også et spørsmål om det representative demokratiets rolle i samfunnsplanleggingen. Den politikken som kommer ut av demokratiske valg kan være mer representative enn tidlig medvirkning der kanskje «sterke stemmer» og interesseorganisasjoner får stor plass.

Dette reiser også spørsmål om samfunnsdelen er en riktig arena for mobilisering, og om det er en innbygd konflikt i både være en mobiliseringsarena og et tydelig politisk styringsverktøy der det gjøres politiske valg av retning. Mange kommuner har også gode erfaringer med mobilisering og omdømmeprojekt/merkevarebygging som ikke er knyttet til samfunnsdelen eller planlegging etter plan- og bygningsloven.

Spørsmålet er til syvende og sist ikke et spørsmål om det skal være medvirkning i prosessen med samfunnsdelen, men hva som er god medvirkning når samfunnsdelen skal være lokalpolitisk styringsverktøy som gir føringer for økonomiplanleggingen.

4.1. Hva viser høringsuttalelsene til samfunnsdelen

Som en del av prosjektet er det gjort en gjennomgang av høringsuttalelsene til forslag til samfunnsdel for Gausdal, Hvaler, Indre Østfold og Osterøy gjennomgått med utgangspunkt i kommunenes egne oppsummeringer ved sluttbehandling av planforslaget. Det er disse fire kommunene som har hatt samfunnsdelen på høring i prosjektperioden.

I tabell 4.1 går det fram hvordan høringsuttalelsene fordeler seg på innholdet i samfunnsdelen.

Tabell 4.1 Hvilke deler av innholdet i forslaget til samfunnsdel for Gausdal, Hvaler, Indre Østfold og Osterøy høringsuttalelsene retter seg mot.

Høringsinstanser	Antall	Visjon	Kunnskaps- grunnlag	Satsings- områder og/eller hovedmål	Delmål og /eller strategier	Areal- strategier og areal- utvikling	Tiltak
Gausdal	9						
Offentlige	4	-	2	2	1	3	1
Lag og org	1	-	-	1	1	-	--
Næringsliv/private	4	-	-	-	-	4	1
Hvaler	14						
Offentlige	10	-	3	-	2	6	5
Lag og org	3	1	2	-	1	1	2
Næringsliv/private	1	-	-	-	-	1	-
Indre Østfold	45						
Offentlige	12	-	3	-	4	5	1
Lag og org	20	-	6	1	9	7	8
Næringsliv/private	13	-	2	-	4	11	4
Osterøy	9						
Offentlige	5	-	2	2	3	3	2
Lag og org	2	-	1	-	3	-	2
Næringsliv/private	2	-	-	-	-	1	-

Høringsuttalelsene viser følgende hovedtrekk:

- Det er i hovedsak offentlige etater og organisasjoner som har uttalt seg til samfunnsdelene, i liten grad privatpersoner. Unntaket er samfunnsdel for Indre Østfold, som er den første samfunnsdelen for den nye kommunen.
- Innspillene omhandler i liten grad forslag til nye/endra satsingsområder eller hovedmål, men i hovedsak forslag om nye strategier, evt. justeringer og presiseringer av foreslåtte strategier. Mange innspill omfatter også tiltak.
- Arealbruk/arealstrategier får stor oppmerksomhet både fra nasjonale og regionale myndigheter, organisasjoner og privatpersoner, og her foreslås i større grad endringer av planforslaget. Arealstrategier er ofte mer konkret formulert i planforslagene, noe som i større grad vekker engasjement og evt. motforestillinger enn mer overordnede mål og satsingsområder.

- Statsforvalter og fylkeskommuner kommenterer kunnskapsgrunnlaget, og høringsrunden fungerer til en viss grad som kvalitetssikring av at planforslaget bygger på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Likevel fører høringsrunden i liten grad til større endringer av prioriteringer i planen, men først og fremst utfylling av kunnskapsgrunnlag og justering av strategier.
- Flere Statsforvaltere og fylkeskommuner gir detaljerte innspill innenfor hvert fagfelt og har omfattende krav til hva samfunnsdelen skal inneholde. I noen fylker bærer innspillene i større grad preg av å være presentasjon av satsinger og virkemidler enn konkrete kommentarer til planforslaget. Innspillene fra Statsforvalteren er inndelt etter deres fagområder, men kunne vært gjort mer relevant for kommunene dersom de i større grad var knyttet opp mot satsingsområdene i planforslaget. Ofte etterspørres konkretiseringer på tiltaksnivå og enkelte innspill bærer preg av liten kunnskap om hva samfunnsdelen skal være, både hos de ulike avdelingene hos Statsforvalteren og andre statlige aktører.
- Enkelte Statsforvaltere og fylkeskommuner ber om lovpålagte krav, som sikring av barn og unges medvirkning i planarbeid, oppfølging av vannrammedirektivet og ivaretagelse av samfunnssikkerheten samt oversikt over nasjonale og regionale føringer vises i planen. Samfunnsdelen skal ikke være et oppslagsverk for alle kommunens tjenester og plikter, men en politisk styring av prioriteringer innenfor det handlingsrommet kommunen har.
- Enkelte fylkeskommuner forventer at nasjonale og regionale føringer skal synliggjøres og har lange uttalelser som i stor grad gjengir planforslaget. Dette kan gjøre det vanskelig å hente ut essensen i uttalelsen. Fylkeskommunene kommenterer i liten grad samfunnsdelen i en regional kontekst.
- Innspillene fokuserer i liten grad på planens egnethet som styringsverktøy og evt. motstrid med konkrete regionale og nasjonale føringer.
- Det varierer hva Statsforvalteren i de ulike fylkene vektlegger og forventer, og det er svært varierende hvilke statlige etater som uttaler seg. Andre off. etater enn Statsforvalteren og fylkeskommunene benytter stort sett uttalelsene til å informere om eget ansvarsområde og kommenterer i liten grad planforslaget konkret. De statlige aktørene som uttaler seg, har ansvarsområder som omfatter arealbruk (DirMin, NVE, Mattilsynet, Statens Vegvesen, Fiskeridirektoratet). Andre statlige eller regionale aktører innenfor f.eks. helse og oppvekst uttaler seg i svært liten grad (og får kanskje ikke planen tilsendt på høring).

4.2. Samhandlingen med regionale myndigheter

Regionale myndigheter er en viktig samarbeidspart med kommunene i arbeidet med samfunnsdelen i å formidle utviklingstrekk og utfordringer som er viktig for kommunen samt regionale og nasjonale føringer som har betydning for arbeidet med samfunnsdelen. Fylkeskommunene har også en veiledningsplikt etter plan- og

bygningsloven. I et nettverksmøte med fylkeskommuner, statsforvaltere og KMD i mai 2020, ble arbeidet i prosjektet og samarbeidet med regionale myndigheter tatt opp.

Ordfører i Gausdal, som innledet i møtet, understreket at politikerne må være tett på samfunnsdelen på en helt annen måte enn andre planer fordi det er en overordnet strategisk plan. Å styre politisk etter en plan du ikke har vært med å prege gir ikke mening politisk. Det å legge opp til samfunnsdeler som kan «passe» i alle kommuner gir ikke lokal prioritet.

I diskusjonen ble det tatt opp at:

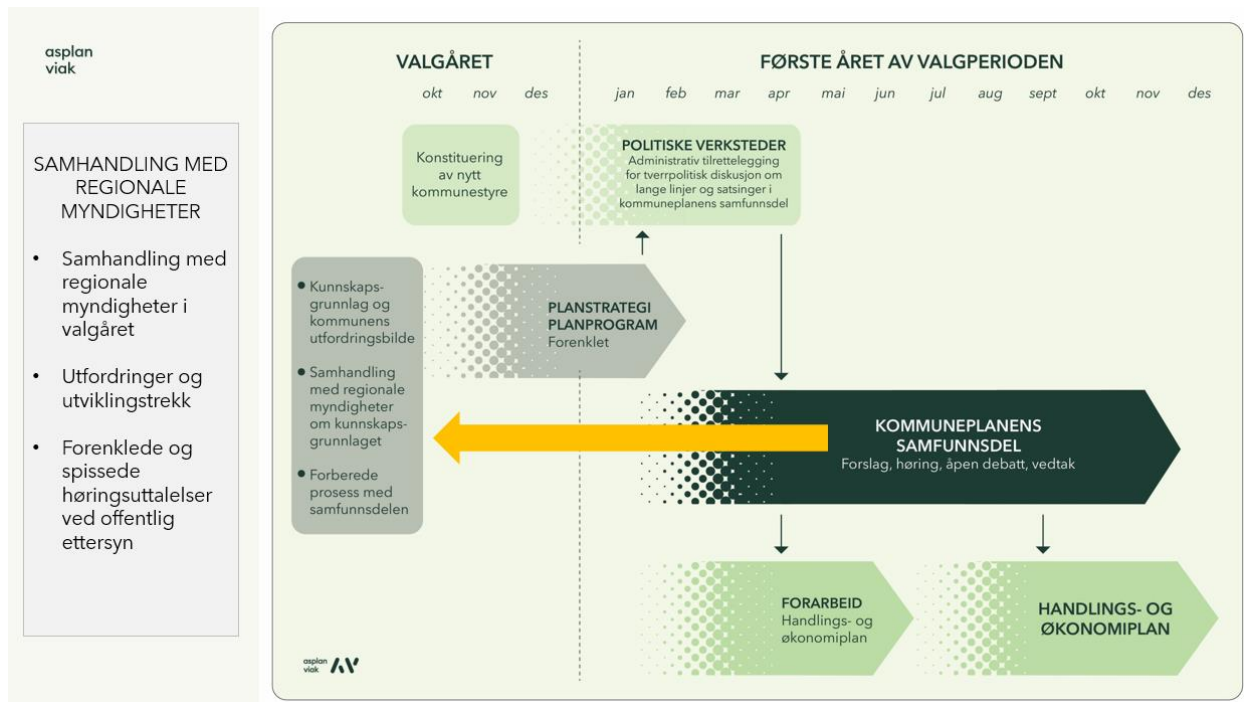
- Det er viktig med enighet mellom regionale myndigheter og kommunene om utfordringsbildet.
- Statsforvalter pekte på at tjenesteproduksjonen i for liten grad blir omtalt i samfunnsdelen, og at det i for stor grad er søkelys på det uforpliktende og langsiktige.
- Statsforvalter pekte også på at de selv må bli flinkere til å se på sammenhengene mellom samfunnsdel og økonomiplan når det samhandles med kommunene.
- Hvordan bruke etablerte arenaer som regionalt planforum på en god måte i forhold til samfunnsdelen. Viktig at relevante avdelinger hos regionale myndigheter deltar i regionalt planforum når samfunnsdelen står på dagsorden.
- Kommunene må også være godt forberedt når de møter regionale myndigheter.

Det har også blitt reist spørsmål om regionale myndigheter gjennom forventinger og søkelys på «hva som mangler» bidrar til å drive fram en mer omfattende og «administrativ» innretning av samfunnsdelen. Gjennomgangen av høringsuttalelser over peker i den retningen.

4.3. Bedre og mer effektiv samhandling

Mange kommuner forbereder kunnskapsgrunnlaget for planstrategi og arbeidet med samfunnsdelen i valgåret. Dette er et viktig grep for å knytte samfunnsdelen til valgperiodene. Samhandlingen med regionale myndigheter om utfordringsbildet, som også følger av bestemmelsene om kommunal planstrategi, bør skje i valgåret og være godt forankret i administrasjonen før valget. Grunnlaget vil da være forberedt når det nye kommunestyret tiltrer og gjør det lettere å komme raskt i gang med en politisk debatt om samfunnsdelen. Dette fordrer også at de nasjonale forventningene etter § 6-1 i plan- og bygningsloven bør komme så tidlig som mulig i valgåret.

Trolig bør samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter om utfordringsbildet og nye nasjonale og regionale føringer i valgåret settes mer i system. Det er også et spørsmål om samhandlingen om planprogrammet for samfunnsdelen, så lenge dette kravet opprettholdes i plan- og bygningsloven, kan skje på andre og mer effektive måter enn at det skrives lengre høringsuttalelser, for eksempel gjennom enklere utkvittering i forhold til tidlig samhandling om utfordringsbilde.



Figur 4.1 Nytt grep på samhandlingen mellom regionale myndigheter og kommunene om kommuneplanens samfunnsdel og de prosessledende dokumentene kommunal planstrategi og planprogram for samfunnsdelen.

4.4. Oppsummering av nettverkssamling om medvirkning

Den 11.01.22 ble det gjennomført en digital nettverkssamling om medvirkning i samfunnsdelen med 35 deltakere fra politisk og administrativt nivå i kommunene. I gruppearbeidet ble det stilt tre hovedspørsmål:

- Hva ønsker kommunene å få ut av medvirkning om samfunnsdelen?
- Hvor representativ for kommunesamfunnet oppfatter dere at medvirkningen om samfunnsdelen er?
- Kan medvirkning skape dilemmaer for en effektiv rulling av KPS og KPS' funksjon som styringsverktøy?

Innspillene fra diskusjonene er gjengitt nedenfor og hovedinntrykket kan oppsummeres som:

- Forholdet medvirkning og det representative demokratiet og hvordan det påvirker samfunnsdelen som politisk styringsverktøy er et «nytt» tema som nettverkssamlingen ikke fikk gått i dybden på
- Medvirkning i planprosessen opp mot innbyggere, organisasjoner og næringsliv benyttes til mange andre formål enn samfunnsdel som styringsverktøy. Som generell mobilisering, tillitsbygging, forankring av kommunens utfordringer m.m.
- Omfattende høringsinnspill fra offentlige myndigheter har stort arealfokus og påvirker i liten grad de endelige vedtakene
- Medvirkningen oppfattes av de fleste å være lite representativ

Tabell 4.2 Innspill om medvirkning fra gruppearbeid i nettverkssamlingen

<p>Hva ønsker kommunene å få ut av medvirkning om samfunnsdelen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedre kunnskapsgrunnlag for kommunen og for innbyggerne. Medvirkning må være knyttet til kunnskapsgrunnlaget i tidlig fase • Konkrete innspill, nye synsvinkler og noe enighet om retning • Politisk eierskap i styrings- og beslutningsprosesser. Bygge tillit mellom politikk og administrasjon • Engasjement, eierskap til planen og løpende dialog med innbyggere og ansatte. Jo større eierskap til planen, jo større er sjansen for at den brukes aktivt og at målene nås. • Bygge tillit til kommunen hos innbyggere, organisasjonsliv og næringsliv <ul style="list-style-type: none"> • Gjøre mulighetsrommet for påvirkning kjent • Videreutvikling av folkestyret • Benytter planprosessen til felles bevisstgjøring - toveis; hva kan vi få til sammen? Positive sideeffekter <ul style="list-style-type: none"> • Mobilisere og engasjere innbyggerne og den ressursen de representerer. Finne fram til de som har noe å bidra med • Få kontakt med unge voksne (25-40) • Forutsetninger for god medvirkning: Tydelighet om hvilken type/nivå man ønsker medvirkning på
<p>Hvor representativ for kommunesamfunnet oppfatter dere at medvirkningen om samfunnsdelen er?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medvirkningen er ikke representativ - hører på de som roper høyt, og det er «de store og sterke» som leverer innspill. Kommunestyret er kanskje mer representativt. • Avhenger av opplegg for medvirkning. • Begrenset innflytelse ved skriftlige merknader. De som deltar fysisk på møter og diskuterer med adm. og pol. har mer innflytelse • Utdfordrende at det er velformulerte «byråkrater» som får mest plass i høringsrunder. • Fokus på unge og eldre kan medføre at store og viktige grupper ikke blir involvert (foreldre, næringsliv osv.) • Må få de tunge og solide sosiale bidragsyterne (NAV) • Svært ressurskrevende å oppnå stort oppmøte og representativitet i folkemøter. Digitale folkemøter senker terskelen for deltakelse, men krevende å holde på interessen • Liten deltakelse fra minoriteter i enkelte kommuner. Involvering av voksenopplæringen i andre kommuner • Medvirkningen er representativ dersom man får engasjert noen fra forskjellige grupper

- I små kommuner er det ofte de samme som engasjerer seg - få aktører og dermed få som påvirker. Ikke nødvendigvis nødvendig med ny runde hvert fjerde år.
- Innspill er ofte litt på siden - nærsynte arealinnspill. Vanskelig å få innspill på overordna planlegging.

Kan medvirkning skape dilemmaer for en effektiv rullering av samfunnsdelen og samfunnsdelens funksjon som styringsverktøy?

