

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: KS
Tittel på rapport: Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid
Oppdragsnavn: Mål i kommunalt og fylkeskommunalt arbeid FoU
Oppdragsnummer: 621952-01
Utarbeidet av: Stig Bang-Andersen, Erik Plathe og May Britt Hernes
Oppdragsleder: May Britt Hernes
Tilgjengelighet: Åpen

01	Dato	Nytt dokument	Initialer	Initialer
VERSJON	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	KS

Forord

Asplan Viak har på oppdrag for KS gjort en kartlegging av mål og satsingsområder i sentrale styringsdokument i et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Oversikten vil inngå i grunnlaget til politisk dokument til KS Landsting 2020. Frode Lindtvedt har vært kontaktperson hos KS. Hos Asplan Viak har Stig Bang-Andersen, Erik Plathe og May Britt Hernes deltatt. Sistnevnte har vært oppdragsleder for prosjektet.

Bergen, 05.04.2019

May Britt Hernes
Oppdragsleder

Erik Plathe
Kvalitetssikrer

Sammendrag

På bakgrunn av globale og lokale trender og samfunnsutviklingen som påvirker kommunesektoren, har KS satt i gang arbeidet «KS om 5 år». Som en del av dette arbeidet har KS ønsket en kartlegging av hvilke mål og satsingsområder kommunene og fylkeskommunene har satt seg.

Viktige problemstillinger er:

- Hvilke mål setter kommunene og fylkeskommunene seg for å løse samfunnsutfordringene?
- Hva er de prioriterte politikkområdene?
- Hva vil de oppnå på vegne av innbyggerne?
- Hvilke mål peker seg ut som de viktigste og mest brukte?

Kommunenes mål og satsingsområder kan komme til uttrykk på ulike områder. I dette prosjektet er det gjort en gjennomgang av kommunenes mål i kommuneplanens samfunnsdel, regional planstrategi, innledende del til økonomiplan, intensjonsavtaler for kommuner som er i en sammenslåingsprosess og arbeidsgiverstrategier i et utvalg på 41 kommuner, der tre av dem er fylkeskommuner. Alle dokumentene er vedtatt i inneværende valgperiode. Utvalget kommuner er basert på ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner og geografisk spredning. I tillegg er det gjort en sikring av at kommunene er representert med ulike politiske partier i posisjon, at en viss andel kommuner har 5000 eller færre innbyggere og at sammenslåings kommuner er representert.

Det å ha et langsiktig perspektiv på utvikling og kommunens ressurser oppfattes som en gjennomgående ambisjon, og de fleste kommunene har utarbeidet en form for verdigrunnlag og eller/visjon i tilknytning til arbeidet. Ord som frekventerer hyppig er blant annet attraktiv, modig, sammen, nyskapende, inkluderende, smart, grønn, varm og aktiv. Kommunene vil både som samfunn og som organisasjon fremstå som fremoverlente og nytenkende, men samtidig ansvarlige.

Kommunene har bærekraftig utvikling som et gjennomgående, overordnet mål. Bærekraftbegrepet er representert i alle dokumenttypene. I økonomiplanen er den økonomiske bærekraften særlig omtalt, og i samfunnsdelen er det særlig fokus på miljømessig og sosial bærekraft. Innenfor det miljømessige aspektet er reduksjon av klimagasser og energi både i egen organisasjon og i samfunnet sentralt og stedsutvikling i form av fortetting/knutepunktfortetting og infrastruktur blir sett på som en viktig faktor for å nå målet. I de nyere dokumentene er FNs 17 bærekraftsmål fra 2015 fremtredende og ser ut til å bli brukt i økende grad. Noen av kommunene nevner dem som et bærende prinsipp man skal legge til grunn i planleggingen, noen trekker frem FN mål som er særskilt viktig for dem, noen viser hvilke av FNs mål som svares ut av deres satsingsområder, mens andre måler og rapporter utfra alle 17 målene. Det er fokus på å synliggjøre hvordan de som kommune er med på til å bidra positivt til å oppfylle et eller flere av målene.

Foruten mål om klima og stedsutvikling, er mål som frekventerer hyppigst knyttet til et godt liv i alle livsfaser, der godt utdanningstilbud, god alderdom og et inkluderende samfunn. Et attraktivt og konkurransedyktig næringsliv som evner å omstille seg, en kommune som legger til rette for deltakende innbyggere er også satsingsområder som mange kommuner har.

Et fremtredende funn i kartleggingen er at mange av kommunene beskriver en kommunesektor i endring. Samfunnet oppleves som mer komplekst enn før. Det er utfordringer knyttet til klima, demografi og økte forskjeller i levekår. Kommunene opplever at forventningene til dem som tjenesteyter øker, samtidig som de økonomiske rammene blir strammere. Behovet for å ta i bruk ny teknologi og digitalisering blir sett på som viktig i denne sammenheng, men enda tydeligere er

behovet for å møte innbyggerne på en annen måte. Kommune 3.0, smartkommune og samskapingskommunen er begrep som brukes for å beskrive den nye kommunen. Dette defineres som en metode hvor ansatte, politikere, innbyggere og næringsliv sammen finner ut hvordan et behov eller en utfordring skal løses. Det er fokus på mestring i alle livets faser og ansvarliggjøring av egne innbyggere.

Som arbeidsgivere er det fokus på at kommunen skal være en attraktiv arbeidsplass. Medarbeiderne skal være omstillingsdyktige, være engasjerte og opptatt av samfunnsoppdraget. God ledelse og delegering er nøkkelbegrep. Medarbeider- og kompetanseutvikling og satsning på fagmiljø er sentralt og kan også sees i sammenheng med kommune/regionreformen. I intensjonsavtalene er man opptatt av å formidle trygge arbeidsplasser og ofte i en desentralisert struktur.

Innhold

1. INNLEDNING	6
1.1. Nærmere om de enkelte dokumentene	6
1.2. Kommuneutvalg og utvalgskriterier	9
1.3. Nærmere om mål, satsingsområder og virkemidler	10
2. SENTRALE SATSINGSOMRÅDER OG MÅL FOR KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER.....	12
2.1. Visjoner og verdier.....	12
2.2. Bærekraftig utvikling som gjennomgående, overordnet mål.....	13
2.3. Utvalgte satsingsområder og mål	15
3. KOMMUNEN SOM ORGANISASJON	23
3.1. Kommunale tjenester i endring	23
3.2. Kommunen som arbeidsgiver	26
4. SAMMENFATTENDE VURDERING.....	29
Utfordringer og mål i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregionene	29
Noen fremtredende tendenser i utvalget	30
Unike mål for løsning av lokale utfordringer, eller vektlegging av generelle, nasjonale og globale trender?	30

1. INNLEDNING

Hovedstyret i KS har satt i gang arbeidet «KS om 5 år». Bakgrunnen er globale og lokale trender og samfunnsutviklingen som påvirker kommunesektoren. Gjennom prosjektet er det identifisert minst 6 utfordringsbilder for kommunal sektor. Hovedstyret har tilsluttet seg og supplert utfordringsbildene for kommunal sektor framover. Disse handler i stikkordsform om; *framtidens arbeidsliv - bekymring for rekruttering og kompetanse, lokaldemokratiet utfordres, klima sterkere på dagsorden, digitalisering, dypere endringer og mulig backlash, utenforskap, mer mangfold og ulikhet, samfunns- og næringsutvikling, manglende kunnskap til å kunne være kritisk mot misbruk av sosiale medier og digital sårbarhet*. Utfordringsbildene har i seg de ulike elementene fra kommunelovens formålsbestemmelse, både selvstyre og dets rammer, de grunnleggende oppgavene og de overordnede hensynene. KS ønsker å supplere disse utfordringsbildene med en kartlegging av prioriterte mål i ulike plan- og styringsdokument i et utvalg kommuner og fylkeskommuner.

Sentrale problemstillinger i prosjektet er:

- Hvilke prioriterte politikkområder har kommunene og fylkeskommunene?
- Hvilke mål setter kommunene og fylkeskommunene seg for å løse samfunnsutfordringene?
- Hva vil de oppnå på vegne av innbyggerne?
- Hvilke mål peker seg ut som de viktigste og mest brukte?

Den nye kommuneloven vedtatt i 2018¹ tydeliggjør hva kommunen skal oppnå på vegne av innbyggerne, herunder legger loven til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal fremme selvstyret innenfor nasjonale rammer, vise hvilke grunnleggende oppgaver som skal løses og hvilke overordnede hensyn som skal ivaretas. Det skal legges til rette for folkestyre, lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse samt kommunens og fylkeskommunens utøvelse av myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Det første kapitlet i rapporten er en innledning med en beskrivelse av den metodiske tilnærmingen i dette prosjektet og hva som er underlaget for rapporten. I de neste to kapitlene er det gitt en oversikt over sentrale mål og satsingsområder som kommer til uttrykk i et utvalg kommuner. Det er her delt mellom satsingsområder kommunen har satt seg for samfunnet og mål man har satt for kommunen som organisasjon. I enkelte tilfeller er disse overlappende.

I det siste kapitlet er det gjort sammenfattende vurderinger med tanke på hvilke mål som er fremtredende i utvalget. Kommunene og fylkeskommune er i rapporten beskrevet samlet. For å forenkle fremstillingen er det brukt kommune som felles betegnelse for kommune og fylkeskommune, hvis ikke noe annet er spesifisert i teksten.

1.1. Nærmere om de enkelte dokumentene

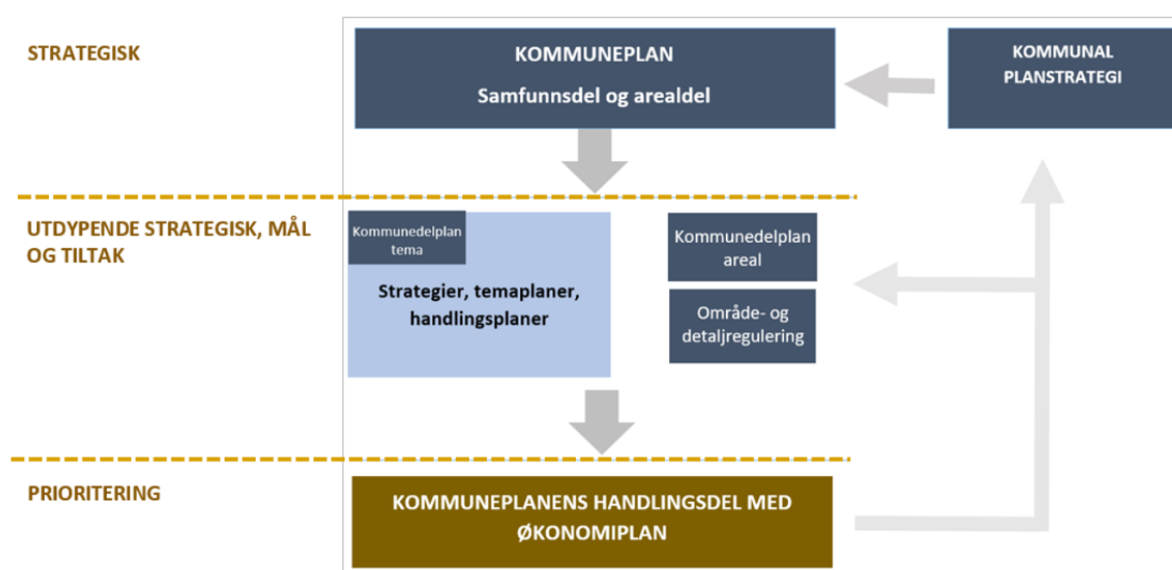
Kommunenes mål og politikkområder kan komme til uttrykk på ulike måter og i ulike type dokument. I dette prosjektet er det gjort en kartlegging av kommunenes vedtatte mål i overordnede styringsdokument. Det er ikke gjort en gjennomgang eller vurdering av hvorvidt de faktiske prioriteringene gjøres i henhold til de vedtatte målene, da dette ville forutsette en gjennomgående rød tråd mellom satsingsområder og prioriteringer i økonomiplanen. Intensjonen er snarere å gi et blikk på hvilke politikkområder og målsetninger som prioriteres. Det vedtas også mange mål i underliggende planer, men de har ikke hatt fokus i dette prosjektet. Et viktig unntak er

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2017-2018/vedtak-201718-081/>

arbeidsgiverstrategiene, som uttrykker hva som vektlegges i forhold til kommunene som arbeidsgivere.

