

Forslag til nytt plansystem i nye Stavanger

Vedlegg til planstrategi 2020-2023

Hva er utfordringene?

Planstrategi



Hva skal kommunen oppnå?

Kommuneplanens samfunnsdel



Hvordan skal areal disponeres?

Kommuneplanens arealdel



Hvordan skal vi jobbe for å oppnå målene?

Temaplan



Hva skal kommunen gjøre det neste året?

Handlings- og økonomiplan



Hva bidrar min virksomhet med?

Årsplan



Hva ble resultatet?

Årsrapport



Innledning

Kommunens planer er viktige verktøy for styring og prioritering. Dette dokumentet er en beskrivelse av et nytt helhetlig plansystem for nye Stavanger, med hovedvekt på samfunnsplaner.

Det nye plansystemet skal

- gi et godt grunnlag for politisk styring og administrativ oppfølging
- Være tilgjengelig og lett å få oversikt over
- stimulere til tverrfaglig oppgaveløsning i samarbeid med befolkning, næringsliv og organisasjoner
- gi tydelig skille mellom planer som vedtas politisk og administrativt
- legge til rette for åpenhet og målrettet samarbeid/medvirkning i planprosessene

Plansystemet ivaretar den nye kommunelovens krav om styrket sammenheng mellom kommuneplanen og handlings- og økonomiplanen.

Forslaget er utarbeidet med bakgrunn i erfaringer fra blant annet KS-FoU, Program for storbyrettet forskning om Storbyenes samfunnsplanlegging, og halvdagssamling med ledere i nye Stavanger 19.02.19.

Oppdragsansvarlig i Stavanger kommune har vært Eli Sirnes Willumsen. Prosjektmedarbeidere i Asplan Viak har vært May Britt Hernes og Erik Plathe, med Erik Plathe som prosjektleder.

INNHold (lysark nr)

Nytt plansystem – kort fortalt (3)

Sammenhenger og arbeidsdeling i plansystemet (6)

Kommuneplanen (9)

Planstrategien (12)

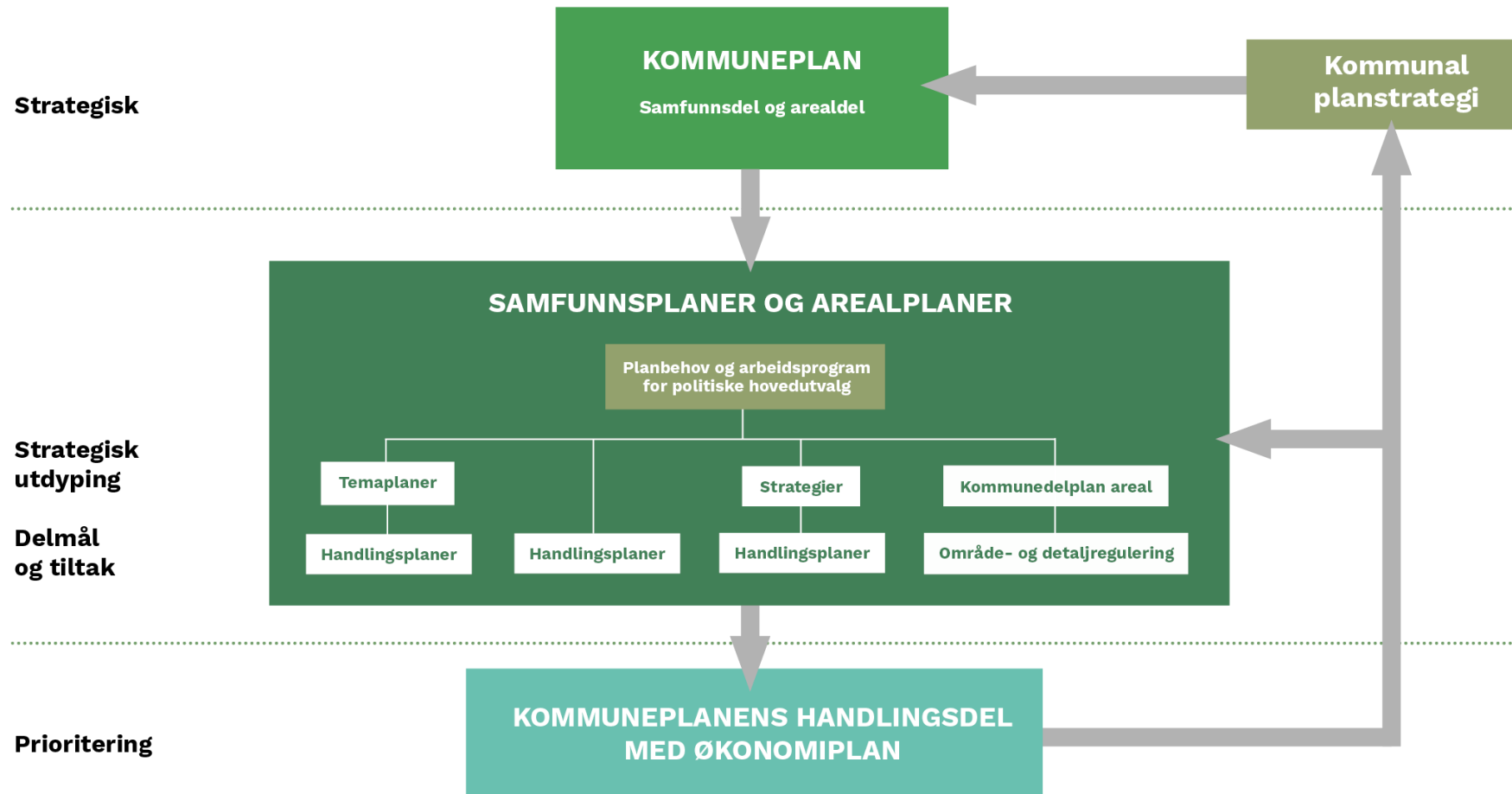
Handlings- og økonomiplanen (HØP) (15)

