AGENDA KAUPANG

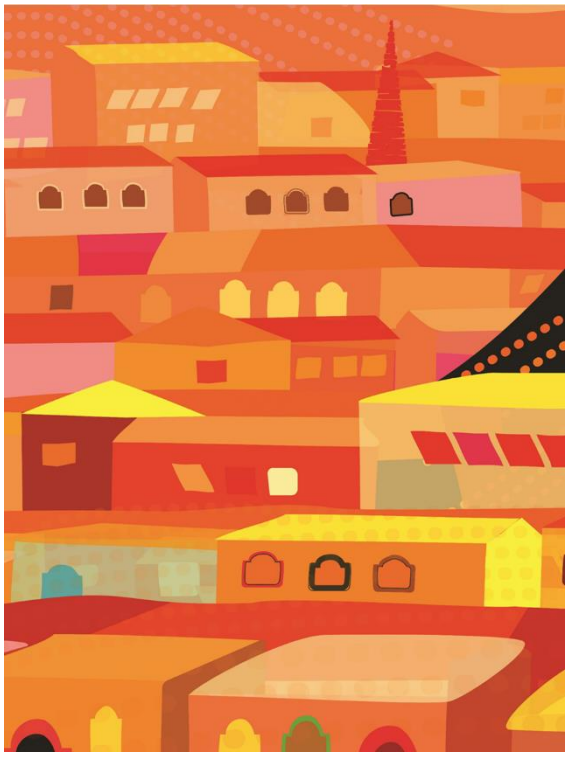
asplan viak

KS FoU

PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser





Deltakende byer er Oslo, Trondheim, Tromsø, Bergen, Drammen, Kristiansand, Bærum og Stavanger. ***Stavanger er prosjektledende by***

Forord

Program for storbyrettet forskning har finansiert storbyprosjektet *Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i et samskapingsperspektiv* med Stavanger, Bærum, Bergen, Oslo, Trondheim, Tromsø, Kristiansand og Drammen som deltakende kommuner. Stavanger kommune har vært prosjektledende by. Prosjektet er avgrenset til samspillet mellom politikk og administrasjon og er innrettet mot kommunene som har deltatt i prosjektet, og hovedambisjonene med prosjektet er formulert slik:

- Utforske og forbedre samhandlingen mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser, slik at de ferdige planene blir bedre styringsverktøy
- Skape større forståelse for hva samskaping er, hvilke muligheter og dilemmaer det kan medføre, og hvordan vi kan håndtere disse i strategiske planprosesser
- Økt ressurseffektivitet i strategiske planprosesser

Storbyene ønsker et kunnskapsgrunnlag som belyser de sentrale ambisjonene i prosjektet, og som kan gi anbefalinger om modeller for strategiske planprosesser inspirert av samskaping. Kunnskapsgrunnlaget og anbefalingene har blitt utviklet gjennom aktiv deltakelse fra alle storbyene.

Agenda Kaupang (AK) og Asplan Viak (AV) har samarbeidet om prosjektgjennomføringen, og prosjektet bygger på data fra ca 100 intervjuer med ledende folkevalgte og administrative ledere i alle de åtte storbyene som er med i prosjektet. I tillegg har det vært gjennomført åtte bysamlinger hvor hovedfunn og bykarakterstiske trekk har blitt kvalitetssikret og satt under diskusjon. Nettverksgruppa som har blitt utnevnt av dette prosjektet har bidratt med konstruktive råd og innspill til innhold og utforming underveis.

Ansvarlige rådgivere i prosjektgjennomføringen og utarbeidelse av rapport har vært Jan Sivert Jøsendal (AK) og Erik Plathe (AV). Prosjektteamet har bestått av Marit Selberg Sigurdsson og Kristin Karlbom Dahle fra Asplan Viak, og Bjørn Brox, Øystein Granheim og Kjell Egil Værnor fra Agenda Kaupang. Jan Sivert Jøsendal har vært ansvarlig prosjektleder og hovedredaktør.

Vi vil takke for et godt samarbeid med storbyene underveis i prosjektet, og særlig nettverksgruppa som bestod av Haakon Kibsgaard Jordet (Trondheim), Kristin Horn Bringedal (Oslo), Pål Bjørseth (Bergen), Maj-Kristin Nygård (Kristiansand), Gry Dons (Tromsø), Kjell Ove Johansen (Drammen), Magnus Skjelmo Kristiansen/Ingrid Elfstedt Glendrange (Bærum), Lise Corwin/Otto Christian Dahl (KS) og sist men ikke minst prosjekteier Stavanger kommune ved Eli Sirnes Willumsen (prosjekteier), Tor Brynjar Welander, Martha Rødde og Hanne Navdal Vatnaland.

Jan Sivert Jøsendal

Agenda Kaupang

Erik Plathe

Asplan Viak

Innholdsfortegnelse

Forord **1**
Leserveiledning **4**
Sammendrag **6**

1 Innledning **12**
1.1 Samskaping som endringskraft innenfor tradisjoner og regulatoriske krav *12*
1.2 Et storbyprosjekt preget av sterkt engasjement *13*
1.3 Metodiske valg og prosjektforutsetninger *14*
2 Strategiske planprosesser i storbyene **16**
2.1 Arbeidsdeling i det kommunale plansystemet *16*
2.2 Strategiske planer som virkemiddel for samfunnsutvikling *17*
3 Byspeil **20**
3.1 Drammen *20*
3.2 Bærum *21*
3.3 Trondheim *22*
3.4 Tromsø *23*
3.5 Stavanger *24*
3.6 Kristiansand *25*
3.7 Oslo *26*
3.8 Bergen *27*
4 Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon **28**
4.1 Styring og ledelse *29*
4.2 Hovedfunn *30*
4.3 Læringsspørsmål om samspill og dialog i strategiske planprosesser *33*
4.4 Storbysitater om samspill og dialog *34*
5 Samskaping til å forbedre det strategiske planarbeidet **36**
5.1 Samskaping i en kommunal styrings- og medvirkningskontekst *37*
5.2 Hovedfunn *39*
5.3 Læringsspørsmål om samskaping til å forbedre strategisk planarbeid *42*
5.4 Storbysitater om samskaping til å forbedre det strategiske planarbeidet *43*
6 Strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser **46**
6.1 Strategisk plansystem og strategiske planer som styringsverktøy *47*
6.2 Effektive planprosesser *47*
6.3 Hovedfunn *49*

6.4 Læringsspørsmål om strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser 54
6.5 Storbysitater om mer effektive planprosesser og strategiske planer som bedre styringsverktøy 55
7 Anbefalinger 58
7.1 Anbefaling 1: Bruk av samskaping mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser krever støtte fra øverste politiske og administrative ledelse 58
7.2 Anbefaling 2: Sikre bedre involvering av folkevalgte i tidlig planfase 61
7.3 Anbefaling 3: Styrk kompetansen i samskapende planarbeid blant folkevalgte og administrasjon 63
7.4 Anbefaling 4: Ta i bruk modell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping 67
7.4.1 Strategisk kunnskapsgrunnlag med tilpasset medvirkning 67
7.4.2 Samskapende fase politikk og administrasjon 69
7.4.3 Saksbehandlende fase høring og offentlig ettersyn 69
7.5 Anbefaling 5: Styrk koblingen av samfunnsdelen til valgperiodene gjennom samskaping ... 70
7.6 Anbefaling 6: Forsterk plandelen av folkevalgtprogrammet 72
7.7 Anbefaling 7: Fjern krav om planprogram for samfunnsdelen i plan- og bygningsloven 73
7.8 Anbefaling 8: Vurder den kommunale planstrategiens rolle 73

Litteraturliste 74
Figurliste 76

Leserveiledning

Denne FOU-rapporten inneholder i alt sju kapitler, og vi håper rapporten kan ha interesse for blant annet folkevalgte, administrativt ansatte, KS og akademikere. Målgruppebredden har hatt stor betydning for måten vi har valgt å presentere innsikt fra storbyene, prosjektfunn og anbefalinger. Rapportstrukturen følger på mange måter en klassisk rapportmodell, og bygger på de tre prosjektambisjonene til dette storbyprosjektet. Samtidig har vi brukt mye tid på å utvikle modeller og løfte frem autentiske sitater for å gjøre rapporten mest mulig tilgjengelig for alle.

Sammendraget er en syntese av prosjektets hovedfunn og vurderinger sett opp mot prosjektets tre hovedambisjoner. Sammendraget gir et godt oversiktsbilde, og avslutter med åtte anbefalinger.

Kapittel 1 er et innledende kapittel som ser nærmere på storbyprosjektets mandat og bakenforliggende begrunnelse. Vi har også omtalt metodiske valg og måten prosjektarbeidet har blitt gjennomført på fra september 2021 til mai 2022.

Kapittel 2 redegjør for arbeidsdelingen i storbyenes plansystem innenfor rammen av strategisk samfunnsplanlegging. Kapitlet viser at rammene for samfunnsplanleggingen er forankret i kommuneloven, plan- og bygningsloven og ulike sektorlover som må forholde seg til statlige krav og forventninger.

Kapittel 3 er et kapittel som viser særpreg og utviklingsområder som har betydning for storbyenes arbeid med strategiske planprosesser. Vi har kalt disse byvise presentasjonene for «byspeil», og de gir noen viktige smakebiter om samfunnsplanleggingen fra de ulike storbykommunene som er med i dette prosjektet.

Kapittel 4 er det første hovedkapitlet som omhandler prosjektets hovedfunn knyttet til ambisjonen om å utforske og forbedre samspill og dialog mellom politisk og administrativt nivå i strategiske planprosesser. Kapitlet inneholder også en tabell med læringsspørsmål til refleksjon for storbyene, og autentiske sitater som gir en viktig og supplerende innsikt til våre analyser og vurderinger.

Kapittel 5 er det andre hovedkapitlet som omhandler prosjektets hovedfunn knyttet til ambisjonen om å anvende erfaringer og kunnskap om samskaping til å forbedre strategiske planprosesser. Også dette kapitlet inneholder læringsspørsmål og autentiske sitater jf hva vi skriver om kapittel 4 ovenfor.

Kapittel 6 er det tredje hovedkapitlet. Dette kapitlet retter oppmerksomheten mot prosjektets tredje hovedambisjon om mer effektive planprosesser og strategiske planer som bedre styringsverktøy. I likhet med kapittel 4 og 5 inneholder også dette kapitlet læringsspørsmål og autentiske sitater fra informanter som har deltatt i prosjektet.

Kapittel 7 inneholder anbefalinger av hvordan prosjektets ambisjoner best kan nås etter at prosjektet er ferdig. Som et viktig perspektiv i kapitlet innledning trekker vi frem at det vi kreve mye tid og ressurser på å utvikle en gradvis mer kompetent samskapingskommune. Vi legger også vekt på at politisk og administrativ ledelse er et helt avgjørende premiss for å lykkes på en slik reise, og at det strategiske planarbeidet kan være et viktig verktøy.

Modellene som er utviklet i dette prosjektet har først og fremst til hensikt å underbygge funn, sammenhenger og anbefalinger. Vi har også utviklet noen enkle «inspirasjonsmodeller» fra hver by som vi har valgt å plassere på relevante steder i våre tre hovedkapitler 4, 5 og 6 om prosjektfunn. Sammen med byspeilene i kapittel 3 håper vi at dette kan bidra til litt ekstra nysgjerrighet på hva som skjer i de ulike byene, og hva som er mulig å la seg inspirere av i egen storbykommune.

Inspirasjonsmodellene er formet som en sirkel med pil opp mot en firkant som innrammer et tekstfelt.

I hvert kapittel om hovedfunn (kapittel 4, 5 og 6) har vi beskrevet det vi har valgt å kalle for «***læringsspørsmål***». Læringsspørsmål er knyttet opp mot viktige delfunn under hvert hovedkapittel, og er ment som spørsmål til refleksjon for storbyene etter at prosjektet er ferdig. Vi tror dette kan være spørsmål som kan bidra til noen erkjennelser både for de storbyene som kan si at «*dette får vi til*» til de storbyene som vil si «*her kan vi forbedre oss*». Læringsspørsmålene skal også helt overordnet være med å understøtte det utforskende og lærende formålet som har vært svært viktig for dette storbyprosjektet.

Avslutningsvis vil vi gi noen forhåpentligvis ***gode leseråd*** avhengig av interesse og tid, og vi har delt leserne inn i tre behovstyper:

Kategori 1. Trenger et raskt overblikk. Les sammendraget, byspeilene (3), sitatene (4,5 og 6) og anbefalingene (7).

Kategori 2. Over middels interessert. Les forord, sammendrag, innledning (1), strategiske planprosesser i storbyene (2) og ellers som ovenfor.

Kategori 3. Jeg vil lese alt. Les sammendraget, byspeilene (3) og sitatene (4,5 og 6) for å få et best mulig oversiktsbilde. Dernest les rapporten fra start til mål.

Denne rapporten er også fremstilt i to lysbildeutgaver: 1***. En kortversjon*** som vektlegger hovedfunn og anbefalinger 2. ***En langversjon*** som fanger bredere, og som også inkluderer flere modeller. Hovedmålet med begge presentasjonene er å sikre raskt tilgang til funn og anbefalinger kombinert med mulighetene for å bruke lysbildegrunnlaget til møter og ulike typer drøftinger som kan støtte opp under samspill og dialog mellom politisk og administrativt nivå etter at prosjektperioden er over.

Sammendrag

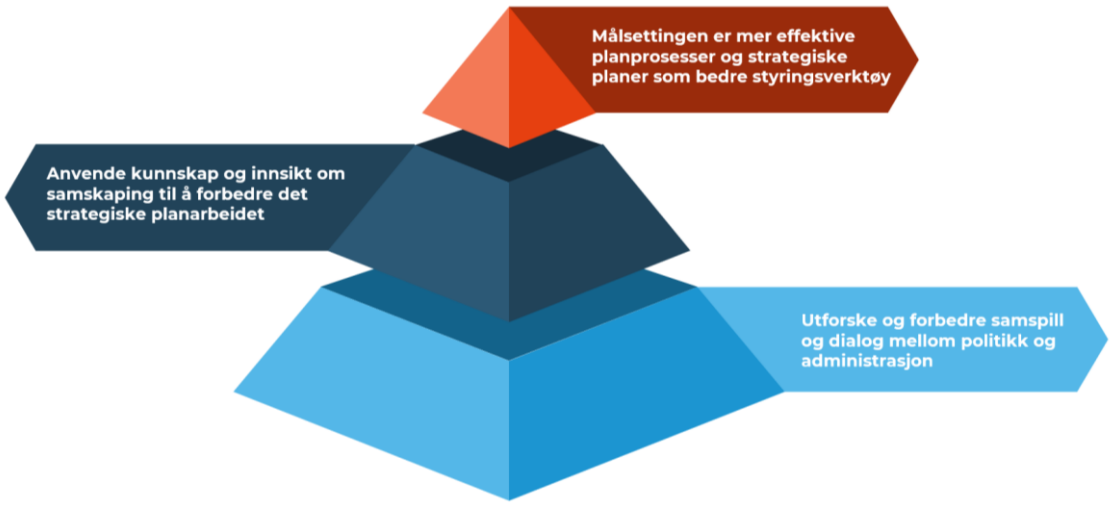
Storbyene står overfor store utfordringer som blant annet berører klimaendringer, demografiske endringer, strammere økonomiske rammer, sosiale samfunnssprekker og større behov for utvikling og innovasjon. Dette storbyprosjektet «*Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i et samskapingsperspektiv*» retter oppmerksomheten mot strategiske planer og strategiske planprosesser som et viktig virkemiddel for å styrke storbyenes samfunnsplanlegging.

Prosjektets mål er å undersøke hvordan strategiske planprosesser kan bli mer effektive, og hvordan strategiske planer kan bli bedre styringsverktøy. Virkemiddelet for å få det til er utforsking av samspill og dialog mellom politikk og administrasjon, og et viktig underliggende perspektiv er hvordan intensjonene og erfaringene med samskaping kan brukes til å forsterke dette samspillet.

I dette prosjektet har storbyene lagt til grunn følgende definisjon av samskaping: «*Samskaping er når ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere utvikler og gjennomfører nye løsninger sammen*». Storbyene ser samskaping som et virkemiddel for blant annet å utvikle nye og mer treffsikre løsninger, mobilisere økonomiske og kompetansemessige ressurser, sikre økt demokratisk deltakelse og skape tillit og gode lokalsamfunn. Tanken er at innovasjoner i prosess, tjenester og planarbeid bygger kultur for innovasjon, og at politiske og administrative ledere i fellesskap trenger å utvikle store kommuneorganisasjoner preget av nysgjerrighet, åpenhet og mot.

Vår egen inngang har vært å se denne definisjonen innenfor rammen av det representative demokratiet, og hvor politiske og administrative ledere av store og komplekse storbykommuner utfordres av tradisjoner, lovgivning og egen rolleutøvelse når mer samskapende metodikk skal utvikles.

Sammenhengen kan vi beskrive i figur 1 nedenfor:



Figur 1: Prosjektinnretning

Prosjektet har avgrenset seg til samspillet mellom politisk og administrativt nivå, og de storbyene som deltar i prosjektet. I tillegg er prosjektet avgrenset til å inkludere overordnede planer på kommuneplannivå, strategi- og temaplannivå, og for å si det enkelt gjelder dette all strategisk planlegging over handlings- og økonomiplan. Våre informanter har vært ledende folkevalgte og administrative ledere med ansvar for strategisk planlegging.

Hva forteller så disse utvalgte folkevalgte og administrativt ansatte om samspillet mellom politikk og administrasjon, hvordan fortolkes og anvendes samskaping i strategiske planprosesser og hva skal til for at strategiske planer kan bli bedre styringsverktøy? Utsagnskraften fra storbyene viser at det i realiteten er mye sammenfall i vurderinger som strekker seg utover styringsmodeller, geografiske og økonomiske forutsetninger og kommunestørrelser. Dette forteller oss at samfunnsplanlegging som politikkutvikling og strategisk virksomhetsstyring bygger på mange av de samme grunnforutsetningene, og at det er et stort læringspotensial på tvers av storbyene.

Om utforsking og forbedring av samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser

Hovedbildet som tegnes totalt sett er at arbeidet med strategiske planer har høy politisk og faglig oppmerksomhet. Folkevalgte ser på strategiske planer som viktige verktøy for politikkutvikling, som politisk styring av kommuneorganisasjonen og som en aktiv lyttepost ut mot innbyggerne. Vi registrerer også at folkevalgte erkjenner at deres egen samfunnsutviklerrolle må videreutvikles. Denne rollen skiller seg fra ombuds- og kontrollfunksjonen ved at utøvelsen legger mer vekt på strategisk målutvikling, felles kunnskapsutvikling, mer langsiktighet og en større lojalitet til vedtatte planer.

For at folkevalgte skal lykkes i denne rollen, er de helt avhengig av en kompetent administrasjon som i praksis klarer å spille både heltids- og deltidspolitikerne gode i denne rollen. I formannskapsbyer kan dette fremstå som mer krevende enn i parlamentarisk styrte byer, fordi de strategiske prosessene også skal gi en felles konsensusorientert plattform for det nye kommunestyret. I de parlamentarisk styrte byene er rollene mellom politisk nivå og administrasjon tydeligere definert, og byrådet styrer med bakgrunn i egen politisk plattform. Administrasjonen i de parlamentarisk styrte byene skal levere faglige vurderinger og innspill hvor den politiske posisjonsmakten er avklart, og byrådsadministrasjonen skal sørge for at det til enhver tid sittende byråd er i stand til å skjøtte sitt politiske oppdrag best mulig. Likevel har de parlamentariske byene også behov for strategiske planer med retning som står seg over tid.

Fra administrasjonens ståsted mobiliserer man ikke bare sin egen faglighet i de strategiske planprosessene, men man driver også disse prosessene i tett samhandling med både folkevalgte og innbyggerne. Dette krever politikkforståelse, god tverrfaglig koordinering og intern lederkraft, og flere av storbyene har valgt å ha egne planforum/plannettverk for å sikre at det strategiske planarbeidet koordineres og følges opp. Administrasjonen erfarer ulike politiske forventninger i de strategiske planprosessene fra folkevalgte. I noen storbyer signaliserer man tydelig at politikken må komme tidligere inn i de strategiske planprosessene, mens i andre storbyer kommer folkevalgte ikke inn før det skal gjøres vedtak etter åpne medvirkningsprosesser.

Både folkevalgte og administrative ledere vektlegger at et godt samarbeidsklima i strategiske planprosesser bygger på tillit, åpenhet og avklarte «spilleregler» for samarbeidet. Det må være gjensidig respekt og forståelse for hverandres ulike roller mellom politisk nivå og administrasjon. I en større kontekst gjelder dette også tillit og respekt på tvers av partipolitiske grupperinger. Når samarbeidsklimaet er godt, spiller politikken og administrasjonen hverandre gode i prosessen frem mot et godt forankret planinnhold. Et godt samarbeidsklima tåler også «noen humper» på veien, og endringer som krever politisk og administrativ ledervilje til å utvikle og fornye samspill og rolleutøvelse.

I formannskapsbyene blir det referert til historiske og til dels eksisterende spenningsforhold mellom politisk og administrativt nivå. Oppleves dette samarbeidsforholdet som anspent, er det en naturlig reaksjon hos administrasjonen å «trekke seg litt tilbake». En av informantene uttrykte dette forholdet på følgende måte: «*administrasjonens er politikernes beste venn, men vi er et finstemt instrument*». I en strategisk plankontekst kan dette få som konsekvens at prosessene blir tyngre og mer formelle, og at administrasjonen kan bli mer opptatt av å unngå å gjøre feil enn å bruke det

tilgjengelige handlingsrommet i strategiske planutvikling. Konsekvensen kan bli at planinnholdet blir politisk fattigere, og det blir vanskeligere å nå målet om en godt forankret politisk plan.

Bruk av samskaping til å forbedre det strategiske planarbeidet

Strategiske planprosesser er i sin natur faglig horisontale innad i kommuneadministrasjonen, og ofte med stor grad av medvirkning fra innbyggere og andre viktige samarbeidspartnere utad. I disse planprosessene har samarbeid og samhandling tradisjonelt vært svært viktige virkemidler for både administrasjon og folkevalgte. I løpet av de siste 10 årene har fenomenet samskaping preget det offentlige omstillingsvokabularet i stortingsmeldinger og i nasjonale og lokale planer. Intensjonen bak samskaping er helt enkelt å skape merverdi for både innbyggerne, det offentlige og andre private og offentlige aktører. I dette storbyprosjektet defineres samskaping som når «*ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere utvikler og gjennomfører nye løsninger sammen*». I en strategisk plankontekst vil dette naturlig handle om både planutvikling og iverksetting av planer.

Vår erfaring fra dette prosjektet er at de fleste storbyene bruker samskapingsbegrepet pragmatisk. Det har glidd inn i storbykommunenes språkvokabular uten at informantene mener at forståelsen er veldig systematisk avklart opp mot styring, ledelse og strategisk planarbeid. I ytterpunktene finner vi byer som bevisst velger ikke å bruke samskapingsbegrepet og motsatt byer som bruker begrepet aktivt og bevisst i strategisk planlegging. Disse ulike posisjonene inn mot samskapingsbegrepet betyr like fullt ikke at dette skiller storbyenes anvendelse av samskapende arbeid i praksis. Her har mange av storbyene utstrakt erfaring med utprøving av ulike typer samskapende metodikk primært rettet mot innbyggerne i ulike typer strategiske planprosesser.

Informantene trekker også frem en rekke dilemmaer og utfordringer knyttet til samskapingsbegrepet. Noen mener at begrepet rommer alt og ingenting, og at det tilslører at kommunal styring og ledelse i strategiske planprosesser handler om beinharde prioriteringer. Andre mener det er en utfordring at begrepet har sklidd inn i storbyenes omstillings- og planvokabular uten at det er tilstrekkelig avklart hva dette betyr. I tillegg er det en bekymring for at samskaping kan skape samrøre i samspillet og dialogen mellom politikk og administrasjon, og at dette kan utfordre både folkevalgtes og kommunedirektørens posisjon.

Utfordringene og dilemmaene til tross; det store bildet er at både folkevalgte og administrasjon er positive til samskaping og et tettere samarbeid i strategiske planprosesser. Det er også gjennomgående stor respekt for hverandres roller, og så er utfordringen at samskaping mellom folkevalgte og administrasjon oppfattes i stor grad som upløyd mark. Av den grunn er det behov for å utvikle både arenaer og metodikk, og avklare samskaping og strategiske planprosesser opp mot kommunenes rolle som samfunnsutvikler, demokratisk arena, tjenesteyter og myndighetsutøver. Flere av storbyene har gode erfaringer med politiske verksteder, og ønsker å videreutvikle denne «*verkstedmetodikken*».

I dette prosjektet har det vært spesielt interessant å se på om metoder og erfaringer fra utadrettet samskapende arbeid har blitt anvendt i samhandlingen mellom politikk og administrasjon internt og eksternt. Tilbakemeldingene i dette prosjektet tyder ikke på det. Til tross for dette opplever vi en stor grad av nysgjerrighet og åpenhet på hvordan mer samskapende arbeid mellom politikk og administrasjon kan utvikles. Utfordringene er at opplevde lovmessige rammebetingelser og etablerte samhandlingskulturer står i veien for at den klassiske «timeglassmodellen» kan utvides i samhandlingen mellom politikk og administrasjon.

For de parlamentarisk styrte byene er ikke «timeglassmodellen» en like egnet metafor. I de parlamentarisk styrte byene kjenner ikke administrasjonen bystyret, og mellom administrasjon og byrådet oppfatter vi at det er et godt handlingsrom for samskapende prosesser. Hvorvidt det anvendes, eller om man kaller dette samskapende arbeid, er det vanskelig å være helt entydig på.

Flesteparten av informantene er nok mye mer orientert mot et godt samarbeid enn å se samhandlingen i et samskapingsperspektiv.

Gevinstene av et mer samskapende samspill mellom politikk og administrasjon synes til å være mange. Allerede i dag kan folkevalgte og administrative ledere referere til strategiske planer med sterkt politisk eierskap som i stor grad handler om hvordan planen har blitt til. Fra administrasjonens side representerer et sterkt politisk eierskap et godt grunnlag for virksomhetsstyring, ressursdisponeringer og faglig oppfølging. Å ta i bruk en mer samskapende modell for strategisk planlegging ser blant annet ut til å kunne styrke tillitsforholdet mellom politikk og administrasjon, og ikke minst muligheten for en grundigere politisk forankring og mobilisering. Dette innebærer eksempelvis at samspillet om felles mål- og kunnskapsutvikling, og et større innslag av tverrpolitisk mobilisering, setter sitt tydelige preg på planarbeidet i den tidlige planfasen.

Effektive planprosesser og strategiske planer som bedre styringsverktøy

Gjennom intervjuer og videre verifisert gjennom bysamlinger, er det et klart funn at folkevalgte opplever storbyenes plansystemer og virkemåte som et krevende og komplekst område. Flere folkevalgte formidler at det tar minst en kommunestyreperiode å bli fortrolig med storbyenes plansystemer, og det er mest utfordrende for deltidspolitikere og folkevalgte uten politisk erfaring fra tidligere. Her har folkevalgtopplæringen er uforløst potensial, men også storbykommunene selv kan tidlig i kommunestyreperioden jobbe for å øke politikerne forståelse for plansystem, tidligere planer, gjennomføringsstatus og eventuelt nye planbehov. Folkevalgte sier at det er behov for å få innsikt i hvilke strategiske planprosesser de skal inn i tidlig i kommunestyreperioden, og hva som kreves av dem som folkevalgte. Det er også mange folkevalgte som fremhever partienes selvstendige ansvar for å skolere egne politikere på dette området, og slik sett støtte administrasjonen i opplæringsarbeidet. Et felles trekk i folkevalgtes tilbakemeldinger er behovet for å gjøre planarbeidet praksis- og kontekstnært uavhengig av om det er formell folkevalgtopplæring eller opplæring i regi av storbyenes administrasjon.