De sentrale dokumentene som er gjennomgått her er:

- Kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt eller lagt ut på høring i inneværende valgperiode)
- Innledende del til økonomiplan (2019-2021)
- Intensjonsavtaler
- Regional planstrategi /fylkesplan
- Arbeidsgiverstrategi



Figur 1 Hierarki og arbeidsdeling i det kommunale plansystemet. Illustrasjon: Asplan Viak

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel er i plan- og bygningsloven §11-2 satt som kommunenes viktigste overordnede, strategiske og samordnende plan. Den skal gi føringer for kommunenes øvrige planlegging og økonomiplanleggingen gjennom kommuneplanens handlingsdel. I PBL § 11-2 står det «Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunene som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utvikling av kommunen»

I veilederen Kommuneplanprosessen- samfunnsdelen-handlingsdelen², vektlegges samfunnsdelens rolle som verktøy for strategisk og politisk styring og derigjennom også effektivitetshensyn. Her framheves samfunnsdelens rolle som verktøy for bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig samfunnsutvikling, strategisk styring, politisk styring og medvirkning. I forarbeider³ og veileder vektlegges at samfunnsdelen både skal omfatte kommunen som samfunn og som

² Veileder T-1492 Miljøverndepartementet 2012

³ Miljøverndepartementet 1.juli 2009

organisasjon. Lovformuleringen og forarbeidene har omfattende ambisjoner om samfunnsdelen, men kommunene har også stor frihet til å tilpasse samfunnsdelen til sitt behov.

I dette prosjektet er det en ambisjon om å få en oversikt over viktige politikkområder i kommunene. Dette krever at vedtakene er ferske, her definert som vedtatt av sittende kommunestyre eller pågående planarbeid som har vært gjennom førstegangs politisk behandling i form av at de har lagt forslag ut på høring. Eventuelle planprogram er ikke tatt med i rapporten. Samfunnsdelen fastsetter langsiktige mål og ikke alle kommuner reviderer kommuneplanen i hver valgperiode. En oversikt basert på kommunenes KOSTRA-rapportering⁴ viser at rundt 20 prosent av kommunene har vedtatt en samfunnsdel etter valget i 2015(seks prosent av kommunene har ikke vedtatt noen samfunnsdel).

I utvalget som ligger til grunn for denne rapporten, har 15 av 38 kommuner vedtatt samfunnsdel fra 2016 eller senere. Tre av kommunene har samfunnsdel som har vært/er ute på høring og offentlig ettersyn.

Økonomiplan

Kommuneloven setter krav om at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide fireårige økonomiplaner og årlige budsjetter.

Økonomiplanleggingen etter kommuneloven utgjør en viktig del av samfunnsplanleggingen i kommunene. Ny kommunelov ble vedtatt i Stortinget 7.juni 2018⁵. Her står det i § 14-4 *Økonomiplan og årsbudsjett*; «Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer følges opp. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd».

Koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan varierer mye mellom kommunene.

Arbeidsgiverstrategi

En arbeidsgiverstrategi er ikke hjemlet i lovverket, men er et dokument som en rekke kommuner og fylkeskommuner har utarbeidet for å peke på de innsatsområder kommunen retter innsatsen mot for å utvikle organisasjonen og medarbeiderne. Strategien kan være utformet som et administrativt dokument signert rådmannen, eller politisk vedtatt. Strategiene viser hvordan kommunen gjennom sine ansatte skal løse oppgavene, hvilke verdier de står for som tjenesteyter, myndighetsforvalter og arbeidsgiver, og i hvilken grad det har betydning for lokaldemokratiet og samfunnet for øvrig.

Formålet med gjennomgang av dette dokumentet har vært å se hvilken arbeidsgiverpolitikk kommunen har. KS har definert arbeidsgiverpolitikk som verdier, holdninger og handlinger som arbeidsgiver står for og praktiserer.

Regional planstrategi

Regional planstrategi er hjemlet i plan- og bygningsloven og er det eneste plankravet fylkeskommunene har. Planstrategien skal, i henhold til loven, redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging.

⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/12594/>

⁵ Lovvedtak 81 (2017-2018)

Den regionale planstrategien er knyttet opp til valgperiodene og skal utarbeides minst en gang i hver periode og vedtas innen et år.

Den regionale planstrategien skiller seg fra den kommunale planstrategien ved at den skal ta stilling til mål. Dette kom inn etter en lovendring 19.12.14. Lovkommentaren begrunner dette i behovet for å sikre at det tas en overordnet diskusjon om viktige mål i fylkeskommunen og at dette ikke kan løses kun i temaplaner.⁶

Enkelte fylkeskommuner har valgt å utarbeide en Fylkesplan som fastsetter de overordnede målene, og at dette da ikke gjøres i den regionale planstrategien.

Intensjonsavtaler

Mange kommuner og fylkeskommuner velger å utarbeide en intensjonsavtale om sammenslåing i forbindelse med kommunereformen og regionreformen. Det er varierende hvor mye intensjonsavtalene viser med tanke på hva kommunene ønsker å oppnå på vegne av innbyggerne, men intensjonsavtalene gir et godt bilde på de politiske ambisjonene for sammenslåingen og er tatt med som et underlagsdokument for denne rapporten for de kommunene det gjelder.

1.2. Kommuneutvalg og utvalgskriterier

Denne rapporten baserer seg på en dokumentgjennomgang i 41 kommuner/fylkeskommuner. Et viktig prinsipp for utvalget har vært at det skal speile kommunene i Norge godt og at målene og formuleringene de bruker er gjenkjennbare for de andre kommunene. For å sikre dette er det gjort et utvalg basert på NIBRs inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner⁷ og geografisk spredning i forhold til landsdeler. I tillegg er det gjort en utsjekk på at de ulike partiene i Norge er i posisjon i de utvalgte kommunene, at et visst antall kommuner har 5000 eller færre innbyggere og at sammenslåingskommuner er representert i utvalget. Det har ikke vært et kriterium at det er utarbeidet alle type dokumenter (se kap. 1.2) i hver kommune.

⁶ Miljøverndepartementet 1.juli 2009

⁷ Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner NIBR rapport 2002:20

Fylkeskommuner	Storbyregioner	Regioner med mellomstore byer	Småbyregioner	Bygdesenter-regioner	Regioner med små eller ingen sentra
Hordaland	Trondheim	Moss	Voss	Røros	Bremanger
Oppland	Stavanger	Hamar	Notodden	Risør	Berlevåg
Trøndelag	Asker	Søgne	Alta	Kvam	Karasjok
	Lindås	Ålesund	Volda	Vadsø	Seljord
	Skedsmo	Bodø	Rana	Eid	Bykle
	Os	Tønsberg	Halden	Ørland	Sirdal
	Melhus	Haugesund	Kongsberg	Vestvågøy	
			Mandal		
			Kristiansund		
			Orkdal		
			Kongsvinger		

Tabell 1 - Oversikt over utvalg kommuner og fylkeskommuner. Kommunene/fylkene med fet skrift er i en sammenslåingsprosess.

1.3. Nærmere om mål, satsingsområder og virkemidler

Målbegrepet brukes og defineres ulikt i de kommunale dokumentene og mellom kommuner. Dokumentene har ofte et rikt omfang av mål og det veksles mellom begreper som for eksempel overordnet mål, langsiktig mål, delmål, kortsiktige mål og resultatmål. Dette prosjektet har ikke hatt som hensikt å gi en oversikt over alle mål men har hatt fokus på «overordnede mål», som kan defineres som hovedmål eller satsingsområder som angir en ønsket retning. Dette er noe annet enn kvantifiserbare mål som for eksempel brukes for resultat- og økonomistyring. Strategier angir i større grad hvordan man ønsker å oppnå målene. I dette prosjektet har det vært hensiktsmessig å ikke skille mellom målbegrepet og begrepet satsingsområder. Det kan sees som en tendens at man i de nyere planene ser en økt bruk av begrepet satsingsområder, der man har underliggende mål. Kommunene opererer også med ulik tidshorison for målene sine. Flere av kommunene skiller mellom det som er langsiktige og kortsiktige mål.

Flere av kommunene i utvalget har 2030 som tidshorison for de langsiktige målene, mens de kortsiktige har en tidshorison på fire år. Eksempel på denne delingen finner man i Utviklingsplan for Hordaland. Fig 2

I tillegg til det som kommunene definerer som mål og satsingsområder, er det flere som bruker gjennomgående perspektiver i sine planer. Dette er områder som skal vektlegges på tvers av alle målene.

Rapporten gir en gjengivelse av sentrale mål i kommunene, slik kommunene selv definerer dem. Det er ikke gjort en vurdering av hvorvidt målene er faktisk prioritert, motstridende eller i hvilken grad de gjennomføres. Det ville krevd en annen tilnærming og forutsetter en klar sammenheng mellom dokument som fastsetter mål og dokument som viser prioritering i form av bevilgninger og ressursbruk.

Langsiktig mål:

Hordaland skal vera berekraftig, attraktivt og nyskapande

Hovudmål:

Hordaland skal ha:

- Høg sysselsetjing
- Eit inkluderande samfunn
- Ei klima- og miljøvenleg utvikling
- Samarbeid i ein sterk Vestlandsregion

Langsiktige mål har ein tidshorison ut over 2020. Dei langsiktige måla er ein referansebakgrunn for å vurdere kva utfordringar fylket står framfor både på kort og lang sikt. Hovudmåla er forma ut i frå den aktuelle situasjonen nett no og kva fylket i perioden 2016-2020 skal ha fokus på for å oppnå dei meir langsiktige måla. Dei langsiktige måla blir utdjupa i kap. 1.1, medan hovudmåla er nærare konkretisert i kap. 2.

Figur 2 Eksempel på plan med langsiktig mål og hovedmål med en kortere tidshorison. Utviklingsplan for Hordaland, Planstrategi 2016-2020

Virkemidler blir her ikke forstått som konkrete tiltak, men mer som en måte kommunen innretter seg for å oppnå målene. Dette har vært et underordnet formål i denne rapporten, da en slik sammenheng vil forutsette en klar sammenheng mellom de ulike dokumentene (mål og virkemidler), noe som ikke nødvendigvis er situasjonen i mange kommuner.

2. SENTRALE SATSINGSOMRÅDER OG MÅL FOR KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

Det er i dette kapitlet gjort en gjennomgang av mål og satsingsområder som kommunene har satt for samfunnsutviklingen i kommunen. Hensikten er å gi en oversikt over hva kommunene ser som utfordringer og hva som er de viktigste og mest brukte målene i kommunene, herunder også fylkeskommunene.

Kommunene er en sentral samfunnsutvikler og denne rollen lar seg vanskelig avgrense. Begrepet samfunnsutvikling kan omfatte innsats på en rekke områder fra areal og samfunnsplanlegging og over mot tematiske avgrensede innsatsområder som innsats for næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging og nye og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet⁸.