- Dilemma for effektiv rullering:
 - Ja, men avhengig av hvor effektiv rulleringa er - og vi kan ikke være foruten medvirkning
 - Ressurskrevende å få til bred medvirkning, men mobiliserer innbyggerne positivt og øker kjennskap til samfunnsdelen
 - Effektiv plan uten medvirkning? Behov for forankring hos innbyggere, organisasjoner og næringsliv - effektivt med god forankring
 - Mer effektivt dersom kommunen er tydelig på hva man ønsker innspill på, ikke «åpen mikrofon»
- Dilemma for samfunnsdelen som styringsverktøy:
 - Krevende å få aksept for at medvirkning ikke er medbestemmelse. Endelig plan risikerer å bli diffus. Krever tydelig forventningsavklaring av at ikke alle innspill vil komme med i planen
 - For bred medvirkning kan skape problemer - får de folkevalgte eierskap til planen? Politikerforakt?
 - Spissing av planen gir merverdi for den politiske prosessen
- Flere fordeler med medvirkning enn problemer. Dårlig medvirkning kan gi støy og problemer i neste prosess
- KPS bør justeres hvert fjerde år hvis den skal være styrende, men bør ikke være store endringer
- Demokratidimensjonen helt avgjørende
- Etterspør ressursallokering i offentlig forvaltning knyttet ressursbruk i planprosesser - komme tidligere inn. Uformelle drøftinger kan lette arbeidet underveis
- Svært ulikt hvordan administrasjonen jobber og hvor politisk styrt medvirkningsprosessen er

5. Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen

Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen står sentralt både i plan- og bygningsloven og kommuneloven. Koblingen innebærer i praksis at økonomiplanen viser hvordan føringer i samfunnsdelen følges opp. Økonomiplanen utgjør da også samfunnsdelens handlingsdel jfr. §11-1 i plan- og bygningsloven. Mange kommuner velger å kalle økonomiplanen handlings- og økonomiplan når den viser hvordan samfunnsdelens satsingsområder følges opp.

I plan- og bygningslovens § 11-1 går det fram at kommunen skal ha en kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Handlingsdelen skal angi hvordan kommuneplanen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig.

Økonomiplanen etter kommunelovens § 14-4 kan nå utgjøre handlingsdelen etter at plan- og bygningsloven ble endret som følge av ny kommunelov. Det forutsetter i praksis at økonomiplanen viser hvordan samfunnsdelens føringer følges opp.

Diskusjonene gjennom nettverkssamlinger og erfaringer fra arbeidet i nettverkskommunene viser at koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er sentral for samfunnsdelens rolle som lokalpolitisk styringsverktøy. Eller sagt på en annen måte; viser ikke økonomiplanen hvordan samfunnsdelen følges opp, kan samfunnsdelen i liten grad fungere som et lokalpolitisk styringsverktøy.

Koblingen reiser et bredt spekter av problemstillinger, der flere er knyttet til selve samfunnsdelen som verktøy. I Tabell 5.1 er det gitt en oversikt over synspunkter som ble framhevet fra ulike fag- og styringsnivå i nettverkskommunene i en fag- og statussamling i mai 2020, som også illustrerer bredden i problemstillinger.

Tabell 5.1 Synspunkter på utfordringer ved kobling samfunnsdel og økonomiplan fra ulike deler av den kommunale organisasjonen. Fag- og statussamling med nettverkskommunene 07.05.2021

Kommune- direktører	<ul style="list-style-type: none"> • Behov for tydelige prioriteringer i samfunnsdelen – som gir føringer inn i handlingsdelen. • Ofte satser samfunnsdelen på alt. • Utfordringer og muligheter når man lager både samfunnsdel og økonomiplan samtidig. • Samfunnsdelen har et litt langt tidsperspektiv – utfordrende med krevende økonomi. • Viktig med lederstyrte prosesser - kommuneplanprosess og økonomiprosessen.
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnsdelen er vid og et utfordrende dokument for overgangen til økonomiplanen. • Forenkle framstillingen slik at en leser kan få raskt informasjon om et område, lage den røde tråden fra samfunnsplanen. • Utfordrende å «bryte gamle vaner» og finne nye måter å arbeide med økonomiplan på. • Få ambisjonsnivået i kommuneplanen i samsvar med økonomiplanen. • Få målene realistiske og konkrete og få målene til å henge sammen med økonomien.
Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnsdelen er ikke laget for oppfølging, men det er mulig med politisk spissede prioriteringer, også på andre tema enn direkte økonomiske. F.eks. miljø og klima. • Å få politisk søkelys på strategisk planlegging generelt, ikke bare kortsiktig budsjettbalanse og detaljfokus. Dette gjelder også hvordan de styrer på samlet nivå, ha rett fokus.
Samfunns- utvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Viktig å få samfunnsdelen til å bli operativ og matnyttig for tjenesteområdene. • Alle enhetene i kommunen må bruke samfunnsdelen i sin planlegging. • Politikerne må treffe noen konkrete valg. • Utfordring med store mål i samfunnsdelen sett opp mot den økonomiske situasjonen i kommunene.

Manglende kobling og synliggjøring av samfunnsdelens satsingsområder i økonomiplanen reiser også spørsmål om medvirkning og åpenhet. Dersom viktige mål og satsingsområder ikke avklares i samfunnsdelen, men i økonomiplanprosessen, skjer dette i prosess uten at befolkning, næringsliv og andre kan delta i en offentlig debatt, slik de kan når samfunnsdelen er på høring og til debatt i 6 uker. Det reiser til sist også spørsmål om hvilke overordnede mål og satsinger de kommunale sektorene og økonomiplanarbeidet legger til grunn dersom føringer fra samfunnsdelen ikke brukes eller er for brede til å gi føringer for handlings- og økonomiplanen.

5.1. Forutsetninger samfunnsdelen må fylle

I FoU-prosjektets program har det vært vektlagt at samfunnsdelen bør ha tydelige satsingsområder for valgperioden i tillegg til de lange linjene gjennom visjon, overordnede mål og eventuelle arealstrategier. Det er da satsingsområdene med underliggende føringer som følges opp gjennom økonomiplanen. Dette har vært satt under diskusjon med de deltagende kommunene tidlig i prosjektet.

Oppsummert kan det ut fra dette defineres to grunnleggende forutsetninger for samfunnsdelen som må være til stede for koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen:

- Samfunnsdelen må ha tydelige satsingsområder som peker på hva som skal ha prioritet i valgperioden i tillegg til lange linjer, og
- den må være forankret i og reflektere det nye kommunestyrets politikk

Det forutsetter også at samfunnsdelen må være et dynamisk dokument der det politiske innholdet underlegges en grundig politisk diskusjon tidlig i valgperioden.

5.2. Den praktiske tilnærmingen i kommunene

I nettverkskommunene har det vært arbeidet med koblingen til økonomiplanen ut fra to ulike situasjoner for samfunnsdelen;

- Parallell prosess samfunnsdel og økonomiplan tidlig i valgperioden (Gausdal, Indre Østfold, Hvaler og Osterøy).
- Oppfølging av samfunnsdel vedtatt eller utformet i forrige valgperiode (Gjesdal og Arendal).

Erfaringer med den praktiske koblingen i kommunene ble satt på dagsorden i en nettverkssamling med politisk og administrativ deltagelse den 23.11.2020.

Parallell prosess samfunnsdel og økonomiplan tidlig i valgperioden

Pandemien har naturlig nok berørt framdriften for alle nettverks-kommunene, og vært særlig utfordrende for de kommunene som la opp til en stram framdriftsplan for samfunnsdelen. I Indre Østfold som ny kommune og Osterøy ble det derfor valgt en mer tradisjonell tilnærming for økonomiplan 2021-24 og budsjett 2021. I Gausdal og Hvaler ble framdriften med samfunnsdelen også endret, men her ble det samtidig arbeidet direkte med koblingen til økonomiplan 2021-24 parallelt med prosessen med samfunnsdelen.

En av grunnene til at FoU-prosjektet ønsker å vinne erfaringer med rullering av samfunnsdelen tidlig eller første året av valgperioden, er de mulighetene dette gir et nytt kommunestyre til å få diskutert og fastlagt videre arbeid med lange linjer for kommunens utvikling og satsingsområder for valgperioden. Gjennom prosessen med samfunnsdelen skjer dette også i en prosess med kommunesamfunnet og regionale myndigheter.

Administrative erfaringer

I

Tabell 5.2 og Tabell 5.3 er det gitt en sammenfatning av arbeidet med sammenkoblingen sett fra administrativ ledelse i kommunene ut fra presentasjoner i nettverkssamling 23.11.20.