Fra administrasjonens side, og særlig fra storbyenes strategiske ledere, legges det vekt på at plansystemet må ses i lys av storbykommunenes «konsernarbeid». Administrasjon trenger et tydelig konsernblikk som sikrer en godt koordinert og samhandlende organisasjon overfor folkevalgte. Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for at strategiske plansaker er faktisk og rettslig utredet, og som etter kommuneloven skal sikre effektiv, bærekraftig og en tillitsvekkende tjenesteutvikling og forvaltning. Sammenhengen mellom retning, mål og virkemidler og ressurser er helt sentralt i strategisk planarbeid, men storbyene er også store driftsorganisasjoner som skal levere lovpålagte velferdstjenester hver eneste dag. Av den grunn må sammenhengen mellom mål, virkemidler og ressurser løfte blikket over det strategiske planarbeidet, og plassere dette i et perspektiv hvor det må være god sammenheng mellom de lange linjer i strategiske planprosesser, og de dag til dag forventningene som kommunene skal innfri overfor sine egne innbyggere.

Vi erfarer også at storbyene har en overveiende lik vurdering av hva som anses som strategiske planer, og mange av storbyene har jobbet aktivt med helhet og sammenheng i egne plansystemer de siste årene. Samtidig er det flere av storbyene som erkjenner at det ennå er for svake koblinger mellom de strategiske planene og handlings- og økonomiplan. I tillegg løfter storbyene frem kommuneplanens samfunnsdel til å ha en særlig viktig planstatus blant de strategiske planene. Det er også et gjennomgående trekk at det politiske eierskapet til planer fra tidligere valgperioder står relativt svakt. Dette betyr at samfunnsdelen blir nøkkelen for å forankre politiske satsinger i en ny kommunestyreperiode dersom den skal være et reelt politisk styringsverktøy utover å romme veldig overordnede strategiske samfunnsmål. Vår vurdering er at folkevalgte ser dette dilemmaet. Selv om dilemmaet er erkjent, virker det til at både administrasjon og folkevalgte sliter med å finne gode

svar på hvordan situasjonen kan endres. Dette aktualiserer behov for å se særlig nøye på samfunnsplanens funksjon ved oppstart av ny kommunestyreperiode.

I de parlamentarisk styrte byene er utfordringen med samfunnsdelen annerledes enn i formannskapsbyene. I de parlamentarisk styrte byene har samfunnsdelen dels blitt utvikles på bakgrunn av byrådsplattformene. Dette avklarer langt på vei posisjonspolitikken, men samtidig kan dette skape spenninger inn mot bystyret. Helt konkret skjer dette når det oppstår uklarhet mellom byrådsplattformen og vedtatte strategiske planer gjennom saksprosesser og saker som skal behandles i bystyret. Årsaken ligger i at byrådene tidvis henviser til byrådsplattformene, og ikke til samfunnsdelen som er det formelle og forskriftsforankrede plandokumentet. I dette ligger det et uforløst handlingsrom hvor bystyret kan involveres bredere i utarbeidelsen av for eksempel samfunnsdelen, og at byrådet innlemmer sine fireårige politiske satsinger i basert på samfunnsdelen første året av valgperioden. En nærliggende gevinst for bystyret ville vært en bedre forankring av samfunnsdelen, og for byrådet ville det vært mulig å tydeligere sitt politiske program innenfor samfunnsdelens rammer.

Å få politikken inn tidligere og mer avklart i utarbeidelsen av samfunnsdelen, ville også gjort innbyggermedvirkningen mer forutsigbar. Folkevalgte kunne på et tidligere tidspunkt gitt politisk farge på høringsgrunnlaget, og så ville innbyggerne fått mer avklarte høringsgrunnlag å medvirke på. Det representative demokratiet ville kommet styrket ut, og mer stor sannsynlig ville dette gitt et større handlingsrom for politiske deltidspolitikere også. Mindre kompleksitet og en raskere planprosess kunne gjort det mer interessant å være deltidspolitiker.

I tillegg til at spesielt folkevalgte opplever at storbyenes plansystemer er et komplekst og krevende område, er det også politisk og administrativ bekymring knyttet til et for stort planvolum. Et stort planvolum tilsier blant annet omfattende tidsbruk fra administrativt og politisk nivå, et ambisjonsnivå som vanskelig kan la seg realisere ut fra økonomiske forutsetninger og at det brukes mer ressurser på å utvikle planene enn å gjennomføre. I tillegg er det et demokratisk og til dels lovmessig problem. Fireårige kommunestyreperioder er ikke særlig lang tid målt opp mot tidsbruk på strategisk planutvikling. En tydeligere kobling mellom samfunns- og økonomistyring ville gitt planleggingen større troverdighet.

Storbyer som har forsøkt å redusere planomfanget opplever dette som krevende, og så har ikke vi nok data til å verifisere om dette primært skyldes forhold på politisk eller administrativ side, eller en kombinasjon. Informantene vi har snakket med peker på at drivkreftene for nye planer både kan ligge hos administrasjon og folkevalgte. Det er uansett interessant som et fenomen, og et forhold som politisk og administrativt nivå har mulighet til å adressere som en felles utfordring på bakgrunn av dette storbyprosjektet.

En grunnforutsetning for å lykkes med det som står omtalt ovenfor er at storbyene har et velfungerende plansystem fra samfunnsdel til handlings- og økonomiplan. Plansystemet må samtidig utvikles og fornyes slik at mer samskapende metodikk kan anvendes i de intitielle planfasene. Vi tror det er nødvendig at storbyene rent administrativt styrker egen kompetanse innenfor metode- og prosesslederskap i strategiske planprosesser. Mange storbyer har verdifull kunnskap og kompetanse å bygge på. Parallelt med denne styrkingen, er det også viktig at folkevalgte er opptatt av å utvikle sin egen rolle som samfunnsutvikler. Fra administrasjonens side er det sentralt at kommunedirektøren får hele organisasjonen til å dra i samme retning, og i dette arbeidet spiller det strategiske ledernivået en avgjørende betydning.

Mye kan storbyene gjøre selv, men vi tror også at KS vil kunne være en viktig ressurs i dette arbeidet. Et forsterket folkevalgtprogram vil i så måte harmonere godt med de omstillingsutfordringene storbyene og norsk kommunesektor vil møte i årene fremover.

Avslutningsvis ønsker vi å avrunde dette sammendraget med våre endelige anbefalinger, og dette har vi punktvis presentert nedenfor. En grundigere omtale av anbefalinger er nærmere omtalt i kapittel 7. Anbefalingene er som følger:

1) **Bruk av samskaping mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser krever støtte fra øverste politiske og administrative ledelse**

2) **Sikre bedre involvering av folkevalgte i tidlig planfase**

3) **Styrk kompetansen i samskapende planarbeid blant folkevalgte og administrasjon**

4) **Ta i bruk modell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping**

5) **Styrk koblingen av samfunnsdelen til valgperiodene gjennom samskaping**

6) **Forsterk plandelen av folkevalgtprogrammet**

7) **Fjern krav om planprogram for samfunnsdelen i plan- og bygningsloven**

8) **Vurder den kommunale planstrategiens rolle**

1 Innledning

I mandat- og prosjektbeskrivelsen til dette storbyprosjektet er det gitt flere gode beskrivelser av hvorfor prosjektet er nødvendig og hva som kan være mulige gevinster av å styrke det samskapende arbeidet mellom politikk og administrasjon. Hovedmålet er strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser. Et viktig underliggende perspektiv er betraktningen av samfunnsplanlegging som verktøy for å nå politiske mål, og samfunnsplanlegging som verktøy for strategisk ledelse av den administrative virksomhetsstyringen. Planer skal utvikles og være et viktig grunnlag for storbyenes samfunnsplanlegging. De store samfunnsutfordringene tilsier at et godt samspill mellom politisk og administrativt nivå er viktigere enn noen gang.

I dette prosjektet har storbyene definert samskaping på følgende måte: «*Samskaping er når ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere utvikler og gjennomfører nye løsninger sammen*». Vår egen inngang har vært å se denne definisjonen innenfor rammen av det representative demokratiet, og hvor politiske og administrative ledere av store og komplekse storbykommuner utfordres av tradisjoner, lovgivning og egen rolleutøvelse når mer samskapende metodikk skal utvikles.

1.1 Samskaping som endringskraft innenfor tradisjoner og regulatoriske krav

For å håndtere og finne løsninger på de komplekse utfordringene storbyene står overfor har mange storbyer tatt i bruk samskapende metodikk i møte med innbyggere og andre eksterne aktører. Storbyene ser samskaping som et virkemiddel for blant annet å utvikle nye og mer treffsikre løsninger, mobilisere økonomiske og kompetansemessige ressurser, sikre økt demokratisk deltakelse og skape tillit og gode lokalsamfunn. Tanken er at innovasjoner i prosess, tjenester og planarbeid bygger kultur for innovasjon, og at politiske og administrative ledere i fellesskap trenger å utvikle store kommuneorganisasjoner preget av nysgjerrighet, åpenhet og mot.

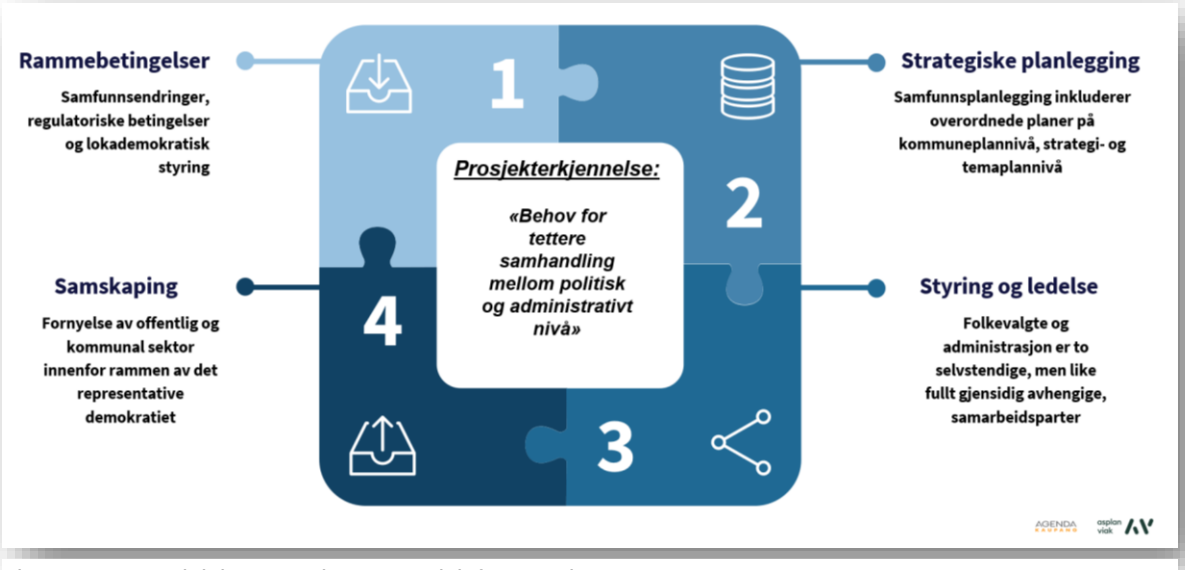
FNs bærekraftsmål nr 17 peker særskilt på nødvendigheten av å samarbeide for å nå de øvrige bærekraftsmålene. Flere av storbyene har mye erfaring med samskapende arbeid ut mot innbyggerne, men erfaringene fra samspillet mellom politisk og administrativt nivå i strategiske planprosesser avdekker et uforløst behov.

I mandatbeskrivelsen sies det på denne måten: «*Det er et paradoks at administrasjonen etter hvert har et bredt spekter av verktøy for å drive samskapingsprosesser blant innbyggere og andre aktører, mens det i kommunikasjonen med de folkevalgte i hovedsak begrenser seg til formelle politiske arenaer, med skriftlige saksfremlegg, og i noen tilfeller uformelle arenaer, som for eksempel presentasjoner*.» Samtidig understrekes det at «*Folkevalgte har en viktig rolle som samfunnsutviklere, og er også viktige pådrivere for innovasjon. Planprosesser innebærer ofte å legge rammer og føringer for endring og utvikling innen ett eller flere samfunnsområder*».

Tilnærmingen fra mandatbeskrivelsen, og som også har vært vår egen rettesnor i prosjektgjennomføringen, tar utgangspunkt i hvordan det er mulig å få til et best mulig samspill og dialog mellom politikk og administrasjon innenfor dagens rammebetingelser. Her er det også viktig å være oppmerksom på mulige dilemmaer og utfordringer som blant annet knytter seg til tradisjoner og maktfordeling, rolleforståelse, rolleutøvelse, kompetanse og nåværende regulatoriske krav.

For å ramme inn prosjektet utover prosjektambisjonene som vi har omtalt i sammendraget, har vi laget en modell (figur 2) som viser prosjektets viktigste dimensjoner. Modellen viser at rammebetingelsene for samfunnsplanleggingen legger de overordnede kontekstuelle premissene,

den strategiske planleggingen kan ses på som verktøyet for å møte disse utfordringene, politisk styring og administrativ ledelse skal sikre planleggingen tilstrekkelig utviklings- og gjennomføringskraft og samspillet og den strategiske planleggingen skal la seg inspirere av samskapende metodikk.



Figur 2: Om prosjektbegrunnelse og prosjektforutsetninger

Logikken er at en tettere samhandling mellom politisk og administrativt nivå kan gi bedre forutsetninger for å oppnå ambisjonen om strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser. For å få det til må rammebetingelser, strategisk planlegging, styring og ledelse og samskaping ses i sammenheng.

Det er også mulig å se dette prosjektet som et forsøk på å vitalisere lokaldemokratiet gjennom å problematisere hvordan folkevalgte involveres i politiske prosesser. Professor Røiseland har satt ord på dette gjennom en artikkel i Aftenposten fra 2019. Her sier han blant annet: «*Å skille tydelig mellom administrasjon og politikk bidrar til ryddige ansvarslinjer og gir administrative ledere forutsigbarhet. Men det har også sin pris. Det innebærer at folkevalgte i stor grad er henvist til å fatte beslutninger basert på problemforståelser, utredninger og alternativer som andre enn de selv har stått for. Dette blir et problem fordi prosessen med å tolke og forstå problemer og utfordringer så vel som å utvikle alternative løsninger, i høyeste grad er politikk. Den som kontrollerer slike prosesser, har tilhørende stor makt*.» Kanskje i særlig grad gjelder dette storbyer med formannskapsstyring hvor fagkreftene i de strategiske planprosessene må balanseres inn mot politikken på en mer fortolkende og eksponert måte enn i parlamentarisk styringsmodell. En mer samskapende måte å jobbe på kan få folkevalgte mer tydelig i førersetet, og med det kan formannskapsmodellen få en kjærkommen vitamininnsprøytning som kan gjøre det mer motiverende å være lokalpolitiker.

1.2 Et storbyprosjekt preget av sterkt engasjement

I storbyrapporten «*Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren*» (2018) forsøker Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR) å oppsummere det ideelle storbyprosjektet. Ifølge NIBR er idealprosjektet «.. *når alt klaffer: fra den geniale ideen til utvikling av en forskbar*

problemstilling, til en god prosess som ender i resultater som formidles og brukes. Gode prosjekter gir retningsvalg, de er nyttige og prinsipielle, bringer inn nye vinklinger og problemstillinger og styrker lærings- og erfaringsutveksling mellom byene.»

Faktorene som summerer opp det ideelle prosjektet handler om «*Forankring og ledelse*». Prosjektet må være godt forankret og prioritert i organisasjonene som er med. Et annet viktig forhold er «*Tid og ressurser*». Det må være nok tid og ressurser som sikrer god gjennomføringsevne og øker læringsutbyttet. «*Kompetanse hos kommunen og hos forskerne*» handler om blant annet om kapasitet, kompetanse, og forskernes evne til å forstå kommunenes arbeidssituasjon, organisering og bestilling. Videre er «*Samarbeid*» vektlagt som en viktig faktor, og spesielt gode samarbeidsevner og inkluderende prosesser. «*Aktualitet og relevans*» handler om å treffe riktig med prosjektet mht til identifiserte utfordringer, pågående prosesser og planarbeid. Og helt til slutt trekker NIBR frem «*Formidling og bruk*». Prosjekter må gjøre de viktigste resultatene så enkelt tilgjengelig som mulig, for flest mulig. Resultater bør svare på dagsaktuelle problemstillinger som er relevante og anvendbare for kommunene.

Agenda Kaupang og Asplan Viak skal ikke ta stilling om vårt prosjekt innfrir denne «gullstandarden», men det vi kan si er at vi opplevd sterk oppslutning og et stort engasjement for de hovedambisjonene som prosjektet ønsker å oppnå. Hos både ledende folkevalgte og administrative ledere engasjerer tematikken, og vår opplevelse er at vi treffer deltakerne og storbyene «*på hjemmebane*». Det er kanskje ikke så rart, for strategiske planer handler blant annet om samfunnsutvikling, om politikkutvikling i praksis, om samspillet, dialogen og den gjensidige avhengigheten mellom politikk og administrasjon, og om hvordan metoder anvendes og kunnskap utvikles på de politiske arenaene og i møte med innbyggerne.

1.3 Metodiske valg og prosjektforutsetninger

Dette storbyprosjektet, «*Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i et samskapingsperspektiv*», startet formelt av storbyene i mai 2021. Oppdraget ble tildelt Agenda Kaupang og Asplan Viak i september 2021, og oppdraget skjøt virkelig fart fra oktober. Fra oktober til og med desember 2021 gjennomførte Agenda Kaupang og Asplan Viak ca 100 digitale intervjuer med ledende folkevalgte og administrative ledere i alle storbyene. Utvalget av informanter ble avklart med byene selv, men det var et viktig premiss at informantene måtte ha ansvar for og innsikt i hvordan storbyene jobbet med strategiske planer. Alle intervjuene ble gjennomført av to rådgivere basert på en semistrukturert intervjuguide, varigheten var 60 minutter og det ble skrevet grundige referat fra hvert intervju. Endringer i respondentenes timeplaner ble kompensert med nye intervjutidspunkter, og det var et svært lite avvik fra forslag til respondenter og faktiske gjennomførte intervju.

I perioden fra desember 2021 til januar 2022 ble intervjuene analysert, og foreløpige hovedfunn ble presentert for nettverksgruppa 13. januar 2022. Hovedfunn og bykarakteristiske trekk ble ytterligere analysert frem mot de individuelle bysamlingene som startet først ut med Bærum 15. februar. Dernest fulgte bysamlinger for Drammen 17. februar, Oslo 8. mars, Stavanger 15. mars, Bergen 16. mars, Tromsø 17. mars, Trondheim 18. mars og Kristiansand 30. mars. Sju av disse bysamlingene ble gjennomført digitalt, og for formannskapsbyene varte bysamlingene i tre timer. I disse byene deltok både ledende folkevalgte og administrative ledere. I de parlamentarisk styrte storbyene, Oslo og Bergen, ble bysamlingene etter eget ønske kun avholdt for administrasjon. Tidsrammen ble også redusert til 1 ½ time. Siste nettverkssamling for nettverksgruppa ble gjennomført 7. april i Stavanger, og hovedformålet med denne samlingen var å kunne gi innspill på foreløpig rapport.

I alle bysamlingene ble hovedfunn og bykarakteristiske trekk presentert på en konsentrert og lettfattelig måte i form av lysbildepresentasjoner. Hovedfunn og bykarakteristiske trekk ble drøftet i

grupper og dokumentert i Google Docs. Videre ble disse innspillene lagt frem og kommentert i plenum. Datainnhentingen fra bysamlingene har blitt brukt til å validere og kvalitetssikre funn og bykarakteristiske trekk. Utover dette har bysamlingene vært en viktig læringsarena for hver enkelt storby, og helt i tråd med premissene for gjennomføring av dette storbyprosjektet. Som prosjektledende by har Stavanger lagt stor vekt på at prosjektgjennomføringen skal bruke storbyene som en ressurs for å oppfylle formålene i prosjektet, understøtte læring og innsikt underveis.

Agenda Kaupang og Asplan Viak la tidlig opp til et dynamisk prosjektdesign sammen med oppdragsgiver. Rammene for intervjuer og bysamlinger ble avklart tidlig i prosjektet, men omfang, tidsbruk og regi for gjennomføring har blitt tilpasset storbyenes behov underveis. Denne fleksibiliteten har vært viktig for prosjektets resultater, men har samtidig hatt som konsekvens at prosjektgjennomføringen har hatt høy intensitet i alle faser av prosjektet. Våre hovedfunn er basert på fortolkninger av det empiriske materialet vi har innhentet fra intervjuer, fra bysamlinger og fra møter med nettverksgruppa for storbyene. Sistnevnte har kun blir brukt til å gi råd om fremstilling, og hvordan funn kan fortolkes og anvendes i en strategisk plankontekst.

2 Strategiske planprosesser i storbyene

Helt overordnet stiller kommuneloven krav om å «..*yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne*…» og at dette skal skje gjennom at «..*kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.*.». Skal disse kravene innfris, forutsetter det at kommunene har god sammenheng i eget plansystem, og at strategiske planer blir gode politiske og administrative styringsverktøy. Disse forutsetningene har også dette storbyprosjektet beskrevet for prosjektoppdraget, og storbyene trekker frem at «..*Planprosesser innebærer ofte å legge rammer og føringer for endring og utvikling innen ett eller flere samfunnsområder. Flere kommuner har de siste årene jobbet med å forbedre plansystemene, slik at planene blir bedre og mer effektive styringsverktøy*».

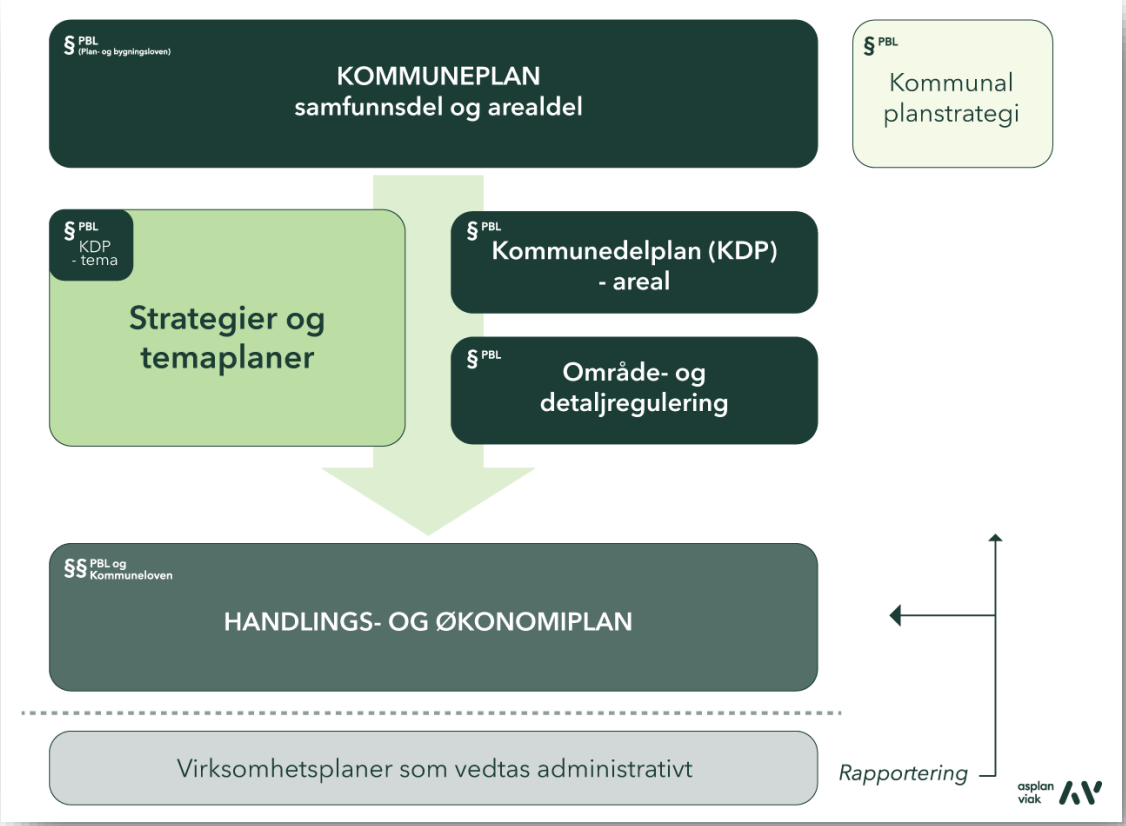
Norges kommuner er organisert etter generalistkommuneprinsippet. Samfunnsplanleggingen i storbyene er derved underlagt de samme kravene som øvrige kommuner i Norge uavhengig av innbyggertall. Rammene for samfunnsplanleggingen er forankret i plan- og bygningsloven, kommuneloven, og sektorlover, og må forholde seg til statlige krav og forventinger. En stor del av planproduksjonen i kommunene skjer innenfor kommunenes sektorer, tjenesteområder og etater, og følger ikke plan- og bygningsloven.

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

Samfunnsplanleggingen kan legge viktige føringer for arealplanleggingen, men skiller seg fra den ved at den ikke vedtas som rettslig bindende planer, eller omfatter virkemidler som brukes for å sikre gjennomføring av arealplaner. Samfunnsplanleggingen krever et relevant kunnskapsgrunnlag som enten er utviklet, eller blir utviklet som en integrert del av planprosessene.

2.1 Arbeidsdeling 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 økonomiplan der prioritering og gjennomføring bestemmes. I tillegg kommer eventuelle tematiske kommunedelplaner som følger prosessreglene i plan- og bygningsloven, men som er underlagt samfunnsdelen som andre temaplaner. Arealplanleggingen, herunder kommuneplanens arealdel, skal etter plan- og bygningsloven bygge på føringer i samfunnsdelen, og flere kommuner legger også inn arealstrategier i samfunnsdelen i tråd med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2019-2023.



Figur 3: Skjematisk framstilling av sammenhengene i det kommunale plansystemet

Samfunnsdelen er kommunens overordnede strategiske plan, mens strategier og temaplaner kan være strategiske planer for sektorer eller tverrsektorielle tema. Både strategier og temaplaner vil være strategiske planer slik det er definert og forstått i dette prosjektet, men er underordnet samfunnsdelen.

Virksomhetsplaner og de konkrete tiltakene som skal følges opp av de ulike fag- og tjenesteområdene, har en mer operativ karakter. Det operative arbeidet har ikke hovedfokus i dette prosjektet, men det er selvsagt slik at det operative arbeidet må være et «speil» på om strategiene realiseres i praksis. Jobben skal gjøres, og strategier skal svares opp med handlinger.

2.2 Strategiske planer som virkemiddel for samfunnsutvikling

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 samfunnsdelen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen kan etter kommunelovens § 14-4 kan utgjøre handlingsdelen etter at plan- og bygningsloven ble endret som følge av ny kommunelov. Det forutsetter at økonomiplanen viser hvordan samfunnsdelens føringer følges opp. Mange kommuner, som Stavanger, velger da å kalle økonomiplanen handlings- og økonomiplan.