Av de dokumentene denne kartleggingen legger til grunn, er det særlig i kommuneplanens samfunnsdel det settes mål for samfunnsutviklingen. Den staker ut kursen i et langsiktig perspektiv og viser retning for ønsket samfunnsutvikling. Den viser hvilke satsingsområder kommunen har, og hvilke mål kommunen setter seg for ulike samfunnsområder. Enkelte kommuner har også innarbeidet langsiktig arealstrategi i samfunnsdelen som et bindeledd mellom samfunnsdelen og arealdelen i kommuneplanen som gjerne innebærer verdivalg og avveining av motstridende hensyn.

Kommunene i utvalget oppleves å ha en tydelig oppfatning av utfordringene de står ovenfor og hvilke politikkområder det i hovedsak dreier seg om. Flertallet har en kopling opp mot demografi, der og befolkningsframskrivninger og aldersbæreevne er sentralt, og hvordan globale trender påvirker både samfunnsnivå, arbeidsliv og klima/miljø. Utfordringene er naturligvis ulike i kommunene og i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, fra kommuner som opplever en befolkningsnedgang til de som jobber med å håndtere en stor vekst. De fleste kommunene skisserer likevel et felles utfordringsbilde der klimautfordringer, demografi, sentralisering, økt ulikhet i levekår og digitalisering er sentrale nøkkelord.

2.1. Visjoner og verdier

Det å ha et langsiktig perspektiv på både utvikling og kommunens ressurser oppfattes som en gjennomgående ambisjon, og de fleste kommunene har utarbeidet en form for verdigrunnlag og/eller visjon i tilknytning til arbeidet, ofte noe å strekke seg etter inn i fremtiden.

Eksempler på slike visjoner og verdier er:

- Visjon Bodø 2030- Attraktiv hovedstad i Nord
- Stavanger kommune – Er tilstede- vil gå foran- skaper fremtiden
- Kongsvinger2030- sammen for et grønt og pulserende Kongsvinger. Verdigrunnlaget LIVET; Livsglede, Inkludering, Verdsetting, Engasjement, Troverdighet skal prege arbeidet med visjonen.
- Halden- forberedt for omstilling
- Lindås- Der draumar blir røyndom
- Teknologibyen Kongsberg- vekst gjennom kunnskap og kultur. Verdier: Stolthet, åpenhet, nyskaping og raushet
- Sirdal- Kraftfull, nær og nyskapende

⁸ Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling. Norut 2009



Figur 3 Kristiansund kommune sin visjon og verdier, Kommuneplanens samfunnsdel 2017

Ord som frekventerer hyppig er blant annet attraktiv, modig, sammen, nyskapende, inkluderende, smart, grønn, varm og aktiv. Kommunene vil både som samfunn og som organisasjon fremstå som fremoverlente og nytenkende, men samtidig ansvarlige.

2.2. Bærekraftig utvikling som gjennomgående, overordnet mål

Målet om bærekraftig utvikling er gjennomgående i alle kommunene i utvalget. Mange har det som det overordnede langsiktige målet, noen som et gjennomgående perspektiv som gjelder uansett satsingsområde, mens andre bruker det i konkrete satsingsområder. *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling* definerte i 1987 bærekraftig utvikling som en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.⁹ Utviklingen hviler på tre grunnpilarer; økonomiske forhold, sosiale forhold og miljømessige/økologiske forhold, og sammenhengen mellom disse tre dimensjonene avgjør gjerne om noe er bærekraftig.

Eksempler på målformuleringer:

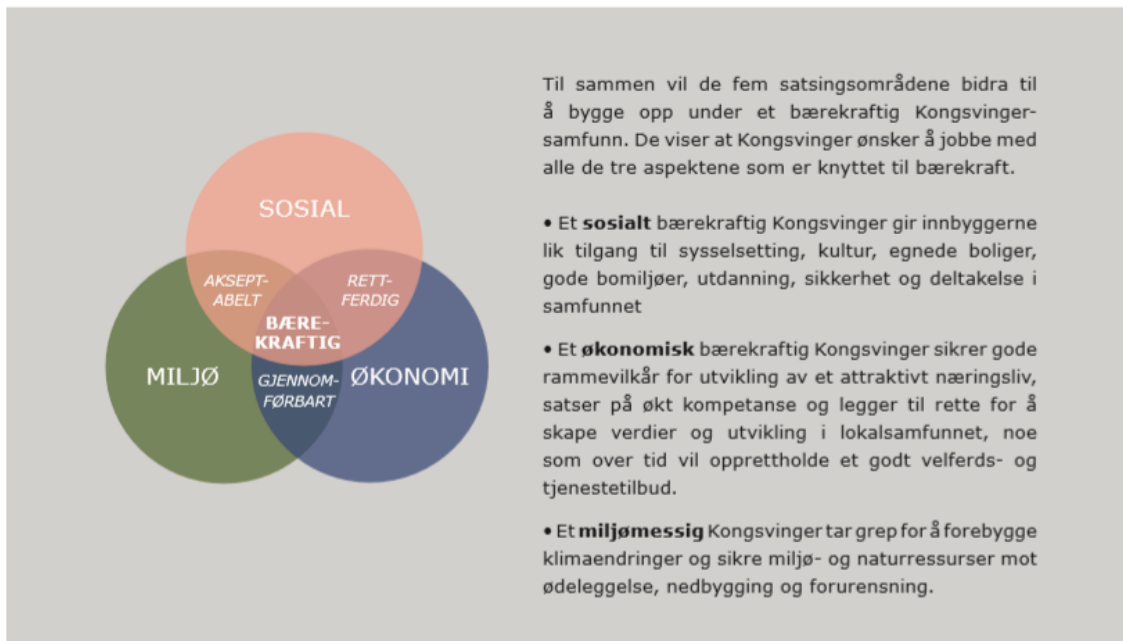
- Prinsippene om sosial, økologisk og økonomisk bærekraft skal ligge til grunn for kommunens virksomhet. Sosial bærekraft handler om gode levekår, reduksjon av sosiale forskjeller, fattigdomsbekjempelse, integrering, tilgjengelige tjenester, og trygge og trivelige nærmiljøer. Økologisk bærekraft handler om byutvikling, mobilitet, vern av naturområder og jordbruksarealer, og reduksjon av forurensing og klimagassutslipp. Økonomisk bærekraft handler om en sunn kommuneøkonomi, stabil skatteinntang, gode vilkår for næringsliv, og hensiktsmessig organisering og dimensjonering av kommunale tjenester.¹⁰

- Bærekraftig utvikling skal legges til grunn og være en vesentlig faktor når kommunen gjør sine valg. Beslutninger som påvirker den økologiske, økonomiske og sosiale bærekraften skal vurderes og konsekvenser skal synliggjøres.¹¹

⁹ FNs verdenskommisjon for miljø og utviklings rapport *Vår felles framtid* (1987)

¹⁰ Kommuneplanens samfunnsdel – Skedsmo kommune 2019 (off. ettersyn)

¹¹ Kommuneplanens samfunnsdel Tønsberg kommune planforslag 2018



Figur 4 Illustrasjon om hvordan de satsingsområdene til Kongsvinger bygger oppunder de tre elementene i bærekraftbegrepet. Kommuneplanens samfunnsdel 2018 - 2030

Det synes å være en tendens i de nyere vedtatte planene at man legger FNs bærekraftsmål til grunn for måloppnåelse. I samfunnsdelen til Kristiansund begrunner de det slik:

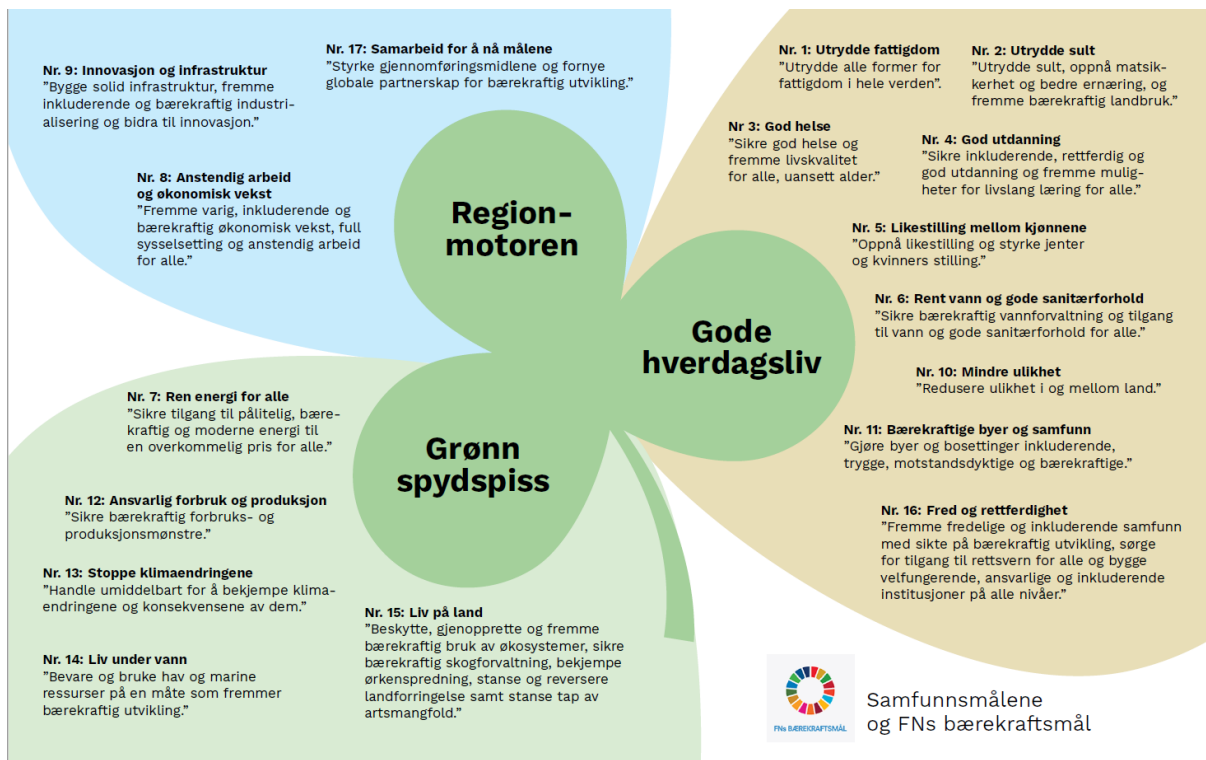
Kristiansund har sin plass i et globalt felleskap der mennesker, byer og land påvirker hverandres livsbetingelser. FNs bærekraftsmål gir verden et felles målbilde å jobbe mot. Vi har oversatt og omformulert de globale målene for å passe til våre lokale utfordringer og muligheter. 12 tema med tilhørende overordnede målformuleringer ligger til grunn for vår samlede innsats. Du skal se og vite at det det kommunen gjør og ikke gjør, med ansatte, innbyggere og virksomheter, har til hensikt å bidra til måloppnåelsen for FNs bærekraftutfordringer.¹²

Kristiansunds bærekraftsmål

<p>God helse</p> <p>Vi skal sikre god helse og fremme helsekvalitet for alle, uansett alder.</p>	<p>God utdanning</p> <p>Vi skal sikre en inkluderende, rettferdig og god utdanning for fremtidens utøvere, og fremme muligheter for livslang læring for alle.</p>	<p>Infrastruktur</p> <p>Vi skal bygge solid infrastruktur.</p>
<p>Mindre ulikhet</p> <p>Vi skal etablere Kristiansundsvellstien ved å gi like muligheter for alle til brass for ulike forutsættninger, med spesielt fokus på barnefamilier.</p>	<p>Bærekraftig by og samfunn</p> <p>Vi skal gjøre byen og vår region inkluderende, trygge og fremtidssikre.</p>	<p>Havrommet</p> <p>Vi skal bevare våre marine ressurser og bruke havet på en måte som fremmer våre naturlige forutsetninger og utvikling.</p>
<p>Samarbeid</p> <p>Vi skal styrke byen som regional motor gjennom handikraftige partnerskap.</p>	<p>Lokalt kunnskapspotensial</p> <p>Vi skal finne og bruke gullet i vår egen bakgrunn.</p>	<p>Offentlig gjeld</p> <p>Vi skal ha kontroll på vår gjeld i et langsiktig perspektiv.</p>
<p>Urbanisering</p> <p>Vi skal være en effektiv, attraktiv og moderne by.</p>	<p>Grønt skifte</p> <p>Vi skal ha et miljøperspektiv på alt vi gjør.</p>	<p>Bærekraftig arbeidsliv</p> <p>Vi skal fremme inkluderende og bærekraftig arbeidsliv og bidra til innovasjon.</p>

I Stavanger sin samfunnsdel viser de hvordan satsingsområdene som de har fastsatt, svarer ut FNs bærekraftsmål.