Tabell 5.2 Erfaringer med arbeid med samfunnsdel og økonomiplan parallelt første året av valgperioden fra administrativ ledelse i Hvaler. Presentert på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20

Hvordan det har vært arbeidet

- Det fastsatte planprogrammet⁸ er integrert i økonomiplanarbeidet i en parallell prosess. Vi har valgt å bruke Framsikt fra og med i år. Krevende, men spennende for rådmannen å knytte de to prosessene sammen uten «vedtak» i kommunestyret.
- Ledergruppen har vært inkludert i samfunnsdelsprosessen. Vi mener selv at vi ser dette tydelig i utarbeidingen av økonomiplaneteksten.
- Det er lagt mye jobb ned i å få «oversatt» den politiske plattformen til den nye posisjonen inn i et overordnet dokument. Workshops og innspill bærer preg av at man ønsker å kjenne igjen politikken i samfunnsdelen. Parallelle prosesser gjør det vanskelig å kjenne igjen linjene siden de ikke er godt nok forankret!

Styrker og svakheter

- **Styrker:** Som planleggere får man mer innsikt i den økonomiske virksomhetsstyringen, og mer innsikt i de politiske ønsker og prioriteringer. Rådmannen synes det er en styrke at vi kan tilrettelegge for gode diskusjoner på tvers av de to planene. Rom for gode koblinger!
- **Svakheter:** Det er vanskelig å skille de to prosessene fra hverandre.
 - 1) Det har vært en utfordring å holde detaljene i økonomiplanarbeidet og det overordnede i samfunnsplanen.
 - 2) Covid19 har gitt oss en ekstra utfordring i forhold til den planlagte prosessen. Pandemien medfører nye arbeidsformer og vanskelighet i å gjennomføre de gode prosessene.

Endringer i måten organisasjonen har arbeidet på

- **Hvordan:** for det første har vi faktisk «brydd oss om» samfunnsdelen og tenkt på de koblingene det kan ha mot økonomiplanen. Det var lite eierskap over hele linja. For det andre har vi involvert en større del av organisasjonen i koblingene mellom de to planene. For det tredje har både ledelse og planleggere brukt tid på å forstå hvordan forholdene påvirker hverandre og viktigheten av å se den «røde tråden».
- **Verdi:** økt fokus på sammenhengen mellom langsiktige planer og de mer kortsiktige handlingsplanene aktualiserer begge planene i organisasjonen.. Vi ser nå at neste rullering kan gå raskere enn vi trodde og at det vil kunne gi god effekt for alle.

⁸ Planstrategi med planprogram for revisjon av samfunnsdelen i Hvaler har også planinnhold i form av tre satsingsområder (miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft), og det er formulert hoved- og delmål innenfor hvert område. Det er også beskrevet en arealstrategi med senterstruktur som skal følges opp i arealdelen

Tabell 5.3 Erfaringer med arbeid med samfunnsdel og økonomiplan parallelt første året av valgperioden fra administrativ ledelse i Gausdal. Presentert på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20

Parallell prosess - hvordan har det vært arbeidet

- En sterkere råd tråd:
 - Satsinger som videreføres
 - Utviklingstrekk vs. ambisjoner og tilpasninger
 - Økonomi og gjennomføringskraft
- Gausdal har et innarbeidet system med handlings- og økonomiplan der det er 4 lovpålagte dokument i ett:
 - Kommuneplanens handlingsdel
 - Økonomiplan
 - Årsbudsjett
 - Kommunal planstrategi årlig rullert som en integrert del av handlings- og økonomiplanen
- Handlings og økonomiplanen er en bestilling til kommunedirektøren for å følge opp satsingsområder, fokusområder og leveransemål, innenfor den økonomiske rammen.
- Administrativt har vi i praksis ikke arbeidet annerledes med handlings- og økonomiplanen. Koblingen med samfunnsdelen har vært ganske sterk før også. Men mye har vært annerledes Covid19 og Robek - brukt mye tid på omstilling og nedbemanning.
- Gammel samfunnsdel vs. ikke ferdig ny. Vi forholder oss til den nye selv om den ikke er vedtatt enda.
- Satsingsområder fra samfunnsdelen som er i prosess er lagt inn, men vi har ikke lagt inn delmålene ettersom den ikke er vedtatt enda.
- Kommunedirektøren tett på i prosessene
- Framsikt som verktøy er fint for den røde tråden.

5.3. Erfaringer fra folkevalgte

I Hvaler og Gausdal presenterte ordførerne sine erfaringer med koblingen mellom det pågående arbeidet med samfunnsdelen og økonomiplanen.

Tabell 5.4 Erfaringer med arbeidet med samfunnsdel og økonomiplan parallelt første året av valgperioden fra politisk ledelse i Hvaler. Presentert på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20

HVALER

Hvordan har dere opplevd det parallelle arbeidet med samfunnsdelen og økonomiplanen?

- Vi har nok skjøvet den litt foran oss nå i arbeidet med å stadfeste planprogram som inneholder «alle gode tanker»
- Har brukt mye tid på å debattere og spille inn det som vi mener er viktig for vår kommune i fremtiden
- Har hatt mange debatter og jobbet mye med innspillene

I hvilken grad har arbeidet med samfunnsdelen rett etter valget bidratt til at kommunestyret har fått styrket den politiske styringen?

- Vi har større påvirkningsmulighet, vi er mye mer aktive.
- Vi har et større ansvar
- Alt blir mer forutsigbart for administrasjonen, for politikerne og for innbyggerne

Er det noen styrker og svakheter dere særlig vil fremheve?

- Vi har jobbet mye med planprogrammet som har blitt vårt «ønskevindu» for fremtiden.
- Hvordan komme videre? Hvordan rydde og systematisere dette opp mot økonomiplanen rent praktisk?
- Fordelen er at planer blir mer politiske og forutsigbare, lettere å sette ut i praksis. Forutsigbarhet for alle.



Tabell 5.5 Erfaringer med arbeidet med samfunnsdel og økonomiplan parallelt første året av valgperioden fra politisk ledelse i Gausdal. Presentert på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20

<p>GAUSDAL</p> <p>Politikernes erfaringer - med ordførerbriller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gjennom å tydeliggjøre koblinga til økonomiplanarbeidet har bevisstheten om kommuneplanens samfunnsdel som politisk styringsdokument økt • «Det er ingen vits å vedta ambisiøse mål som vi i neste omgang ikke har tenkt å følge opp gjennom konkrete vedtak» • Politisk eierskap er krevende å få til - alle kan ikke være like tett på • Målene kan framstå overordnede og universelle, men diskusjonene som ligger bak har vært minst like viktige • Viktig å holde bevisstheten oppe gjennom å vurdere måloppnåelse <p>Bruk av politisk redaksjonskomite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppnevnt av kommunestyret i mai • Består av ordfører + en representant fra hvert av partiene i kommunestyret • «Arbeide med innholdet i kommuneplanens samfunnsdel, inkludert ambisjonsnivå/inndeling/språk». • «Legge til rette for, og bidra til et godt politisk eierskap for revidering av kommuneplanens samfunnsdel - inn mot partiene sine, inn mot kommunestyret, og på aktuelle innbyggermedvirkningsarenaer». • Flere stoppunkter der problemstillinger har vært løftet inn i kommunestyret

5.4. Sammenfattende vurderinger

Innrettingen og erfaringene fra Gausdal og Hvaler gir hver for seg et godt og bredt grunnlag for diskusjonene om parallelle prosesser samfunnsdel og økonomiplan første året av valgperioden. Med Gausdal sitt innarbeidede system for kobling samfunnsdel og økonomiplan, og Hvaler sitt arbeid med å utvikle et system dekker dette situasjoner svært mange kommuner i Norge er i.

En tydelig erfaring er at oppmerksomheten om og arbeidet med koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen har i seg selv bidratt til å øke bevisstheten om samfunnsdelen som politisk styringsverktøy - både politisk og administrativt.

Erfaringene viser også at arbeidet med samfunnsdelen tidlig i valgperioden oppleves som viktig politisk og danner en god ramme for interaksjonen mellom politikk og administrasjon. Det nye kommunestyret får gjennom samfunnsdelen en overordnet arena der politikken de gikk til valg på og politiske plattformer kan tas inn i en

planprosess tilrettelagt av administrasjonen. De metodiske verktøyene for dette er nærmere omtalt i kapittel 3.

I begge kommunene legges de foreløpige føringene i den nye samfunnsdelen til grunn for økonomiplanen, det vil si før samfunnsdelen er endelig vedtatt. Dette er en situasjon mange kommuner vil kjenne seg igjen i. Erfaringene viser at koblingen lar seg gjøre selv om det blir forsinket vedtak av samfunnsdelen. En forutsetning er at satsingsområdene i samfunnsdelen er diskutert fram så de kan legges til grunn i økonomiplanarbeidet.