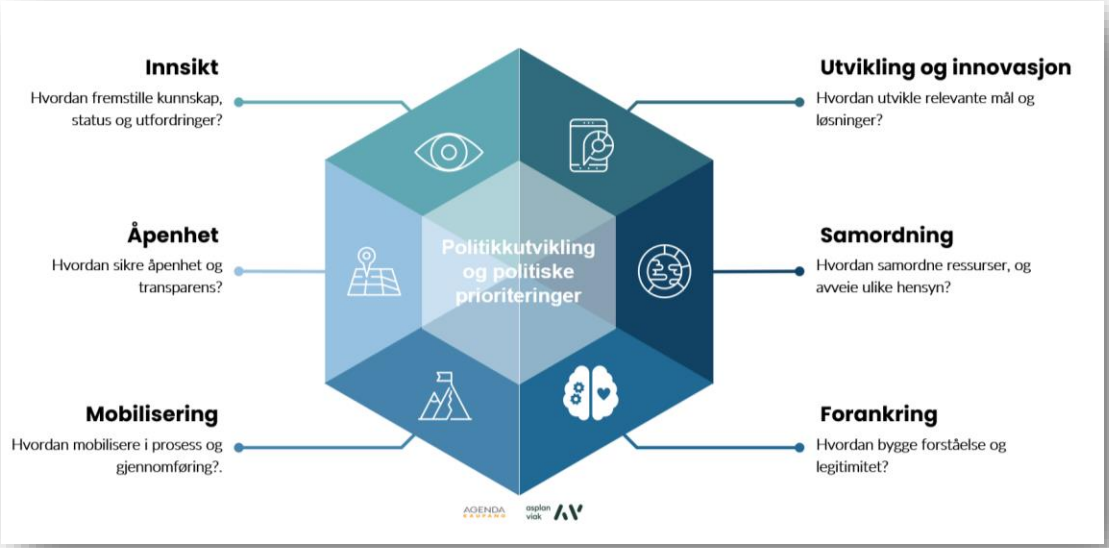
God kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen krever at samfunnsdelen gir tydelig retning for eksempel i form av satsingsområder, og er koblet til valgperiodene med forankring i det nye kommunestyret/bystyret. Det forutsetter også at den kommunale organisasjonen bruker samfunnsdelen som et reelt styringsverktøy.

Samfunnsplanlegging som ikke er forankret i plan- og bygningsloven omfatter politisk vedtatte strategier og temaplaner for sektorer, tjenesteområder eller særskilte samfunnstema. I disse dokumentene med tilhørende prosesser utvikles strategier og tiltak som grunnlag for endelig prioritering i økonomiplan og oppfølging i virksomhetsplaner. Planprosessene designes etter behov, og forholder seg ikke til plan- og bygningslovens prosessregler.

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

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

Om vi skal forsøke å innramme de viktigste elementene i strategisk planlegging har vi forsøkt å inkludere disse i figur 4 nedenfor:



Figur 4: Viktige elementer i strategiske planprosesser

Først og fremst handler strategiske planprosesser om politikkutvikling og politiske prioriteringer. Administrasjonens oppgave er å lede strategiske planprosesser fra en innsiktsfase til en retnings- og målfase. Dernest skal interesser samordnes, planarbeidet skal forankres internt og eksternt og ofte skal det være mulighet for en innbyggermobilisering. Og alt arbeidet skal skje være transparent og åpent i tråd med forventningene om en tillitsvekkende forvaltning, og ikke minst innenfor en lokaldemokratisk styringstradisjon hvor kommunedirektøren styrer på politiske vedtak.

Modellen ser ved første øyekast enkel ut, men i virkeligheten er strategisk planlegging et komplekst område som berører svært mange sider ved storbyenes samfunnsoppdrag, deres rolle som store kommuneorganisasjoner med ansvar for både velferdsproduksjon og samfunnsplanlegging og ikke minst forholdet til innbyggerne. Mange ulike interesser skal balanseres. Det er eksempelvis noen innebygde spenninger mellom behovet for langsiktig planlegging og det representative demokratiets helt legitime rett til å prege kommunestyreperioder og det må finnes ressurser til å gjennomføre det politikerne vedtar. Kommunal samfunnsplanlegging handler i stor grad om

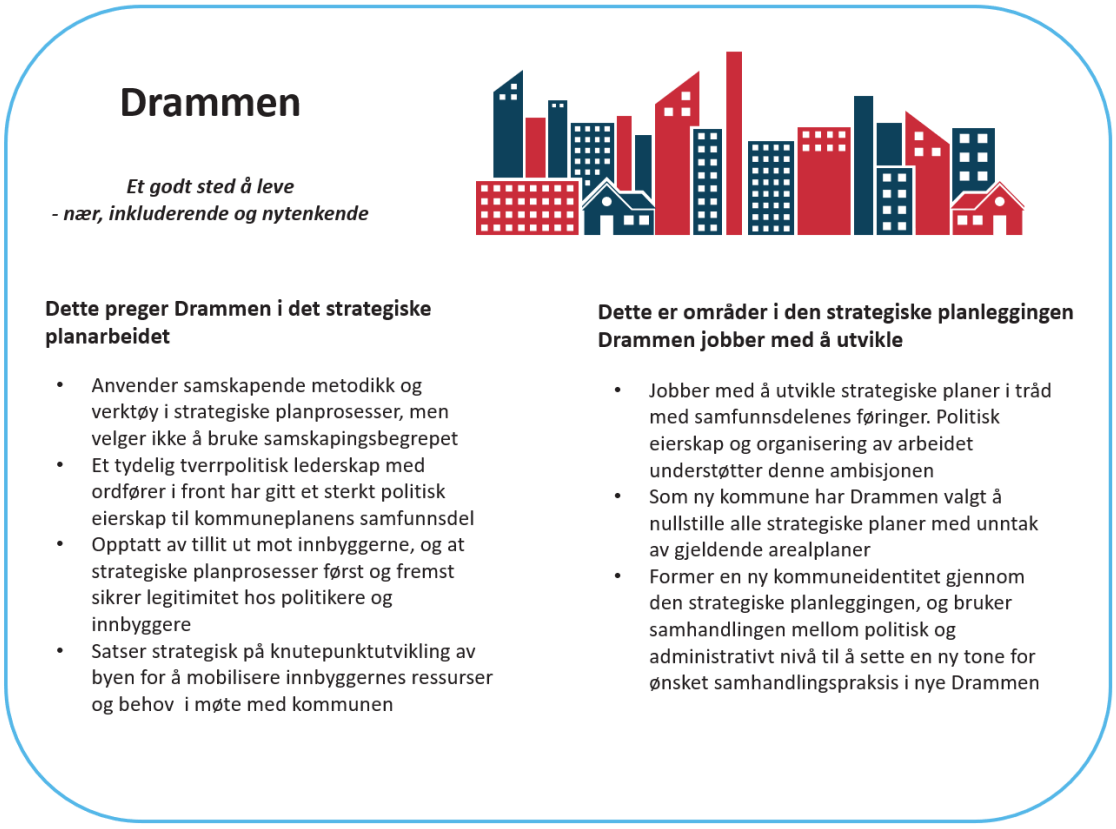
dynamiske prosesser og balansekunst, og dette levende arbeidet må understøttes av et godt plansystem og et helt nødvendig samspill mellom politisk og administrativt nivå.

3 Byspeil

Før vi går nærmere inn på prosjektets hovedfunn, ønsker vi å vise typiske trekk ved storbyenes strategiske planarbeid. Den konsentrerte fremstillingen har ikke til hensikt å vise fullstendig dybde og bredde i storbyenes strategiske planarbeid, men heller gi en smakebit på hva som preger storbyenes strategiske planarbeid og hva som er viktige utviklingsområder. Fremstillingen er bygget på data som er innhentet og utviklet gjennom dette prosjektet. For hver by har vi brukt visjonene fra samfunnsdelen rett under kommunenavnet.

Vi har også valgt å beskrive storbykommunenes politiske og administrative organisering helt overordnet. Dette inkluderer også om storbykommunene har blitt en ny kommune i tråd med kommunereformen fra 1. januar 2020.

3.1 Drammen



Figur 5: Byspeil Drammen

Drammen ble en ny kommune sammen med Svelvik og Nedre Eiker 1. januar 2020. Den politiske styringen er basert på en formannskapsmodell med utvalg. Administrativt sett har Drammen en linjeorganisasjon med områdene «samfunn», «styring og eierskap» og «utvikling og digitalisering» på øverste organisasjonsnivå. AP, SP, og SV og uavhengig i posisjon. AP har ordfører.

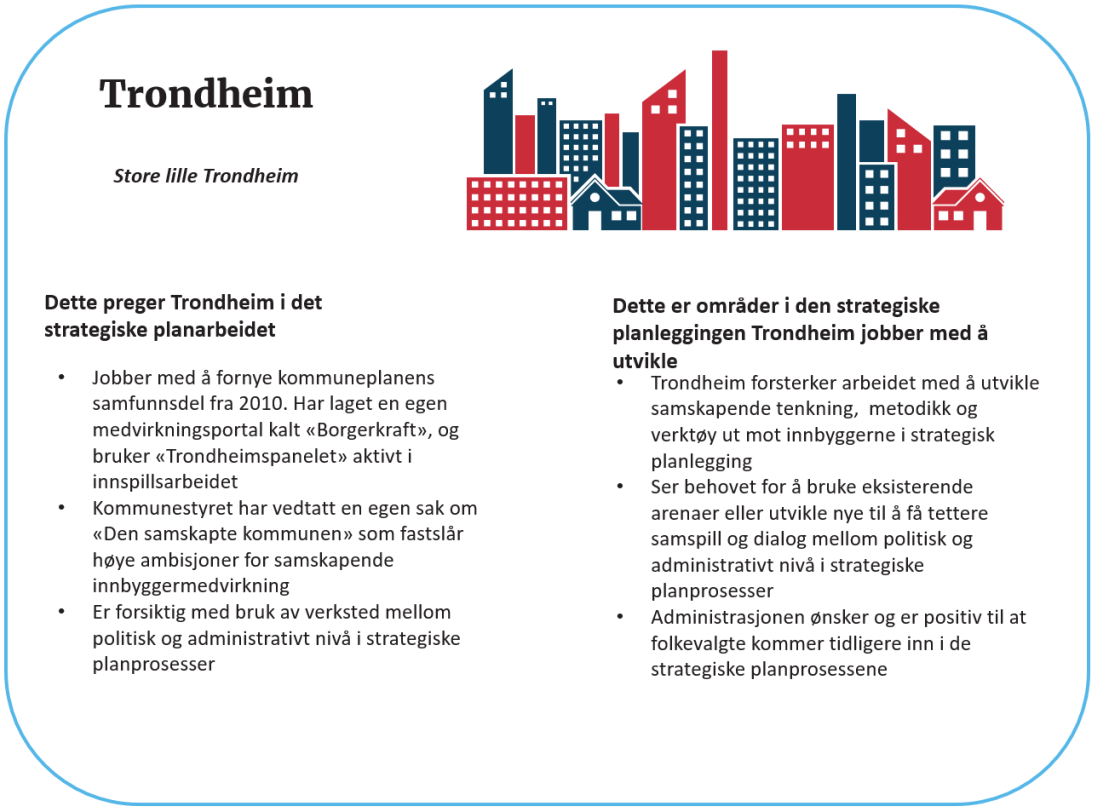
3.2 Bærum



Figur 6: Byspeil Bærum

Bærum styres etter en politisk formannskapsmodell med seks hovedutvalg. Administrativt sett har Bærum linjeorganisasjon med områdene «organisasjon, styring og utvikling», «velferdstjenester» og «samfunn» på øverste organisasjonsnivå. Høyre leder et flertall med FRP, V og KRF. Høyre har ordfører.

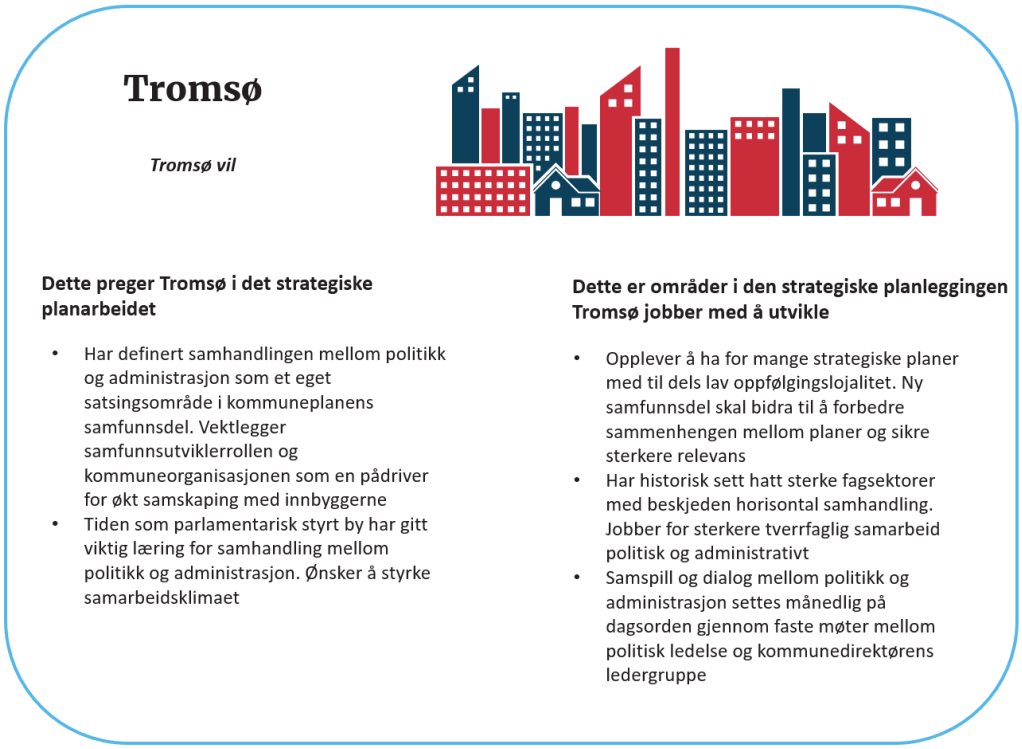
3.3 Trondheim



Figur 7: Byspeil Trondheim

Klæbu og Trondheim kommune ble nye Trondheim kommune 1. januar 2020. Trondheim styres etter en politisk formannskapsmodell med sju bystyrekomiteer. Administrativt sett har Trondheim en linjeorganisasjon med sju områder på øverste organisasjonsnivå. AP leder et flertall med støtte av SV, MDG, SP og Rødt. AP har ordfører.

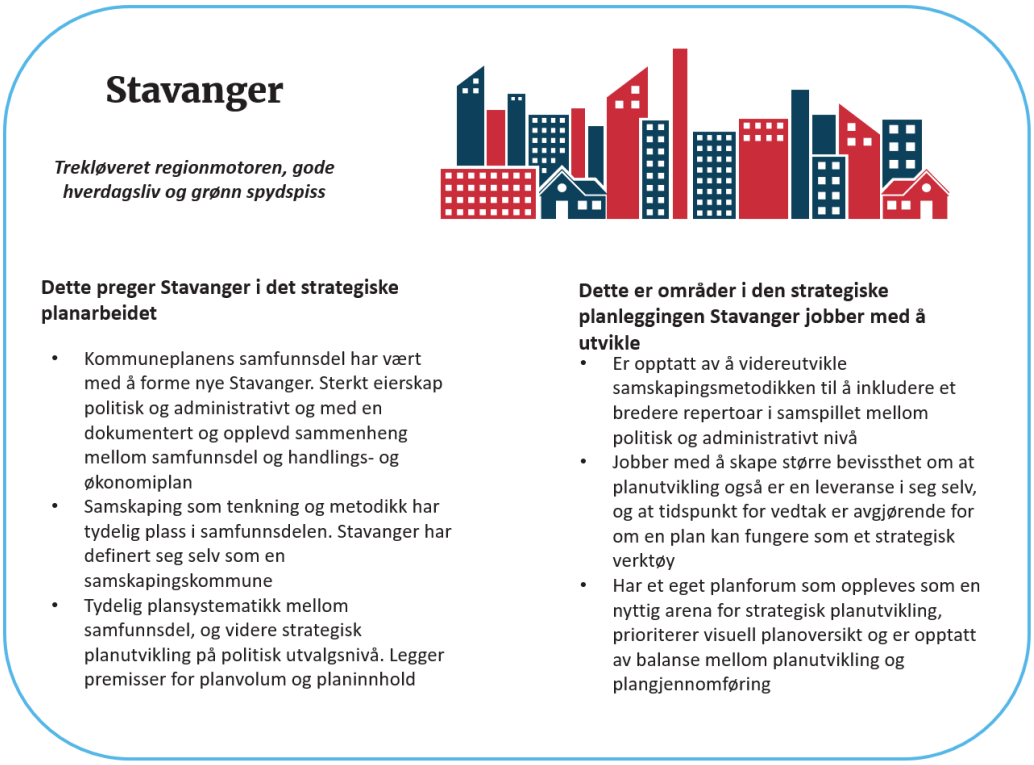
3.4 Tromsø



Figur 8: Byspeil Tromsø

Tromsø styres etter en politisk formannskapsmodell med fem hovedutvalg. Tromsø valgte bort parlamentarisk styring i 2016. Administrativt sett har Trondheim en linjeorganisasjon med seks områder på øverste organisasjonsnivå. AP leder et flertall med støtte av SV, MDG og SP. AP har ordfører.

3.5 Stavanger



Figur 9: Byspeil Stavanger

Rennesøy, Finnøy og Stavanger kommune ble nye Stavanger kommune fra 1. januar 2020. Stavanger styres etter en politisk formannskapsmodell med seks hovedutvalg. Administrativt sett har Stavanger en linjeorganisasjon med sju områder (inkludert 2 stabsområder) på øverste organisasjonsnivå. AP leder et flertall med støtte av SV, MDG, Rødt og Folkets parti (FNB). AP har ordfører.

3.6 Kristiansand



Figur 10: Byspeil Kristiansand

Songdalen, Søgne og Kristiansand kommune ble nye Kristiansand kommune 1. januar 2020. Kristiansand styres etter en politisk formannskapsmodell med sju hovedutvalg. Administrativt sett har Kristiansand en linjeorganisasjon med åtte fagområder inkludert «samhandling og innovasjon» som har konsernansvar for KPS og tverrfaglig samhandling. AP leder et flertall av seks partier og flere uavhengige representanter. AP har ordfører.

3.7 Oslo

Oslo

Vår by, vår framtid



Dette preger Oslo i det strategiske planarbeidet

- Kommuneplanens samfunnsdel utarbeidet basert på byrådsplattform. Balanserer et bredt politisk eierskap i bystyret kombinert med politiske prioriteringer fra byrådet
- Er opptatt av planprosesser som er åpne og forståelige for innbyggere, media og andre viktige interessenter
- Bystyret bestiller prosesser og fatter vedtak, men blir ikke involvert i prosessene. Bystyret kjenner bare byrådet
- Byrådet ønsker ikke å gå tungt inn i alle strategiske planprosesser, men er opptatt av å «melde seg på» når de politiske interessene blir tydelige

Dette er områder i den strategiske planleggingen Oslo jobber med å utvikle

- Har brukt flere år på å rydde i de strategiske planene med vekt på god sammenheng mellom planprosesser, planprodukter, plankommunikasjon og gjennomføring
- Har prioritert reduksjon i antall strategiske planer, men ser fortsatt utfordringer knyttet til et stort planvolum
- Økende tendens til mer samordning av planer. Ulik praksis om planen er laget på etatsnivå eller byrådsnivå
- Har i 2017 vedtatt et rammeverk for tillitsbasert styring og ledelse som også får konsekvenser for Oslos strategiske planarbeid

Figur 11: Byspeil Oslo

Oslo har hatt en parlamentarisk styringsmodell siden 1986. Bystyret har fem fagutvalg. I tillegg har hver av de 15 bydelene egne bydelsutvalg med fagkomiteer. Byrådet har ni byrådsavdelinger og underliggende fagetater. I tillegg har Oslo 15 bydelsadministrasjoner.

3.8 Bergen

Bergen

en AKTIV og ATTRAKTIV by



Dette preger Bergen i det strategiske planarbeidet

- Svært opptatt av bred og representativ medvirkning i de strategiske planprosessene. Bystyret og byrådet utfordrer administrasjonen på å nå alle grupper med medvirkning
- Prioriterer oppstartsak i byrådet for alle strategiske planer, og har eget planforum for å motvirke silotenking og sikre politisk forankring
- Opplever at et stort volum av planer gjør det utfordrende for administrasjonen å holde den røde tråden i kombinasjon med at folkevalgte kan ha utfordringer med å navigere mellom planer

Dette er områder i den strategiske planleggingen Bergen jobber med å utvikle

- Ser på mulighetene for å få til en enda bedre dialog med bystyret om plansystem, planinstruks og samhandling i planutviklingen og plangjennomføringen
- Er opptatt av å vitalisere folkevalgtopplæringen hvor strategiske planprosesser får tilstrekkelig plass, og hvor denne samfunnsplanleggingen settes i en praksisnær bykontekst
- Opplever et godt samarbeid mellom byråd og administrasjon som faglig sekretariat, men er åpen for at større strategiske planprosesser i større grad kan involvere bystyret

Figur 12: Byspeil Bergen

Bergen har hatt parlamentarisk styringsmodell siden år 2000. Bystyret har fire utvalg +1 utvalg for fullmakter og politisk styringssystem. Byrådet har sju byrådsavdelinger, og det administrative nivået er organisert som byrådsavdelinger (faglig sekretariat) og rene fagetater under byrådsavdelingene.

4 Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon

I inngangen til dette kapitlet kommenteres styring og ledelse i storbyer. Det overordnede ansvaret til folkevalgte og kommunedirektør blir kort presentert, og dette blir sett opp mot arbeidet med strategiske planer som en viktig del av storbyenes samfunnsplanlegging. Et viktig poeng er å få frem at samspillet mellom politisk og administrativt nivå må ses på bakgrunn av både rammebetingelser, ansvar og tradisjoner. I tillegg er det viktig å ta i betraktning av storbyene er store og komplekse organisasjoner med en variasjonsbredde i antall ansatte fra ca 7000 ansatte i Tromsø til ca 51 000 ansatte i Oslo.

Funnene i kapitlet viser:

1. *Behov for klar politisk og administrativ rolleforståelse og rolleutøvelse i strategiske planarbeid. Strategisk planarbeid handler om politikkutvikling hvor fag møter det representative demokratiet*

2. *Et tillitsfullt og godt samarbeidsklima gir mer kraft i det strategiske planarbeidet. Det oppleves som en styrke å ha arenaer hvor samarbeidet mellom politisk og administrativt nivå kan drøftes*

3. *Nødvendig med en bredere kontaktflate mellom politisk og administrativt nivå i strategiske planprosesser, men det stilles store krav til administrasjonen om å ivareta kommunedirektørblikket parallelt med stor grad av fagprofesjonalitet og politisk nøytralitet*

4. *Folkevalgte har behov for tverrpolitiske drøftingsarenaer tidlig i planprosessene, og er avhengig av at administrasjonen har kompetanse til god prosessledelse parallelt med at kunnskap og politisk retning kan utvikles*

Ny kommunelov forsøker å tydeliggjøre et skarpere skille mellom politikk og administrasjon mht oppgaver, ansvarsområder og kontrollansvar, og lovendringen har som intensjon å skape bedre forutsetninger for utøvelsen og forståelsen av folkevalgtes og administrasjonens ansvar. Lovmessig regulering er like fullt ikke nok for å sikre god samhandling mellom folkevalgte og administrasjon. Samarbeidskulturer og kommunenes plansystem må også utvikles, og helt overordnet kan vi si at ordfører har ansvar for ryddighet og profesjonalitet fra folkevalgtes side. Tilsvarende har kommunedirektøren dette ansvaret for sin egen administrasjon.

Sammen må folkevalgte og administrasjon kontinuerlig løse utfordringer som oppstår i det løpende samarbeidet. Tillit må ligge både i relasjonen mellom ordfører og kommunedirektøren, men også til det store rommet der politikken og administrasjonen møtes. Dette gjelder ikke minst i strategiske

planprosesser som i svært stor grad griper inn i folkevalgtes mulighet for retningsstyring, og administrasjonens evne til å sikre involverende prosesser og faglig godt begrunnede råd.

KS har i tidligere utfordringsbeskrivelser av kommunenes planlegging uttrykt at «*det som kjennetegner dagens planprosesser og kommunal samfunnsutvikling/oppgaveløsning er mye fag og mye innbyggerinvolvering. Det folkevalgte lederskapet er ikke synlig nok*[1]». Ofte blir det pekt på at de folkevalgte må ta rollen som planmyndighet, men det har i mindre grad vært oppmerksomhet om hva som skal til av administrativ og planfaglig tilrettelegging for at de faktisk skal kunne ta rollen. En viktig diskusjon blir derfor metodebruk og prosesser for utvikling av lokalpolitiske premisser i strategisk planarbeid, og ikke bare – litt spissformulert - reaktive politiske innspill til et grunnlag som er utarbeidet av administrasjonen. KS vektlegger blant annet behovet for uformelle arenaer for tverrpolitisk diskusjon fordi de formelle arenaene ikke gir godt nok rom for diskusjon, og behovet for å komme tidligere inn politisk.

4.1 Styring og ledelse

I prosjektet «*Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i et samskapingsperspektiv*» er både folkevalgte og administrasjon to selvstendige, men like fullt gjensidig avhengige, samarbeidsparter. Strategiske planer som bedre styringsverktøy må derfor rette søkelyset på disse rollene, deres mandat og deres felles ansvar for å lykkes med utvikling av strategiske planer i et samskapende samspill. Respekten for hverandres roller er grunnleggende. Et velfungerende samarbeid sikrer at offentlige ressurser brukes effektivt, fremmer tillit til lokaldemokratisk styring, utvikler kommuner som en attraktiv arbeidsplass og sikrer gode tjenester for innbyggerne.

Når det gjelder rolleutøvelse, er det ofte vanlig å dele den politiske rollen i en ombuds- og styringsrolle. Helt kortfattet handler ombudsrollen om folkevalgtes bindeledd til innbyggerne, og styringsrollen handler mest om politisk lederskap, styring og kontroll. Alle disse rollene er mer eller mindre aktivert i strategiske planprosesser. Strategiske planprosesser vil potensielt berøre mange innbyggere, og folkevalgte må gjennom sin valgte representasjon vise hvordan innbyggernes interesser ivaretas. Innbyggerne har også en lovfestet rett til medvirkning når strategiske planer utvikles innenfor rammene til plan- og bygningsloven. I styringsrollen må folkevalgte sette dagsorden, fordele ansvar, beslutte og følge opp. Fra et politisk perspektiv må planer som bedre styringsverktøy være et godt svar på folkevalgtes doble mandat. Planprosessene må finne sin legitimitet både gjennom å peke utover mot innbyggerne og innover mot kommunedirektørens organisasjon.

Ifølge kommuneloven har kommunedirektøren det overordnede administrative ansvaret for kommunens organisasjon, og kommunedirektøren skal ivareta det løpende arbeidsgiveransvaret, sikre god egenkontroll, gjennomføre politiske vedtak og påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig behandlet. Selv om det er 356 kommuner av svært ulik størrelse, er selv den minste kommunen en relativt stor organisasjon dersom man bruker vårt private næringsliv som målestokk. I Norge er det vanlig å definere små og mellomstore bedrifter med under 100 ansatte. 1-20 ansatte regnes som små, 21-100 ansatte regnes som mellomstore og over 100 ansatte regnes som store. 99 prosent av bedriftene i Norge regnes som SMB-bedrifter. Selv Norges minste kommune – Utsira med 192 innbyggere – har en kommuneorganisasjon med en samlet årsverkressurs tilsvarende 34,5 heltidsstillinger. Storbyene i dette prosjektet har organisasjoner som representerer en variasjonsbredde fra ca 7000 ansatte i Tromsø kommune til ca 51 000 ansatte i Oslo kommune. Alle prosjektkommunene er store og komplekse organisasjoner, og det er påkrevd med mye lederkapasitet til å lede, gjennomføre og følge opp politiske beslutninger og strategiske utviklingsprosesser.