¹² Kommuneplanens samfunnsdel. Kristiansund 2017



Figur 5 Samfunns mål og FNs bærekraftsmål. Kommuneplanens samfunnsdel Stavanger kommune 2019

2.3. Utvalgte satsingsområder og mål

Kommunene har et stort ansvarsområde og mange mål om hva de vil oppnå. Målformuleringene i utvalget sentrerer seg rundt følgende temaområdene:

- Klima og miljøvennlig utvikling
- Attraktive steder og byutvikling
- Det gode liv i alle livsfaser
- Mangfold og inkludering, folkehelse
- Næringsliv og omstilling
- Regional kraft
- Deltakende innbyggere

Klima og miljøvennlig utvikling

Et svært sentralt tema i utvalget er målsettinger knyttet opp til en *klima- og miljøvennlig utvikling*. Kommunene ønsker å være trygge og fremtidsrettede i det grønne skiftet. Målene er gjerne generelt formulert, samtidig konkretiseres utfordringene lokalt med luftforurensing, ekstremvær, flom og ødeleggelser. Særlig tiltak som kan forebygge og hindre klimaskapte hendelser og bygge beredskap rundt dette, ser ut til å ha høy prioritet. Dette følges også opp i enkelte handlings- og økonomiplaner med egne klimabudsjett. Arealpolitikk med kompakte bysentrum og reduksjon i energibruk er de mest sentrale strategiene for å imøtekomme klimautfordringene. Noen kommuner nevner også jordvern. Flere av kommunene betrakter satsingen på klima som et «dugnadsarbeid» som de gjør på vegne av storsamfunnet.

Eksempler på målformuleringer:

- Klima og klimatilpasninger vil være en av de store oppgavene i fremtiden. Halden skal ta sin andel av dette. Dette vil få konsekvenser for arealpolitikken til Halden kommune. All arealpolitikk skal baseres på bærekraft. Jordvernet vil være sentralt i planperioden for all ny bruk av arealer.¹³
- Hamar skal ha engasjerte innbyggere med kunnskap om hvordan vi skal ta vare på naturen, og ønske om å delta i det grønne skiftet. Folkehelse By og tettstedsutvikling.¹⁴
- Bodø kommune skal legge til rette for bærekraftig utvikling av kommune og samfunn, hvor det skal velges energi og klimavennlige løsninger¹⁵
- I 2030 er Hamar en bærekraftig kommune, hvor det er lett å være miljøvennlig¹⁶

Mange av kommunene har mål om å bli lavutslippsamfunn. Og setter konkrete tall for reduksjon av klimagassutslipp. Strategiene for å nå dette er blant annet å tilrettelegge for arealbruk og infrastruktur som fører til mindre energibehov, energieffektiv bygningsteknologi, resirkulering og reduksjon av avfall fra husholdninger, miljøvennlige innkjøp, formidling av tilskuddsordninger og å påvirke innbyggerne til å ta ansvar.

Noen drøfter også dilemmaene som satsing på klima kan gi. I økonomiplanen til Bykle kommune pekes det på at det er et dilemma å tenke globalt og handle lokalt. De viser til at store kraftutbygginger er positive for regionen og nasjonen, men at det også har sin pris lokalt som neddemmete og ødelagte grender. De peker på at staten her må kompensere for den innsatsen som gjøres lokalt til nytte for storsamfunnet.

Attraktive steder og byutvikling

Et gjennomgående mål for kommunen er å ha attraktive steder uavhengig av om de er en stor eller en mindre kommune. Et velfungerende og attraktiv region-/kommunesenter sammen med levende tettsteder fremheves som et mål i seg selv og som en måte å bidra til blant annet en klimavennlig utvikling, gode levekår, godt næringsliv, innbyggervest mm. Stedsutvikling rommer en lang rekke tema som er avgjørende for å skape livskraftige lokalsamfunn, enten de spesifikt gjøres til gjenstand for planlegging og strategisk politikktutforming eller utviklingen skjer som en miks av andre prosesser. Mange har stedsutvikling som strategi i fylkesplanen og andre regionale planer, og har satt av midler til dette gjennom regionale utviklingsprogram. Nøkkelbegrep her er fortetting, knutepunktutvikling, grønstruktur og senterstruktur. Flere av kommunene fremhever viktigheten av medvirkning i byutviklingen.

Eksempler på målformuleringer:

- Slik vil vi ha det: 1.1 Ålesund sentrum er det urbane samlingspunktet på Nord- Vestlandet med arkitektur, kulturmiljø og aktiviteter som gir konkurransefortrinn i hele regionen. 1.2: Et bærekraftig utbyggingsmønster og tydelig senterstruktur 1.3: Det å velge miljøvennlig transport. Veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange¹⁷
- Vi skal prioritere arealbruk som fremmer fortetting, tettstedsutvikling og gjør det lettere å leve miljøvennlig¹⁸

¹³ Kommuneplanens samfunnsdel Halden kommune 2018-2030

¹⁴ Kommuneplanens samfunnsdel Hamar kommune 2018-2030

¹⁵ Kommuneplanenes samfunnsdel Bodø kommune 2018-2030

¹⁶ Kommuneplanens samfunnsdel Hamar 2018-2030

¹⁷ Kommuneplanens samfunnsdel, Ålesund kommune 2016

¹⁸ Kommuneplanens samfunnsdel Hamar kommune 2018

- Stedsutvikling: Styrke satsingen på gode uteoppholds- og lekeområder, Legge til rette for gangavstand mellom daglige gjøremål, Legge til rette for sosiale møteplasser i nærmiljøet¹⁹
- Bodø- smart og grønn. Utvikling av en kompakt by og lokalsamfunn der nye løsninger skaper attraktive bo- og levekår, innenfor rammen av klima og miljøhensyn²⁰
- Vi vil ha gode, trygge og aktive nærmiljø som fremjar god helse²¹
- By- og tettstedsutviklingen i Skedsmo kommune skal være preget av en urban fortetting som tar hensyn til mennesker og miljø. Arealbruk og transport skal sees i sammenheng. Sentrumsområder skal være preget av en urban estetikk og det skal legges til rette for en gjennomgående grøntstruktur av torg, parker og grøntdrag der elvene danner en blågrønn kjerne²²



I 2030 HER/ER KONGSVINGER ...

- ... en kompakt by med korte avstander mellom daglige gjøremål
- ... et urbant sentrum som oppfordrer til økt byliv
- ... attraktiv å sykle og gå i - veksten i persontrafikk tas av sykkel, gange og kollektivtransport
- ... en kommune med attraktive tettsteder

Figur 6. Utdrag fra kommuneplanen i Kongsvinger hvor by og tettstedsutvikling er et av kommunens fem satsingsområder, kommuneplanens samfunnsdel Kongsvinger 2018

«Det gode liv» - inkludering og folkehelseperspektiv

Kommunene sitt ansvarsområde omfatter alle livets faser fra barndom til alderdom og dette gjenspeiles også i samfunnsdelene til kommunene. Det er mange faktorer som avgjør om innbyggerne finner «det gode liv» i kommunen. I dette ligger det mål om gode oppvekstvilkår, nærmiljø, fellesgoder, deltakelse i arbeid, aktiviteter og samfunnsliv og muligheter til livskvalitet og livsmestring uansett alder og levekår.

Eksempler på målformuleringer:

- Kommunen skal være et godt sted å bo i, gode levekår, en trygg oppvekst for barna med høy livskvalitet
- Bykle kommune skal vere så attraktiv at folk som bur her vil bli, og at nye vil flytte hit. Det skal vere godt å bu og arbeide her heile livet.²³
- Søgne kommune skal tilby fleksible, koordinerte og framtidsrettede helse-, sosial og omsorgstjenester med rett kompetanse til rett tid, samt bidra til at alle innbyggerne har et mest mulig selvstendig og verdig liv.²⁴

Mangfold og inkludering er satsingsområder flere av kommunene har som et eget punkt, men er også tema som favner bredt og blir nevnt innenfor satsingsområder som attraktive steder, næringsliv og oppvekst og utdanning etc. Mangfold blir sett på som et gode for kommunen og noe de ønsker å

¹⁹ Kommuneplanens samfunnsdel Røros kommune 2016

²⁰ Kommuneplanens samfunnsdel Bodø kommune 2018

²¹ Kommuneplanens samfunnsdel Lindås kommune 2017

²² Kommuneplanens samfunnsdel Skedsmo kommune (høringsforslag)

²³ Kommuneplanens samfunnsdel Bykle kommune 2016-2026

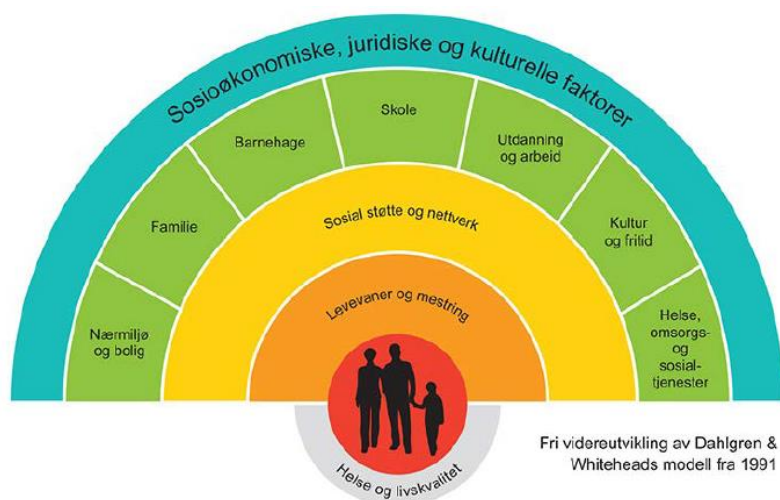
²⁴ Kommuneplanens samfunnsdel Søgne kommune 2018-2030

oppnå. Målet om inkludering handler også i stor grad om inkludering av tilflyttere og asylsøkere. Utenforskap fremheves som en økende nasjonal og lokal utfordring og knyttes også opp til arbeid med folkehelse.