5.5. Oppfølging av vedtatt samfunnsdel i økonomiplanen

Arendal og Gjesdal var i en situasjon der et nytt kommunestyre skal følge opp en samfunnsdel som er vedtatt av et tidligere kommunestyre (Gjesdal), eller utarbeidet i forrige valgperiode under ledelse av det forrige kommunestyret, men vedtatt av det nye (Arendal). Dette er en situasjon mange kommuner er i og er av stor interesse for prosjektet. I dette kapitlet går det nærmere inn på hvordan Arendal og Gjesdal har valgt å gripe an koblingen inn mot økonomiplanarbeidet, og hvilke erfaringer det er så langt politisk og administrativt.

Arendal

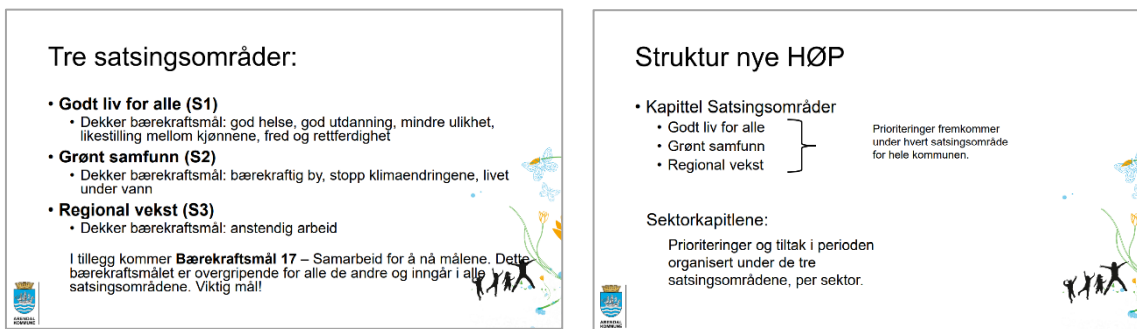
Arendal vedtok ny samfunnsdel på teams den 30.04.20. Hoveddelen av en bred planprosess er gjennomført i forrige valgperiode. Samfunnsdelen er bygget opp rundt FN17 etter inspirasjon fra Asker der det er gjort et utvalg på 10 mål i FN17 som skal ha særlig fokus. Delmålene er omsatt til Arendals situasjon og utfordringer. Samfunnsdelen er bygget opp tverrsektorielt.

Arendals situasjon og tilnærming i 2020 er særlig interessant fordi kommunen både la et grep for å gruppere og spisse en bred samfunnsdel med mange mål slik at den kunne følges opp i handlings- og økonomiplanen, og en ny struktur for handlings- og økonomiplanen.

Følgende hovedgrep ble lagt til grunn:

- Handlings- og økonomiplanen (HØP) skal utgjøre samfunnsdelens handlingsdel. Prioriteringer for perioden (4 år) kommer frem, med utgangspunkt i mål i samfunnsdelen.
- Strukturen i nye HØP endres fra tidligere handlingsprogram dokument for å tydeligere få frem sammenheng til den nye samfunnsdelen.
- HØP skal tydeligere vise mål og prioriteringer forankret i samfunnsdelen. For å få til dette er de 10 bærekraftsmålene gruppert i 3 satsingsområder

Hovedprinsippene i den nye strukturen går fram i Figur 5.1.



Figur 5.1 Gruppering og spissing av satsingsområder i samfunnsdelen for oppfølging i handlings- og økonomiplanen, og ny struktur for handlings- og økonomiplanen. Kommunens presentasjon på nettverkssamling 07.05.2021

De praktiske grepene er utdypet i sammenstillingen i Tabell 5.6.

Tabell 5.6 Hovedgrepene for oppfølgingen av samfunnsdelen i Arendal med rød råd fra samfunnsdel, handlings- og økonomiplan og til virksomhetsplanene. Sammenstilling fra kommunens presentasjon på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20

<p>Handlings- og økonomiplan 2021-2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De 10 utvalgte bærekraftsmålene fra samfunnsdelen er operasjonalisert i 3 satsingsområder. Satsingsområdene er tverrsektorielle • Prioriteringer under de 3 satsingsområdene. Enklere å se sammenhenger på tvers av bærekraftsmål og tjenesteområder, forenklet struktur for videre oppfølging. • Prioriteringer er knyttet til overordnede mål • Samarbeid for å nå målene eget punkt • Klimabudsjett
<p>Eks: Omtale av hovedprioriteringer for satsingsområdet Grønt samfunn i HØP</p> <p><i>Arendal kommune skal være en nasjonalt ledende klima- og miljøkommune med ambisiøse klimamål. Grønn mobilitet skal gi bedre kollektivtilbud, redusere utslipp fra transport og gjøre fritidsaktiviteter mer tilgjengelige.</i></p> <p>I 2021 - 2024 arbeider kommunen med:</p> <ul style="list-style-type: none"> - å realisere målsettinger i kommunens klima- og energiplan - å utvikle og tilgjengeliggjøre digitale tjenester - kortreiste kultur- og fritidstilbud, herunder utvikling av Raet nasjonalpark - blå vekst og å sikre 100-meters beltet langs sjøen - å forsterke vannforsyningen og følge opp saneringsplan for avløp - kunnskapsformidling om bærekraftig utvikling blant barn og unge gjennom barnehager og skoler - at Arendal havnevesen KF og Arendal eiendom KF skal stå for en bærekraftig klima- og miljøpolitikk på foretakenes områder 	

Videre oppfølging under tjenesteområdenes kapitler i HØP

Tjenesteområdene beskriver prioriteringene under de tre satsingsområdene og bærekraftsmål 17, samarbeid for å nå målene.



- Virksomhetsplanene - enhetene svarer ut HØP og skriver under de samme tre satsingsområdene, og bærekraftsmål 17.

I presentasjon og diskusjonene ble det fra administrativ ledelse framhevet:

- Vi har vært opptatt av samfunnsdelen som politisk styringsverktøy, nesten mer enn bystyret har vært. For første gang er vi i ferd med å lykkes. Det har blitt en mye bedre sammenheng mellom dokumentene enn tidligere.
- Suksesskriteriet har vært flinke folk i organisasjonen og politisk ledelse.
- Krevende å koble økonomiske tiltak/ særlig innsparingstiltak til prioriteringene.
- Ikke nødvendigvis tydelige politiske prioriteringer som har politisk flertall.

Fra politisk ledelse ble det framhevet:

- Positivt at forrige kommunestyre utarbeidet planen, men viktig med prosess over flere møter før nytt bystyret for perioden 2019-2023 vedtok planen.
- Mye bedre sammenheng enn før.
- Vil fremheve løypemeldingen som rådmannen legger frem som del av økonomiplanprosessen der det legges tidlige politiske prioriteringer.

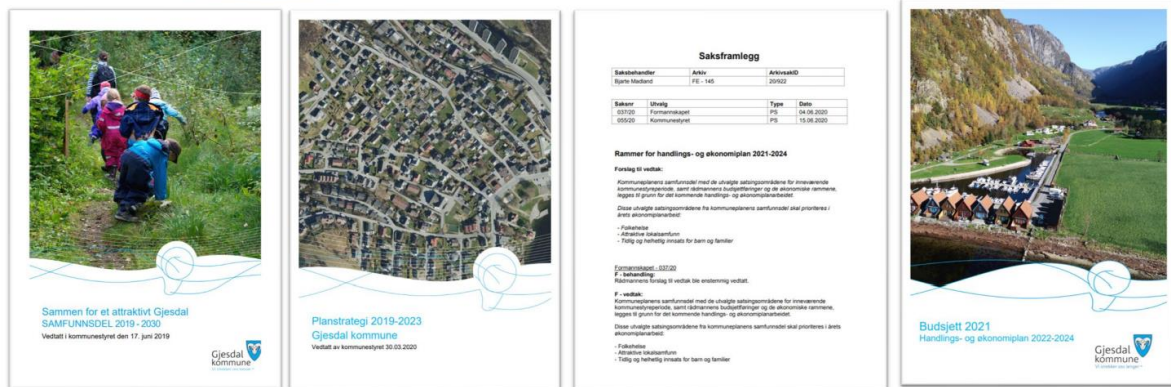
Gjesdal

Gjesdal har gjennom vedtak av ny planstrategi den 30.03.2020 vedtatt å videreføre den gjeldende samfunnsdelen som ble vedtatt i juli 2019. I planstrategien er det videre vedtatt at det skal arbeides med å styrke koblingen mellom samfunnsdelen og øvrige planer i kommunen, spesielt budsjett- og økonomiplanleggingen.