Planlegging for samfunnsområder (19)

Videre arbeid med plansystemet (24)

1. Nytt plansystem – kort fortalt

Sammenhengene og arbeidsdelingen i Stavanger kommunes plansystem



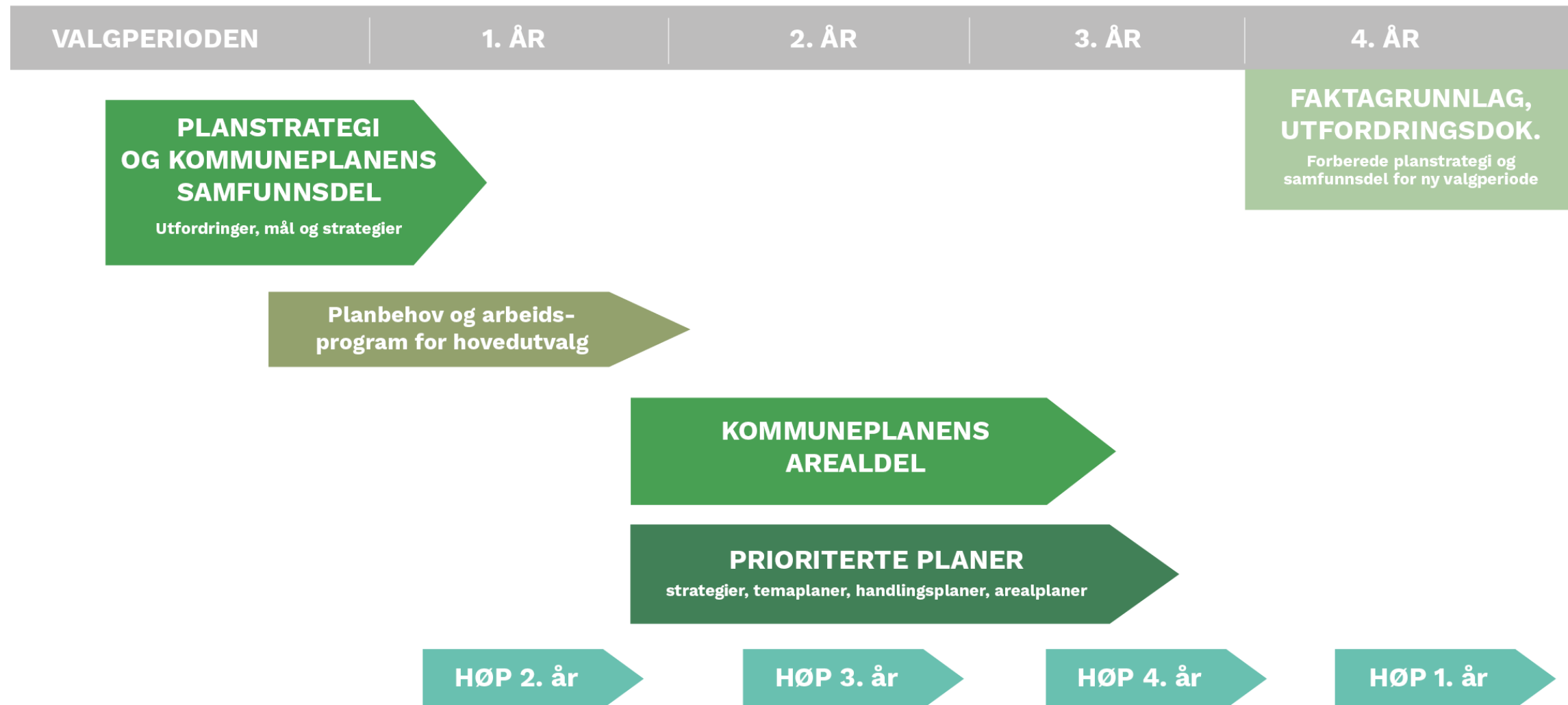
Hovedgrep

- **Kommuneplanens samfunnsdel vedtas tidlig** i kommunestyreperioden slik at den kan fungere som politikernes styringsdokument i resten av perioden. For å få til det, utarbeides samfunnsdelen og arealdelen i to separate prosesser.
- **Kommunal planstrategi** avgrenses til kun å avklare behov for revisjon av kommuneplanen (ikke vurdering av planbehov).
- **Handlings- og økonomiplanen (HØP)** får en styrket rolle som kommuneplanens handlingsdel. Det skal fremgå tydelig i HØP hva kommunen skal gjøre for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel.
- De politiske hovedutvalgene prioriterer innsats og planbehov innenfor sine virkeområder, ut fra målene i samfunnsdelen. Samlet vedtak **av planbehov og arbeidsprogram** skjer i kommunestyret.
- **Et tydelig planhierarki** skal vise sammenhengen mellom de ulike planene, og ha **klart definerte plantyper**: Strategi, temaplan, handlingsplan. Planene skal følge opp og vise hvordan de skal bidra til å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel.