Eksempler på målformuleringer:

- I Lindås kommune ønsker vi at alle skal oppleve å være inkludert i eit lokalsamfunn. Inkludering handlar om å ta del i fellesskapet, uavhengig av bakgrunn. Det handlar om relasjonar og sosialt fellesskap mellom menneske og at vi skal kjenna tilhørsle og mening.²⁵
- Søgne kommune vil jobbe aktivt for å redusere antall personer som opplever "utenforskap", dette innebærer aktivt arbeid for inkludering av minoriteter og andre sårbare grupper. En bred folkehelsesatsing i alle samfunnssektorer er en viktig forutsetning for å sikre livskvalitet og gode liv for alle innbyggerne i Søgne kommune.²⁶
- Alle skal oppleve sosial tilhørighet, mestring og trivsel ut fra egne forutsetninger og på ulike arenaer/møteplasser. Vi skal bidra til å hindre utenforskap.²⁷
- Oppvekstsektoren er en viktig arena for å hindre utenforskap og legge til rette for integrering. Spesielt innen Kultursektoren vil dette være en hovedoppgave. Kommunens virksomheter skal ta hensyn til dette i plan- og tjenestetilbudet.²⁸

Folkehelse, forstått som befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen, er et gjentagende begrep i planene. Å bedre folkehelsen kan være et mål i seg selv, men er i mange av planene et gjennomgående prinsipp «helse i alt vi gjør». En hovedvekt av kommunene i utvalget har folkehelse som gjennomgripende tema i kommuneplanen.



Figur 7 - Kommunene viser til Dahlgren & Whiteheads modell for ulike påvirkningsfaktorer for helse (eks. kommuneplan for Lindås kommune)

²⁵ Kommuneplanens samfunnsdel Lindås kommune 2017

²⁶ Kommuneplanens samfunnsdel Søgne kommune 2018

²⁷ Kommuneplanens samfunnsdel Bodø kommune 2018 - 2030

²⁸ Kommuneplan for Halden – Samfunnsdelen 2018 - 2050

Eksempler på målformuleringer:

- Halden har som mål at folkehelseprofilen skal bedres gjennom faglig utvikling og økt kunnskapsnivå, blant annet ved bruk av digitale hjelpemidler i omsorgen. Det boligsosiale arbeidet skal fortsette i planperioden.
- Å lykkes i integrering og forebygge utenforskap er viktige momenter i bedring av folkehelseprofilen og vil ha fokus i planperioden.²⁹
- Skedsmo kommune skal bidra til utjevning av forskjeller i samfunnsdeltakelse, levekår og helse. Samfunnsutviklingen skal bygge oppunder erkjennelsen av helse i alt vi gjør- og gi seg utslag i positive folkehelseprofiler innen alle samfunnssektorer.

Næringsliv og omstilling

Et robust og attraktivt næringsliv er et mål mange kommuner har satt seg og dette ses som et mål i seg selv, men også noe som er sentralt for god velferd og viktig for en attraktiv stedsutvikling. For flere av mindre kommunene sees et attraktivt næringsliv som en nøkkelfaktor for å få flere innbyggere og samtidig til å få innbyggere til å bli værende i kommunen. For kommuner i utvalget som er utpregete hyttekommuner, synes helårsarbeidsplasser å være et viktig mål.

Flere av kommunene i utvalget er nært knyttet opp til oljesektoren, og dermed sårbare for endringer og konjunktursvingninger. Nedgang i industri og usikkerhet rundt olje- og gassproduksjon og tilhørende overføringer/skatteinngang nevnes som usikkerhetsmoment og de ser det som sentralt å legge til rette for en omstilling i næringslivet.

Vekst og utviklingsmuligheter for lokalt, regionalt og internasjonalt næringsliv er også gjennomgående i utvalget. Her er ofte blikket rettet utover egen kommunegrense, ettersom en inngår i større arbeids- service- og boområder. Flere kommuner har etablert felles næringskontorer. Kommuner som ønsker å bidra til næringsutviklingen retter gjerne ekstra innsats på enkeltnæringer, som f.eks. reiseliv og landbruk. Det er også ambisjoner om å knytte tettere bånd mellom næringsliv og utdanningen. Kunnskapsbasert næringsutvikling handler både om å øke kunnskapsinnholdet i det nåværende næringslivet, og omstilling til nye næringer.

Som samfunnsutvikler ønsker kommunen legge til rette for næringsutvikling gjennom å sikre god infrastruktur, tilgjengelig og egnet næringsareal og et variert botilbud og attraktive nærmiljø.

Eksempler på målformuleringer:

- Øking av sysselsettingsgraden i Halden kommune har hovedprioritet i planperioden. I denne planens første 12-års periode vil omstilling innen næringslivet og tilrettelegging for nye arbeidsplasser være den mest sentrale utfordringen vi har. Greier vi ikke denne omstillingen vil, grunnlaget for et likestilt velferdstilbud bli svekket.³⁰
- Styrke samarbeid mellom utdannings- og forskningsmiljø, næringsliv og offentlig forvaltning.³¹
- I 2030 har tjenester som handel, reiseliv og konferanseaktiviteter vokst. Næringene forsterker Kongsbergs nasjonale og internasjonale attraktivitet for etableringer og investeringer.³²

²⁹ Kommuneplan for Halden – Samfunnsdelen 2018 - 2050

³⁰ Kommuneplanens samfunnsdel Halden 2018-2050

³¹ Kommuneplanens samfunnsdel Røros kommune 2016-2028

³² Kommuneplan for Kongsberg 2018-2030

- En forsterket satsing på næringsutvikling som gir lokal verdiskapning³³
- Leggjte til rette for gründerverksemder og innovasjon innanfor bransjar som til dømes miljøteknologi, vasskraft, kreative næringer, lokalmat og foredlingsliner.³⁴

Regional kraft

Mange av kommunene fremhever at de ønsker være en regional eller lokal motor som tar ansvar for et større område. I dette kan det ligge å være vertskommune for servicetilbud med et regionalt nedslagsfelt, administrasjonsknutepunkt for store bedrifter og kompetanseinstitusjoner og et levende og urbant bysenter. For flere kommuner er det naturlig å ta dette ansvaret i forhold til omlandet og de beskriver at det er en nødvendighet å bygge opp under en sterk og konkurransedyktig by og tettsted for å styrke hele regionen. For eksempel kommer dette til uttrykk i Bodø kommune sin samfunnsdel der et av tre satsingsområder er *Bodø- Motor i nord. Bodø skal være i førersetet for relasjonsbygging, og nærings og samfunnsutvikling i nordområdene*

Lignende formulering er også i Nye Stavanger sin samfunnsdel (høringsutkast), der et av tre satsingsområder er *Regionmotoren*:



Figur 8 Eksempel fra kommune som ønsker å være regionmotor. Fra Stavanger kommunes høringsutkast til samfunnsdel

I intensjonsavtalen for Nye Moss kommune er det et satsingsområde at den nye kommunen skal være en regional kraft og den mest attraktive kommunen langs Oslofjorden å bo og besøke. I dette ligger det å være et sted hvor lokalt, regionalt og internasjonalt næringsliv finner gode vekst- og utviklingsmuligheter.

For Ålesund kommune viser dette satsingsområde seg i Visjonen *Ålesund – urbant midtpunkt på Nord-Vestlandet*. Med det ønsker de å vise at de er drivkraften i regionen. De peker på at man for å utvikle en robust region, trenger man en by som er konkurransedyktig nasjonalt og internasjonalt og som driver utviklingen i regionen. Den rollen ønsker Ålesund å ta.

³³ Kommuneplanens samfunnsdel Sirdal 2018-2030

³⁴ Kommuneplan for Seljord 2018-2030

Aktive og deltagende innbyggere

Demokratiutvikling og det å fremme deltakelse i et åpent, levende og engasjerende lokaldemokrati som samspiller med næringsliv og frivillig sektor er et gjentakende satsingsområde i samfunnsdelene i utvalget. Kommunene fremhever at realisering av samfunnsdelen skjer i samarbeid med innbyggere og næringsliv i kommunen og ikke noe kommunen gjør alene.

Det er en gjennomgående oppfatning av at kommunene ønsker å være åpne og transparente og øke innbyggernes medvirkning, involvere dem og skape engasjement, men uten at konkrete tiltak nødvendigvis er fastsatt. Kommunene ønsker å involvere innbyggerne i de politiske prosessene, og skape mulighet for demokratisk deltakelse og innflytelse. Dette gjelder også på områder der medvirkning ikke er lovregulert. Tilrettelegging av møteplasser og arenaer, og å ta i bruk nye metoder for dialog, aktiv informasjon og kommunikasjon, samt å styrke innbyggernes medvirkning i utformingen av tjenestene er ambisjoner som ofte blir nevnt i dokumentene.

Eksempler på målformuleringer:

- I 2030 har Kongsberg samfunnsaktive innbyggere som skaper sin egen fremtid ved å engasjere seg.³⁵
- Sterkere demokrati gjennom ny folkevalgt regionoverføring av viktige samfunnsoppgaver fra statlig nivå, politiske og administrative nettverk skal videreutvikles og styrkes³⁶
- Gjennom involvering og gode medvirkningsordninger skaper vi legitimitet og oppslutning om Bjørnefjorden kommune³⁷
- Det skal arbeides med demokratiutvikling, brukermedvirkning, og innbyggerinvolvering. Barn og unges stemme skal bli hørt. Kommunen skal være en av landets beste på innbygger- og brukermedvirkning.³⁸

Slik vil vi ha det	Slik gjør vi det
Vestvågøy har en utviklingskultur som fremmer levende lokaldemokrati	<ul style="list-style-type: none">• Digitaliserer tjenester og tar i bruk ny teknologi• Har rom for å prøve ut nye modeller eller konsepter for å nå fastlagte mål• Gjennomfører innbyggerundersøkelser• Øker valgdeltakelsen• Legger til rette for et mer bærekraftig Vestvågøysamfunn innenfor den sosiale, økonomiske og økologiske ramme/dimensjon• Er forberedt, åpen og takle situasjoner som går ut over vedtatte rammer• Stimulerer til økt medvirkning slik at vi kan dra nytte av kompetansen og erfaringene til innbyggere og næringsliv• Skaper en utviklingsstruktur som fremmer forskning og utvikling (FOU)

Figur 9 Eksempel på målsetninger for et levende lokaldemokrati. Kommuneplanens samfunnsdel Vestvågøy2017

³⁵ Kommuneplan for Kongsberg 2018-2030

³⁶ Intensjonsavtalen Vestlandet

³⁷ Intensjonsavtalen Bjørnefjorden kommune

³⁸ Intensjonsavtalen for Nye Lindesnes

Fylkeskommunene

Også for fylkeskommunene er det bærekraftig fokus som står i sentrum og mange av de samme satsingsområdene som i kommunene går igjen her. Samfunnsutviklerrollen står også sterkt her, men med fylkeskommunens oppgaveportefølje og regionalt ansvarsområde er satsingsområdene også litt annerledes.

Sentrale satsingsområder hos fylkeskommunene er

- Klima
- Infrastruktur
- Næring og sysselsetting
- Kompetanse
- Velferd
- Utvikling av en sterk region

Under målsetninger om klima ligger blant annet mål om å redusere klimagassutslipp og annen luftforurensing fra transportsektoren ved blant annet øke kollektivandelen og styrke samordning av areal- og transportplanlegging. Dette målet henger nært sammen med samferdsel som også suppleres med mål om vedlikehold av veier, trafiksikkerhet og å sette trykk på nasjonale myndigheter for å realisere veiprojekter. Under infrastruktur trekkes også den digitale infrastrukturen frem som en vesentlig forutsetning for samfunnsutviklingen.