[1] *KS-FoU Kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy. Pågår*

Om vi skal forsøke å isolere kommunedirektørens organisatoriske ansvar fra det som er kommunens hovedmål utledet fra nasjonale føringer og lokal styring, kan vi si at dette handler om en god sammenheng mellom økonomisk ressursbruk, interne prosesser og rutiner, medarbeiderne, innbyggerne og læring og fornyelse. Sentrale, men ikke uttømmende spørsmål og underliggende utfordringer kan beskrives på følgende måter:

- Økonomi. Brukes de økonomiske ressursene på en strategisk målrettet måte? Er ressursbruken effektiv og forsvarlig?

- Interne prosesser og rutiner. Er det god systematikk i arbeidet, og speiler fag- og økonomiplanarbeidet de politiske føringene i strategiske planer? Er egenkontrollen tilfredsstillende, og sikrer systemarbeidet unødvendig dobbeltarbeid og ineffektivitet?

- Medarbeiderne. Har ansatte kompetanse til å mestre utfordringene, anvendes og utvikles kompetansen på en systematisk måte og sikres ansattes motivasjon og trivsel?

- Innbyggerne. Får innbyggerne innfridd sine lovmessige rettigheter, hvordan blir innbyggerne involvert i strategisk utviklingsarbeid og er tjenestetilbudet et godt svar på innbyggernes behov?

- Læring og fornyelse. Er det en god sammenheng mellom strategier, organisering, kompetanse og ønsket organisasjonskultur? Er omstillingsevnen god og i positiv utvikling, og hvordan jobber vi for læring, fornyelse og utvikling?

I strategiske planprosesser må kommunedirektøren ha områdene ovenfor med seg som en viktig del av det utøvende lederskapet i samspill med folkevalgte. I tillegg er det viktig at kommunedirektøren jobber for at det folkevalgte nivået har tilstrekkelig innsikt for å forstå hva slags organisatoriske forutsetninger strategiske planprosesser må ta hensyn til.

4.2 Hovedfunn

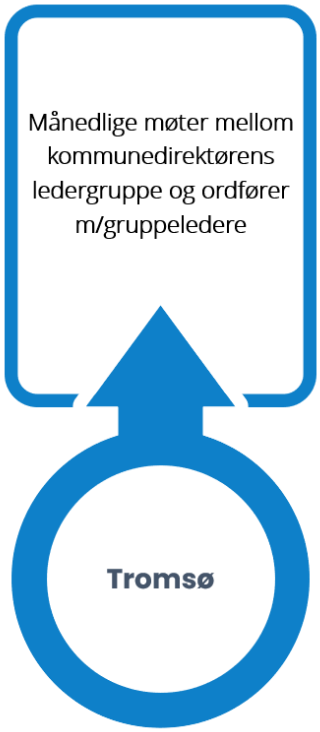
Nedenfor presenterer vi våre hovedfunn fortløpende, og så oppsummerer vi disse funnene i noen viktige læringsspørsmål. Disse læringsspørsmålene kan anvendes til videre drøfting i storbyene for å forbedre samspill og dialog mellom politisk og administrativt nivå i de strategiske planprosessene.



Rolleforståelse og rolleutøvelse i strategiske planprosesser representerer både en kunnskaps- og praksisdimensjon som kontinuerlig må utvikles. Det kan være krevende å forstå det kommunale plansystemet, men det er enda mer krevende å utvikle politikk i møte mellom sterke fagmiljøer og folkevalgte som lekfolk. Folkevalgte er avhengig av gode strategiske planprosesser, og en administrasjon som balanserer faget inn i politikken.

I formannskapsbyer kan dette fremstå som mer krevende enn i parlamentarisk styrte byer, fordi de strategiske prosessene også skal gi en felles plattform for det nye kommunestyret og er mer konsensusorientert. I de parlamentarisk styrte byene er rollene mellom politisk nivå og administrasjon klarere, og byrådet styrer med bakgrunn i egen politiske plattform. Plattformen gir dermed viktige premisser for politikken inn i strategiske planer. Overfor byrådet er administrasjonen et faglig sekretariat.

Tillit og et godt samarbeidsklima bygger på åpenhet og avklarte samhandlingsregler. Det må være gjensidig respekt og forståelse for hverandres ulike roller mellom politisk nivå og administrasjon. I en større kontekst gjelder dette også tillit og respekt på tvers av partipolitiske grupperinger. Spenninger mellom de politiske partiene, og/eller spenninger mellom administrasjon og politikk, kan fort medføre at administrasjonen trekker seg tilbake og blir mer forsiktig og redd for å trå feil. I en strategisk plankontekst kan dette få både prosessuelle og innholdsmessige utfordringer, og den administrative ressursbruken kan øke uten at dette gir gevinster på utviklings- og gjennomføringssiden.



Storbyer som har faste møtearenaer hvor også samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjon kan inngå til drøfting, opplever i stor grad at dette er en verdifull samarbeidsinvestering. I de parlamentarisk styrte byene fungerer dette veldig formålstjenlig gjennom at byrådene praktiserer ukentlige møter mellom byrådene og administrativt nivå. Det er stor frihet til å definere både saker og deltakelse, og det stilles ingen lovmessige krav til at dette skal skje med offentlighetens søkelys.

En breiere kontaktflate fra administrasjonen inn mot politikken må være godt lederforankret. I tillegg bør folkevalgte og administrasjon avklare hva som er handlingsrommet i den nye kommuneloven. Det er alltid et handlingsrom, men det er ikke alltid like lett å få øye på. Om handlingsrommet likevel oppleves for trangt, kan dette være lovmessige rammebetingelser som bør problematiseres og interessepolitisk håndteres. I dag er storbyene administrativt sett organisert i store og klassiske linjeorganisasjoner, og dette krever mye lederskap og lederkapasitet. I særlig grad gjelder dette den horisontale fag- og stabsforankringen hvor behovet for en koordinert og avstemt administrasjon ut mot de folkevalgte er særlig fremtredende. Et velfungerende plansystem er en nødvendig betingelse for at strategiske planprosesser kan fungere effektivt, men dette er ikke tilstrekkelig. Plansystemet må være godt integrert inn i kommunen som et «konsern» hvor helhet og sammenheng mellom mål, virkemidler og ressurser er avstemt mellom sterke fagområder. I enhver storby vil det være en kamp om knappe ressurser, faglig oppmerksomhet og målutvikling, og kommunedirektør og

tilhørende strategisk lederskap betyr mye for å skape et felles utgangspunkt rundt «*dette er utfordringene våre*», «*dette er målene våre*» og «*slik skal vi komme dit*».

Folkevalgte ønsker arenaer for tverrpolitiske drøftinger i de strategiske planprosessene. Dette utfordres av etablerte styrings- og samhandlingskulturer, men også av fortolkning og praktisering av kommunelov og offentlighetslov. Mange av informantene er bekymret for om kommuneloven kanskje er tolket for strengt og rigid, og storbyene fortolker kommunelovens muligheter forskjellig. Juss er ikke nødvendigvis fasit, men ofte et tolkningsspørsmål innenfor lovens formål. Samarbeidsklima, romslighet og tradisjoner påvirker, og er det spenninger i samarbeidsrelasjonen vil ofte administrasjonen trekke seg tilbake. Det blir en større grad av forsiktighet i samhandlingen fra administrativ side. Samme situasjon kan skje på den politiske banehalvdelen, men da etter press fra en annen kant. Presse og offentligheten vil naturlig nok være opptatt av at en offentlig drevet storbykommune drives forsvarlig innenfor lover og regler, og folkevalgte kan settes i en lett sårbar posisjon dersom det kan sås tvil om spillereglene ikke følges. Baksiden av et innskrenket handlingsrom kan eksempelvis bidra til at politikerne blir dårligere skodd til å tilegne seg kunnskap og legge premisser for kunnskapsutvikling sammen med administrasjonen.

For å få disse tverrpolitiske arenaene til å fungere vektlegger både folkevalgte og administrasjon at streaming og videoopptak legger sterke bindinger på hva som blir sagt i møter. Å ikke legge til rette for streaming, kan like fullt sikre kommunelovens krav til åpne møter. Den sterke skepsisen til streaming og videopptak er veldig naturlig for det gir eksempelvis de folkevalgte en mye høyere terskel til å stille spørsmål, komme med utsagn som kan bli tolket som manglende forståelse og heller ikke gi en aksept for at kunnskaps- og politikkutvikling krever læring og modning over tid. For administrasjonen kan en veldig stram og formell samhandling mellom politisk nivå og administrasjon, innskrenke administrasjonens verktøykasse. Om administrasjonen forsøker å gå inn i litt mer åpne avklaringsprosesser, kan man fort bli møtt med politisk avmålthet og få aktive bidrag. Resultatet kan medføre at administrasjonen vender tilbake til mer formelle rammer, og taperen er samhandlingen og dialogen. Taperen kan også være muligheten for å styrke den politiske rollen som samfunnsutvikler hvor forholdet mellom prosesser, kunnskap, politiske mål og planer som gode styringsverktøy er gjensidig avhengig av hverandre.

Våre funn viser at administrasjonen er ønsket som fasilitatorer, og 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. Dette betyr ikke at kommunedirektørens faktiske og rettslige utredningsplikt opphører. En strategisk plan skal alltid vedtas, og i saksfremlegget skal kommunedirektøren gjøre til kjenne alle relevante økonomiske og administrative konsekvenser. På veien frem dit er det rom for planutvikling hvor det er behov for både fagkunnskap og politisk deltakelse som eksempelvis kan inkludere prosess- og innholdsavklaringer. Kunnskapsgrunnlag må også kunne settes til drøfting i utviklende samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og så blir det administrasjonens oppgave å oppsummere, bearbeide og speile tilbake i nye etterfølgende møter.

For administrasjonens rolleutøvelse representerer uformelle og tverrpolitiske arenaer i strategiske planprosesser et viktig verktøy for samarbeid og dialog. Samtidig krever det en svært taktfull og profesjonell håndtering hvor man må tydelig ha respekt for hva som er politikk og hva som er fag. Dette har flere av de politiske informantene understreket, og det er viktig at kommunedirektøren jobber med denne bevisstheten i strategiske planprosesser hvor administrasjonen kommer nær det politiske ansvarsområdet. I formannskapsbyene er «administrasjonspolitikken» et følsomt område, og i teorien er det lett å bli enige om hva som er politikken ansvar og hva som er administrasjonens ansvar. Det er like fullt ikke like enkelt i praksis. Hva som skjer i strategiske planprosesser blir i stor grad fortolket gjennom kontekst, faglige fremstillinger, personlig fremtoning og samarbeidsklima, og det er viktig at det er en åpen dialog mellom folkevalgte og administrasjon om dette forholdet.

4.3 Læringsspørsmål om samspill og dialog i strategiske planprosesser

Nedenfor presenterer vi noen sentrale læringsspørsmål for hva våre funn kan bety for samspillet mellom politisk og administrativt nivå i strategiske planprosesser. Læringsspørsmålene er oppsummert i en tabell, og vi har valgt å oppsummere tre viktige læringsspørsmålene til hvert hovedfunn vi har presentert overfor.

Hva sier funnene?	Hva er læringsspørsmålene?
Rolleforståelse og rolleutøvelse må bygge på kunnskap og praksis som skaper trygghet for gjennomføring, men også for fornyelse	• Har vi beskrevet spillereglene for gjennomføring av strategiske planprosesser, og har vi lagt særlig vekt på hva dette betyr for politisk og administrativ rolleutøvelse? • Har vi åpenhet for at folkevalgte og administrasjon kan snakke sammen på flere nivåer, og at dette skjer transparent og ryddig? • Administrasjon og folkevalgte er avhengige av hverandre, men har ulike roller å utføre. Opplever vi en jevnbyrdighet i planprosessene?
Tillit og et godt samarbeidsklima forutsetter gjensidig respekt og forståelse for hverandres roller	• Har vi regelmessige tverrpolitiske møtearenaer hvor samarbeidet mellom politisk og administrativt kan drøftes? • Er vi tilstrekkelig oppmerksom på at spenninger mellom politiske grupperinger og/eller mellom politisk og administrativt nivå, kan få administrasjonen til å «trekke seg tilbake»? • Har vi klart å etablere et samarbeidsklima som gjensidig styrker politisk og administrativt nivå?
En breiere kontaktflate fra administrasjonen inn mot politikken må være godt lederforankret	• Bruker vi kommunelovens handlingsrom? • Har vi et plansystem som er godt integrert inn i kommunen som et «konsern» hvor helhet og sammenheng mellom mål, virkemidler og ressurser er avstemt mellom administrative fagområder? • Har vi tilstrekkelig politisk og administrativt prioritet og kapasitet til å utøve ønsket endringsledelse i strategisk planarbeid?
Uformelle arenaer og tverrpolitiske drøftinger i strategiske planprosesser fremmer muligheten for politikkutvikling	• Bruker vi streaming og videoopptak i strategiske planprosesser ukritisk? • Bygges det tilstrekkelig administrativ kompetanse internt til å drive strategiske planprosesser for å understøtte behovet for politikkutvikling? • Har vi rom og metodikk for å sette kunnskaps- og målgrunnlag til drøfting i samspill mellom folkevalgte og administrasjon?

4.4 Storbysitater om samspill og dialog

Sitatene nedenfor forklarer våre funn på en enklere og mer autentisk måte, og skaper forhåpentligvis en større mulighet for innsikt og dybde i dette deltemaet som omhandler samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser.

Folkevalgte

«Må skape en trygghet. Avklare hva vi skal snakke om og hvordan det skal bli brukt. Man kan gå på talerstolen og spørre konkret, men får som regel ikke gode svar i den settingen»

«Det er også litt opp til politikerne å ta opp hva som fungerer og hva som ikke fungerer.»

«Lovverket kan være en obstruksjon i en prosess jf kommuneloven. Viktigere å ikke gjøre feil enn å gjøre det riktig. Folk blir forsiktige, formelle og det tar lang tid»

«Lurer på om folkevalgtopplæringen skulle vært i flere bolker og involvert flere i administrasjon. Når man går inn i ny folkevalgtlæring er man så full av seg selv. Vanskelig å konsentrere seg om det man faktisk skal lære. Aller best om opplæringen knyttes til konkrete prosesser»

Administrasjon

«Nøkkelbegrepet er rolleforståelse, både i kontekst og i endring over tid. Må være tillit mellom politikk og administrasjon»

«Noen ganger vanskelig å være administrasjon. Det er en grensegate mellom administrasjon og politikk, ikke en linje.»

«Vi har kommet godt i vei. Handler ikke bare om hvordan samspillet er mellom administrasjon og politikk, men også hvordan det samarbeides på tvers av det politiske miljøet»

«Vår oppgave er å støtte byrådsleder og sørge for at byrådet har godt beslutningsgrunnlag uten å tråkke over det konstitusjonelle ansvaret hvert byråd har»

5 Samskaping til å forbedre det strategiske planarbeidet

I dette kapitlet starter vi med noen refleksjoner av hvordan samskaping som arbeidsform kan utfordre tradisjonelle planprosesser, og den etablerte samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå. Dette ser vi i lys av samskapingens opphav, ulike typer begrunnelser for mer bruk av samskaping i offentlig forvaltning og hvordan dette utfordrer det representative demokratiet i strategiske planprosesser. Vårt perspektiv er at det representative demokratiet og behovet for styring blir litt «usynlig» i en del av samskapingslitteraturen.

Funnene i kapitlet viser:

1. *De fleste storbyene forstår og bruker samskapingsbegrepet pragmatisk, og har til dels omfattende erfaring med samskapende arbeid ut mot innbyggerne. Storbyene har imidlertid begrenset erfaring med samskapende samhandling mellom politisk og administrativt nivå i strategiske planprosesser*

2. *Storbyene ser at nytten av mer samskapende arbeid mellom politisk og administrativt nivå først og fremst kan hentes ut i tidlig planutviklingsfase. Det er her viktige politiske premisser kan knyttes opp mot målutvikling, kunnskapsgrunnlag og prosessforventninger*

3. *Verktøykassen for samhandling politikk og administrasjon trenger mer innhold. Flere av storbyene formidler at de har en relativt stor verktøykasse knyttet til samskapende aktivitet ut mot innbyggerne, og tilsvarende mangelfull verktøykasse for samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå*

4. *Samskaping kan være med å gi et sterkere politisk eierskap til både planprosesser og planprodukt. Folkevalgte er svært tydelige på at de er mye mer lojale til politiske planer som de opplever av å eie selv. Prosessen frem mot vedtak betyr mye i så måte*

Prosessene for planer etter plan- og bygningsloven er styrt gjennom plan- og bygningsloven og gjennom sterke tradisjoner for rollefordeling mellom det politiske nivået og administrasjon. Planprosesser for planer som ikke utarbeides etter plan- og bygningsloven kan være mindre omfattende, men følger ofte den samme rollefordelingen mellom de folkevalgte og administrasjonen. Bruk av samskaping som arbeidsform i samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjon i strategisk planarbeid, kan utfordre denne rollefordelingen.

I dag er kommunene velferdsstatens viktigste velferdsprodusenter, og storbyene er viktige utviklingsmotorer i sine respektive regioner. Byråkratiet er profesjonelt og bystyrepolitikerne får

ulike former for tids- og pengekompensasjon for å utøve sine folkevalgte verv. Samtidig er samfunnsutviklingen blitt stadig mer kompleks, og ulike perspektivmeldinger taler sitt tydelige språk om at utgiftene øker mens inntektene ikke henger med.

I OECDs erklæring for innovasjon (2019) understrekes det at offentlige må bruke handlingsrommet for å innovere, at ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon og at offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid. I innovasjonsmeldingen (Meld. St. 30 19-20) beskrives kultur for innovasjon gjennom kjennetegnene «*se muligheter og vise retning*», «*lære og endre praksis*», «*utvikle tillit og risikovilje*» og «*sikre samarbeid og involvering*».

Samskaping blir av både regjering Meld. St. 30 (2019–2020), KS og mange kommuner trukket fram som en tilnærming for å bidra til å løse disse utfordringene, bl.a. gjennom at kommunen styrker sin samfunnsutviklerrolle og i større grad vektlegger innovasjon og samarbeid med innbyggere og andre aktører. Dette er også i tråd med FNs bærekraftsmål nr. 17 om samarbeid for å nå de øvrige bærekraftmålene.

Å utvikle kommunenes kompetanse og kapasitet til å innovere, effektivisere og samskape, peker fremover mot en nødvendig fornyelse av kommunal sektor. Store samfunnsendringer nasjonalt og globalt krever endringsevne. For å få dette til er det viktig å rette blikket mot kommunene som organisasjoner, og ikke minst forutsetningene for en tillitsfull og respektfull samhandling mellom folkevalgte og administrasjon. Her foreligger det viktig empirisk og forskningsforankret kunnskap som må ligge som «*samhandlingsgrunnmur*». Skal kommunene lykkes med innovasjon, effektivisering og samskaping, må det kontinuerlig jobbes med sentrale betingelser for god samhandling mellom folkevalgte og administrasjon.

5.1 Samskaping i en kommunal styrings- og medvirkningskontekst

Forskere som har studert samskaping som idé og fenomen peker blant annet på at samskapingsbegrepet har hentet mye inspirasjon fra næringslivet. Innenfor en markedslogikk oppstår samskaping når et konkret produkt tilføres verdi av bruker/konsument, og inngår derved som en (utvidet) del av produksjonskjeden. Et annet perspektiv er å se samskaping som en utviklingsmetodikk som har nært slektskap til aksjonsforskningen. I aksjonsforskningen er forsker og aktør likeverdige partnere, og idealet er at den som kjenner problemene må være aktivt med i en praksisnær forsknings- og forandringsprosess. Man øker innsikten og forståelsen blant aktørene som deltar, og man fremmer en type samskapt læring.

Når det gjelder samskapingsbegrepets opprinnelse er dette på ingen måter nytt. Allerede i St. meld. 29 (2012-2013) blir samskapingsbegrepet forklart slik:

«*Samskaping har et innovativt potensial til å fornye strukturene og endre tjenestenes kvalitet og innhold. En lang rekke utfordringer, som miljøspørsmål, kriminalitet, sosiale problemer og helse, kan ikke løses av offentlig sektor alene. Dette har skapt behov for å utløse andre sosiale krefter i samfunnet og utvikle tilnærminger til kommunal tjenesteproduksjon der de som blir direkte berørt av tjenestene involveres på en mer konkret måte i tjenestenes utforming og implementering*».

KS har fulgt opp med flere utviklingsinitiativ overfor sine medlemmer, og har blant annet utarbeidet håndboka «*La oss gjøre det sammen. Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*», og i denne håndboka vises det til såkalt tykk (co production) og tynn samskaping (co creation). Tykk samskaping anses som en nærmest kontinuerlig samhandlingsprosess fokuserer på likeverdig samarbeid og et mer symmetrisk forhold til makt og styring. Tynn samskaping omfatter de mer ad hoc pregede samarbeidene som kan foregå i kortere tidsperioder og klart definerte utviklingsfaser. Grensene mellom tykk og tynn samskaping er ikke entydige.

Forskeren Jakob Torfing fra Danmark mener eksempelvis at det ikke er samskaping når kommunen sender nesten ferdige løsninger på høring, involverer innbyggere i forprogrammerte prosesser eller flytter oppgaver til private aktører for å spare. I følge Torfing har vi å gjøre med samskaping «*Når to eller flere offentlige og private parter inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere, nye og bedre løsninger*.» Likeverdighet i denne sammenhengen opphever ikke styringsrelaterte maktstrukturer. Det handler heller om at man forsøker å anerkjenne at samskaping tilfører viktige ressurser av offentlig verdi gjennom innovasjonsfremmende og inkludere samhandlingsprosesser. Alle bidrar så godt de kan ut fra sine premisser.

Selv om intensjonen bak ordet er positiv i form av en felles ressursmobilisering, tolkes begrepet ulikt og det fylles med forskjellig meningsinnhold. Nettopp det taler for at begrepet i seg selv er ganske «tomt». Samskaping må med andre ord ses i forhold til opphav, kontekst og formål. Røiseland argumenterer også for at det finnes grader av samskaping, og sier samtidig at norsk lokaldemokrati har praktisert samskapingsprinsipper i forsiktige og mer radikale former helt siden 1950-tallet. Det er med andre ord ikke noe revolusjonerende nytt fenomen, men samfunnsutfordringene og innbyggernes forventninger har endret seg mye på 70 år. Samskaping treffer samfunnsånden, de komplekse samfunnsutfordringene og innbyggere som forventer stadig mer av velferdsstaten.

Den danske forskeren Jens Ulrich har gått enda lenger enn Røiseland i å beskrive hvordan samskaping kan brukes som et gjennomtenkt strategisk virkemiddel. Ulrich sier blant annet at det er mange gode eksempler på at samskaping kan skape verdi for de involverte. Samtidig må kommuner som offentlige organisasjoner være kritiske til når og hvordan det gir mening å invitere til samskaping. Ulrich understreker at det er viktig å tenke nøye gjennom om man skal invitere til samskaping i en initiell fase (definere), i en utviklingsfase (løse og utvikle) eller i en gjennomføringsfase (realisere). Spillereglene må være avklart og det må eksempelvis være en ærlighet på hvilke rammer som finnes i lovgrunnlag, faglige vurderinger og ressursmessige rammer.

Flere kommuneforskere påpeker også på at politikerne må tidligere inn i strategiske utviklingsprosesser, og at den etablerte «timeglassmodellen» må erstattes av en «tannhjulmodell». Vurdering av nødvendig styring og ledelse endres i retning av mer samskaping innenfor rammen av den internasjonale og nasjonale kunnskapsfronten om «governance» der kommunen ses på som et ressurssterkt lokalsamfunn. Både den politiske og administrative rollen blir mer orientert mot å redusere kontroll parallelt med at man styrker et mer åpent og skapende medvirkningsarbeid internt og eksternt. Logikken er at ledelse i større grad må utøves innenfor en tannhjullogikk hvor ledelse «*i prosesser*» blir like viktig og kanskje viktigere enn ledelse «*av prosesser*». I kommunen og ut mot innbyggerne.

I dette prosjektet forklarer deltakende storbykommuner samskapingsbegrepet ut fra konseptet «samskapingskommunen»: «*Samskaping er når ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere utvikler og gjennomfører nye løsninger sammen*». For å forstå samskaping i en politisk og organisatorisk styringskontekst med relevans for strategiske planprosesser, er det viktig å «pakke ut» hva dette faktisk betyr for politisk styring og administrativ ledelse.

Samtidig er det viktig å erkjenne at forskning på samskaping fortsatt er upløyd mark. Særlig gjelder dette samskaping relatert til hvordan styring og «*samskapingsledelse*» mellom politikk og administrasjon kan styrke tverrsektoriell organisasjonslæring, tjenesteutvikling og innovasjon innenfor kommuner som demokratisk styrte organisasjoner. Slik Agenda Kaupang og Asplan Viak ser det utfordres byråkratene og politikerne særlig fra tre kanter i skjæringspunktet mellom styring og samskaping(sledelse) i strategisk planarbeid:

1. ***Plansystem og kompetanse***. Når, hvorfor og hvordan bør samskaping brukes i de strategiske planprosessene, og hvordan kan ordfører (byråd)og kommunedirektør (bydelsleder) sikre at både de politisk og administrativt nivå er i stand til å gjennomføre samskapende prosesser?

2. ***Rolleutøvelse og rolleforståelse***. I åpne medvirkningsprosesser vil folkevalgte måtte innta en mer åpen rolle, og man vil kunne oppleve at det er utfordrende å respondere på behovs- og løsningsbeskrivelser som er i utvikling. Tilsvarende kan fagbyråkratet oppleve at det er utfordrende når forslag til strategiske prioriteringer og løsninger er for svakt forankret i faglig ekspertkunnskap.

3. ***Medvirkning.*** Selv om samskapingens begrunnelse hviler tungt på å frigjøre ressurser, tilføre ny innsikt og sikre bedre løsninger gjennom medvirkning, vil det fortsatt være sånn at politikerne formelt må bestemme. Og medvirkningen må balanseres opp mot det representative demokratiet som ikke bare skal vedta, men som også skal være synlig i skjæringspunktet mellom politikk, fag og innbyggernes behov før vedtak fattes

Samskaping mellom politikk og administrasjon vil også kunne utfordre den tradisjonelle medvirkningen som plan- og bygningsloven legger føringer for, og som også har medvirket til en kommunal medvirkningskultur hvor det eksisterer et mantra om «*jo tidligere innbyggerinvolvering, jo bedre*». Storbykommunene skal gjennom hele planarbeidet sørge for en åpen, representativ og tilgjengelig medvirkningsprosess som omfatter hele lokalsamfunnet. Både organiserte og ikke organiserte interesser skal høres. Tradisjonelle medvirkningprosesser har historisk sett handlet mye om informasjon, dialog og anledning til å gi innspill. Samskaping forsterker medvirkningen gjennom at det legges opp til det noen kaller for «*samproduksjon*». Innbyggere som medvirkere kommer tettere på prosessene og innholdsutformingen i den strategiske planleggingen. Fordelen er åpenbare gjennom at det gis mulighet for å utforme en samfunnsutvikling som i bedre grad treffer innbyggernes behov, frigjør innbyggernes ressurser i møtet med kommunens egne ressurser og skaper større legitimitet til samfunns- og tjenesteutviklingen. Likefult må dette være under forutsetning av relevant representativitet i medvirkningen, noe det spesielt kan stilles spørsmål om i strategiske planprosesser.

