



«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»

KS-FoU prosjekt om kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy

Anbefalinger

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

«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»	6
Samfunnsdelen og samfunnsutviklerrollen	8
Politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen hver valgperiode	9
Valget - en tidlig medvirkningsarena for samfunnsdelen	10
Utfordringsbildet	11
Forenkling av planstrategi og planprogram for samfunnsdelen	12
Innholdet i samfunnsdelen	14
Samskapende fase politikk og administrasjon	16
Forankringen hos kommunedirektør og ledergruppen	18
Kobling samfunnsdel og økonomiplan styrker økonomiplanen	19
Refleksjonsspørsmål om samfunnsdelen i kommunen	21

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.

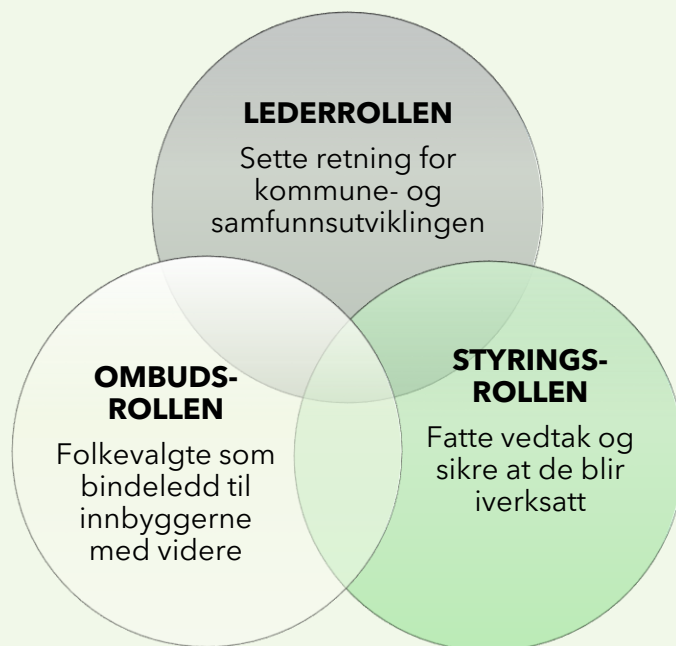
Noen kommuner vil være i en særskilt situasjon der samfunnsdelen får en annen rolle enn i en ordinær driftssituasjon, for eksempel når det skal bygges ny kommune. Det er viktig å skille disse særskilte situasjonene, som kan innebære mer omfattende planprosesser, fra en ordinær driftssituasjon som de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

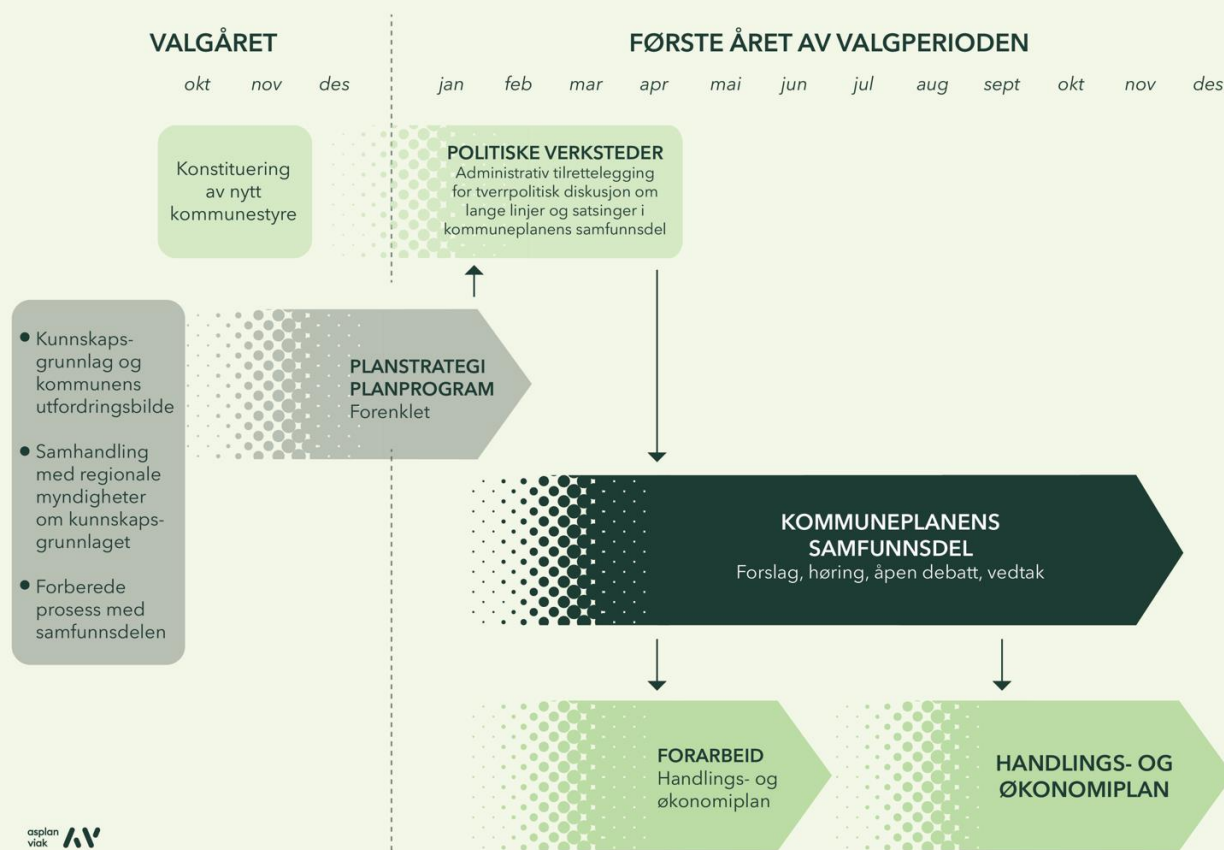
Administrasjonen har her både en viktig fasilitator- og planfaglig rolle. Administrasjonen må tilby arenaer der folkevalgte kan ta samfunnsutviklerrollen. Det er også viktig at politisk ledelse og kommunestyret prioriterer de overordnede samfunnsdiskusjonene – både de lange linjene for kommunens utvikling 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 kommunestyrers 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 ØSTERØY KOMMUNE 2021 – 2024