Det skal i dette arbeidet legges til rette for at kommunestyret kan peke på satsingsområder som skal prioriteres denne valgperioden. Satsingsområdene kobles til den årlige rammesaken for økonomiplanarbeidet som legges fram for kommunestyret i juni.

Gjesdal har gjennom vedtaket av planstrategien lagt det samme hovedgrepet som Arendal. Det gjøres en prioritering og tydeliggjøring av satsingsområder som følger av den vedtatte samfunnsdelen gjennom prosessen med handlings- og økonomiplan i 2020. Gjesdal legger, som Arendal, legger vekt på at samfunnsdelen ble utformet

gjennom et godt samarbeid mellom politisk og administrativt nivå i kommunen. Det ble også lagt vekt på å involvere lokalsamfunnet gjennom hele prosessen. I Gjesdals handlings- og økonomiplan er det med bakgrunn i kommunestyrets behandling av rammesaken for økonomiplanarbeidet definert 3 hovedsatsinger som følger av samfunnsdelen; Folkehelse, Attraktivitet og Tidlig innsats.



Figur 5.2 Gangen fra vedtatt samfunnsdel i forrige valgperiode, planstrategi, rammesak til HØP med forslag til hovedsatsinger fra samfunnsdelen og HØP. Fra kommunens presentasjon på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20

De vedtatte hovedsatsingene inngår i handlings- og økonomiplanen som:

- Et eget kapittel 1b «Kommuneplanens samfunnsdel-hovedsatsinger» under Kap. 1 Rådmannens innledning og økonomiske forutsetninger
- Omtale av hvordan tjenesteområdene følger opp hovedsatsingene i Kap. 2 Delbudsjetter for det enkelte tjenesteområde – drift

Satsingsområder kommuneplan

De tre hovedområdene i kommuneplanen:

1) Folkehelse 2) Attraktive Gjesdal 3) Tidlig innsats barn og unge i kommuneplanen brytes ned til konkrete målsettinger for arbeidet i tjenesteområdet. **Fokuset vil blant annet være:**

Folkehelse
Barn og unge i Gjesdal trives og sikres god utvikling og læring.
Fysisk aktivitet i hverdagen vektlegges.
Systematisk arbeid for å forebygge, avdekke og følge opp vold og overgrep.

Attraktive Gjesdal
Barn og unge opplever medvirkning i alle saker som vedrører dem.
Barnehager, skoler og hjelpetjenester kjennetegnes av høy kvalitet og godt omdømme.
Vi er lærende organisasjoner som samhandler målrettet, tverrfaglig og effektivt.

Tidlig innsats barn og unge
Barn i alderen 0-3 år prioriteres.
Barn og unge har rett til inkluderende opplæring, og stimuleres til deltagelse i fritidsaktiviteter.
Barn, unge og familier som trenger det får tidlig, og rett helhetlig hjelp.

Figur 5.3 Omtale av hvordan hovedsatsingsområdene fra samfunnsdelen følges opp innenfor tjenesteområdet oppvekst i Gjesdal. Budsjett 2021 Handlings- og økonomiplan 2022-2024

I Tabell 5.7 er det gitt en oppsummering av hvilke erfaringer politisk ledelse har hatt med koblingen samfunnsdel og handlings- og økonomiplan i 2020.

Tabell 5.7 Erfaringer med å følge opp vedtatt samfunnsdel i økonomiplanen første året av valgperioden fra politisk ledelse i Gjesdal. Presentert på politisk og administrativ nettverkssamling 23.11.20.

Hvordan har dere opplevd prosessen med økonomiplanen og koblingen til samfunnsdelen?

- Samfunnsdelen har i siste prosess med økonomiplanen vært mer styrende for hvordan vi argumenterer valg av tiltak i økonomiplanen som vedtas nå
- Prosessen har gitt ny forståelse både i argumentasjon og valg av tiltak.
- Det har vært lettere å holde samfunnsdelen oppe som "veileder" i verbaldelen av budsjettet.
- Prosessen har bidratt til at helhetlig tenkning har blitt praksis, og ikke bare teori.

Hva har vært utfordrende og hva har fungert bra?

- Det er alltid utfordrende å få alle med når bare noen av oss har vært direkte involvert
- Vi utfordres hele tiden på å holde dette (vedtatte felles mål) opp mot partienes egen politikk, som ofte er lokalt viktige
- Det har fungert bra at en person holder i trådene på vegne av oss
- Det har vært bra å ha et overordnet mål om samfunnsdelen som veiledning når vi har blitt for detaljstyrende

Hvordan vurderer dere den vedtatte samfunnsdelens rolle som lokalpolitisk styringsverktøy?

- Godt styringsverktøy
- Veiledende i både språk og konkrete valg
- Nyttig i korrigerende av valg
- Lærende for å holde et overordnet godt fokus

5.6. Sammenfattende vurderinger

Prosessene med å spisse og prioritere satsingsområder fra en vedtatt samfunnsdel inn mot økonomiplanarbeidet første året av valgperioden har gitt gode resultater både i Arendal og Gjesdal. Sett fra prosjektets side er dette viktige erfaringer som vil være interessante for mange kommuner.

Koblingen og den røde tråden mellom samfunnsdel og økonomiplan har blitt tydeligere i begge kommunene, og det er imponerende hvor langt en så stor kommune som Arendal har klart å endre strukturen i handlings- og økonomiplanen og videre ned mot virksomhetsplanleggingen i løpet av 2020. Det er gjennom dette også etablert et system for oppfølging av samfunnsdelen i organisasjonen.

Erfaringene fra politisk side viser også at denne måten å koble samfunnsdel og økonomiplan har bidratt til å styrke samfunnsdelen som politisk styringsverktøy.

Et perspektiv her er at i begge kommunene vurderes den vedtatte samfunnsdelen til å være for bred til å kunne følges opp i handlings- og økonomiplan og organisasjonen. Prosessen med å ta ut tydeligere satsingsområder har derved et utgangspunkt i dette. Det kan stilles spørsmål om framtidige samfunnsdeler i større grad bør legge vekt på å få fram satsingene som skal følges opp i økonomiplanen og organisasjonen når samfunnsdelen vedtas, og ikke etterpå. Da vil medvirkningen også bli mer reell opp mot samfunnsdelens prioriteringer.

Et annet perspektiv er den «fornyede» diskusjonen et nytt kommunestyret får om en tidligere vedtatt samfunnsdel gjennom denne type prioriteringsdiskusjon første året av valgperioden. Dette vil særlig gjelde kommuner som er i samme situasjon som Gjesdal, der en samfunnsdel vedtatt i forrige valgperiode videreføres av et nytt kommunestyre.

6. Sektorenes oppfølging av samfunnsdelen

Kommunens sektorer/tjenesteområder har en viktig rolle i oppfølgingen av kommuneplanens samfunnsdel. Dette er godt illustrert i arbeidet med koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen, men oppfølgingen skjer også på andre arenaer.

Satsingsområder i samfunnsdelen vil berøre den kommunale organisasjonen ulikt. For noen sektorer/tjenesteområder vil de kunne medføre behov for endringer i temaplaner eller strategier, nye måter å arbeide tverrfaglig på, andre samarbeidsformer og større vekt på samskaping. For andre sektorer kan de prioriteringene de allerede har gjort, være godt i samsvar med satsingene i samfunnsdelen, eller satsingene kan angå sektoren i liten grad. Dette er en vurdering sektorene/ tjenesteområdene må gjøre selv når den nye samfunnsdelen er vedtatt.

I en nettverkssamling 11.05.21 ble den administrative oppfølgingen av samfunnsdelen i kommunens sektorer og tjenesteområder satt på dagsorden. Hva betyr den nye samfunnsdelen for kommunens organisasjon, og hvordan arbeides det med å følge den opp? I samlingen ble det valgt å se dette ut fra perspektivet til helse- og velferd og oppvekst med mange lovpålagte oppgaver, og næring og kultur som i liten grad har lovpålagte oppgaver.

6.1. Perspektiver fra helse- og omsorg og oppvekst

Perspektivet fra helse- og velferd og oppvekst ble belyst fra Arendal og Indre Østfold. Fra oppvekst i Indre Østfold ble det lagt vekt på at det bygges en ny kommune og at vedtaket av samfunnsdelen er utsatt til sommeren 2021 på grunn av Covid19. Det er følgende få erfaringer knyttet til oppfølging av samfunnsdelen. Det kjøres parallelle prosesser, og prosessene bygger på et felles utfordringsbilde. Viktige utfordringer er knyttet til å snu drift for å prioritere forebygging.