Et annet viktig perspektiv som er verdt å ta med i denne sammenhengen, men som ikke skal undersøkes nærmere i dette prosjektet, er hvordan eksterne samarbeidspartnere kan oppleve at samskaping også kan skape «*samrøre*». Eksempelvis har generalsekretæren i Frivillhet Norge uttalt at samskaping pr definisjon er inkluderende, men at samskaping bør være tydelig avgrenset og med klare mål om hva man vil oppnå. Og det må fortsatt være sånn at kommunal tjenesteproduksjon skal kunne kritiseres, selv om man har fått medvirke i ulike åpne prosesser. Ifølge generalsekretæren skal heller ikke frivilligheten ta over kommunal tjenesteproduksjon eller erstattes av kommunal samskaping. Overført til samhandlingen mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser, må en mer samskapende samhandling heller ikke medføre «samrøre». Lover og regler må følges, og så er det store spørsmålet om storbyene er godt nok trent til å bruke det handlingsrommet som faktisk eksisterer.

5.2 Hovedfunn

Nedenfor presenterer vi våre hovedfunn fortløpende, og så oppsummerer vi disse funnene i noen viktige læringsspørsmål. Disse spørsmålene kan anvendes til videre drøfting i storbyene for å kunne anvende mer samskapende metodikk til å forbedre de strategiske planprosessene.

Samskapingsbegrepet brukes og fortolkes ulikt, men både politisk og administrativt nivå har en intuitiv forståelse av samskapingens intensjon. I de fleste storbyene brukes

samskapingsbegrepet pragmatisk. Det har glidd inn i storbykommunenes språkvokabular uten at informantene mener at forståelsen er veldig systematisk avklart opp mot styring, ledelse og strategisk planarbeid. I ytterpunktene finner vi byer som bevisst velger ikke å bruke samskapingsbegrepet og motsatt byer som bruker begrepet aktivt og bevisst i strategisk planlegging. Disse ulike posisjonene inn mot samskapingsbegrepet betyr like fullt ikke at dette skiller storbyenes anvendelse av samskapende arbeid i praksis. Her har mange av storbyene utstrakt erfaring med utprøving av ulike typer samskapende metodikk. Dette samskapende arbeidet retter seg primært mot innbyggerne i ulike typer strategiske planprosesser.

Informantene trekkes også frem en rekke dilemmaer og utfordringer knyttet til samskapingsbegrepet. Noen mener at begrepet rommer alt og ingenting, og at det tilslører at kommunal styring og ledelse i strategiske planprosesser handler om beinharde prioriteringer. Andre mener det er en utfordring at begrepet har sklidd inn i storbyenes omstillings- og planvokabular uten at det er tilstrekkelig avklart hva dette betyr. I tillegg er det en bekymring for at samskaping kan skape samrøre i samspillet og dialogen mellom politikk og administrasjon og at dette kan utfordre både folkevalgtes og kommunedirektørens posisjon.

Utfordringene og dilemmaene til tross; det store bildet er at både folkevalgte og administrasjon er positive til samskaping og et tettere samarbeid i strategiske planprosesser. Det er også gjennomgående stor respekt for hverandres roller, og så er utfordringen at samskaping mellom folkevalgte og administrasjon oppfattes i stor grad som upløyd mark. Av den grunn er det behov for å utvikle både arenaer og metodikk, og avklare samskaping og strategiske planprosesser opp mot kommunenes rolle som samfunnsutvikler, demokratisk arena, tjenesteyter og myndighetsutøver. Flere av storbyene har gode erfaringer med politiske verksteder, og de ønsker å videreutvikle denne «verkstedmetodikken».

Samskaping fremstår som mest relevant i de mer tidlige fasene i strategiske planprosesser. Skal politikken kunne legge viktige premisser for retning, ambisjonsnivå og kunnskapsutvikling, er det nødvendig at folkevalgte kommer inn tidlig i de strategiske planprosessene. For å tydeliggjøre hva dette betyr er det viktig å se på hva strategisk planarbeid består i. Grovt sett mener vi at strategisk planarbeid kan ses i et tredelt perspektiv. For det første handler det om at planfasen fra oppstart til politiske vedtak kan ses på som en viktig leveranse i seg selv. Det er her faget, politikken og nødvendigheten av et godt samspill kommer inn. For det andre kan strategisk planlegging ses på som et virkemiddel for prioriteringer gjennom politiske vedtak, og for det tredje som et verktøy for gjennomføring. Politikken må være tungt inne første og andre fase, og så overtar administrasjonen hovedansvaret for tredje fase og gjennomføring når de to første fasene er tilbakelagt.

Samskapingsmetodikken og arenaer hvor samskaping kan utøves i samspillet mellom folkevalgte og administrasjon, må derfor ta utgangspunkt i tidlige planfaser. Folkevalgte opplever at plansystemet er krevende, og her kan storbyene tidlig i kommunestyreperioden jobbe for å øke politikerne forståelse for plansystem, tidligere planer, gjennomføringsstatus og eventuelt nye planbehov. I tillegg er det flere folkevalgte som ønsker at det beskrives en tydelig avklaring til hvordan politikernes forventes å bidra i det strategiske planarbeidet før det starter opp. Dette er viktig for de politikerne som skal være med, men også for det forankrings- og avstemmingsarbeidet som de politiske representantene må gjøre internt i egne partier underveis. I sentrum for oppstart av et planarbeid finner vi et legitimt kunnskapsgrunnlag som må kunne utfordres, kritiseres og videreutvikles i et samspill mellom politisk nivå og administrasjon. I dette arbeidet er det viktig at administrasjonen unngår for mye bruk av tungt teoretisk/akademisk kunnskap, at prosessene er lett å forstå og at kunnskapsinnhold fremstilles pedagogisk. Folkevalgte har ofte ulik erfaringsbakgrunn, ulik erfaring og ulik tilgang til informasjon i det daglige politiske arbeidet.

Verktøykassen for samhandling politikk og administrasjon trenger mer innhold
Flere av storbyene formidler at de har en relativt stor verktøykasse knyttet til samskapende aktivitet ut mot innbyggerne. Slike aktiviteter kan eksempelvis være metodikk som omtales som folkeverksted, bylab, landsbylaug, gjestebud osv hvor det er naturlig at politikere og administrasjon møter innbyggerne hver for seg og samlet.

Tilsvarende verktøykasse for samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå klarer vi ikke å identifisere ut fra intervjuer og bysamlinger, og svært få informanter som ser mulige synergier mellom det samskapende arbeidet ut mot innbyggerne og samarbeidsforholdet mellom politikk og administrasjon. Like fullt er det noen av informantene som setter ord på behovet for en bredere «*samskapingsmeny*» som kunne rammet inn samspill og dialog mellom folkevalgte og administrasjon i strategiske planprosesser.

Samskaping kan være med å gi et sterkere politisk eierskap til både planprosesser og planprodukt. Folkevalgte er svært tydelige på at de er mye mer lojale til politiske planer som de opplever av å eie selv. Prosessen frem mot vedtak betyr mye i så måte. Ikke bare for folkevalgte, men også for kommunedirektøren. Eksempelvis kan medvirkningsprosesser overfor innbyggerne være ressurskrevende, og ikke alltid understøtte det representative demokratiet og politiske styringsbehov. I samspillet mellom politikk og administrasjon kan uklarhet og for sterkt fagdrevne prosesser «*låse*» politikernes og kommunedirektørens handlingsrom. Folkevalgte kan oppleve avstand og kommunedirektøren blir utfordret på intern koordinering og «*konsernforankring*».



Økt vektlegging av samskapende arbeid mellom politisk nivå og administrasjon bidrar videre til å eksponere en tydeligere gjensidig avhengighet. Dette gjelder både i samhandling som kun omhandler folkevalgte og administrasjon, men også samhandling som involverer folkevalgte, administrasjon og innbyggerne. I samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå er tilgang til arenaer og prosessmetodikk avgjørende. Dette må suppleres med en administrativ tilrettelegging som får frem planens formål, kunnskapsstatus og sammenhengen mot andre strategiske planer.

Inn mot innbyggerne vil det i tillegg være viktig å avklare hvilken rolle administrasjon og folkevalgte skal ha når prosesser drives i samarbeid med innbyggerne og andre gode samarbeidspartnere. Dette må avklares på forhånd. Våre data, og dette gjelder primært fra intervjuene, får frem beskrivelser fra storbyene som viser at noen har klart å avstemme rollene godt i ulike utadrettede planaktiviteter. Når det fungerer, sier de folkevalgte at administrasjonen har hatt en god fasilitatorkompetanse. Det strategiske planarbeidet blir drevet fremover, og folkevalgte ser nytteverdien av at man kommer nær innbyggerne samtidig med at det er en styrke for planproduktet og ikke bare for planprosessenes legitimitet.

De politiske informantene fra storbyene beskriver også utadrettede møter som ikke fungerer like godt. Årsaken er ofte at formål og rolleforståelse mellom politisk og administrativt nivå ikke er tilstrekkelig avklart. Fra folkevalgte kan det eksempelvis være en bekymring for politisk dekobling om administrasjonen blir for fremtredende, og fra administrasjonens side kan man oppleve en

frustrasjon over merarbeid og nytteverdi dersom åpne innbyggerprosesser glemmer av syne allerede tilgjengelig kunnskap, ordinære medvirkningskanaler og eksisterende planer og vedtak.

For å lykkes med det vi vil kalle for en form for styrt samskaping i samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå alene, og mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggerne mer utvidet, sier informantene at det er nødvendig å utfordre den etablerte «timeglassmodellen» i formannskapsbyene. På mange måter kan vi si at det er identifisert et potensial til å vitalisere den politiske styringen gjennom strategiske planprosesser. Dette må understøttes av en romslighet i samarbeidsrelasjonen hvor det må være rom for å tråkke feil. Her spiller det politiske og administrative lederskapet en viktig rolle. Å bli en mer samskapende kommune i strategisk planlegging kan på mange måter ses på som en reise hvor kartet er litt utydelig, og hvor det de nye rutene tråkkes opp av folkevalgte og kommunedirektør/administrasjon i fellesskap. Det må utvikles en kultur som i intensjon og i praksis gir rom for å våge og prøve ut.

5.3 Læringsspørsmål om samskaping til å forbedre strategisk planarbeid

Nedenfor presenterer vi noen sentrale læringsspørsmål for hva våre funn kan bety for samskaping mellom politisk og administrativt nivå i strategiske planprosesser. Læringsspørsmålene er oppsummert i en tabell, og vi har valgt å oppsummere tre viktige læringsspørsmål til hvert hovedfunn vi har presentert overfor.

Hva sier funnene?	Hva er læringsspørsmålene?
Samskapingsbegrepet brukes og fortolkes ulikt, men både politisk og administrativt nivå har en intuitiv forståelse av samskapingens intensjon	• Er samskaping tilstrekkelig forstått og avklart i samspillet mellom politisk og administrativt nivå internt i kommunen (styring og representativitet), og overfor samspillet mellom politisk og administrativt nivå i møte med innbyggerne (mobilisering og legitimitet)? • Har vi systemer/metodikk for å ta stilling til når og hvordan samskaping er mer relevant enn tradisjonelt samarbeid internt og eksternt? • Har vi satt av nok tid og kapasitet til å utvikle samskapende metodikk i relasjonen mellom politisk og administrativt nivå?
Samskaping fremstår som mest relevant i de tidlige fasene i strategiske planprosesser	• Har administrasjonen tilstrekkelig fasilitator- og prosesskompetanse til å drive strategisk planarbeid i tidlige planprosesser? • Får folkevalgte tidlig i kommunestyreperioden en veiledning/opplæring i kommunens plansystem, tidligere planer, gjennomføringsstatus og eventuelt nye planbehov? • Må det utvikles en ny verktøykasse for samskapende plansamarbeid mellom politisk og administrativt nivå, eller kan metoder og verktøy også videreutvikles basert på erfaringer fra samskapende aktivitet ut mot innbyggerne?
Samskaping kan være med å gi et sterkere politisk eierskap	• Hvordan oppleves politisk lojalitet til strategiske planer? Er lojaliteten og eierskapet sterkere til strategiske planer som gjelder for kommunestyreperioden?

til både planprosesser og planprodukt	• Kan det være slik at omfattende medvirkningsprosesser overfor innbyggerne ikke nødvendigvis understøtter det representative demokratiet og politiske styringsbehov? • Anvendes allerede tilgjengelig kunnskap, vises det til eksisterende planer og vedtak, og vet man om eksisterende medvirkningskanaler når samskapende prosesser gjennomføres internt og eksternt i kommunene?

5.4 Storbysitater om samskaping til å forbedre det strategiske planarbeidet

Sitatene nedenfor forklarer våre funn på en enklere og mer autentisk måte, og skaper forhåpentligvis en større mulighet for innsikt og dybde i dette deltemaet som omhandler samskaping til å forbedre det strategiske planarbeidet.

Folkevalgte

«Det som er helt fraværende er viktige strategiske drøftinger. Må ikke munne ut i vedtak. Trenger tid og sted til å diskutere.»

«Skal jeg som ung politiker orke å være med videre må vi politikere få anledning til å være samfunnsutviklere»

«Vi beveger oss i et landskap som vi ikke har vært i før. Vi må tåle litt kaos. Viktig at vi vet hvorfor vi gjør det»

«Man tror at ting er forankret, men oppdager at det er jo ikke forankret i det hele tatt. Og denne erfaringen var utgangspunktet – hvordan skal politikerne eie det?

Administrasjon

«Det er stort rom for at politikken i større grad kan legge premisser»

«Vi har tatt samskaping på alvor. Det er jo en risiko, tradisjonelt sett har politikerne sine kontaktnett ut i blant innbyggerne – og de ønsker nok fortsatt det»

«Vi ønsket politikerne tett på og ved roret i hele prosessen. Administrasjon som sekretariat. Det endte opp med «normalprosessen». Utredet og så kunne politikerne ta stilling til. Delaktighet i prosess, kan ses på som en trussel mot politisk handlefrihet i etterkant»

«Vi må skape en forståelse også andre veien, til de som er med i innspillsprosessene, at politikk dreier seg om å prioritere og at ikke alle får sine ønsker løst»

6 Strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser

I kapitlets innledning kommenteres interessenter, ressursbruk og planer som et viktig virkemiddel for å innfri nasjonale, regionale og lokale mål. Det vises til betydningen av å ha et velfungerende plansystem, og en samfunnsdel som et strategisk forankringspunkt for andre strategiske planer herunder en tydelig kobling til handlings- og økonomiplan.

I problematiseringen av effektive planprosesser belyser vi forutsetningene for planutvikling, og planer som gode styringsverktøy. Dette ses også i lys av omfanget av strategiske planer, sammenhengen mellom dem og behovet for å ha en gjennomtenkt «revisjonsmetodikk» før og ved oppstart av ny kommunestyreperiode.

Funnene i kapitlet viser:

1. *Politisk eierskap til planer sikrer et bedre styrings- og gjennomføringsgrunnlag for både folkevalgte og storbyenes administrasjon*

2. *Storbyene er svært opptatt av medvirkning, men er samtidig opptatt av at den er tilstrekkelig balansert sett i lys av det representative demokratiet*

3. *Nødvendig å ha et velfungerende kommunalt plansystem som understøtter god sammenheng fra kommuneplanens samfunnsdel, via andre strategiske planer til oppfølging i handlings- og økonomiplan*

4. *Folkevalgte opplever storbyenes plansystemer og virkemåte som et krevende og komplekst område. Flere folkevalgte formidler at det tar en kommunestyreperiode å bli fortrolig med storbyenes plansystemer, og det er mest utfordrende for deltidspolitikere og folkevalgte uten politisk erfaring fra tidligere*

5. *Strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser krever færre strategiske planer. Det er et gjennomgående fellestrekk blant et stort flertall av folkevalgte og administrasjon at de er bekymret for det store planvolumet.*

For å belyse ambisjonen om strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser er det først viktig å erkjenne at kommunen skal innfri flere viktige samfunnsmål. Helt overordnet skal kommunene ivareta et firedelt oppdrag gjennom å være en demokratisk arena,

tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Kommunene må derfor arbeide for et velfungerende lokaldemokrati, gode og relevante tjenester for innbyggerne, åpen og lovmessig myndighetsutøvelse og en samfunnsplanlegging som både ivaretar økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft.

Planer er i så måte et viktig virkemiddel for at kommunenes knappe ressurser kan brukes effektivt og målrettet for å innfri nasjonale, regionale og lokale politiske mål. I utviklingen av planer utfordres kommunene og deres politikere, byråkrater, profesjonelle fagfolk, viktige samarbeidspartnere og ikke minst innbyggerne. Sammen skal alle disse interessentene finne ut av hva, hvorfor, hvordan og når, og planprosessene inkluderer viktige elementer av styring, organisasjonsutvikling og medvirkning. Her ligger det også interessemotsetninger, dilemmaer og selvmotsigelser. Tidligere statsminister Syse sa en gang at «*vi politikere er mot summen av alt vi er for*», og med det erkjennes det at det finnes økonomiske begrensninger i hva man kan gjøre. I tillegg vil nok en kommunedirektør – i et rent organisasjonsperspektiv – også tenke på hva organisasjonen mener er faglig tilrådelig og har evne og forutsetninger til.

6.1 Strategisk plansystem og strategiske planer som styringsverktøy

Mange kommuner har utfordringer med å få til koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen. Årsakene til dette er flere[2], men mye er knyttet til samfunnsdelen i seg selv:

- Skal både trekke opp de lange linjene og gi føringer for økonomiplanen i valgperioden
- Må komme tidlig i valgperioden, men planprosessene blir ofte for tunge og lange
- Hva er riktig medvirkning tilpasset dette plannivået – forholdet til det representative demokratiet?
- Flere dokumenter og prosessledd etter plan- og bygningsloven før samfunnsdelen kan vedtas
    - Planstrategi
    - Planprogram for samfunnsdelen
    - Prosess for samfunnsdelen
- Mange har vanskelig med å forstå hva planstrategien og planprogrammet er, og skille de fra samfunnsdelen. Dette gjelder både parlamentariske byer, formannskapsbyer og andre kommuner
- Systemet trenger forenkling dersom samfunnsdelen skal kunne utvikles som et godt politisk styringsverktøy

En konsekvens av manglende samfunnsdel som har tydelige politiske satsinger for valgperioden, kan være at økonomiplanen «trer inn i» samfunnsdelens funksjon og gir/fastsetter overordnede mål og satsinger. Økonomiplanen er en plan for økonomisk prioritering og gjennomføring, og skal i henhold til kommunelovens §14-4 vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Det vil si føringer som er lagt i politisk vedtatte strategiske planer.

6.2 Effektive planprosesser

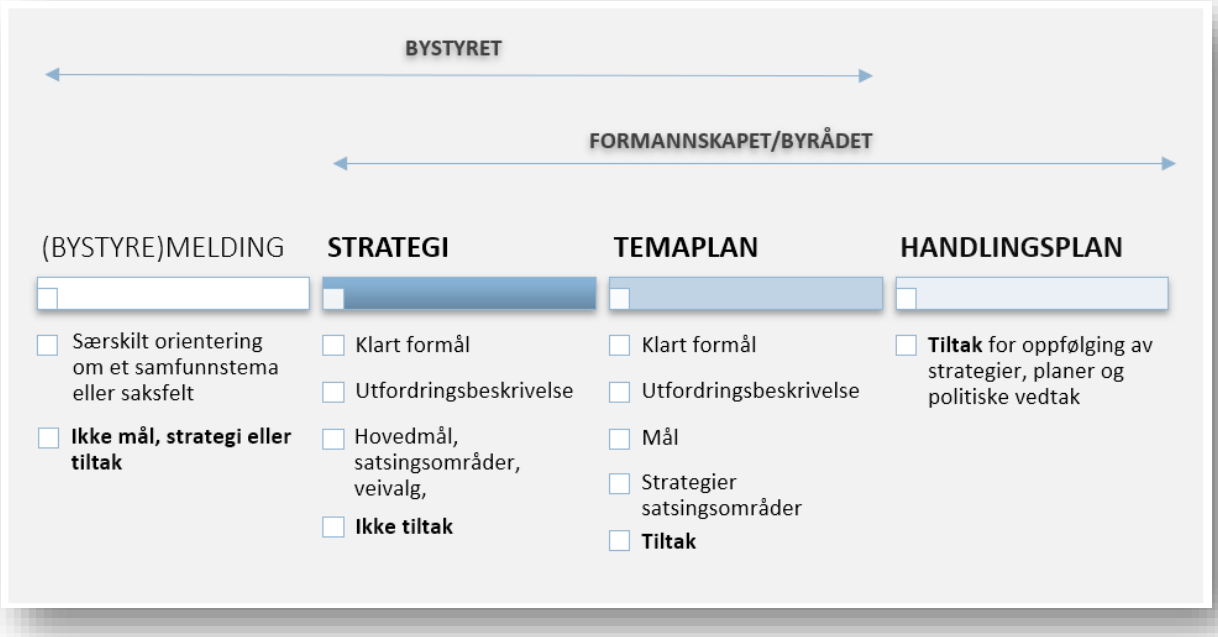
I UIAs rapport «*Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*» skriver forfatterne følgende:

[2] *Presentert for KMD 24.09.2019 i oppfølgingen av FoU prosjektet Storbyenes samfunnsplanlegging*

«*Forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen kan representeres som DNA-et, en spiralformet dobbelttråd (heliks) med en vindeltrappstruktur. De er adskilt, men har mange møtepunkter / kontaktflater, og jobber sammen. Sammen er de litt som kommunens «DNA»: Deres samarbeid gjør (skaper) kommunen slik den er*.»

Denne treffende beskrivelsen av forholdet mellom folkevalgte og det administrative nivået inkluderer både et prosessuelt og materielt perspektiv. Det er ikke tilstrekkelig at det konkrete «*planproduktet*» peker i riktig retning og blir faglig tilfredsstillende. Prosessen frem mot ferdigstillelse er også en viktig forutsetning for forankring, eierskap og mulighet for å skape en god overgang fra politiske ord til administrativ handling. Dette tilsier at det er i de ulike møtepunktene den samskapende utviklingskraften mellom folkevalgte og administrasjonen utvikles og forløses, og dette aktualiserer igjen behovet for en større verktøykasse for å regissere og lede strategiske planprosesser.

Omfanget av planer på tema og sektornivå er stort i byene. Kartleggingen i prosjektet om storbyenes samfunnsplanlegging[3] viste at helse, omsorg, sosial og velferd samt miljø, klima og samferdsel er de temaområdene som har flest politisk vedtatte samfunnsplaner. I det samme prosjektet pekte informanter på at det brukes en rekke ulike begreper som strategier, temaplaner, strategiplaner, program, meldinger og handlingsplaner. Informantene i byene oppfatter gjennomgående den ulike bruken av begrepene som vanskelig, og bestillingen av planer kan bli uklare. I prosjektets vurderinger ble det trukket et skille mellom strategier og temaplaner ved at det i temaplanprosesser også utvikles tiltak, mens det ikke gjøres i strategiprosesser. Et av flere viktig formål med et mer stringent hovedinnhold i strategi, temaplan og handlingsplan er å forenkle bestillinger av planer, og kommunikasjonen mellom bestiller og planutfører. Tilbakemeldinger fra informanter viste at bestillingene kan være uklare.



Figur 13: Plansammenheng. Storbyenes samfunnsplanlegging, Asplan Viak 2018, KS-FOU

I prosjektets anbefalinger ble det lagt vekt på at byene bør utvikle og/eller synliggjøre et tydeligere hierarki for strategier, temaplaner og handlingsplaner. Et tydeligere hierarki kan gi bedre oversikt og grunnlag for politisk styring, redusere planbehovet og gjøre det enklere å håndtere forholdet

[3] *KS-FoU Program for storbyforskning, Storbyenes samfunnsplanlegging (Asplan Viak 2018)*

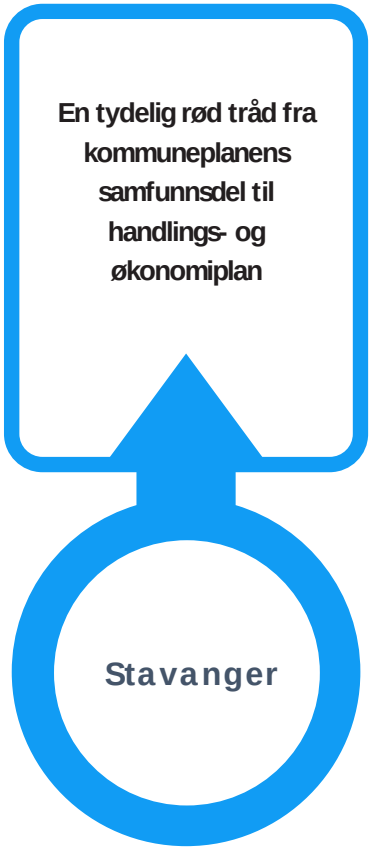
mellom tidligere vedtatte og nye planer. En overordnet strategi eller temaplan for et samfunnsområde bør alltid gis full revisjon når den trenger endring. Det vil si den avløser tidligere plan som utgår og derved bør fjernes fra byenes primære «*planlister*». Det bør også fremgå av bystyrets vedtak hvilke planer/deler av planer som vedtaket erstatter.

Prosjektet konkluderte med at byene har et potensiale for å utvikle bedre system og struktur for samfunnsplanleggingen på tema- og sektornivå som også kan forenkle den politiske styringen gjennom:

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

6.3 Hovedfunn

Nedenfor presenterer vi våre hovedfunn fortløpende, og så oppsummerer vi disse funnene i noen viktige læringspunkter. Disse læringspunktene kan anvendes til videre drøfting i storbyene for å kunne utvikle strategiske planer som bedre styringsverktøy og medvirke til mer effektive planprosesser.



Politisk eierskap til planer gir økt styrings- og gjennomføringskraft. Det er et tydelig funn at politisk eierskap til planer sikrer et bedre styrings- og gjennomføringsgrunnlag for både folkevalgte og storbyenes administrasjon. Folkevalgte fra alle byene har minst én eller flere planer som de har et sterkt eierskap til. Fellesnevneren for eierskapet er at de har fått lagt inn viktige politiske premisser tidlig i planprosessen. Mange folkevalgte er også ærlige på at de ikke har oversikt over alle kommunens strategiske planer, og de sier at de heller ikke er like lojale til strategiske planer som er vedtatt av tidligere kommunestyrer. Samtidig peker samfunnsdelen seg ut som den strategiske planen som i særlig grad folkevalgte har et sterkest forhold til. Videre viser våre data at storbyene er opptatt av at det skal være sammenhenger mellom planene. Det er et gjennomgående trekk at de fleste storbyene opplever at de har et godt plansystem, men det kan likevel være slik at det kan være utfordringer knyttet til sammenheng mellom planer. Her er det flere folkevalgte som mener at administrasjonen har en viktig oppgave å beskrive eventuelle målkonflikter og generell inkonsekvens i selve planarbeidet og i konkrete saksfremlegg.

Et interessant funn blant flere folkevalgte er at de identifiserer et behov for å bli spurt om hva de opplever av utfordringer knyttet til kommunens plansystem, aktuelle planer og generelt om hvordan samarbeidet oppleves i strategiske planprosesser. Her ligger det en invitt til administrasjonen som kan gi viktig kunnskap for administrativ planlegging og tilrettelegging/opplæring av folkevalgte. Å fremskaffe denne innsikten kan både brukes i folkevalgtopplæringen og i forbindelse med ulike typer strategiske planprosesser. Videre er det flere folkevalgte som understreker at planer vedtatt av eksisterende og tidligere kommunestyrer må

være lett tilgjengelige. Når det gjelder muligheter for forankring og involvering i strategiske planprosesser, foretrekker både politisk og administrativt nivå fysiske møter fremfor digitale. Digitale møter fungerer godt til informasjon og enklere avklaringer, men er mindre egnet til prosesser som krever større grad av interaksjon.