Næring og sysselsetting henger nært sammen med kompetanseområdet. Fylkeskommunene er her opptatt av å legge til rette for et robust næringsliv og med fremtidsrettet verdiskapning. Sentralt i dette ligger å ha rett kompetanse og samarbeid mellom videregående utdanning, forskningsmiljø og næringslivet trekkes frem som et viktig virkemiddel for å nå dette. I dette ligger også behovet for omstilling, der man kan utnytte kompetansen i oljesektoren på nye måter.

Under velferd kommer mål som omhandler å legge til rette for trivsel, attraktive senter, gode møteplasser, inkludering, flere som fullfører videregående opplæring, sosial utjevning med mer.

Fylkeskommunene er også opptatt av å være sterke regioner med påvirkningskraft nasjonalt og internasjonalt. Internt i fylket trekkes det frem behovet for en utvikling både i (stor)byregionen/vekstkraftige sentre og andre deler av fylket. I intensjonsavtalen til Vestland kommer dette til uttrykk som «det skal være god balanse mellom storbyen Bergen og distrikta elles i regionen». I Trøndelagsplanen er *balansert utvikling* et gjennomgående perspektiv.

3. KOMMUNEN SOM ORGANISASJON

Kommunen som organisasjon omtales både i samfunnsdelen, i økonomiplanene, intensjonsavtalene og i arbeidsgiverstrategiene. I kommuneplanens samfunnsdel er det ofte en klar inndeling etter hva som skal oppnås på vegne av kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Her sies gjerne noe hvordan kommuneorganisasjonen gjennom sine tjenester og ansatte skal bidra til å oppfylle målene. I dette kapitlet gjennomgås hvilke mål som settes for utvikling, basert på et tjenestetilbud i endring, kunnskaps- og teknologiutvikling samt økte krav og forventninger fra innbyggerne.

3.1. Kommunale tjenester i endring

Kommunene har en bred og omfattende oppgaveportefølje, med ansvaret for sentrale velferdstjenester. De kan også frivillig påta seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige eller private organer. Stadig endrede nasjonale føringer og satsingsområder forutsetter at kommunene har kompetente ansatte og en fleksibel organisasjon, som tilpasser seg kravene som settes til tjenestene og behovene til innbyggerne. I dokumentene som er gjennomgått her, fremheves det at kommunene må tenke nytt om det å være en tjenesteyter og at dette er en rolle i endring. Innbyggernes forventninger til kommunen som tjenesteyter og tilrettelegger kommer også til syne i satsinger hvor innovasjon, medvirkning og digitalisering kombineres. Begreper som samskaping, kommune 3.0 og smart-kommune/by står sentralt i dokumentene.

Mål

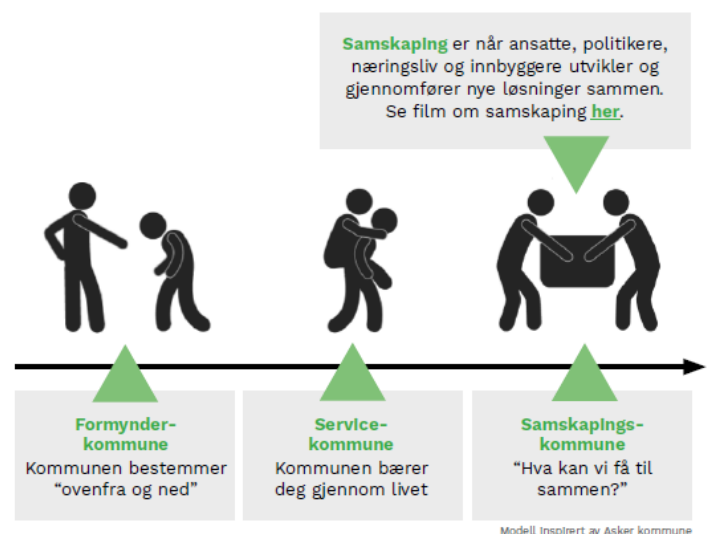
- I 2030 har Kongsberg samfunnsaktive innbyggere som skaper sin egen fremtid ved å engasjere seg.
- I 2030 har Kongsberg kommune en effektiv og nyskapende organisasjon med evne til rask omstilling. Tjenestene utvikles i samskaping med brukere, frivillige, academia og næringslivet.
- I 2030 har Kongsberg kommune og kommunens innbyggere omforent forståelse av hvilke forventninger en kan ha til kommunens tjenester.

Figur 10 - Kongsberg kommunes mål for endringene av kommunen som tjenesteyter. (Kommuneplanens samfunnsdel 2018)

Samskaping

Samskapingskommunen er et begrep i flere av samfunnsdelene og er også nevnt i økonomiplanene og intensjonsavtalene. Kommunene beskriver at man står ovenfor store komplekse utfordringer som eksempelvis klimaendringer, økt ulikhet blant innbyggerne og økende andel eldre. Kommunene opplever at forventningen til dem blir større, samtidig som de økonomiske rammene blir strammere. Å lykkes med å få mer ut av de ressursene kommunene har er viktig for fremtidens tjenestetilbud, og her ser mange kommuner samskaping som et nytt verktøy til å skape ressurser som kan løse utfordringer i nærmiljøet.

Samskaping defineres som en metode hvor ansatte, politikere og næringsliv sammen med innbyggerne finner ut hvordan et behov eller en utfordring skal løses.



Figur 11 - Stavanger har hentet inspirasjon fra Asker kommune når det kommer til forståelsen av samskapingskommunen.

Det trekkes også fram som verktøy for å realisere visjoner i planer og styrke verdier knyttet til fellesskap, tilhørighet og samarbeid. Rana kommune har «ledende på bærekraft og samskaping» som undertittel på sin samfunnsplan.

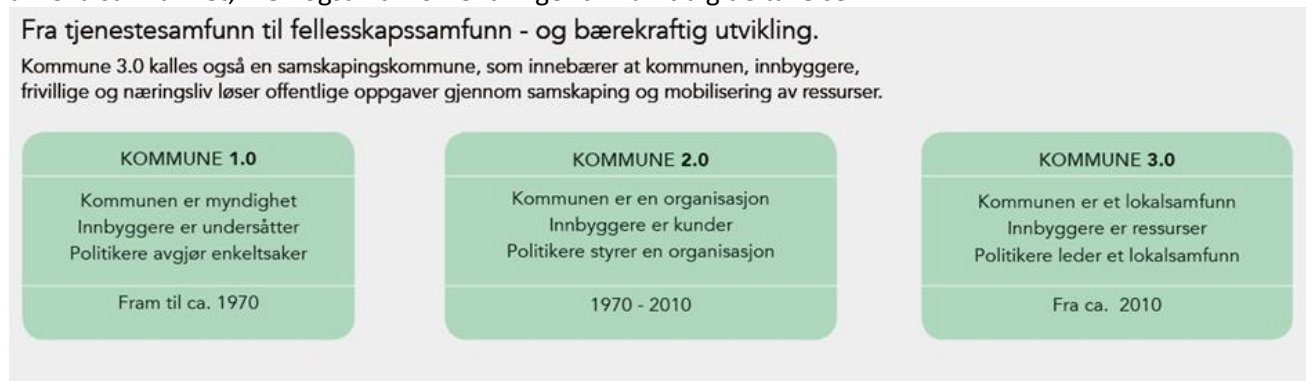
I Bodø kommune sin samfunnsplan står det:

Framtidens Bodø skal skapes i samarbeid mellom kommune, innbyggere, næringsliv og frivillige. Innbyggere skal involveres slik at behov og ønsker synliggjøres. På denne måten vil vi sørge for å utløse kreativitet, engasjement og fellesskapsfølelse. Dette vil bidra til oppslutning om, og legitimitet til de løsningene som velges.³⁹

Stavanger kommune skriver:

Vi er nødt til å tenke nytt om hvordan vi kan utvikle velferdssamfunnet, og hva som skal være kommunens rolle i samfunnsutviklingen. Velferdssamfunnet må videreutvikles i samspill mellom innbyggere, samfunnsaktører og kommuneorganisasjonen. Vi må gå bort fra forestillingen om at kommunen er en servicebutikk og heller se på kommunen som en akselerator i lokalsamfunnsutviklingen.⁴⁰

Kommune 3.0 er også et begrep som blir brukt om fremtidig kommunal tjenesteyting. Det innebærer at innbyggerne og kommunen bestemmer hva man skal få til i fellesskap. Kommunens ansatte kan bidra til å finne disse ressursene, og bringe mennesker sammen der de kan støtte og hjelpe hverandre. Samtidig nevnes samarbeids- og dugnadsånd og samhandling med frivillig sektor i planene, og det er tydelig at kommunene i stor grad ønsker å støtte frivillighetens bidrag i utviklingen av lokalsamfunnet, men også har forventninger til framtidig deltakelse.



Figur 12 - Rana kommune beskriver hvordan kommunen har beveget seg fra industrisamfunn til tjenestesamfunn. Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel Rana kommune

Smart by - smart kommune

Behovet for å finne nye og «smarte» løsninger kommer særlig til syne i de nylig vedtatte planene. Det forventes at kommunesektoren skal øke eget handlingsrom gjennom å jobbe smartere og mer rasjonelt, samtidig som kvaliteten på tjenestene opprettholdes.

Flere steder pågår arbeidet med å innføre smartbykonsepter for å løse samfunnsutfordringer med hjelp av nye

DEN SMARTE BYEN

Hos oss finner du kunnskap, åpenhet og framtidstro.

Vi utnytter våre naturgitte forutsetninger på stadig nye måter og er et forbilde for andre byer. Her finner du infrastruktur som er bygget for fremtidige generasjoner. Kollektivtrafikken er et forbilde, havnen er foretrukket for fartøy i alle størrelser og flyplassen knytter oss raskt til internasjonale destinasjoner. Her bygger vi boliger som støtter opp om et urbant liv og som ivaretar det globale perspektivet.

Her finnes muligheter for de som vil skape en arena for samhandling om kulturell identitet, og som vil gjøre sitt uttrykk til levebrød.

Figur 13 – Kristiansund kommune har «den smarte byen» som et av fem innsatsområder i kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030.

³⁹ Kommuneplanens samfunnsdel Bodø kommune 2018-2030

⁴⁰ Kommuneplanens samfunnsdel Stavanger kommune (planforslag 2019)

verktøy og prosesser. Teknologien i seg selv er ikke målet, men nevnes som et middel for å oppnå mål på vegne av samfunnet. Smartby-begrepet benyttes på ulike måter i forskjellige byer og fagmiljø, og tematikken går på tvers av tjenesteområder og kommunens organisasjon og blir derfor inn i andre satsinger som digitalisering og samskaping. Her eksemplifisert med Kristiansund (fig. 13) og Bodø kommuner:

- Innbyggerne først – Ved å sette innbyggernes behov først, vil Smart Bodø bli en viktig bidragsyter for å utvikle byen til å bli et bedre sted å leve, bo og arbeide i.⁴¹

Organisasjonsutvikling

Flere av kommunene nevner digitalisering, innovasjon og tjenesteutvikling om hverandre sammen med smart by/kommune som satsningsområde. Her inngår velferdsteknologi, framtidrettet infrastruktur og nye samarbeidsmønstre. 2019 er for rundt en fjerdedel av kommunene i utvalget siste året i «gammel» kommune, og når den gamle kommunen skal avvikles står det beskrevet i mange av handlings- og økonomiplanene at forventninger om nye oppgaver må vike til fordel for kommunesammenslåingsprosessen. Medarbeidere skal innplasseres i nye stillinger, tjenester og fagmiljø skal videreutvikles. Organisasjonsstruktur og annet utviklingsarbeid står i fokus, og digitalisering trekkes fram som en måte å organisere arbeidsprosesser smartere.