Folkehelse og velferd

Kort fortalt

I Østerøy er det:

- Lite meldt vald
- Få med psykiske lidinger
- Få låginntektshushold jamført med landsnittet
- Låg del barn av einsleige 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 Østerøy 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.

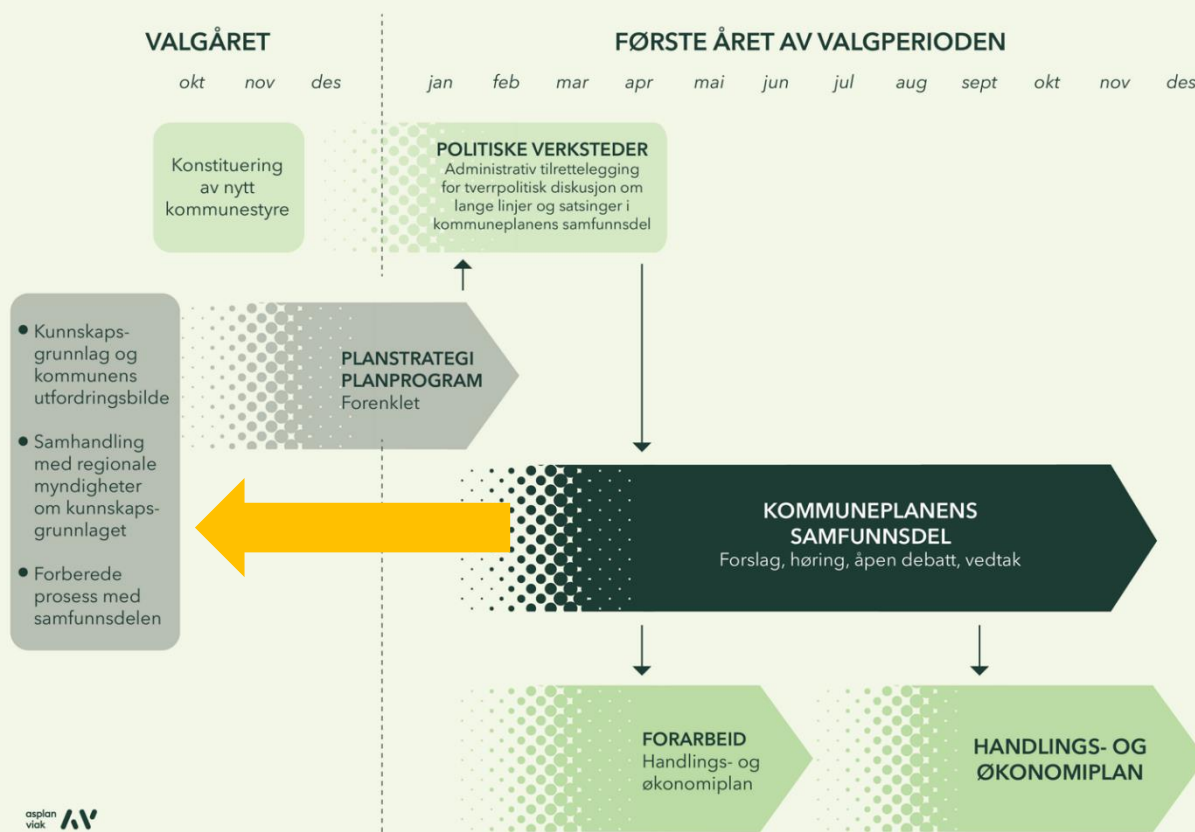
Etter gjeldende regelverk må kommunene gjøre forenklinger så langt regelverket tillater det. Gausdal sitt system med planstrategien innpasset i handlings- og økonomiplanen også i valgåret er et eksempel på det. Det gir en forenkling og et tidsskyv for kommunestyrets diskusjon om innholdet i den gjeldende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