God medvirkning er viktig, men de politiske premissene må komme først. Alle storbyene er opptatt av at medvirkning er viktig, men det stilles samtidig spørsmål ved om den er representativ og målrettet nok. Særlig i formannskapsbyene kan bred medvirkning i tidligere planfaser utfordre mulighetene til å legge politiske premisser for planinnholdet. Dersom ikke politiske premisser kan legges inn tidlig i kunnskaps- og målutviklingen, vil det være administrasjonen som i stor grad legger innholdspremissene for medvirkningen ut mot innbyggerne. Resultatet kan bli at folkevalgte kommer sent inn i prosessen, og at man blir henvist til å spikke detaljer fremfor å ha tatt noen politiske hovedgrep før medvirkningsprosessene startet.

I de parlamentariske byene kan det ligge politiske føringer fra byrådsplattformen ved at strategiske planer er omtalt. Utfordringen i de parlamentarisk styrte byene er først og fremst knyttet til forankringen opp mot bystyret. Dette gjelder kanskje i særlig grad samfunnsdelen hvor byrådsplattformene kan ses på å være den politiske konkretiseringen av samfunnsdelen.

Flere av storbyene oppfatter at medvirkningsprosessene er omfattende både i forhold til tids- og ressursbruk. Alle anerkjenner viktigheten av medvirkning, men alle byene uavhengig av styringssystem stiller spørsmålstegn ved om den er tilstrekkelig legitim sett i lys av det representative demokratiet. Videre utløser omfattende medvirkningsprosesser en deltakelsesutfordring for deltidspolitikere som gjerne har full jobb ved siden av det politiske vervet. Både heltids- og deltidspolitikerne er opptatt av dette, og er bekymret for et A og B-lag. Noen snakker til og med om et politisk C-lag.

Nødvendig å ha et velfungerende kommunalt plansystem som understøtter god sammenheng mellom storbyenes mål, virkemidler, ressursbruk og resultater



Våre data tilsier at de fleste storbyene opplever at de har orden i eget hus. Mange byer har jobbet over tid med det kommunale plansystemet, og noen viktige målsettinger har blant vært å sikre plansammenheng, felles planforståelse og et plansystem viser en tydelig sammenheng mellom strategiske planambisjoner og en handlings- og økonomiplan som følger opp med ressurser og tiltak. Flere av byene har blitt nye kommuner fra 1. januar 2020, og Drammen, Stavanger, Kristiansand og Trondheim har brukt muligheten for å bygge ny kommuneidentitet gjennom strategisk planarbeid. Storbyene har valgt litt ulike strategier helt fra å nullstille alle temaplaner til en mer forsiktig fornyelse. Alle storbyene deler like fullt samme ambisjon om viktigheten av bred mobilisering, sikre inkludering og bygge noe nytt som forener innbyggerne i kommunen.

Mange av storbyene erkjenner at veien fra samfunnsdelen til handlings- og økonomiplan fortsatt har et uforløst potensial, og storbyene trekker også opp andre utfordringer. Noen av disse utfordringene kan knyttes til at det ikke gis nok oppmerksomhet på å melde tilbake resultater fra selve plangjennomføringen, både underveis og som et sluttresultat. Dette er et interessant funn sett opp mot at mange av storbyene oppfatter at det er sterke drivkrefter politisk og administrativt som presser frem nye planer. For folkevalgte kan en ny plan innenfor et område signalisere politisk handlekraft og prioritering, og fra administrasjonens side vil det alltid være sterke fagkrefter som vil konkurrere om faglig synlighet, ressurser og politisk oppmerksomhet. Storbyene trenger derfor å balansere utvikling av strategiske planer ut fra tre dimensjoner: 1. Plandrivere fra politisk og administrativt nivå 2. Et plansystem som ikke bare viser struktursiden, men også i mye større grad resultatsiden.3. Balansering av statlige forventninger til planer. Det er behov for at folkevalgte får bedre resultatdata, og utarbeidelsen av disse må være et administrativt ansvar. Dette krever også kapasitet og kompetanse, og dette må synliggjøres i samspillet mellom politisk og administrativt nivå. Våre data gir oss ikke grunnlag for å si om strategiske planer først og fremst drives frem av folkevalgte eller administrasjon, og kanskje er dette et sidespor å diskutere også. Hovedutfordringen ligger heller i hvordan folkevalgte og administrasjon sammen kan sikre en best mulig planbalanse mellom planutvikling, plangjennomføring og planresultater.

Strategisk planlegging og storbyenes plansystemer fremstår som et komplekst område for folkevalgte. Gjennom intervjuer og videre verifisert gjennom bysamlinger, er det et klart funn at folkevalgte opplever storbyenes plansystemer og virkemåte som et krevende og komplekst område. Flere folkevalgte formidler at det tar en kommunestyreperiode å bli fortrolig med storbyenes plansystemer, og det er mest utfordrende for deltidspolitikere og folkevalgte uten politisk erfaring fra tidligere. Her har folkevalgtopplæringen er uforløst potensial, men også storbykommunene selv kan tidlig i kommunestyreperioden jobbe for å øke politikerne forståelse for plansystem, tidligere planer, gjennomføringsstatus og eventuelt nye planbehov. Folkevalgte sier at det er behov for å få innsikt i hvilke strategiske planprosesser de skal inn i tidlig i kommunestyreperioden, og hva som kreves. Det er også mange folkevalgte som fremhever

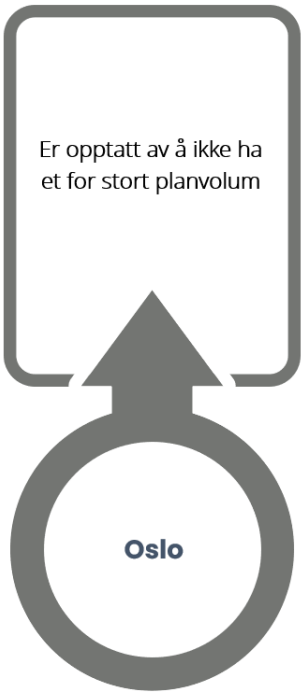
partienes selvstendige ansvar for å skolere egne politikere på dette område, og slik sett støtte administrasjonen i dette opplæringsarbeidet. Et felles trekk i folkevalgtes tilbakemeldinger er behovet for å gjøre planarbeidet praksis- og kontekstnært uavhengig av om det er formell folkevalgtopplæring eller opplæring i regi av storbyenes administrasjon.



Fra administrasjonens side, og særlig fra storbyenes strategiske ledere, legges det vekt på at plansystemet må ses i lys av storbykommunenes «*konsernarbeid*». Administrasjon trenger et tydelig konsernblikk som sikrer en godt koordinert og samhandlende organisasjon overfor folkevalgte. Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for at strategiske plansaker er faktisk og rettslig utredet, og som etter kommuneloven skal sikre effektiv, bærekraftig og en tillitsvekkende tjenesteutvikling og forvaltning. Sammenhengen mellom retning, mål og virkemidler og ressurser er helt sentralt i strategisk planarbeid, men storbyene er også store driftsorganisasjoner som skal levere lovpålagte velferdstjenester hver eneste dag. Av den grunn må sammenhengen mellom mål, virkemidler og ressurser løfte blikket over det strategiske planarbeidet, og plassere dette i et perspektiv hvor det må være god sammenheng mellom kommunene som lokaldemokratisk arena, samfunns- og tjenesteutvikler og myndighetsutøver. Sagt på en litt annen må det sikres en balanse mellom strategiske målarbeid og de lange linjer i strategiske planprosesser, og de dag til dag forventningene som kommunene skal innfri overfor sine egne innbyggere.

Strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser krever færre strategiske planer. Det er et gjennomgående funn blant et stort flertall av folkevalgte og administrasjon at de er bekymret for det store planvolumet. Storbyer som har forsøkt å redusere antall strategiske planer, har paradoksalt nok endt opp med flere strategiske planer, og dette må ses opp imot de drivkreftene som vi har omtalt i tidligere. Samtidig burde det være mulig å redusere antall strategiske planer all den tid både folkevalgte og administrasjon er tydelig på at planvolumet er for stort. Det store spørsmålet er bare hvordan dette kan gjennomføres.

Et for stort planvolum utfordrer på mange områder. For det første er det en bekymring knyttet til det å ha oversikt over alle de vedtatte og gjeldende strategiske planene. Dette er både et rent strukturelt og pedagogisk anliggende, men også et anliggende relatert til å sikre at administrasjonen har denne oversikten selv. I forlengelsen av dette er det flere som kommenterer



at det kan eksistere målkonflikter mellom planene som ikke er adressert, og at summen av ambisjonsnivå ikke er forenlig med tilgjengelige ressursrammer og kapasitet. For det andre opplever både folkevalgte og administrasjon at det er lav lojalitet til politiske planer som tidligere kommunestyrer har vedtatt, og flere setter ord på og erkjenner at det er behov for en kultur for en større planlojalitet. Større grad av planlojalitet kan eksempelvis forsterkes gjennom at resultater fra vedtatte planer i større grad blir synliggjort underveis og som et sluttresultat. For det tredje opplever spesielt folkevalgte det som en styringsutfordring at planutvikling tar lang tid, og ergo kan det representative demokratiet oppleve et styringstap hvor det blir mer krevende å gjennomføre politiske prioriteringer. For det fjerde krever det ofte mye kapasitet og ressursbruk å utarbeide strategiske planer, og dette gjelder særlig for planer som har en lovregulert medvirkningsplikt ut mot innbyggerne.

Et tilbakevendende tema og funn fra intervjuer og bysamlinger er viktigheten av politisk eierskap til de strategiske planene. Politisk sett vil det alltid være uenighet om hva som er riktige prioriteringer, men uavhengig av politisk parti er folkevalgte svært opptatt av eierskap. Det ser ut som om at her ligger nøkkelen til politisk lojalitet, og at her ligger også nøkkelen til at planene blir fulgt opp med ressurser og etterspørsel av resultater. I intervjuene får vi opplyst at storbyene har alt fra ca 70 strategiske planer til langt over 100 strategiske planer, og et spørsmål som tvinger seg frem er derfor om folkevalgte opplever et sterkt politisk eierskap til disse planene. Hvordan har det blitt jobbet med disse i prosess, og har folkevalgte fått anledning til å påvirke viktige premisser i utformingen av planene? I intervjuer og på bysamlingene er det flere som også tar til orde for å utvikle et plansystem som viser planenes gjensidige avhengighetsforhold både i lay out og tekst. Dette kan gjøre det lettere å se sammenhenger, ha oversikt og også en større lojalitet til de planene man har, fornyer og utvikler som nye planer.

Både folkevalgte og administrasjon ønsker at det må være politisk kraft bak en plan. I formannskapsbyene må administrasjonen legge til rette for politikkutvikling i kombinasjon med å ha en sterk fagrolle. Dette er en krevende balansegang for både politikere og administrasjon, og det må skje innenfor en konsensustradisjon hvor både mindretallet og flertallet skal få sammen muligheter til å bidra. Administrasjonen har et stort ansvar for å sikre politisk eierskap og handlingsrom, men må ha drahjelp fra folkevalgte. I de parlamentariske byene er byrådsplattformen lagt som politisk premiss for utvikling av strategiske planer. Innenfor begge de politiske styringsmodellene etterlyses en forsterket satsing på folkevalgte som samfunnsutviklere.

For å skape denne politiske kraften i strategisk planarbeid, kan det derfor være viktig å se strategiske planprosesser i tre overordnede operasjoner hvor samspillet mellom politikk og administrasjon skreddersys til disse fasene. Å utvikle en plan, å styre på en plan og å gjennomføre en plan kan få frem hvor den politiske og administrative tyngden i det strategiske planarbeidet bør ligge. Å utvikle en plan og styre på en plan er primært en politisk oppgave, og å gjennomføre en plan er primært en administrativ oppgave. Administrasjonens oppgave i de to første fasene blir å gi folkevalgte muligheten til å legge politiske premisser tidlig i planprosessene, og en reell mulighet til å styre på om vedtatte mål blir nådd. I tredje fase blir administrasjonens oppgave å gjennomføre, men også sikre tilstrekkelig underveis- og sluttvurdering som gir folkevalgte trygghet på at ønsket politikk blir utført.

6.4 Læringsspørsmål om strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser

Nedenfor presenterer vi noen sentrale læringsspørsmål for hva våre funn kan bety for strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser. Læringsspørsmålene er oppsummert i en tabell, og vi har valgt å oppsummere tre viktige læringsspørsmålene til hvert hovedfunn vi har presentert overfor.

Hva sier funnene?	Hva er læringsspørsmålene?
Politisk eierskap til planer gir økt styrings- og gjennomføringskraft	• Er strategiske planer godt nok forankret i sittende kommunestyre? • Har administrasjonen identifisert og forstått hva folkevalgte opplever av utfordringer knyttet til kommunens plansystem, og helt spesifikt hvordan folkevalgtes forventes å bidra i konkrete planprosesser? • Forklarer administrasjonen eventuelle målkonflikter og eventuelle inkonsekvenser mellom planer overfor folkevalgte og hvordan skal dette i så fall gjøres?
God medvirkning er viktig, men de politiske premissene må komme først	• Har det representative demokratiet tilstrekkelig påvirkning når medvirkningsprosessene blir omfattende? • Vurderes grad av medvirkning opp mot behovet for innarbeiding av politiske premisser før medvirkningen starter? • Har vi erfart at folkevalgte kommer for seint inn i de strategiske planprosessene med risiko for at dette reduserer planens politiske styringslegitimitet?
Nødvendig å ha et velfungerende kommunalt plansystem som rammes inn av en organisatorisk konserntenkning	• Hvordan kan vi sikre en god balanse mellom planutvikling, plangjennomføring og tilbakemelding av resultater i samspillet mellom politisk og administrativt nivå? • Har vi en praksisnær tilnærming til vårt eget plansystem i folkevalgtopplæring og i forberedende planarbeid tidlig i kommunestyreperioden? • Har vi god sammenheng mellom kapasitet til å drive samfunnsplanlegging, og vår egen rolle som velferds- og tjenesteutviklere?
Strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser krever færre strategiske planer	• Har vi for mange strategiske planer? Hvorfor? Hvorfor ikke? • Viser vårt plansystem planenes nivå og gjensidige avhengighetsforhold i både lay out og tekst? • Har vi tilstrekkelig politisk kraft bak våre strategiske planer, og hvor har vi et uforløst potensial knyttet til å utvikle planer, å styre på planer, gjennomføre planer og synliggjøre resultatene fra planer?

6.5 Storbysitater om mer effektive planprosesser og strategiske planer som bedre styringsverktøy

Sitatene nedenfor forklarer våre funn på en enklere og mer autentisk måte, og skaper forhåpentligvis en større mulighet for innsikt og dybde i dette deltemaet som omhandler mer effektive planprosesser og strategiske planer som bedre styringsverktøy.

Folkevalgte

«Jeg er opptatt av at politikerne skal komme på banen tidligere – før vi får planutkastet – vanskelig å tygge noe som nesten er ferdig. Med tettere samhandling, så er det enklere for oss å se det hele bildet, forstå utfordringene og gjøre bedre beslutninger»

«Gjelder å komme over i en tenkemåte der du må skjønne at planer er et verktøy. Syns egentlig opplæringen i plansystemet er litt dårlig»

«Mange saker kunne hatt en tydeligere innramming. Fint å være åpen i en innledende fase, men de veldig åpne prosessene skal mye til for å hanke inn – ulik forståelse for hvor vi skal ende opp. Blir sittende å spikke på detaljer på noe som skulle vært overordna»

«Jeg prøver å være knallhard på at KPS er kommunens overordnet plan. Jobbet masse med forståelse av at dette er det viktigste styringsdokumentet. Brukt lang til på å få modnet denne forståelse politisk og administrativt»

Administrasjon

«Tilhenger av færre planer. Planene er for mye idealbilde, ofte drevet fram av administrasjonen»

«Det store paradokset er et politikerne skal styre målene, mens administrasjonen skal ta virkemidlene. Mens det er administrasjonen som prøver å legge inn måldiskusjonene til politikerne»

«Avgjørende med tydelig ledelsesmessig eierskap, eid av linja, ikke bare en planavdeling. Å lykkes med strategiske planprosesser handler i høyeste grad om ledelse»

«Når man prøver nye ting, er det fort gjort å bli usikker på roller, kan bli misforståelse etc. God dialog mellom politikk og administrasjon er en klar forutsetning for at strategiske planprosesser kan gjennomføres på andre måter» .

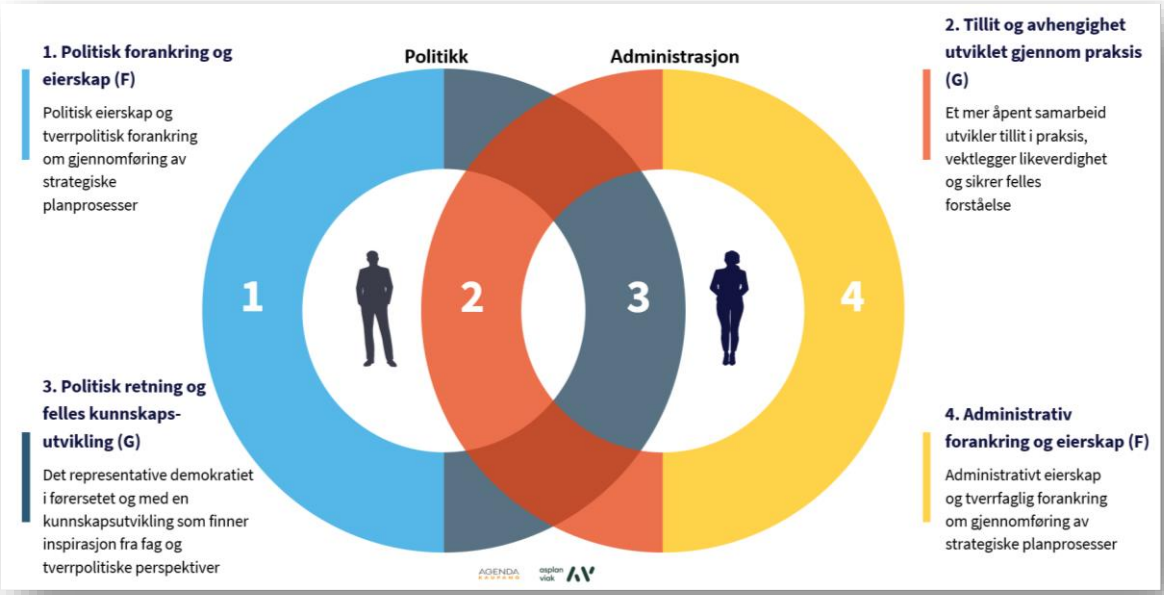
7 Anbefalinger

I dette storbyprosjektet har vi undersøkt hvordan det er mulig å utvikle strategiske planer som bedre styringsverktøy og mer effektive planprosesser. Tilnærmingen har vært å utforske hvordan samspill og dialog mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser oppleves, og hvordan samskaping kan brukes til å styrke arbeidet med strategiske planprosesser. Vår vurdering er at mer bruk av samskaping i strategiske planprosesser utfordrer samspill og dialog mellom folkevalgte og administrasjon, men det er ikke snakk om et dramatisk «paradigmeskifte». Kanskje det er mer riktig å kalle det for en naturlig evolusjon hvor kommunal styring, ledelse og samfunnsplanlegging utfordres av raske samfunnsendringer og et mer «samskapende» samfunn. Dette er også i tråd med Røiselands budskap om at norske kommuner har drevet med ulike former for samskaping helt siden 1950-tallet.

Bruk av mer samskaping tilsidesetter ikke de grunnleggende forutsetningene for et konstruktivt samarbeid mellom folkevalgte og administrasjon, ei heller kravene til en effektiv og tillitsfull forvaltning, retning på samfunnsutviklingen og gode tjenester for innbyggerne. Det som sannsynligvis er mest krevende er hvordan det politiske og administrative lederskapet i fellesskap klarer å utvikle politisk styring og kommunen som organisasjon når rollene, samspillet, forventningene og kompetansebehovet endres. Her er det naturlig å se til begrepet «kommune 3.0» som mange kommuner har tatt i bruk som et begrep for å beskrive den samskapende kommunen, men på samme måte som «kommune 1.0» - formynderkommunen og «kommune 2.0» - servicekommunen, må den nye samskapingskommunen investere mye tid og krefter på å bli en samskapingskommune.

7.1 Anbefaling 1: Bruk av samskaping mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser krever støtte fra øverste politiske og administrative ledelse

I kapittel fire har vi tidligere omtalt at det krever kapasitet å lede kapasitet. Å drive frem endringer i store og komplekse kommuneorganisasjoner er avhengig av et strategisk nivå som har kapasitet til å lede. Sentral empiri fra endringsledelse viser at det er de øverste lederne som har størst påvirkningskraft overfor de ansatte når det er snakk om viktige organisatoriske veivalg som berører hele virksomheten. Tilsvarende gir det størst effekt når det er de nærmeste personallederne som sammen med sine ansatte omsetter de organisatoriske endringsmålene til et «hvordan». Slik bygges kapasitet i skjæringspunktet mellom det strategiske og det mer operative nivået. Overført til ambisjonen om å bli en mer samskapende kommune, betyr dette at både ordfører og kommunedirektør på strategisk nivå må vise vei for å bygge en sterkere samskapingskompetanse i egne rekker. Dette vil igjen kunne bane i vei for at styrke forutsetningene for og gevinstene av samskapende arbeid i praksis, og denne sammenhengen har vi vist i sirkelmodellen (figur 14) nedenfor:



Figur 14: Forutsetninger for og gevinster av samskaping

Modellen viser at politisk og administrativ ledelse, fra hvert sitt ståsted, må sikre eierskap og forankring i det strategiske planarbeidet. Dette er det vi omtaler som «*forutsetninger for*» samskaping. Når dette er på plass, vil man kunne høste gevinstene av det samskapende arbeidet gjennom:

- Tillit og avhengighet utviklet gjennom praksis
- Større grad av opplevd likeverdighet og felles forståelse i planarbeidet
- Felles kunnskapsutvikling og politisk retningsdefinering
- Tverrpolitisk mobilisering

Storbyene har gjennom intervjuer og bysamlinger langt på vei anerkjent at alle disse gevinstene er noe man ønsker å realisere i samspillet mellom politisk og administrativt nivå i de strategiske planprosessene. Hvordan er man mer usikre på, og dette er også helt naturlig gitt lovmessige rammebetingelser, nasjonale føringer og et lokaldemokratisk styringssystem bygget på mangeårige tradisjoner.

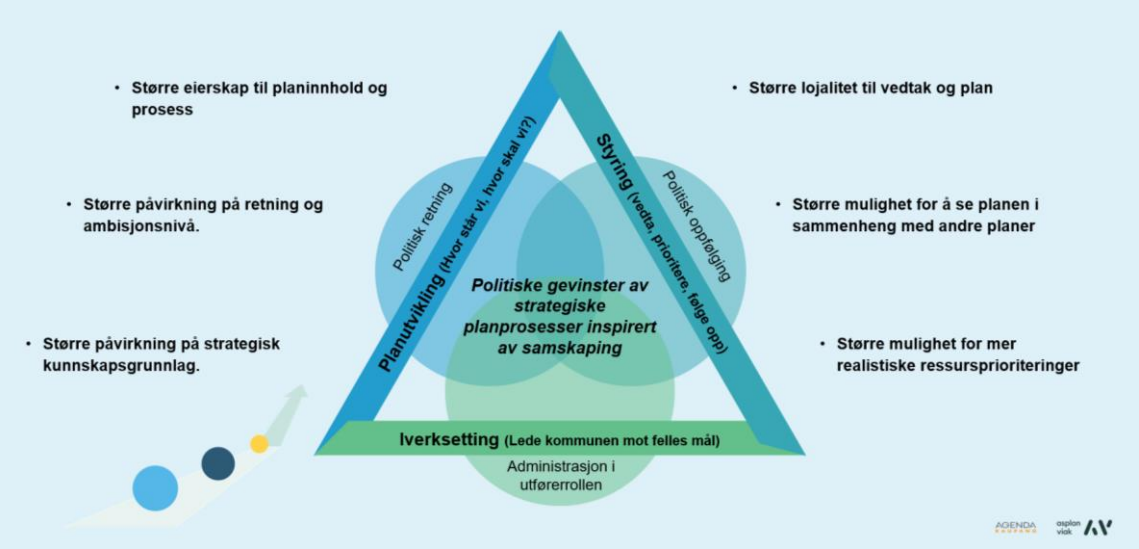
Særskilt om de politiske gevinstene av samskaping

Usikkerheten knyttet til «*hvordan*» ta i bruk med samskapende metodikk i strategiske planprosesser, kan bidra til at man ikke klarer å se hele det politiske gevinstbildet ved å utvide handlingsrepertoaret i strategiske planprosesser. I dette storbyprosjektet har vi fått mange historier og innspill som legitimerer betydningen av mer samskapende planprosesser. Samtidig klarer vi ikke å se at noen av storbyene har etablert et omforent strategisk målbilde av hvilke politiske gevinster det representative demokratiet kan oppnå av mer samskapende planarbeid. Dette tror vi er helt avgjørende for at etablert planpraksis og «*timeglassmodell*» kan videreutvikles. Av den grunn vil det være viktig at storbyene jobber med å etablere et klart gevinstbilde (hvorfor) i kombinasjon med samskapende metodeutvikling og utprøving (hvordan).

I dette storbyprosjektet har tilbakemeldingen fra intervjuene og bysamlingene i stor grad handlet om samspillet mellom politisk og administrativt nivå i utviklingen av strategiske planer. Dette handler eksempelvis om erfaringer fra oppstart av planarbeid, hvordan konkrete planprosesser ses i sammenheng med storbyenes overordnede plansystem, hvordan strategiske planprosesser forløper fra initiell fase til vedtak og hvordan politisk og administrativt nivå håndterer sine roller i denne prosessen. Samtidig har dette storbyprosjektet også gitt oss mye relevant informasjon om hva dette kan bety for den politiske planstyringen, og administrasjonens muligheter for å gjennomføre planen.

Det fremstår som et tydelig funn at hvordan strategiske planer utvikles betyr mye for politisk eierskap og lojalitet til planer, og for administrasjonens side fremstår det som en klar fordel å ha tydelig politisk støtte når planene skal gjennomføres. En slik støtte vil eksempelvis være verdifull for budsjettprioriteringer, for kommunedirektørens helhetlige virksomhetsstyring fra strategisk til operativt nivå og for kommunikasjon med innbyggerne om hva som er de politiske prioriteringene.