I Arendal presenterte helse- og omsorg sine perspektiver ut fra de nye grepene som er lagt for samfunnsdelen og oppfølgingen av den. Det ble vektlagt at det var forbausende enkelt å følge opp de nye grepene etter å ha klatret over dørstokken - snu tenkningen og frigjøre seg fra tidligere strukturer og tankegods. Dette er tatt ut ved at:

- Virksomhetsplanene skal bygge på HØP, og noen enheter leverte de beste virksomhetsplanene siden 2009. Noen strevde litt, men versjon 1.0 er et godt utgangspunkt for å levere bedre neste gang.
- Endring i tilnærming og tankesett.
- De som hadde fått det best til hadde jobbet sammen om resultatet - medvirkning på flere nivå.
- Tertialrapport 1 skal leveres om ikke lenge, og første test på om man har klart det som er uttrykt som ambisjon i virksomhetsplan.
- Revisjon/nye temaplaner vil bli bygd opp på samme måte som HØP og virksomhetsplan.

6.2. Perspektiver fra kultur

Fra Gjesdal ble det gitt en gjennomgang fra kultur om virksomhetsplanleggingen i avdelingen og målsettinger det jobbes etter. Selve virksomhetsplanen omfatter blant annet målsettinger, tiltak med ansvar, status og måleindikatorer. Lovmessige føringer for kultur ligger i lov om folkebibliotek, kulturlova og plan- og bygningsloven.

Hovedsatsingene fra samfunnsdelen i handlings- og økonomiplanen, det vil si attraktivitet, barn og unge og folkehelse, følges opp i virksomhetsplanen for kultur. For eksempel innen samfunnsdelens hovedsatsing attraktivitet og bidra til økt bosteds- og besøksattraktivitet, har kultur i virksomhetsplanen satt disse målene:

- Veveriet er en veldreven, attraktiv og inkluderende møteplass
- Det er varierte og attraktive arrangement i Ålgård sentrum og i bygdene.
- Friluftskommunen er utvidet med to nye tiltak i regi av kulturavdelingen per år.
- Historien er løftet fram og viktige kulturminner forvaltes på en god måte.

Det er på samme måte utviklet mål for de andre hovedsatsingene i tillegg til organisasjonen. Kulturavdelingen pekte også på hva de mener å ha lyktes med; god oversikt over hele virksomheten, hvem som jobber med hva, eierskap blant de ansatte, alle bidrag bygger opp om helheten, også den større helheten - kommuneplanen, organisasjonen. Det ble også pekt på hva de kan bli bedre på; blant annet definisjon av kvalitet - hvor legges listen, hvordan måles kvantitet og kvalitet, mer aktivt styringsverktøy internt - årshjul og operative møter, rulleringsprosessen, varighet og politisk engasjement.

6.3. Perspektiver fra næring

Fra Gausdal ble det gitt en gjennomgang av oppfølging av samfunnsdelen innen næring inkludert landbruk. Lillehammer, Gausdal og Øyer kommuner har samlet sine næringsutviklere i en felles enhet, sammen med Regionrådets koordinator og går under betegnelsen Lillehammer-regionen Vekst. Kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer har også felles landbrukskontor som er lokalisert til kommunehuset i Gausdal.

Fra næring og landbruk ble det framhevet at det var etablert en administrativ arbeidsgruppe for kommuneplanens samfunnsdel fra næring/landbruk. Gjennom tidlig inkludering og tverrfaglighet i arbeidet fikk en:

- Felles forståelse av samfunnsdelens formål.
- Bred tolkning av bærekraftsmål.
- Mulighet til å utforme felles mål.
- «Gi og ta» i fagmiljøene for å komme frem til et helhetsbilde: skape mulighetsrom for politikk.
- Retning på veien fra politisk redaksjonskomite underveis i løpet

I oppfølging av samfunnsdelen innen landbruk og næring har samfunnsdelens gjennomgående søkelys på bærekraft gjort at dette også er gjennomgående elementer i både regional landbruksplan og strategisk næringsplan. Det er også ambisjon om å i større grad adressere temaene fra samfunnsdelen i saksfremstillingen og innstillinger til vedtak på landbruks- og næringssaker til behandling i folkevalgte fora.

I oppfølgingen har dette blant annet bidratt til at; regional landbruksplan har fulgt samme oppbygning som samfunnsdelen, bærekraftsmålene er innarbeidet og er nå en naturlig del i fagdiskusjoner, politikerne ser helheten – næring og landbruk i fellesskap, sektorene involvert i planarbeidet har fortsatt samarbeidet innen temaene, og samhandling er i ferd med å bli samskaping.

For eksempel ble målet i samfunnsdelen til Gausdal – sammen om en grønnere kommune - trukket fram. Det følges opp gjennom at de regionale temaplanene for næring og landbruk bygger opp under målsetninger for det grønne skiftet. Noe som ga både motivasjon og press for disse planene – og vil gi forankring for de tiltakene som skal settes i verk gjennom planene.

Det ble videre pekt på de utfordringene usynkronisert rullering av samfunnsdelen gir for interkommunale enheter som fellesenheter landbruk og næring Gausdal har sammen med Lillehammer og Øyer. I utarbeidelse av regionale planer må 3 ulike samfunnsdeler tas hensyn til, som ikke er samkjørte i tidspunkt for rulleringer.

Handlings- og økonomiplan

4 perspektiv:

- Samfunnet
- Tjenestene
- Medarbeiderne
- Økonomien

12 planområder = tjenestebasert:

- Planområde 2= næring, med både landbruk og næring
- Rød tråd fra kommuneplanens samfunnsdel og temaplaner

4 lovpålagte dokument i ett:

- Kommuneplanens handlingsdel
- Økonomiplan
- Årsbudsjett
- Kommunal planstrategi

H/Ø-plan = bestilling til kommunedirektøren:

- Følge opp satsingsområder
- Muligheter og utfordringer i planperioden
- Fokusområder og leveransemål første år
- Innenfor den økonomiske rammen

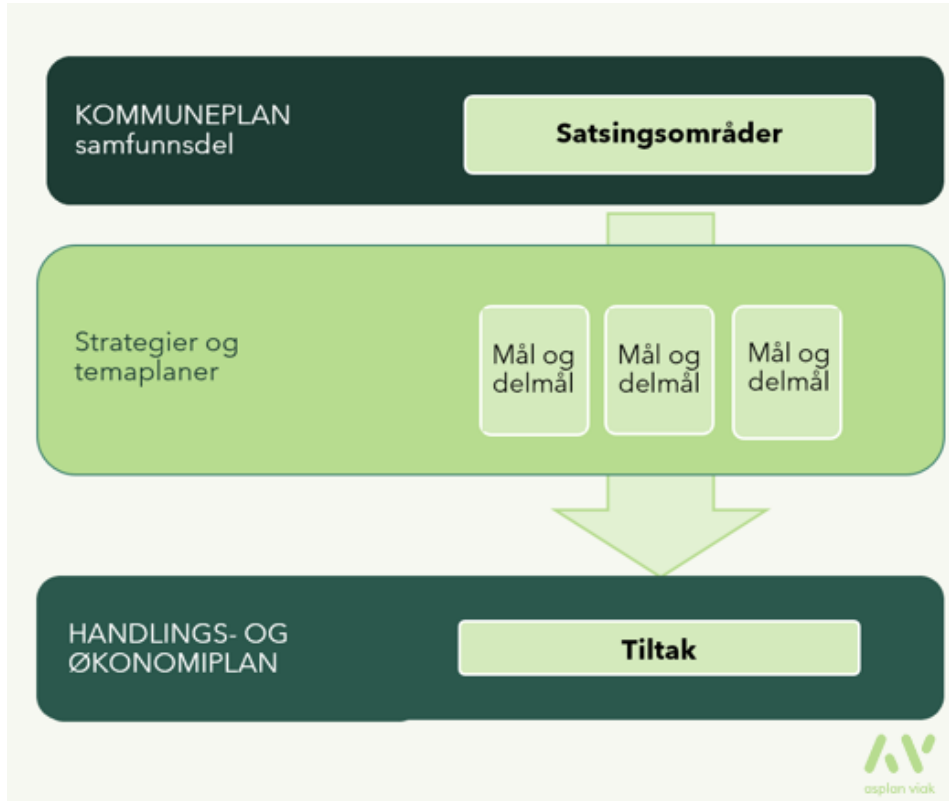
Rapportering:

- Tertialvis + regnskap/årsberetning/årsmelding

6.4. Strategier og temaplaner

Strategier og temaplaner for sektorer eller tverrsektorielle tema kan ha behov for justeringer eller revisjon når en ny samfunnsdel er vedtatt. Det betyr at også disse planene må kunne ivareta behovet for dynamikk og endring. Alle tema- og sektorplaner, også temaplaner utarbeidet som tematiske kommunedelplaner er underordnet en ny

samfunnsdel. De tematiske kommunedelplanene er imidlertid i mindre grad dynamiske fordi endringer krever fulle prosesskrav etter plan- og bygningsloven med 6 ukers høring av både planprogram og planforslaget. Dette taler for forsiktighet i bruk av tematiske kommunedelplaner.