Så å si alle kommunene som er gjennomgått, har utformet en visjon og verdier som skal prege organisasjonen (se kap. 2.1). Ønsket om åpenhet og innsyn i forvaltningen, likeverdige tjenester og service, tillit og respekt er gjennomgående ambisjoner, men også hvordan kommunen som organisasjon skal utvikle seg for å løse dagens og framtidens utfordringer, drøftes i planene.

Som kommune er utfordringsbildet ofte knyttet til omstilling og effektivisering, kvalitet i grunnskolen, vedlikeholdsetterslep på bygg og veier samt fremtidig krav til informasjonssikkerhet, beredskap, innovasjon og digitalisering. For å nå målene om å levere gode tjenester til innbyggerne med stadig knappere midler, nevnes effektivisering av driften som gjennomgående tiltak. Dette operasjonaliseres med ambisjoner om å ta i bruk ny teknologi, automatisering, økt deltakelse fra frivilligheten og utvikling av kompetanse hos egne ansatte. Men også at innbyggerne i større grad betjener seg selv framfor å møte opp på rådhuset.

I tillegg følger kommunene opp sentrale klima-/miljøambisjoner ved innføre miljøtiltak i egen organisasjon, som miljøsertifisering, energiledelse og utskifting av bilpark med lavere utslipp, noe som på sikt også kan bidra til lavere driftskostnader.

Eksempler på målformuleringer:

- I møtet med våre innbyggere skal servicetorget være en bærebjelke som leverer en smartkombinasjon; smarte digitale løsninger og god menneskelig kontakt.⁴²
- Digitalisering skal mellom anna bidra til å effektivisere tenesteproduksjon og sakshandsaming (sjølvbetjening). Vi ønsker at både innbyggjarar og næringsliv skal oppleve kommunale tenester som moderne og av høg kvalitet på tvers av dei ulike tenesteområda dei er i kontakt med⁴³
- Kongsberg kommune skal være en foregangskommune for effektiv og kundefremnlig digitalisering av offentlige tjenestetilbud.⁴⁴

⁴¹ Kommuneplanens samfunnsdel Bodø kommune 2018-2030

⁴² Kommuneplanens samfunnsdel. Kristiansund 2017

⁴³ Kommuneplanens samfunnsdel Lindås kommune 2017

⁴⁴ Kommuneplan for Kongsberg 2018-2030

- Våre tekniske tjenester skal fortsette å ta i bruk nye smarte løsninger for smartere måleravlesning, parkering, belysning og andre publikumstjenester.⁴⁵
- Rana kommune skal levere gode og effektive tjenester med riktig kvalitet til brukere og innbyggere. Tjenestene skal være bærekraftige og gi innbyggerne mulighet for økt selvhjelpenhet, mestring og læring. For å møte fremtidens behov, må tjenestene utvikles og fornyes. Sammen med innbyggere, frivilligheten og næringsliv skal det arbeides målrettet for økt medborgerskap og samskaping.⁴⁶
- Vestlandsregionen skal tilby brukarnære og gode tenester innanfor ein effektiv og desentralisert tenestestruktur⁴⁷

3.2. Kommunen som arbeidsgiver

Kommunen er både arbeidsgiver og myndighetsutøver. Deres arbeidsgiverpolitiske mål kommer til uttrykk særlig i arbeidsgiverstrategiene, men er også sentralt i intensjonsavtalene. Enkelte av kommunene har også mål for kommunen som arbeidsgiver i samfunnsdelen eller omtaler det i økonomiplanen. Arbeidsgiverpolitikken skal bidra til at kommunen når sine mål, og gjøre kommunen i stand til å håndtere dagens utfordringer og møte et samfunns- og arbeidsliv i endring.

Samtidig viser flere av arbeidsgiverstrategiene til kommuneplanen, og hvordan strategien kan bidra til måloppnåelse:

- Arbeidsgiverstrategien bygger på, og skal bidra til, at vi når målene i kommuneplanen. En god og fremtidsrettet arbeidsgiverstrategi utgjør et felles verdifundament for de folkevalgte, ledere, medarbeidere og tillitsvalgte.⁴⁸

Flere av kommunene i sammenslåingsprosesser har i intensjonsavtalene beskrevet hvordan de skal ivareta de ansatte i omstillingen. Her er det sentralt å trygge arbeidsplassene til de ansatte. Et eksempel på dette er intensjonsavtalen for Oppland og Hedmark fylkeskommune som vektlegger hvordan man skal forholde seg til de ansatte i sammenslåingsprosessen. De ansatte vektlegges som den viktigste ressursen fylkeskommunen har og at det vil være viktig å beholde kompetansen og samtidig være attraktiv for nyrekruttering. Det skal bygges en ny, moderne og fleksibelorganisasjon. Nøkkelord for prosessen er raushet og fleksibilitet. Som i fleste andre intensjonsavtalene fastsettes det i denne at ingen ansatte skal sies opp som følge av sammenslåingen, men endring i stilling og arbeidsoppgaver må påregnes.⁴⁹

Det er viktig for kommunene å fremstå som en attraktiv og kompetent arbeidsplass og ha evne til å beholde og rekruttere kompetente medarbeidere. Bevisst merkevarebygging av kommunen som attraktiv arbeidsgiver nevnes for å styrke rekrutteringsevnen og dermed kompetansen.

Sentrale satsingsområder som går igjen i arbeidsgiverstrategiene:

- tydelig og mestringsorientert ledelse
- kortere linjer; avgjørelser tas på lavest mulig hensiktsmessige nivå
- reell medbestemmelse og involvering for å skape gode løsninger
- effektiv måloppnåelse og bruk av kompetanse
- bygge opp endringsdyktighet i organisasjonen
- erfarings- og kunnskapsdeling på tvers for å skape gode relasjoner og løsninger

⁴⁵ Kommuneplanens samfunnsdel. Kristiansund 2017

⁴⁶ Budsjett og økonomiplan Rana kommune 2018-2021

⁴⁷ Intensjonsplan for samanslåing av Sogn og Fjordane og Hordaland, 2017

⁴⁸ Arbeidsgiverstrategi Kristiansund kommune 2016-2022

⁴⁹ Avtale om sammenslåing av Hedmark fylkeskommune og Oppland Fylkeskommune, 2018

- medarbeiderskap og medarbeiderdrevet innovasjon
- utvikle fagmiljøer med høy kompetanse

Eksemplene på målformuleringer viser at kommunene er opptatt av at de ansatte skal være nyskapende, ansvarsfulle, kompetente og god på omstilling. I Trøndelag sin økonomiplan er den vedtatte arbeidsgiverpolitikken slik:

- *Åpen og nysgjerrig i holdning og modig og ansvarlig i handling. Dette er forventninger til de som jobber i organisasjonen og lederne blir sett på som viktige i dette oversettingsarbeidet. Det vektlegges en god balanse mellom ledelse og selvledelse og medarbeiderne skal sikres innflytelse gjennom stor grad av tillitt. Det er et ønske om å skape en god entreprenørskapskultur innad i fylkeskommunen.⁵⁰*

I kraft av å være en stor arbeidsgiver, kan en også se kommunens samfunnsutviklerrolle i et arbeidsgiverperspektiv. Områder hvor dette vil kunne ha betydning er for eksempel:

- Samarbeidet med og rollen til fagorganisasjonene
- Utvikling i arbeidstidsordninger og arbeid mot sosial dumping
- Samspill med frivillige, ideelle og private aktører for å finne innovative svar på sosiale behov gjennom sosial innovasjon.⁵¹

Det er flere eksempler på at kommunene tar imot deltakere av introduksjonsprogrammet både til språkpraksis og arbeidspraksisplass, og i den grad bidrar til integrasjon. Kommunene har også deltatt i IA-avtalen som bl.a. har hatt som hovedmål å inkludere personer som står utenfor arbeidslivet, eller står som fare for å falle utfor, samt forlenge yrkesaktiviteten for eldre arbeidstakere.⁵²

Eksempler på målformuleringer er:

- Vi skal rekruttere aktive og ansvarlige medarbeidere som bidrar til godt mestringsklima og arbeidsmiljø. Vi skal rekruttere personer som motiveres av oppgavene i seg selv, som ser samfunnsoppdraget vårt og som motiveres av å gjøre arbeid som er nyttige for andre. Vi skal rekruttere personer som har evne og vilje til å tilpasse seg stadig endrede krav og behov, og som ønsker å bidra til å drive organisasjonen fremover.⁵³
- Vi skal ha godt samarbeid i fagnettverk på tvers av kommunegrensene og i regionen.⁵⁴
- Som arbeidsgiver vil Kongsberg kommune frem mot 2030 ha to hovedutfordringer. Den første handler om tilgangen på kompetent arbeidskraft. Kommunens arbeidsoppgaver øker i omfang, både på grunn av befolkningsvekst, flere eldre og på grunn av rettighetsfesting og nye tjenester. For å kunne møte det fremtidige behovet for kompetent arbeidskraft er det avgjørende at det er spennende og attraktivt å jobbe i Kongsberg kommune. Kommunen må ha sterk tiltrekningskraft, og arbeidskraftreservene må mobiliseres og inkluderes i arbeidslivet.⁵⁵

⁵⁰ Økonomiplan 2019-2022 med budsjett 2019, Trøndelag fylkeskommune

⁵¹ Arbeidsgiverstrategi, Trondheim kommune 2016-2020

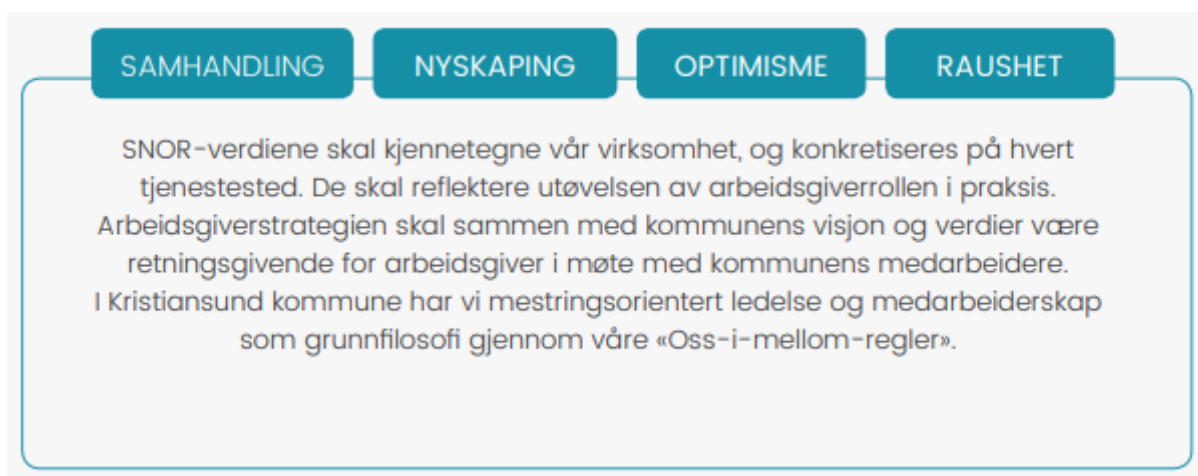
⁵² Partene i arbeidslivet undertegnet 18.12.2018 en ny intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen gjelder fra og med 2019 og ut 2022 og har nye mål.