Erfaringene og vurderingene fra storbyene tilsier at gevinstene av mer samskapende planarbeid kan knyttes til både planutviklingsfasen frem til vedtak og for den mer styringsrelaterte fasen der folkevalgte skal vedta, prioritere ressurser og følge opp planmålene. De politiske gevinstene i de ulike tidsfasene har vi beskrevet i figur 15 nedenfor:



Figur 15:Politiske gevinster ved mer samskapende planprosesser

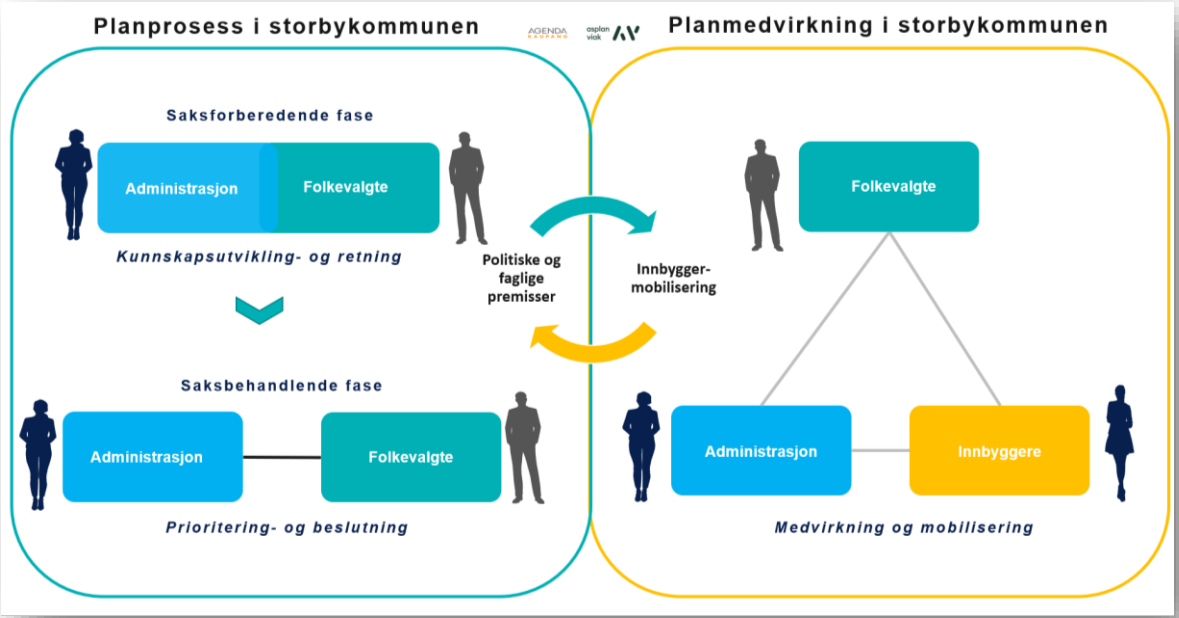
På planutviklingssiden viser modellen at de politiske gevinstene vil være knyttet til større eierskap til planinnhold og prosess, og større påvirkning på kunnskapsgrunnlag, retning og ambisjonsnivå. Det representative demokratiet settes i førersetet, og planforankringen bygger på reell involvering. I forlengelsen av denne utviklingsfasen følger styringsfasen hvor planer skal vedtas, ressurser skal prioriteres og politiske ambisjoner skal følges opp overfor administrasjonen som utførere og innbyggere som velgere. En involverende og godt forankret planprosess inspirert av samskaping vil kunne bidra til større lojalitet til vedtak og plan, større mulighet for å se de strategiske planene i sammenheng og med en ressursbruk som er avstemt mot ambisjonsnivå. Et større eierskap til planene og mer realistiske ressursprioriteringer kan også være viktige drivere for å unngå for mange planer.

7.2 Anbefaling 2: Sikre bedre involvering av folkevalgte i tidlig planfase

Historisk sett har samhandling mellom politikere og administrasjon i strategiske planprosesser i vært preget av at politikerne er involvert i oppstarts- og sluttfasen. Dialogen styres gjennom kommunedirektøren i formelle møter, gjennom at administrasjonen utarbeider planer basert på offentlig tilgjengelige vedtak og at politikerne sitter med den formelle makten. På den annen side har administrasjonen den faglige "ekspertmakten".

Overføring av prinsippene i samskapingsmetodikk til denne tradisjonelle samhandlingen reiser grunnleggende spørsmål om forståelsen av samskaping som konsept i kommunal planlegging. Eksempelvis hva som skal til av administrativ og planfaglig tilrettelegging for at politikerne faktisk skal kunne ta samfunnsutviklerrollen? Hva er gode arenaer, metoder og nødvendig innsikt for å bringe inn politikken kommunestyret gikk til valg på? Hva krever dette av politisk og administrativt nivå i det saksforberedende og saksbehandlende arbeidet i strategisk planlegging?

Om samskaping som konsept i kommunal planlegging skal kunne utvikles videre, mener vi at hovedfunn i dette prosjektet tilsier at det må jobbes for å få enda bedre sammenheng mellom det interne og eksterne planarbeidet. Det representative demokratiet må få mer plass på bekostning av veldig åpne og frie medvirknings- og høringsprosesser, og dette kan skje på et tidlig planstadium. Folkevalgte trenger å få mulighet til å definere politisk retning og aktivt delta i strategisk kunnskapsutvikling. Dette forholdet ønsker vi å vise med figur 16 nedenfor:



Figur 16: Planprosesser i et internt og eksternt perspektiv

Sett i lys av kommunelovens forarbeider om saksbehandlingsregler får dette som konsekvens at folkevalgte kan trekkes nærmere inn i det saksforberedende arbeidet på et tidlig planstadium. Kommunedirektøren skal fortsatt ivareta sin faktiske og rettslige utredningsplikt, men vil i større grad kunne dra veksler på folkevalgtes innspill i ulike typer planprosesser.

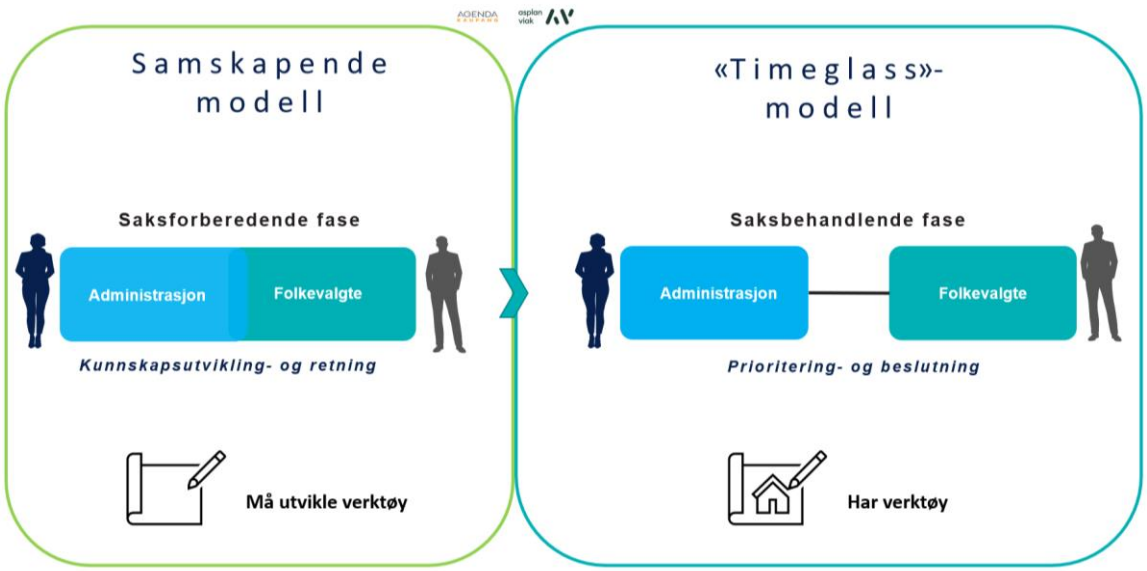
I forarbeidende til kommuneloven redegjør kommunelovutvalget for at det ikke er noe prinsipielt i veien for at folkevalgte deltar i saksforberedende arbeid. Om så skjer må det skje i full offentlighet. Det er kun kommunedirektøren som kan utføre saksforberedende arbeid unntatt offentlighet i

formannskapsbyene, og i de parlamentarisk styrte byene er ikke saksopplysninger offentlig før de er oversendt fra byrådet til bystyret. Modellen ovenfor viser at den interne planbehandlingen i storbykommunene kan skje i to faser hvor den første er saksforberedende og den andre er tradisjonelt saksbehandlende. I begge fasene er det administrasjonen som har hovedansvar for prosess og planforberedelser/planfremlegg. Ut fra vår modell tilsier dette at etter planforslaget først går ut i en åpen medvirkningsfase etter at det har fått en politisk profil.

Storbyene som er med i dette prosjektet sier alle at de har erfaringer med samskapende arbeid ut mot innbyggerne. Hvorvidt man kaller dette arbeidet for samskaping varierer, men den uttalte praksisen i byene fremstår mer lik og gjenkjennbar enn begrepsbruken. I tillegg viser våre funn at metoder og erfaringer fra samskapende arbeid i liten grad er konseptualisert og praktisert i samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Siden strategiske planprosesser og strategiske planer som bedre styringsverktøy i sin natur handler om politikkutvikling og politikkgjennomføring, er vår tilnærming i dette prosjektet at samskapingen mellom politikk og administrasjon og mellom storbykommunene og innbyggerne, må styres. Den politiske fargeleggingen gir ingen begrensninger i bruk av samskapende metodikk sammen med innbyggerne og andre aktører, men tar med seg noen viktige premisser fra det representative demokratiet inn i de åpne medvirkningsprosessene.

Behovet for å få det representative demokratiet tydeligere inn i en tidlig planfase, må også ses opp imot hvilke interesser de åpne medvirkningsprosessene først og fremst ivaretar. I Norge har vi en valgdeltakelse på ca 65 og 77 prosent for henholdsvis kommune/fylkestingsvalg og stortingsvalg (19/21). Store deler av den stemmeberettigede befolkningen benytter seg ikke av stemmeretten sin. La oss si at denne fordelingen i beste fall gjør seg gjeldende i storbykommunenes medvirkningsprosesser, kan vi i hvert fall fastslå at ikke alle stemmer blir hørt. Mer medvirkning gjennom samskaping vil derfor i seg selv ikke løse dilemmaet knyttet til innbyggerrepresentativitet. Dette taler for at samskapingen ut mot innbyggerne bør komme etter at det er lagt føringer fra det representative demokratiet. De valgte representantene samarbeider med egen administrasjon om å legge noen politiske premisser før medvirkningen og den eventuelle samskapingen sammen med lokalsamfunnet starter. Dette er reelt sett situasjonen i de parlamentariske byene fordi byrådsplattformen vil ligge til grunn for de strategiske planprosessene.

Om vi isolerer venstresiden i modellen ovenfor, og konsentrerer oss om «planprosess i storbykommunene», kan vi rette oppmerksomheten mot hvordan samspill og dialog mellom politisk og administrativt nivå kan la seg inspirere av samskaping. Dette har vi vist med modellen (figur 17) nedenfor:



Figur 17: Strategisk planlegging inspirert av samskaping

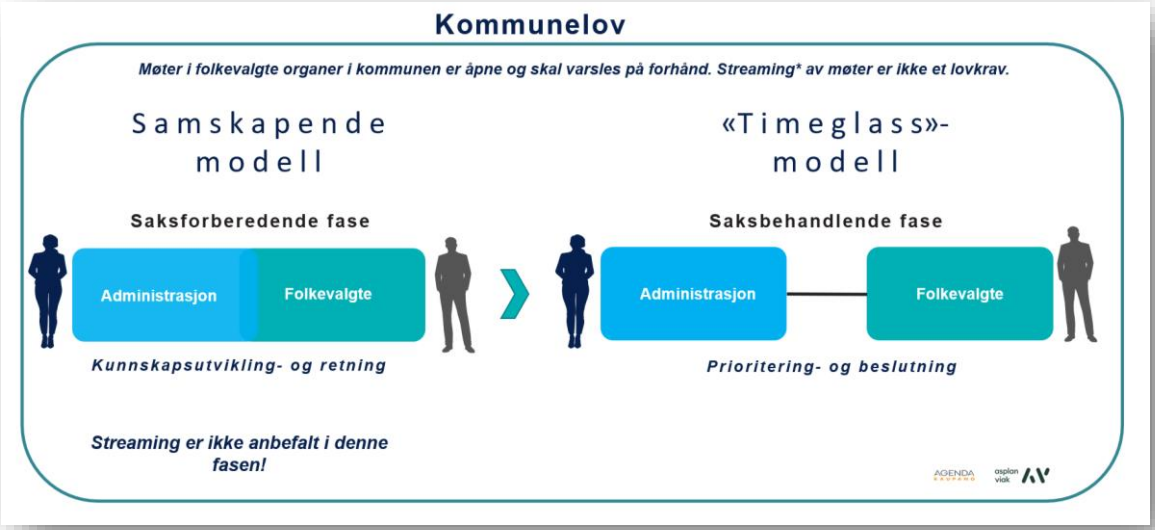
Den tidlige planfasen handler i stor grad om å sette kunnskapsgrunnlag til drøfting, og gi folkevalgte muligheter for involvering, teste ut egen forståelse og begynne et målorientert planarbeid. Administrasjonen er i en saksforberedende prosess, og kan eksempelvis ha behov for å ha en dialog om planstatus, redegjøre for påbegynt kunnskapsgrunnlag, vise til politiske vedtak og andre parallelle planprosesser med mer. Som vi har omtalt tidligere i dette kapitlet, er det i denne fasen man i praksis kan utvikle tillit og avhengighet, sikre tverrpolitisk mobilisering og oppleve større grad av opplevd likeverdighet og felles forståelse i planarbeidet. Arbeidsfasen er i sin natur samskapende, og derfor har vi kalt denne planfasen for en «samskapende modell». Flere av storbyene i dette prosjektet har eksempelvis erfaring med politiske verksted i denne fasen. Samtidig er storbyene åpne på at den metodiske verktøykassen er relativt slunken, og man er også bekymret for rolleblanding.

Ved å trekke et billedlig skille, men også vise en sekvensiell avhengighet, mellom en «*samskapende modell*» og en tradisjonell «*timeglass*»-modell i strategisk planlegging, bør det være mulig å unngå en bekymring for rolleblanding. I tillegg får man rettet søkelyset på hva slags kompetanse og metodikk politisk og administrativt nivå må utvikle i den samskapende modellfasen. Denne omtaler vi nærmere i delkapittel 7.4 nedenfor. Den tradisjonelle «*timeglass*»-modellen har storbyene betydelig erfaring med, og det er her kommunedirektørens faktiske og rettslige utredningsplikt trer inn. Gjennom det samskapende samarbeidet i en tidlig planfase, vil administrasjonen kunne få mange verdifulle innspill fra folkevalgt nivå. Dette vil kunne gjøre planarbeidet mer politisk treffsikkert parallelt med at kommunedirektøren ivaretar sin faglige utredningsplikt. Skulle det være motsetninger mellom politiske innspill gitt i den samskapende fasen, og faglige vurderinger gitt i den saksbehandlende fasen, er det uansett folkevalgte som har det siste ordet.

7.3 Anbefaling 3: Styrk kompetansen i samskapende planarbeid blant folkevalgte og administrasjon

I forlengelsen av det vi mener er et behov for mer utforsking av samskapende metodikk mellom politisk og administrativt nivå, er det naturlig å se på den politiske og administrative rolleutøvelsen i strategiske planprosesser. For administrasjonens del vil faglig ekspertkunnskap alltid være viktig, men som vi har beskrevet tidligere i denne rapporten må kompetanse også inkludere et nødvendig kommunedirektørblikk. Selv om storbyene er store og komplekse organisasjoner, er det viktig å jobbe for at kommuneorganisasjonen henger sammen internt. Videre er det viktig at administrasjonen kan være med å fasilitere og drive strategiske planprosesser slik at politikerne kan bli spilt gode i mer åpne utviklingsprosesser og gjennom saker som er faktisk og rettslig utredet.

Underveis i prosjektet har det også dukket opp prinsipielle innspill som berører forholdet til kommuneloven. Det er en uttalt bekymring hos flere av storbyene at lovverket kan være til hinder for mer samskapende arbeid mellom politisk og administrativt nivå. Vår tilnærming til denne bekymringen er at det bør være mulig å kombinere ønsket om mer samskapende arbeid i de strategiske planprosessene parallelt med kravene til åpenhet, saksforberedelse og saksbehandling. Dette har vi illustrert i figur 18 nedenfor:



Figur 18: Strategisk planlegging sett i lys av kommunelov

Utgangspunktet for modellen er åpenhet om møter og dokumenter, men dette betyr ikke nødvendigvis at møter må streames. Det er ikke et lovkrav om streaming med mindre det blir definert som et såkalt digitalt fjernmøte, og det stilles krav om åpen streamingtilgang for alle. Våre funn viser også tydelig at streaming virker hemmende på møtedeltakerne og undergraver samskapingens intensjon. Strategiske planprosesser krever stor grad av læring og modning.

Offentliggjøring av møter, utarbeidelse av møteprotokoll og oppsummering av administrasjonen må skrives og gjøres offentlig på vanlig måte. Når planprosessen går over fra den mer saksforberedende fasen til den mer saksbehandlende fasen, trer de mer formelle sidene av den kommunale styringsmodellen frem. Politikerne leder møtet, og administrasjonen stiller med oppklarende spørsmål eller orienteringer ved behov.

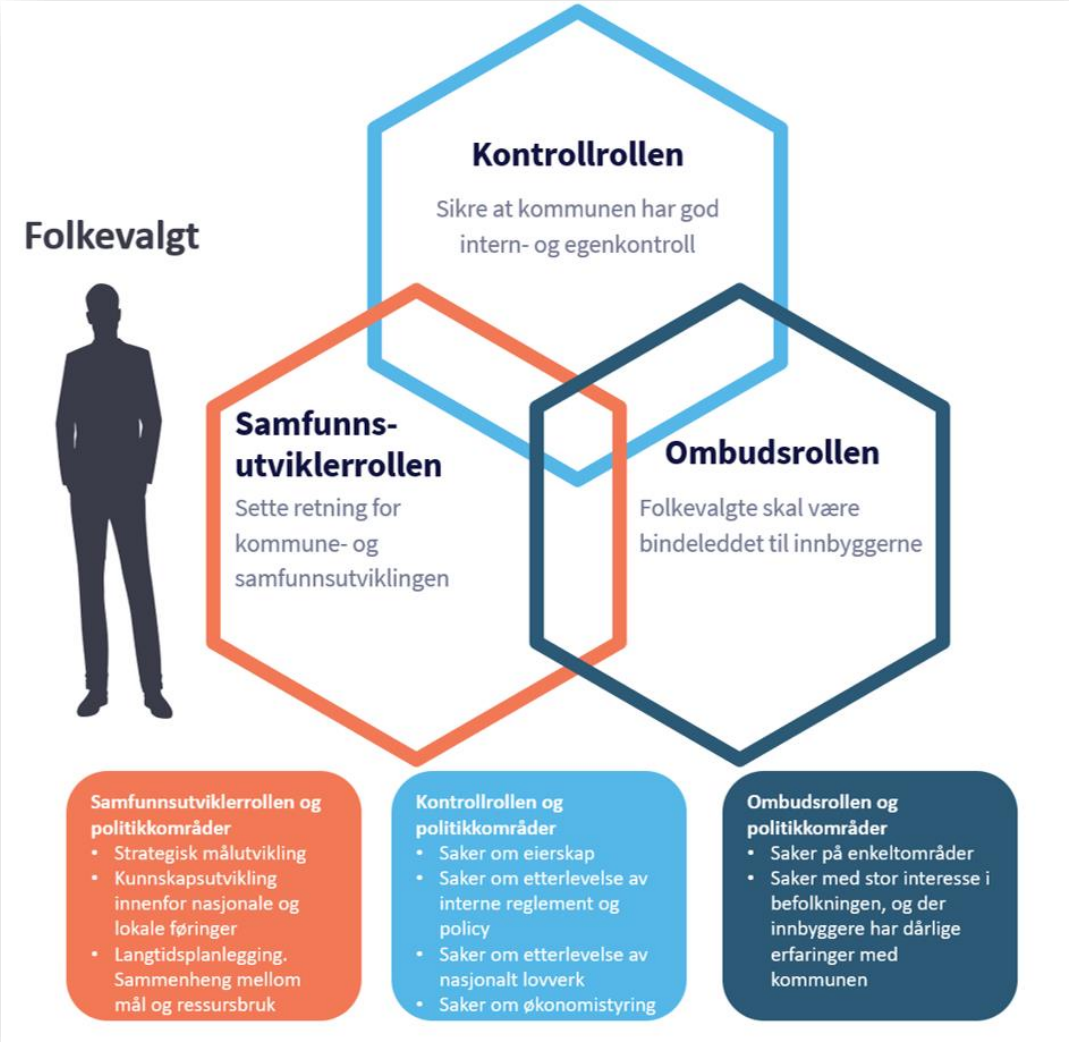
Både politisk og administrativt nivå i storbyene har solid kompetanse og bred erfaring med å håndtere den saksbehandlende fasen. Resultater fra dette storbyprosjektet viser imidlertid at det ønskelig å utvide folkevalgtes og administrasjonens kompetanse i de mer åpne og mer samskapende prosessene, og for folkevalgtes del blir samfunnsutviklerrollen en viktig nøkkel for å få dette til. Dette får også direkte følger for administrasjonens arbeid og kompetanse.

Som vi har omtalt tidligere i kapittel fire er det det vanlig å dele den politiske rollen i en ombuds- og styringsrolle. Helt kortfattet handler ombudsrollen om folkevalgtes bindeledd til innbyggerne, og styringsrollen handler mest om politisk lederskap, styring og kontroll. Alle disse rollene er mer eller mindre aktivert i strategiske planprosesser. Strategiske planprosesser vil potensielt berøre mange innbyggere, og folkevalgte må gjennom sin valgte representasjon vise hvordan innbyggernes interesser ivaretas. Innbyggerne har også en lovfestet rett til medvirkning når strategiske planer utvikles innenfor rammene til plan- og bygningsloven. I styringsrollen må folkevalgte sette dagsorden, fordele ansvar, beslutte og følge opp.

Samfunnsutviklerrollen i strategiske planprosesser handler mye om å sette politisk retning og være lojal mot retningen som er satt. Videre handler det om å jobbe kunnskapsbasert, langsiktig og kunne se kompleksiteten i avveininger mer enn å utøve enkeltsakspolitikk. Det er ikke slik at dette må tas til inntekt for at det ikke skal være rom for å være opptatt av enkeltsaker, for dette ligger i politikkens natur. Og politikkens iboende dynamikk, hvor politisk markering er viktig, er det heller ingen som vil til livs. Det som like fullt problematiseres er behovet for en mer tydelig

samfunnsutviklerrolle i strategiske planprosesser, og hvor man erkjenner at det ikke finnes en «*quick fix*» og at gode løsninger kan finnes på tvers av de partipolitiske skillelinjene. Ut fra våre data vil vi si at vi har størst belegg for å si at dette behovet er mest artikulert i storbyer som styres etter formannskapsmodellen.

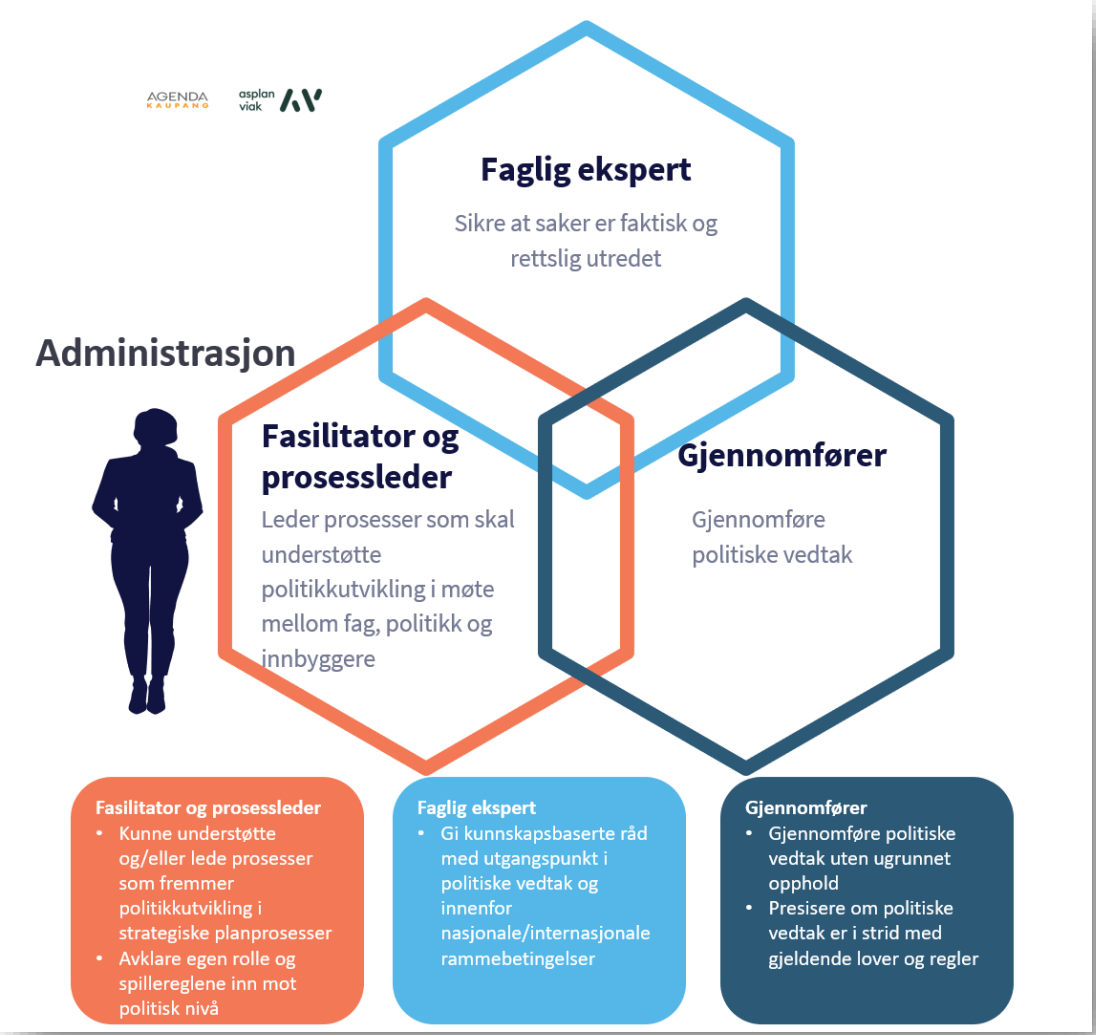
Ut fra det som er sagt hittil har vi laget noen enkle modeller som viser hva slags kompetanser både politisk og administrativt nivå bør styrke i tillegg til de mer klassiske rolleforventningene innenfor kommunal styring, ledelse og planlegging. For folkevalgte har vi laget følgende figur:



Figur 19: Folkevalgte trenger å styrke samfunnsutviklerrollen

Modellen viser en tredelt rolleprofil for folkevalgte, og hvor de klassiske rolleforventningene er tegnet i lyseblå og mørkeblå farge. Kontrollrollen og ombudsrollen vil alltid være viktig for folkevalgte innenfor en lokaldemokratisk styringsmodell, men i strategiske planprosesser viser dette prosjektet at det er nødvendig å styrke samfunnsutviklerrollen. Ikke på bekostning av de to første, men det politiske repertoaret bør utvides for å styrke det politiske nærværet i strategiske planprosesser. De typiske saksområdene som beskrives under hver rolle er ikke ment å være uttømmende, og formålet er først og fremst å tydeliggjøre at det å bekle samfunnsutviklerrollen krever en annen type kompetanse enn ombuds- og kontrollrollen. Som samfunnsutvikler blir det eksempelvis svært viktig å sette politisk retning gjennom målutvikling, og være en mer aktiv prosessdeltaker i tidlige planfaser.