6.5. Sammenfattende vurderinger

Gjennomgangen fra kommunene i samlingen og oppfølgende diskusjoner viser på en god måte hvordan sektorene/tjenesteområdene følger opp samfunnsdelen. Samtidig er det noen tydelige forutsetninger for oppfølgingen:

- Samfunnsdelen har tydelige og prioriterte satsingsområder og/eller mål som reflekter det sittende kommunestyrets politikk.
- Satsingsområdene følges opp i strategier og temaplaner og videre ned i handlings- og økonomiplanen
- Det er lagt ledelsesforventning og struktur for oppfølging i sektorene og videre ned i administrative virksomhetsplaner

Implisitt i dette ligger det også at sektorene/tjenesteområdene gjør en vurdering av hvilke satsingsområder og eller mål i samfunnsdelen som angår egen virksomhet og hvordan de kan følges opp.

7. Oppfølging og behovet for lovendringer

Samfunnsdelen er en lovbestemt plan der lange linjer, mål og prioriterte satsinger for kommunens utvikling skal fastlegges. Innholdet i samfunnsdelen må gi nok retning og prioritet til å kunne brukes av kommunen som styringsverktøy, og være fundamentert i den politikken det sittende kommunestyret ønsker å føre.

Legges det opp til revisjon av samfunnsdelen første året av valgperioden, slik flere av kommunene i dette nettverket har gjort, vil spørsmålene omkring kommunens utviklingstrekk og satsinger for videre utvikling komme tidlig på den politiske agendaen. Samfunnsdelen blir da et dynamisk verktøy som arbeider i takt med valgperiodene.

Mye peker i retning av at kommunestyret trenger en tilrettelagt diskusjon om lange linjer og satsingsområder i samfunnsdelen når de har tiltrådt. Dersom kommunen velger å ikke reviderer samfunnsdelen, må dette skje på bakgrunn av at det nye kommunestyret får en reell politisk diskusjon om føringene i den gjeldende samfunnsdelen fortsatt skal gjelde eller ikke.

En tydelig administrativt tilrettelagt folkevalgt debatt om den gjeldende samfunnsdelen vil også kunne utløse behov for endringer administrasjonen ikke kan forutse.

Etter hvert som samfunnsdelen knyttes tettere til valgperiodene og gir tydelige føringer for oppfølging blant annet i økonomiplanen, vil også behovet for denne type overordnet folkevalgt debatt med tilpasset medvirkning bli viktigere.

7.1. Forholdet til folkevalgtopplæringen

Kommunene er store komplekse organisasjoner det kan være krevende for nye folkevalgte å få oversikt over. Det gjelder ikke minst plansystemet som det kan være vanskelig å få full oversikt over selv for fagfolk. Teoretiske omtaler av plansystemet kan derfor gi lite læringseffekt. Samtidig er planleggingen og kommunens plansystem den arenaen der folkevalgte kan ta samfunnsutviklerrollen når administrasjonen legger til rette for det.

Trolig vil folkevalgtopplæringen knyttet til planleggingen kunne styrkes ved at den knyttes mer dynamisk til de prosessene folkevalgte er med på. Det vil si at den går mer over tid gjennom valgperioden.

Om folkevalgte tidlig i valgperioden kommer inn i diskusjoner om innholdet i samfunnsdelen vil dette også kunne være en svært god arena for folkevalgtopplæring knyttet til kommunens plansystem fordi:

- Folkevalgte vil få god innsikt i kommunens situasjon og utfordringsbilde på kort og lang sikt
- Det vil kunne diskuteres politikk for kommunen ut fra en samfunnsutviklerrolle
- Det vil gi en praktisk innsikt i plansystemet slik det er lagt opp i kommunen

Det siste punktet over er ikke minst viktig. Folkevalgte må få innsikt i hvordan plansystemet praktiseres i egen kommune, ikke hvordan det «burde vært».

7.2. Endringsbehov i plan- og bygningsloven

Prosess- og dokumentasjonskravene til samfunnsdelen som ble innført gjennom ny plan- og bygningslov av 2008 er kompliserte og vanskelig å forstå for mange. Samfunnsdelen har i praksis nå de samme kravene til prosess som en rettslig bindende arealdel. Kravet om planstrategi⁹ og planprogram¹⁰ for samfunnsdelen synes i liten grad å styrke den folkevalgte styringen, men vanskeliggjør effektive prosesser for samfunnsdelen tidlig i valgperioden. Det kan også reises spørsmål om kravene faktisk styrker medvirkningen på en hensiktsmessig måte.

Mye peker i retning av at de omfattende prosess- og dokumentasjonskravene for samfunnsdelen utfordrer samfunnsplanlegging på folkevalgte premisser, og kan bidra til at tiltrengt revisjon av samfunnsdelen utsettes eller kommer sent i valgperioden. I tillegg har mange folkevalgte vanskeligheter med å skille planstrategi, planprogram og samfunnsdel fra hverandre. Det synes også å gjelde befolkningen generelt.

Det er behov for forenklinger i regelverket slik at kommunene i større grad selv kan tilrettelegge arbeidet med samfunnsdelen. Dette er endringer som også er trukket fram av EVA-plan¹¹ og i andre FoU-prosjekter¹². Et viktig grep er å fjerne det obligatoriske kravet om planprogram for samfunnsdelen. Også den kommunale planstrategien bør tas opp til ny vurdering i lys av at samfunnsdelen kobles til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk.

⁹ § 10-1 i plan- og bygningsloven.

¹⁰ § 4-1 i plan- og bygningsloven

¹¹ Evaluering av plan- og bygningsloven (2008), NIBR-OsloMet 2019.

¹² KS-FoU Storbyenes samfunnsplanlegging, Asplan Viak 2018. Storbyene foreslår følgende endringer i plan- og bygningsloven: *Kommuneplaner* i § 4-1 første ledd endres til *kommuneplanens arealdel*. Kravet om planprogram vil da bare gjelde kommuneplanens arealdel. Kravet om varsling i § 11-12 om formålet med og viktige problemstillinger i planarbeidet vil fortsatte gjelde. Dette er endringer som er like aktuelle for mindre kommuner.

8. Kilder

- Planstrategi for Arendal kommune. Valgperioden 2020-2023.
- Arendal kommune. Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030. Vedtatt 30.05.2020.
- Arendal kommune. Handlings- og økonomiplan 2021-2024.
- Gausdal kommune. Økonomiplan 2020-2023 med kommunal planstrategi.
- Gausdal kommune. Oppstartsmelding (planprogram) for revidering av kommuneplanens samfunnsdel.
- Gausdal kommune. Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032, Sammen får vi det til. Vedtatt 25.02.2021.
- Gausdal kommune. Handlings- og økonomiplan 2021-24 og budsjett 2021.
- Planstrategi Gjesdal kommune 2019-2023.
- Sammen for et attraktivt Gjesdal. Samfunnsdel 2019-2030. Vedtatt 17.06.2019.
- Gjesdal kommune. Handlings- og økonomiplan 2021-2024.
- Planstrategi for Osterøy kommune 2021-24.
- Osterøy 2030. Planprogram for ny samfunnsdel.
- Osterøy kommune. Kommuneplanens sin samfunnsdel 2020-2030, vedtatt 13.10.21
- Osterøy kommune. Budsjett 2021. Økonomiplan 2021-2024.
- Planprogram for samfunnsdelen og kommunal planstrategi for Hvaler 2020-2023
- Hvaler kommune, Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032, Vedtatt 17.06.21.
- Hvaler kommune, Økonomiplan 2021-24.
- Planstrategi for Indre Østfold kommune 2020-2023, planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032. Oppstartsdokument.
- Kommuneplanens samfunnsdel for Indre Østfold 2021-32, høringsforslag.
- Indre Østfold. Økonomiplan 2021-24 med budsjett 2021.
- Kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy. Program. Asplan Viak 10.02.2020.
- KS-FoU Storbyforskning «Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser. Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022.