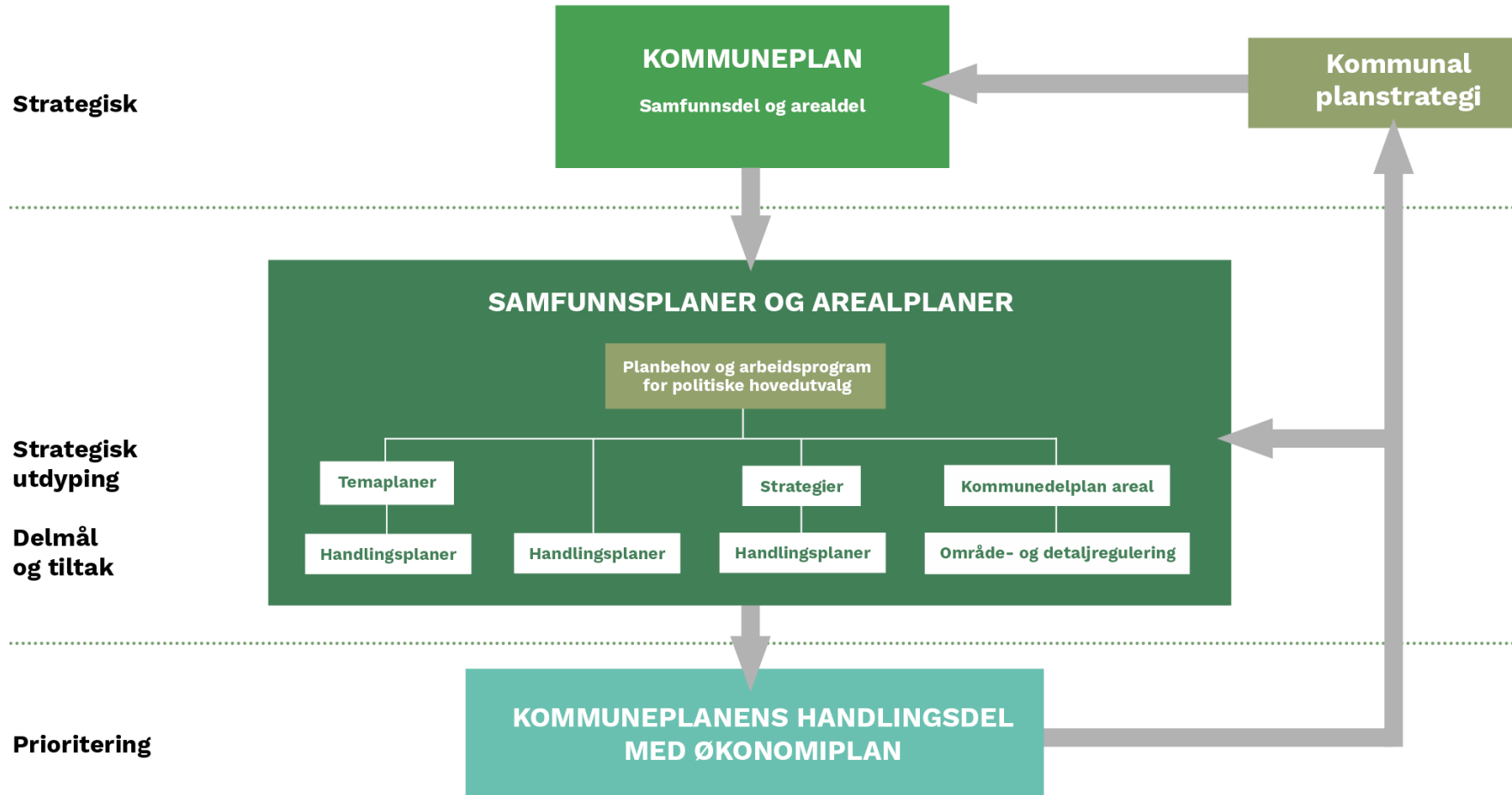
Når kan jeg komme med innspill?

Fireårshjul for kommunens planarbeid



2. Sammenhenger og arbeidsdeling i plansystemet

Sammenhengene og arbeidsdelingen i Stavanger kommunes plansystem



Sammenhengene og arbeidsdelingen i det kommunale plansystemet

Et velfungerende kommunalt plansystem krever god sammenheng og arbeidsdeling mellom tre plannivå:

- Overordnet strategisk nivå med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel
- Underliggende nivå med strategisk utdyping og utvikling av delmål og tiltak
- Prioritering gjennom kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan

Videre administrativ oppfølging av de politisk vedtatte planene skjer gjennom årsplaner og virksomhetsplaner.

For arealplanleggingen er det etablert en tydelig arbeidsdeling mellom arealplantypene gjennom plan- og bygningsloven.

For samfunnsplanene er sammenhengene mer komplekse, og krever en omforent forståelse og oppfølging i organisasjonen.

Dette plansystemet har hovedfokus på samfunnsplanene.



Den samskapende kommunen - potensielle konsekvenser for planleggingen og plansystemet

- Større vekt på strategiske planer som gir retning og handlingsrom
- Strategier og planer må stimulere kreativitet og nye samhandlingsformer
- Politikernes rolle som samfunnsutviklere blir viktigere
- Tverrsektorielt samarbeid blir viktigere
- Nye metoder for rapportering



3. Kommuneplanen

Sammenhengene og arbeidsdelingen i Stavanger kommunes plansystem



Hva er kommuneplan?

Kommuneplanen er kommunens øverste styringsdokument, og består av to deler: En samfunnsdel og en arealdel.

Kommuneplanens *samfunnsdel* skal peke ut mål og strategier for den langsiktige utviklingen i kommunen, og gi føringer for politiske satsingsområder.

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

Kommuneplanens *arealdel* viser sammenhengen mellom ønsket samfunnsutvikling og fremtidig arealbruk, og er juridisk bindende. Den er et sentralt verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel. Arealdelen inneholder bl.a. planbeskrivelse, plankart og bestemmelser.

Arealutviklingsstrategier for hele eller deler av kommunen og utvalgte samfunnsområder vil være en del av planarbeidet i Stavanger kommune.



For å være et reelt politisk styringsverktøy må kommuneplanens samfunnsdel...