Tilsvarende, for at folkevalgte skal kunne ta en mer tydelig samfunnsutviklerrolle, bør det også skje en kompetansemessig utvidelse på administrativ side. I tradisjonell planlegging skal administrasjonen være faglige eksperter, og man skal gjennomføre politiske vedtak så raskt de lar seg gjøre etter at vedtaket er fattet. Dette er tydelig forankret i kommuneloven. I dette prosjektet ser vi at en styrket samfunnsutviklerrolle hos folkevalgte forutsetter en av fasilitator- og prosesslederkompetanse hos administrasjonen tidlig i planprosessene. Dette har vi forsøkt å illustrere i figur 20 nedenfor:



Figur 20: Administrasjonen trenger å styrke egen fasilitator- og prosesslederkompetanse

En styrket fasilitator- og prosesslederrolle innebærer blant annet å kunne lede tverrpolitiske verksted mellom folkevalgte og administrasjon, videreutvikle kunnskapsgrunnlag sammen med folkevalgte, lede prosesser mellom innbyggere, folkevalgte og administrasjon og bruke denne kunnskapsutviklingen i ulike typer orienteringer og saksfremstillinger som er relevant i strategiske planprosesser. Folkevalgte i dette prosjektet fremhever at det er særlig viktig at administrasjonen oppfattes som politisk nøytral og profesjonell når man utøver fasilitator- og prosesslederrollen. Bekymringen for «administrasjonspartiet» finnes i alle storbyer. Dette må ikke tolkes som om administrasjonen ikke kan komme med faglige innspill og vurderinger. Administrasjonen bør komme med faglige innspill når påkrevet og ønskelig, og det handler om å kunne gå inn i politisk styrte prosesser med god rolleforståelse og evne til å forstå hva som er politikk og hva som er fag.

Hvorvidt det skal være fageksperter som også skal bekle rollene som fasilitatorer og prosessledere, eller om dette skal være en «faguavhengig» profesjonskunnskap, er det ikke lett å stille seg helt kategorisk til. Å både kunne faget og lede prosesser er utvilsomt en styrke, for da har man et mye større repertoar å spille på, og man kan lytte og forstå på andre måter enn de som ikke har faglig dybdekunnskap. Samtidig kan det vanskelig kreves at alle fageksperter også skal være gode prosessledere. Det mest realistiske er nok at man har begge typer kompetanse i egne rekker, og at man kompetansemessig utfyller hverandre.

7.4 Anbefaling 4: Ta i bruk modell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping

Med bakgrunn i dette storbyprosjektets hovedinnretning og behovet for å utvide samspillet mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser, introduserer vi en hovedmodell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping. Hovedmodellen er generell i den forstand at den gjelder både strategier og temaplaner for samfunnstema eller sektorer og kommuneplanens samfunnsdel som storbyenes viktigste strategiske plan. Det legges videre til grunn at samfunnsdelen skal kunne kobles til økonomiplanen i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og kommuneloven. Det innebærer at samfunnsdelen må legge til grunn det nye kommunestyrets politikk.

Figuren inkluderer tre hovedelementer og bygger på forutsetningene som er lagt tidligere i denne rapporten:

1. **Strategisk kunnskapsgrunnlag med tilpasset medvirkning**
2. **Samskapende fase politikk og administrasjon**
3. **Saksbehandlende fase med medvirkning og offentlig ettersyn**



Figur 21: Strategisk kunnskapsgrunnlag med tilpasset medvirkning, samskapende fase politikk og administrasjon og utvikling av strategisk planforslag og medvirkning

7.4.1 Strategisk kunnskapsgrunnlag med tilpasset medvirkning

Det strategiske kunnskapsgrunnlaget må tilpasses om planen er en strategi eller temaplan for samfunnstema eller sektorer (klima, næring, skole, helse og mestring, kultur mm.) eller kommuneplanens samfunnsdel. For strategier og temaplaner for samfunnstema og sektorer vil det

oftest kreves tidlig medvirkning og utredninger for å gi et godt grunnlag for tidlig involvering av folkevalgte etter at politisk bestilling og mandat for planarbeidet er gitt.

For kommuneplanens samfunnsdel stiller dette seg annerledes. Der er i praksis «mandatet» gitt gjennom plan- og bygningsloven, politikken som kommer ut av valgresultatet og nye nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen. Politikken skal følgelig også danne et viktig grunnlag for medvirkning, og kunnskapsgrunnlaget må være bredt og gi et tydelig utfordringsbilde for kommunen. Eksisterende kunnskap som er løpende utviklet gjennom utredninger, analyser, statistikk, brukerundersøkelser, ulike former for løpende innbyggermedvirkning samt dialog med berørte myndigheter og nye nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen, vil derved være det sentrale strategiske kunnskapsgrunnlaget for samfunnsdelen i en normalsituasjon. Det vil ikke være hensiktsmessig med annen type medvirkning som vil kreve prosesstid i innledende planfase.

Normalsituasjon vs særskilt situasjon for samfunnsdelen

I flere av byene har det vært kommunesammenslåing, og samfunnsdelen er brukt som arena for å bidra til å bygge felles identitet for den nye kommunen. I disse prosessene har medvirkning en annen og mer utvidet kommuneidentitetsbyggende rolle, og er mer omfattende i alle planfaser for samfunnsdelen. Det kan også tenkes andre situasjoner der kommunen er i en særskilt situasjon når samfunnsdelen revideres.

Det er viktig å skille denne type særskilte situasjoner fra normalsituasjonen for kommunen der samfunnsdelen systematisk er koblet til valgperiodene.

Nytt format på medvirkning for samfunnsdelen

Medvirkning står sentralt i alle planprosesser og er tungt nedfelt i all planlegging etter plan- og bygningsloven. I alle byene har informantene vært opptatt av medvirkning, men det pekes også på utfordringer knyttet til representativitet i medvirkningen og det representative demokratiets rolle knyttet til samfunnsdelen spesielt. Det blir også framhevet at strategiske planer trenger et utvidet kunnskapsgrunnlag som ikke fanges opp gjennom medvirkningsprosesser med ulik grad av representativitet. Generelt bygger medvirkning i samfunnsplanleggingen på metoder som er utviklet gjennom arealplanlegging, ofte fra prosesser på nivåer under strategiske planer.

Funn fra prosjektet viser også at folkevalgte oppfatter det som krevende når administrasjonen legger til rette for medvirkning før politikken har fått lagt premisser for planen og planinnholdet i strategiske planer. Dette kan representere et reelt dilemma for folkevalgte, for det er ingen folkevalgte som kan være mot medvirkning, og problematisering av rekkefølge på medvirkningen kan bli tolket i en annen mening enn det som er ment. I tillegg er representativiteten framhevet som usikker. Strategiske planer skal blant annet gi føringer for prioriteringer i handlings- og økonomiplan og skal være et politisk styringsverktøy for kommunestyret til å realisere den politikken de har gått til valg på. Ikke alle velgere er naturlig nok enig i den politikken et nytt kommunestyre vil føre gjennom samfunnsdelen.

Det er følgelig behov for et nytt format på medvirkning for samfunnsdelen der man legger til grunn at valg av nytt kommunestyre representerer medvirkningen i tidlig fase. Det betyr ikke at direkte medvirkning ikke er viktig, men at denne må fases inn etter at politikken har lagt premissene på bakgrunn av kommunens utfordringsbilde og nye nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen. Med dette nye og mindre omfattende formatet på medvirkning, vil det være mulig å vedta en ny samfunnsdel i løpet av det første året i kommunestyreperioden.

7.4.2 Samskapende fase politikk og administrasjon

Med samskapende fase politikk og administrasjon menes her en tidlig fase i strategiske planprosesser der politikken legger/diskuterer seg fram til foreløpig hovedinnhold i planen som grunnlag for videre prosess og medvirkning. Det er administrasjonen som må tilrettelegge arenaer for dette. Politiske verksteder der det legges til rette for tverrpolitisk diskusjon er mye brukt i formannskapskommunene.

Hovedinnholdet i et politisk verksted vil være at administrasjonen forbereder et grunnlag og spørsmål for diskusjon og tar med seg føringer fra diskusjonene i arbeidet videre med å utvikle et strategisk planutkast som settes under ny diskusjon i neste verksted. Verkstedene representerer innledende drøftinger som danner grunnlag for oppfølgende vedtak på et senere tidspunkt når administrasjonen kommer tilbake til politisk nivå med en sak basert på resultatet fra verkstedet. Verkstedene må være offentlige, men funn fra prosjektet viser at disse ikke bør streames dersom man skal få til en god diskusjon mot felles løsninger.

Det er viktig med bordinndeling med tverrpolitisk representasjon, gode spørsmål og at det bare er politisk deltagelse rundt bordene. Spørsmålene må være rettet inn mot politikken, det vil si *hva* kommunen skal satse på og *hvorfor*. I etterkant av verkstedene, må administrasjonen arbeide videre med *hvordan* dette kan følges opp planfaglig. Denne type arenaer er også gode arenaer for å få med deltidspolitikere i arbeidet med politikkutvikling for kommunen. I de parlamentariske byene vil også selve verkstedsmetodikken være relevant, men den politiske deltagelsen må tilpasses kommunens organisering

Et viktig prinsipp ved bruk av denne type arenaer er at det er to eller flere verksted etter hverandre der det er en sløyfe mellom administrasjonens planfaglige bearbeiding av de politiske innspillene fra et verksted og framlegg i nytt verksted (har vi forstått de politiske føringene riktig?).

Samhandlingen mellom politikk og administrasjon i denne fasen må bygge på tillit og åpenhet begge veier. Det er viktig at også kunnskapsgrunnlaget settes under diskusjon (er det noe folkevalgte er overrasket, nysgjerrig på eller mener mangler) samt mål, satsinger eller andre ønskede føringer for innholdet i planen som grunnlag for administrasjonens utforming av planutkast for videre prosess.

For strategier og temaplaner for samfunnstema eller sektorer kan det i denne fasen være likhetstrekk i tilnærmingen for planarbeid i hovedutvalg i formannskapsbyer og i byrådsavdelinger i parlamentariske byer. For samfunnsdelen vil utgangspunktet være helt ulikt fordi politikken i byrådsplattformen vil danne et viktig grunnlag og premiss for samfunnsdelen i de parlamentariske byene, mens dette ikke er situasjonen i formannskapsbyene. Likevel vil prinsippene det arbeides etter i den samskapende fasen være like - interaksjonen mellom politikk og administrasjon for å få lagt inn planinnhold i form av politiske føringer som administrasjonen kan legge til grunn for utforming av planutkast og videre prosess.

Den samskapende fasen politikk og administrasjon vil også være et viktig grunnlag for at politikken kan ta en samfunnsutviklerrolle i de strategiske planprosessene.

7.4.3 Saksbehandlende fase høring og offentlig ettersyn

I den saksbehandlende fasen vil planutkast legges fram til ordinær behandling for utlegging til høring- og offentlig ettersyn, annen type medvirkning og åpen debatt. I denne fasen vil ulike typer medvirkningsarenaer kunne tas i bruk og de foreløpige politiske føringene i den strategiske planen vil danne grunnlag for samfunnsdebatten. Innspillene fra denne fasen kan brukes aktivt fram til den strategiske planen vedtas endelig i kommunestyre/bystyre.

7.5 Anbefaling 5: Styrk koblingen av samfunnsdelen til valgperiodene gjennom samskaping

Samfunnsdelen har stått i en særstilling både gjennom intervjuene og i bysamlingene som er gjennomført for alle de åtte storbyene som har deltatt i prosjektet. Dette viser at samfunnsdelen nå står sterkt og befester seg som kommunens viktigste strategiske plan i mange kommuner.

Samfunnsdelen er en lovpålagt og viktig plan både i formannskapsbyene og i de parlamentariske byene. Samtidig viser funn fra en rekke prosjekter at den trenger en politisk gjennomgang og «fornyelse» tidlig i valgperioden om den skal kunne gi reelle føringer for økonomiplanen slik både plan- og bygningsloven og kommuneloven forutsetter. Flere av byene har jobbet aktivt med dette.

Spørsmålet er om samskapingsperspektivet mellom politikk kan bidra til å styrke koblingen av samfunnsdelen til valgperiodene. Mye peker i retning av dette både i formannskapsbyene og de parlamentariske byene.

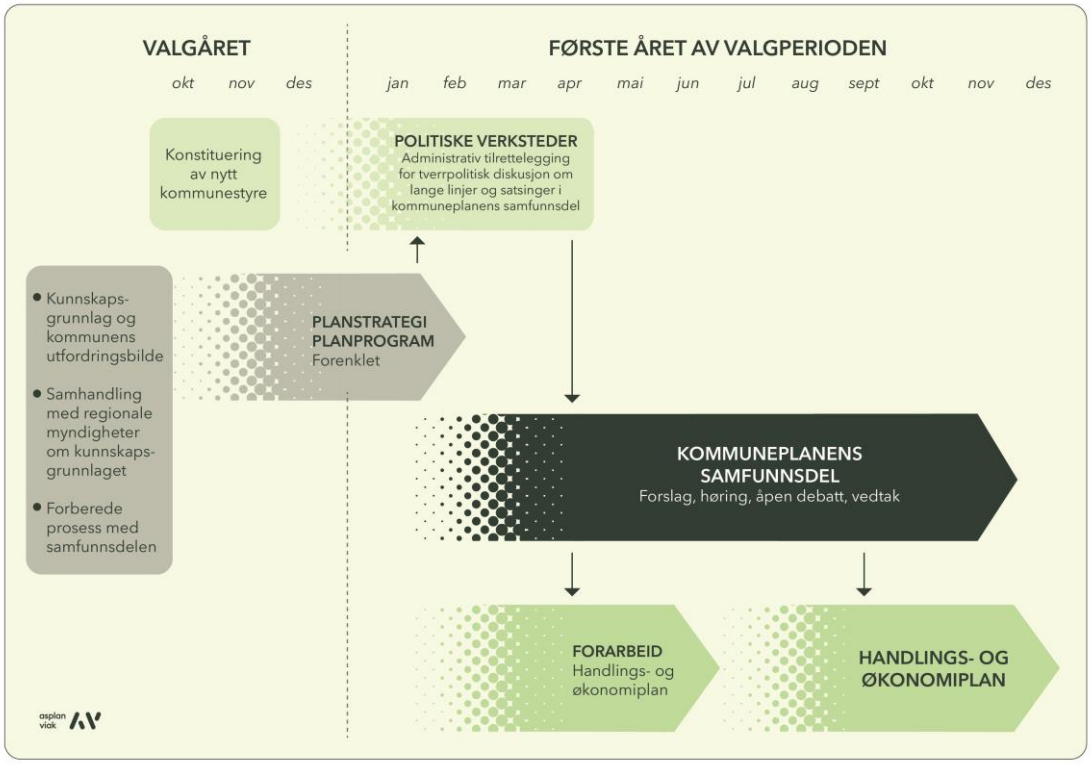
For det første vil et sterkere fokus på et løpende kunnskapsgrunnlag framfor medvirkning i innledende planfase bidra til en raskere prosess etter at et nytt kommunestyre tiltrer. Det nye kommunestyrets politikk vil komme raskere inn i plansammenheng.

For det andre vil samkapingsperspektivet gjennom den samskapende fasen politikk og administrasjon i seg selv være en effektiv arena for å avklare det nye kommunestyrets politikk i forhold til gjeldende samfunnsdel. Samskapingsperspektivet kan følgelig bidra til en politisk diskusjon om føringer i samfunnsdelen tidlig i hver valgperiode uavhengig av hvor store endringer et nytt kommunestyre ønsker å gjøre. Denne diskusjonen trenger planfaglig tilrettelegging fra administrasjonen som tatt opp over. Medvirkning må videre sees i nytt format der den tidlige medvirkningen er knyttet til et løpende utviklet kunnskapsgrunnlag, mens medvirkning om forslag til satsinger og endrende eller nye lange linjer kommer etter at de politiske premissene er lagt.

For å skyve fram framdriften må også planstrategien og planprogrammet for samfunnsdelen slås sammen og forenkles kraftig, og utvikling av kunnskapsgrunnlag må skje i valgåret. Det samme gjelder dialogen om kunnskapsgrunnlaget med berørte myndigheter.

Tilnærming i formannskapsbyene

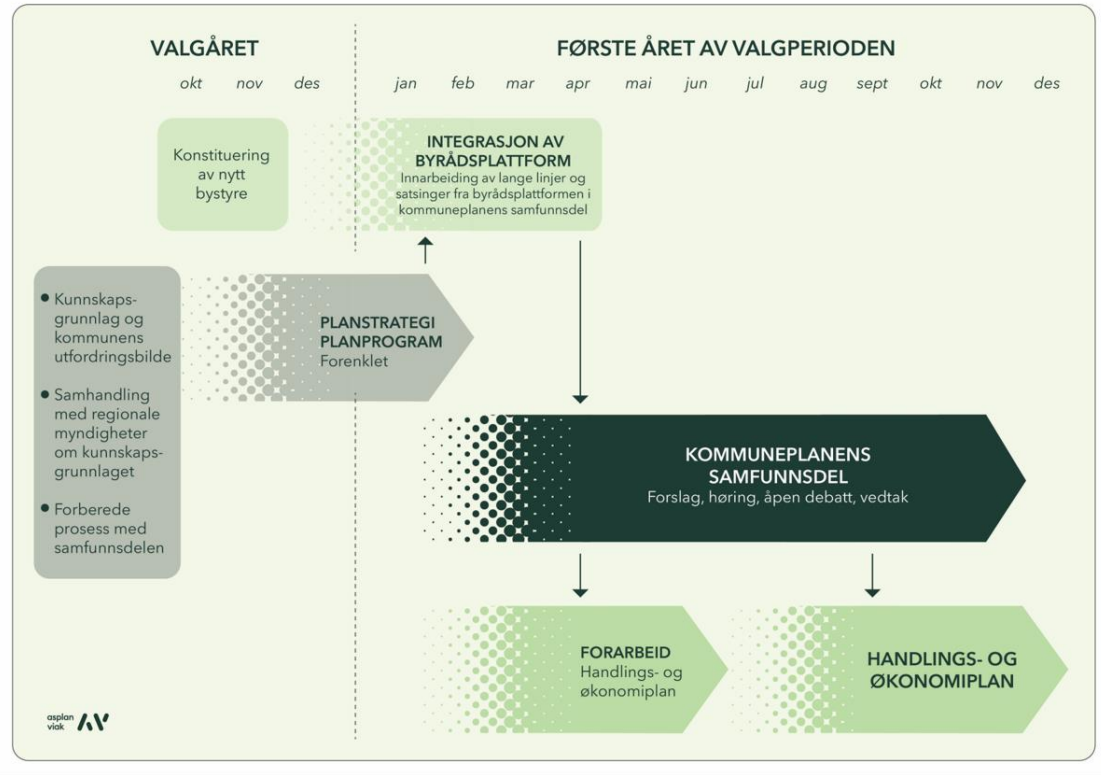
I formannskapsbyene vil som nevnt tverrpolitiske verksteder tilrettelagt av administrasjonen være en viktig arena i prosessen med samfunnsdelen. Tidlig vedtak av samfunnsdelen vil også gi kommunedirektøren et «mandat» å arbeide etter i valgperioden.



Figur 22: Samfunnsdelen systematisk koblet til valgperiodene i formannskapsbyer

Tilnærming i parlamentariske byer

I de parlamentariske byene vil byrådsplattformen legge føringer for vurdering av behov for endringer i gjeldene samfunnsdel eller nye hovedgrep for samfunnsdelen. Her vil byrådet ha en nøkkelrolle, men formannskapsbyenes erfaringer med samfunnsdelen der hele kommunestyret deltar i diskusjonene om det politiske innholdet som del av prosessen, vil trolig også kunne gi nyttige impulser til de parlamentariske byene



Figur 23: Samfunnsdelen systematisk koblet til valgperiodene i parlamentariske byer

7.6 Anbefaling 6: Forsterk plandelen av folkevalgtprogrammet

Agenda Kaupang og Asplan Viak mener at de fleste utfordringene som er identifisert i dette prosjektet bør kunne løses i et konstruktivt og tillitsfullt samarbeid mellom folkevalgte og administrasjon. Samspillet, planutfordringene og identifisert utviklingspotensial bør kunne være en del av det kontinuerlige utviklingsarbeidet i storbykommunene. Dette fremgår tydelig av våre vurderinger og anbefalinger basert på prosjektets hovedfunn. Samtidig har vi identifisert områder som vi mener bør få ytterligere oppmerksomhet gitt ambisjonene i prosjektet, og som går utover rammene for dette storbyprosjektet. Dette berører særlig forholdet til folkevalgtopplæringen og forholdet til plan- og bygningsloven.

Folkevalgtopplæring

Svært mange kommuner og fylkeskommuner benytter seg av folkevalgprogrammet til KS, og gjennom dette programmet lærer folkevalgte om lokaldemokratisk styring, om kommunen som myndighetsutøver, og tjeneste- og samfunnsutvikler. Flere av de politiske og administrative informantene mener at folkevalgtprogrammet bør styrkes innenfor området plansystemer og strategisk planutvikling. Planområdet blir oppfattet som komplekst, og det er behov for å sette planer i en praksisnær kontekst.

Følgende innganger og spørsmål kan være aktuelle å stille i så måte: Hva slags plansystem har kommunen i dag? Hva har kommunen av strategiske planer, og hva er sammenhengen mellom dem? Hva er status på gjennomføring og resultatoppnåelse? Hva er nye planbehov? Og hvordan kan man best jobbe i strategiske planprosesser i et nært samspill mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggerne? Ved å stille disse spørsmålene kan man få frem hvor viktig det er

å ha god sammenheng mellom plansystem, strategisk planlegging som politikkutvikling og samhandling politikk og administrasjon i strategiske planprosesser. Dette inkluderer mer samskapende samarbeid både i samhandlingen mellom politikk og administrasjon, men også ut mot innbyggerne.

Et slikt samarbeid må også skje innenfor rammene til kommuneloven og offentlighetsloven, og her er det viktig å beskrive handlingsrommet for hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon kan utøves i strategiske planprosesser. Drøftinger av handlingsrom kan avdekke hvordan hva som er eventuelle begrensninger utledet av samhandlingskultur vs lovens føringer.

Funn i dette prosjektet og pågående tilgrensende prosjekt peker i retning av at folkevalgtopplæringen knyttet til plansystemet bør knyttets direkte til aktuelle planprosesser folkevalgte deltar og fases inn i forhold til dette. Politisk diskusjon om føringer i samfunnsdelen første året av valgperioden vil være en av flere gode arenaer. Det vil også sikre at opplæringen speiler kommunens eget plansystem og praksis.

7.7 Anbefaling 7: Fjern krav om planprogram for samfunnsdelen i plan- og bygningsloven

Prosjektet viser at strategiske planer må være forankret i det sittende kommunestyrets politikk. For samfunnsdelen innebærer det en reell politisk diskusjon om lange linjer og satsingsområder i gjeldende samfunnsdel skal videreføres eller endres første året av valgperioden. De prosessledende kravene i plan- og bygningsloven er et hinder for dette. Kravet om planprogram for samfunnsdelen bør fjernes og det bør gjøres en ny gjennomgang av bestemmelsene om kommunal planstrategi. Dette er også i tråd med en av anbefalingene i rapporten «*Storbyenes samfunnsplanlegging. KS-FOU 2018*» av Asplan Viak.

7.8 Anbefaling 8: Vurder den kommunale planstrategiens rolle

Til nå har den kommunale planstrategien i mange kommuner ikke bare blitt brukt til å klarlegge utfordringsbilde og ta stilling til om kommuneplanen skal revideres helt eller delvis, men også det samlede planbehovet for tema- og sektorplaner i hele valgperioden. Det er flere grunner til at denne praksisen bør endres slik at denne frivillige delen av planstrategien i stedet legges inn som en årlig rullering av handlings- og økonomiplanen.

For det første går det fram av lovforarbeidene at planstrategien skal være et verktøy for å styrke den politiske styringen av planbehovet. Det reiser spørsmål om det kan forventes at kommunestyret som noe av det første de gjør er å ta stilling til alt som skal lages av planer i hele valgperioden. Mye peker i retning av at dette i første rekke er et administrativt styringsverktøy.

For det andre kan det stilles spørsmål om det kan tas stilling til planbehov før kommunestyret har lagt nye føringer knyttet til satsinger i valgperioden fortrinnsvis gjennom forankring i en oppdatert samfunnsdel.

I tillegg er det mye som peker i retning av en ny samlet gjennomgang av planstrategiens rolle i en modell der samfunnsdelen uansett settes under politisk diskusjon tidlig i hver valgperiode.

Litteraturliste

Agenda Kaupang (2021) *Forslag til indikatorer for målene i kommuneplanens samfunnsdel*. Drammen kommune.

Agenda Kaupang (2020). *Innbyggerforslag i norske kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Agenda Kaupang (2018). *Smarte byer og kommuner i Norge – en kartlegging*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Asplan Viak (2018). *Storbyenes samfunnsplanlegging. Sluttrapport*. Program for storbyrettet forskning - Oslo kommune

Aspøy, A (2022). *En annerledes tillit*. Forord. Stat & Styring

Baldersheim, H, Ngyen Duy, I, Hye, L, Jacobsen, D I, Kuhn, N, Elgueta Silva, Øgård, M. *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*. Delrapport I. UIA - Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA). KS-FOU

Baldersheim, H, Ngyen Duy, I, Hye, L, Jacobsen, D I, Kuhn, N, Elgueta Silva, Øgård, M. *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*. Delrapport II. UIA - Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA). KS-FOU

Bringselius, L – red (2021). *Tillit och omdöme - Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Studentlitteratur AB

Kobro, Lars (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende innovasjon*. USN – Sesam/KS-FOU

KS (2020). *Håndbok for ordførere. KS folkevalgtprogram 2019-2023*. Oslo

OECD (2019). *Principles and actions for enhancing innovation*. OECD DECLARATION ON PUBLIC SECTOR INNOVATION

Regjeringen (2002). *Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Kaupang

Regjeringen (2014). *Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven?* Oslo

Regjeringen (2018). *Prop. 46 L (2017–2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Oslo

Regjeringen (2019). *Meld. St. 30 (2019–2020). En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse*. Oslo

Røiseland, A, Lo, Christian (2019). *Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere?* Idunn. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

Røiseland, A (2019). *Politikerne er valgt av folket, men til hva? Bør de få noe av ansvaret som byråkratene i dag har?* Aftenposten. Debattinnlegg

Torfing, J (2017). *Collaborative innovation in public sector*. Djøf publishing

Von Heimburg, D, Ness, O – red (2021). *Aksjonsforskning. Samskapt forskning som endrer liv og samfunn*. Fagbokforlaget

Øllgaard Bentzen, T (2019). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. Jurist- og økonom

Figurliste

Figur 1: Prosjektinnretning 6
Figur 2: Om prosjektbegrunnelse og prosjektforutsetninger 13
Figur 3: Skjematisk framstilling av sammenhengene i det kommunale plansystemet 17
Figur 4: Viktige elementer i strategiske planprosesser 18
Figur 5: Byspeil Drammen 20
Figur 6: Byspeil Bærum 21
Figur 7: Byspeil Trondheim 22
Figur 8: Byspeil Tromsø 23
Figur 9: Byspeil Stavanger 24
Figur 10: Byspeil Kristiansand 25
Figur 11: Byspeil Oslo 26
Figur 12: Byspeil Bergen 27
Figur 13: Plansammenheng. Storbyenes samfunnsplanlegging, Asplan Viak 2018, KS-FOU 48
Figur 14: Forutsetninger for og gevinster av samskaping 59
Figur 15:Politiske gevinster ved mer samskapende planprosesser 60
Figur 16: Planprosesser i et internt og eksternt perspektiv 61
Figur 17: Strategisk planlegging inspirert av samskaping 62
Figur 18: Strategisk planlegging sett i lys av kommunelov 64
Figur 19: Folkevalgte trenger å styrke samfunnsutviklerrollen 65
Figur 20: Administrasjonen trenger å styrke egen fasilitator- og prosesslederkompetanse 66
Figur 21: Strategisk kunnskapsgrunnlag med tilpasset medvirkning, samskapende fase politikk og administrasjon og utvikling av strategisk planforslag og medvirkning 67
Figur 22: Samfunnsdelen systematisk koblet til valgperiodene i formannskapsbyer 71
Figur 23: Samfunnsdelen systematisk koblet til valgperiodene i parlamentariske byer 72