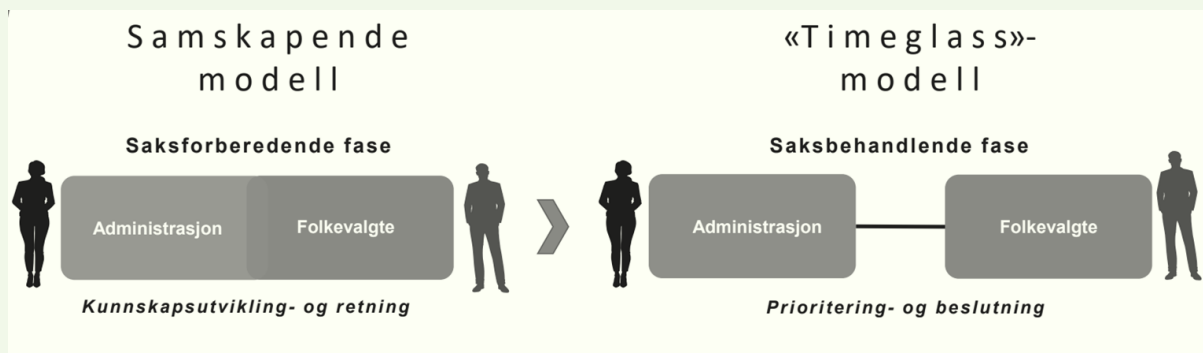
Tidlig innsats for barn og unge

Organisasjonen satser 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.