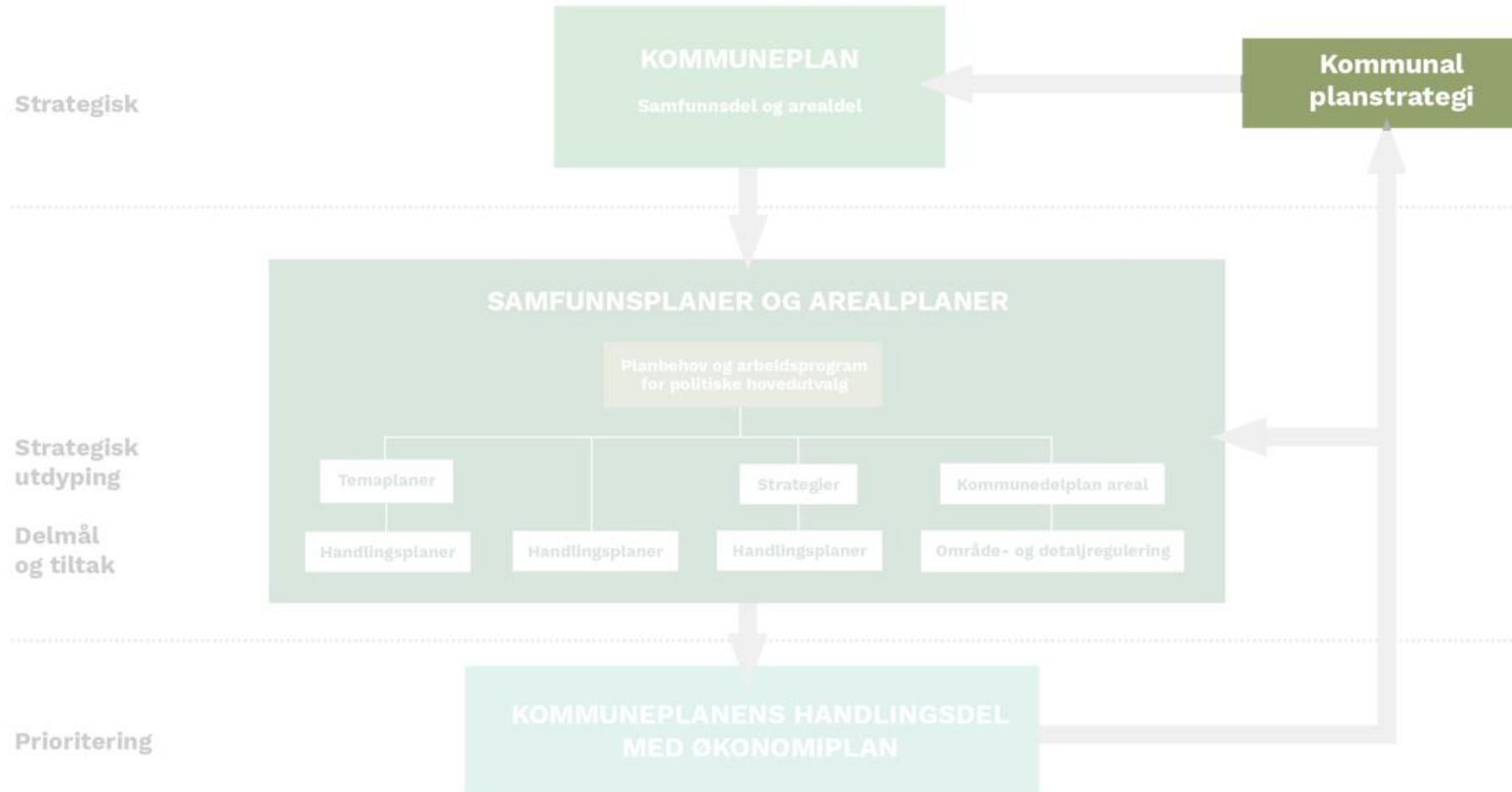
- ✓ Være forankret i bystyret
- ✓ Bygge på en tydelig utfordringsbeskrivelse
- ✓ Ha tydelige satsingsområder og hovedmål
- ✓ Betraktes som et reelt styringsverktøy for administrativ ledelse i hele organisasjonen. For tjenesteområdene forutsetter dette «speilvendingsprinsippet», dvs at tjenesteområdene må vurdere hvilke satsingsområder i samfunnsdelen som angår dem, og hvordan de skal følges opp.
- ✓ Vedtas tidlig i kommunestyreperioden (den gjeldende vedtas på nytt eller revideres)

Hovedgrep:

Kommuneplanens samfunnsdel vedtas tidlig i kommunestyreperioden slik at den kan fungere som politikernes styringsdokument i resten av perioden. For å få til det utarbeides samfunnsdelen og arealdelen i to separate prosesser.