⁵³ Arbeidsgiverstrategi Melhus kommune 2016

⁵⁴ Kommuneplanens samfunnsdel, Risør kommune 2019-2030

⁵⁵ Kommuneplan for Kongsberg 2018-2030

- Kristiansund kommune skal sikre og verdsette kompetanseoverføring mellom ulike generasjoner arbeidstakere.⁵⁶
- Vestvågøy kommune skal være en attraktiv arbeidsgiver og en inkluderende organisasjon. Alle ansatte har et ansvar for å gi innbyggerne tjenester av god kvalitet. God ledelse og motiverte medarbeidere er en forutsetning for å lykkes med dette. Kommunen skal være en inkluderende arbeidsplass og gjenspeile befolkningens mangfold. En hovedutfordring er å skaffe tilstrekkelig arbeidskraft og rett kompetanse i årene som kommer.⁵⁷
- Kompetansen i kommunens egen organisasjon må minst være på nivå med samfunnet rundt.⁵⁸
- Være en foregangskommune ved miljøvennlige innkjøp, i egen organisasjon og ved at kommunens ansatte har et sterkt miljøfokus i arbeidet mot lavutslippssamfunnet.⁵⁹



Figur 14 - Arbeidsgiverstrategi Kristiansund kommune 2016

⁵⁶ Arbeidsgiverstrategi Kristiansund kommune 2016-2022

⁵⁷ Kommuneplanens samfunnsdel Vestvågøy kommune 2017-2029

⁵⁸ Kommuneplanens samfunnsdel Hamar kommune 2018-2030

⁵⁹ Kommuneplan for Kongsberg 2018-2030

4. SAMMENFATTENDE VURDERING

Kartleggingen av hvilke mål kommunene setter seg viser at omfanget av mål er veldig stort, både i antall mål og i temaene de dekker. De ulike dokumentene gir til sammen et bilde av hva som er viktig for kommunene både for samfunnsutviklingen og for kommunen som organisasjon. Samfunnsdelen i mange kommuner viser en bredde i hvilke mål som settes, er identitetsskapende og ønsker å mobilisere innbyggere og næringsliv til sammen å nå målene kommunen har satt. Målene er ofte langsiktige og konsensuspreget. Økonomiplanen har et kortere tidsperspektiv og er mer rettet mot prioritering og gjennomføring. Utfordringer knyttet til økonomi og de tjenestene kommunen skal levere er tydelig. Mange av kommunene er i en særstilling denne valgperioden fordi de er i ferd med å legge ned kommunen og samtidig bygge en ny. Dette preger også mange av dokumentene. Det er knyttet en viss usikkerhet til det, for eksempel med tanke på nytt inntektssystem, men også en optimisme på hva det nye kan gi av fordeler.

Dette kapitlet er en sammenfattende vurdering på tvers av satsingsområder og dokument. Utvalget kommuner er delt i ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner og her sees det på om det er mulig å trekke noen ulikheter eller likheter mellom de ulike kommunene. Videre blir det forsøkt å trekke noen typiske tendenser i målene som kommunene har satt seg og om dette er unike mål eller om de følger av internasjonale/nasjonale trender. Kartleggingen viser et stillbilde av dokumenter fra gjeldende valgperiode (2015-2019) og hva kommunene er opptatt av i sine dokument nå.

Utfordringer og mål i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregionene

Det er ikke nødvendigvis en klar kopling mellom kommunestørrelse og ambisjonsnivå i planene, men et er en tydelig sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og kapasitet. Tre av kommunene i utvalget er oppført i ROBEK- registeret om betinget godkjenning og kontroll, hvor Fylkesmannen må godkjenne låneopptak og leie av bygg og anlegg samt lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak. Dette legger en demper på ambisjonsnivået i planene og fokuset ligger mer på stø kurs og styring

Kommunene som ligger i en region med *små eller ingen sentra* har alle utfordringer med stagnasjon eller nedgang i folketall og en aldrende befolkning. Utfordringer med næringslivet er også en fremtredende problemstilling. Kommunen er gjerne den største arbeidsplassen, i tillegg er næringslivet i noen av kommunene preget av sesongarbeid. Satsingsområdene deres er å sikre at alle kan ha et godt liv i kommunen gjennom hele livsløpet, fra gode oppvekstvilkår, godt kulturtilbud, gode boligmiljø til alderdommen, næringsliv med helårsarbeidsplasser. Et attraktivt næringsliv blir sett på som et viktig virkemiddel for økt bosetting i kommunen. Ingen av disse kommunene befinner seg i sammenslåingsprosesser, men har som mål å styrke interkommunalt samarbeid.

Kommunene i *bygdesenterregionene* i dette utvalget påpeker utfordringer knyttet til høy lånegjeld og at deres utgifter til renter og avdrag trolig vil øke fremover. De er opptatt av utvikling av kommunale tjenester og effektivisering av drift. Det er også utfordringer knyttet til omstilling når de for eksempel opplever at tilstrømming og bosetting av flyktninger stopper opp, asylmottak legges ned og arbeidsplasser forsvinner. Sentrale satsingsområder er å utvikle bærekraftige regionsentre med levende bygdesamfunn, gode oppvekstvilkår, næring og verdiskaping og gode tjenester innenfor helse og omsorg.

I kommuneutvalget som ligger i småbyregioner ser man en større hyppighet av begreper som «smart city», «kommune 3.0» og samarbeid med kompetansmiljøer og frivillige samt bruk av teknologiske hjelpemidler i tjenesteproduksjonen. Også her nevnes økning i finansutgifter, på den andre siden kan mangelfull utvikling og fornying av bygningsmasse og annen infrastruktur påvirke både tjenestetilbud og økonomi på en negativ måte.

Kommuner som ligger i regioner med *mellomstore byer* nevner også at del måter tjenestene gjøres på må endres, både for å øke innbyggernes medvirkning og for å få ned kostnader. «Smart sirkulær by», «nye smarte løsninger» og «samskaping» nevnes her eksplisitt.

I *storbyregionene* er det utfordringer knyttet til innbyggervest og presset på tjenesteproduksjon som skal løses med nye arbeidsformer og digitale løsninger. Bærekraft nevnes i begrepets vide forstand, økonomisk, sosial og miljømessig.

Noen fremtredende tendenser i utvalget

Det er gjennomgående at kommunene setter bærekraft høyt. Dette er et begrep som er gjennomgående i de ulike dokumentene. I økonomiplanen er den økonomiske bærekraften særlig omtalt, og i samfunnsdelen er det særlig fokus på miljømessig og sosial bærekraft. Innenfor det miljømessige aspektet er reduksjon av klimagasser og energi både i egen organisasjon og i samfunnet sentralt og stedsutvikling i form av fortetting/knutepunktfortetting og infrastruktur blir sett på som en viktig faktor for å nå målet. I de nyere dokumentene er FNs 17 bærekraftsmål fra 2015 fremtredende og ser ut til å bli brukt i økende grad. Noen av kommunene nevner dem som et bærende prinsipp man skal legge til grunn i planleggingen, noen trekker frem dem som er særskilt viktig for dem, noen viser hvordan sine egne satsingsområder svarer ut Fns bærekraftsmål, mens andre måler og rapporter utfra alle de 17 målene. Det er fokus på å synliggjøre hvordan de som kommune er med på til å bidra positivt til å oppfylle et eller flere av målene.

Et fremtredende funn i kartleggingen er at mange av kommunene beskriver en kommunesektor i endring. Samfunnet oppleves som mer komplekst enn før. Det er utfordringer knyttet til klima, demografi og økte forskjeller i levekår. Kommunene opplever at forventningene til dem som tjenesteyter øker, samtidig som de økonomiske rammene blir strammere. Behovet for å ta i bruk ny teknologi og digitalisering blir sett på som viktig i denne sammenheng, men enda tydeligere er behovet for å møte innbyggerne på en annen måte. Kommune 3.0, smartkommune eller samskapingskommunen er begrep som brukes for å beskrive den nye kommunen. Det er fokus på mestring i alle livets faser, ansvarliggjøring av egne innbyggere og samarbeid for å finne de gode løsningene.

Det kan også synes som en tendens at man i de nyere dokumentene bruker satsingsområder, mer enn overordnede mål. Om dette kan sees i sammenheng med at kommunene mener man er på vei bort fra styringsprinsipper som New Public Management, der målstyring er sentralt og over til governance/flernivåstyring er vanskelig å si.

«Folkehelsearbeid» er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer helse og trivsel. Med Folkehelseloven fra 2011 og gjennom samhandlingsreformen samt Nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging, er kommunens rolle og ansvar i folkehelsearbeidet blitt aktualisert og fremhevet i de kommunale planene. Folkehelse som eget tema er særlig synlig i planene som er vedtatt tidlig i denne valgperioden, mens det kan se ut som det i de nyere planene ligger mer som et gjennomgående perspektiv.

Unike mål for løsning av lokale utfordringer, eller vektlegging av generelle, nasjonale og globale trender?

I utvalget av dokumenter fra kommunene er det redegjort for sentrale nasjonale, regionale og lokale utfordringer og trender. Det er tydelig at kommunene ser på sin rolle i forhold til omverden i en større sammenheng. Regjeringens perspektivmelding, Næringslivets framtidspregninger, FNs klimapanelers framtidssbilde og mange ulike rapporter viser at samfunnet er i omstilling. Globaliseringen medfører at kommunene i økende grad blir påvirket av de samme økonomiske, politiske og kulturelle utviklingstrekkene som ellers i verden. I det store bildet tar politikktutviklingen

nye former og gir økt usikkerhet om den videre utviklingen i internasjonal politikk og økonomi. I perioden mange av planene er vedtatt, har både usikkerhet knyttet til oljenæringen, flyktningsstrømmer og europeisk arbeidsmarkedsintegrasjon som følge av EØS-avtalen preget kommunenes skatteinngang, befolkningsutvikling og tjenestetilbud. Dette ser man også igjen i deres beskrivelse av utfordringer og i målbildet.

Det kan sees en tydelig ambisjon om å innfri det kommunene i utvalget ser på som sine forpliktelser på klima- og miljøområdet, og ta sin andel av utslippskuttene. Flere av kommunene betegner dette som en felles dugnad som gjøres på vegne av storsamfunnet.

Kommunene i utvalget ønsker videre å tilpasse seg naboene, regionale og nasjonale føringer samt globale trender. Flere har ambisjoner om å delta i europeiske prosjekter og være offensive i kunnskapsutvekslingen med «de som er gode i klassen».

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad disse målene og forventningene kommunene stilles overfor også reflekterer lokale utfordringer og behov. Gitt at bare mindre andel av kommunene har vedtatt ny samfunnsdel etter valget i 2015 (KOSTRA), og svært mange samfunnsdeler også er vedtatt siste året av forrige valgperiode, kan det også stilles spørsmål om dette er dokumenter som reflekter lokal politikk og prioriteringer i valgperioden. Mange av dokumentene har også svært overordnede og konsensuspregete mål, og det kan stilles spørsmål om de gir lokalpolitisk retning på de faktiske utfordringene i den enkelte kommune.

Kommunene i utvalget ønsker videre å tilpasse seg naboene, regionale og nasjonale føringer samt globale trender. Flere har ambisjoner om å delta i europeiske prosjekter og være offensive i kunnskapsutvekslingen med «de som er gode i klassen».

Utgangspunktet for dette prosjektet har vært et spørsmål om hvilke løsninger kommunene og fylkeskommunene har på samfunnsutfordringene. Hva vil de oppnå på vegne av innbyggerne. Funnene indikerer at målene i planer ofte er generelle og felles på tvers av kommunene. Det kan innebære at planleggingen kan ha for stort fokus på mål og målformuleringer for en ønsket utvikling, og er mindre tydelige på viktige valg og prioriteringer som faktisk skal gjøres. Dette er i så fall en betydelig utfordring for planleggingen, og en problemstilling som bør følges opp videre.