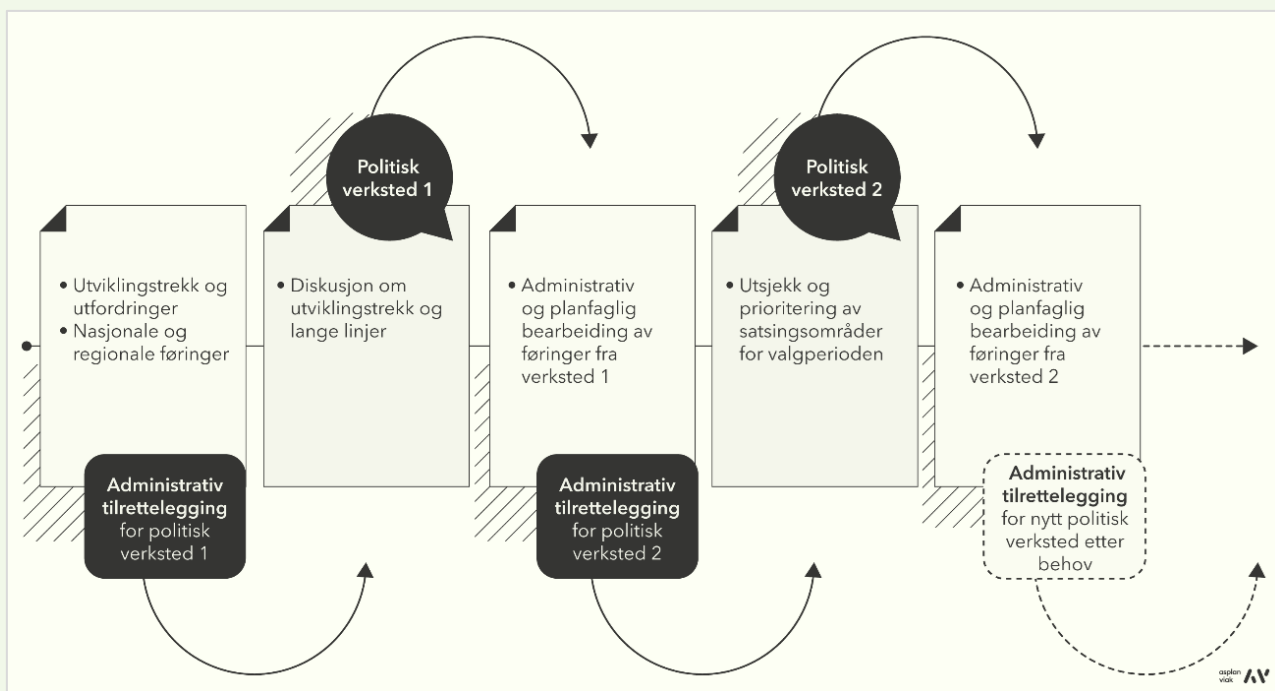


Figur 5. Samskapende fase politikk og administrasjon når det for eksempel gjennomføres politiske verksteder om utfordringsbilde og samfunnsdelens innhold

Prosessten 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 politikkutvikling.

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

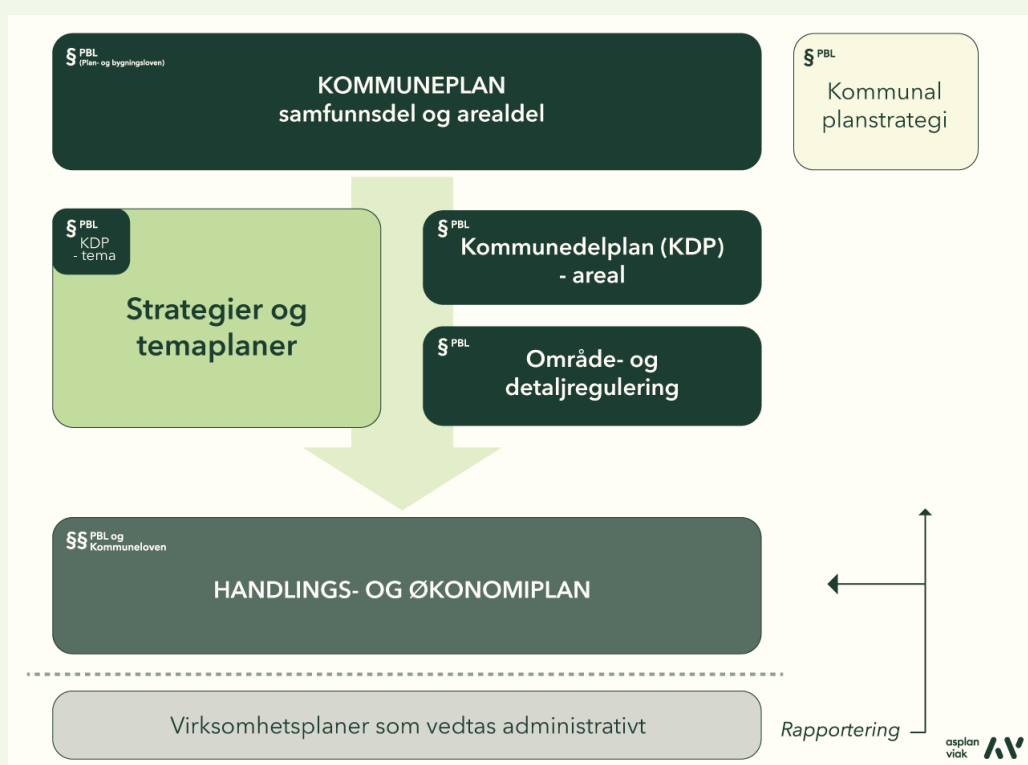
- **Utfordringsbilde (kunnskapsgrunnlaget)**
 - Overrasket over
 - Nysgjerrig på
 - Mangler
- **Skal visjon, hovedmål, arealstrategier (de lange linjene) i den gjeldende samfunnsdelen videreføres eller endres?**
 - Hvorfor?
- **Satsingsområder**
 - Skal de gjeldende satsingsområde i samfunnsdelen endres?
 - 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.



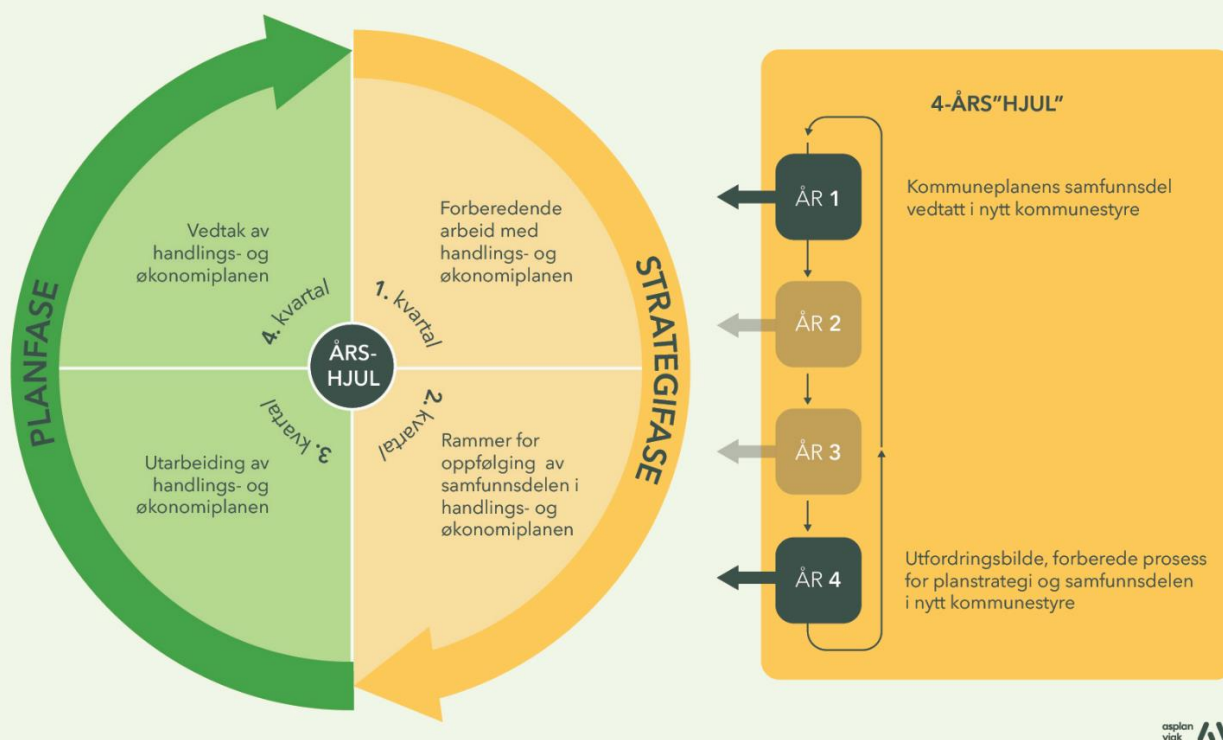
Figur 8. Sammenhenger i det kommunale plansystemet.

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

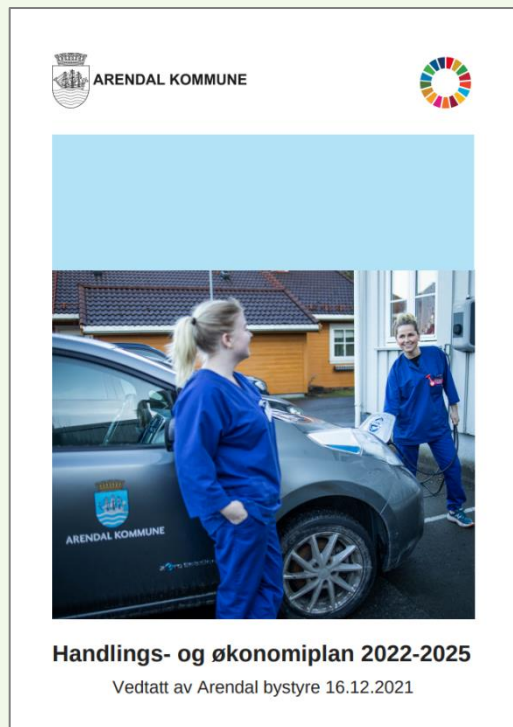
⁵ § 11-1 i plan- og bygningsloven

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	I hvilken grad har samfunnsdelen en god kobling til valgperiodene og det nye kommunestyrets politikk i dag? Hvordan kan koblingen styrkes?
2) Tydelig utfordringsbilde for det nye kommunestyret	- 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	- 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	- 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	- 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	- 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?