4. Planstrategien

Sammenhengene og arbeidsdelingen i Stavanger kommunes plansystem



Hva er planstrategi?

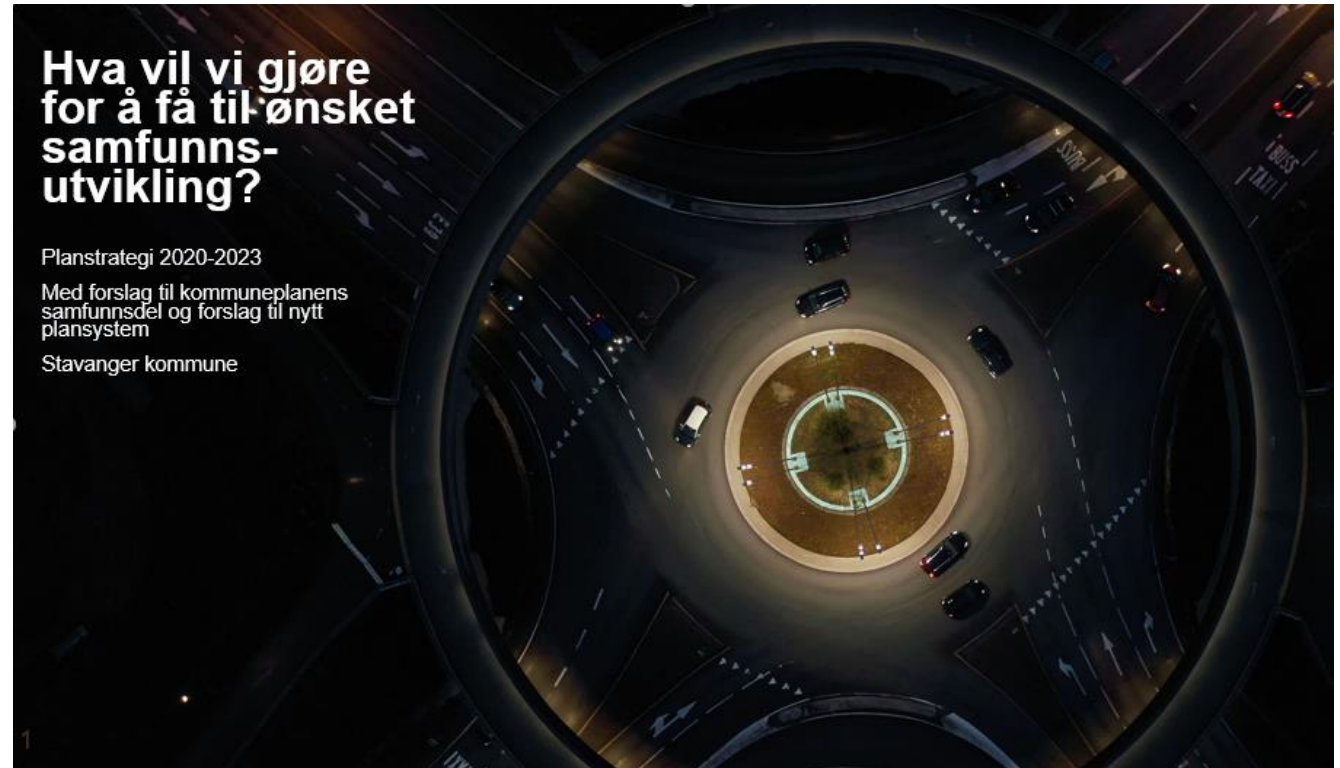
Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.

Planstrategien

- bør drøfte kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling
- bør vurdere kommunens planbehov i valgperioden
- skal ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer.

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

Det vises til Plan- og bygningsloven § 10-1 Kommunal planstrategi.



Planstrategi som verktøy for tidlig revisjon av samfunnsdelen og lansering av ny politikk

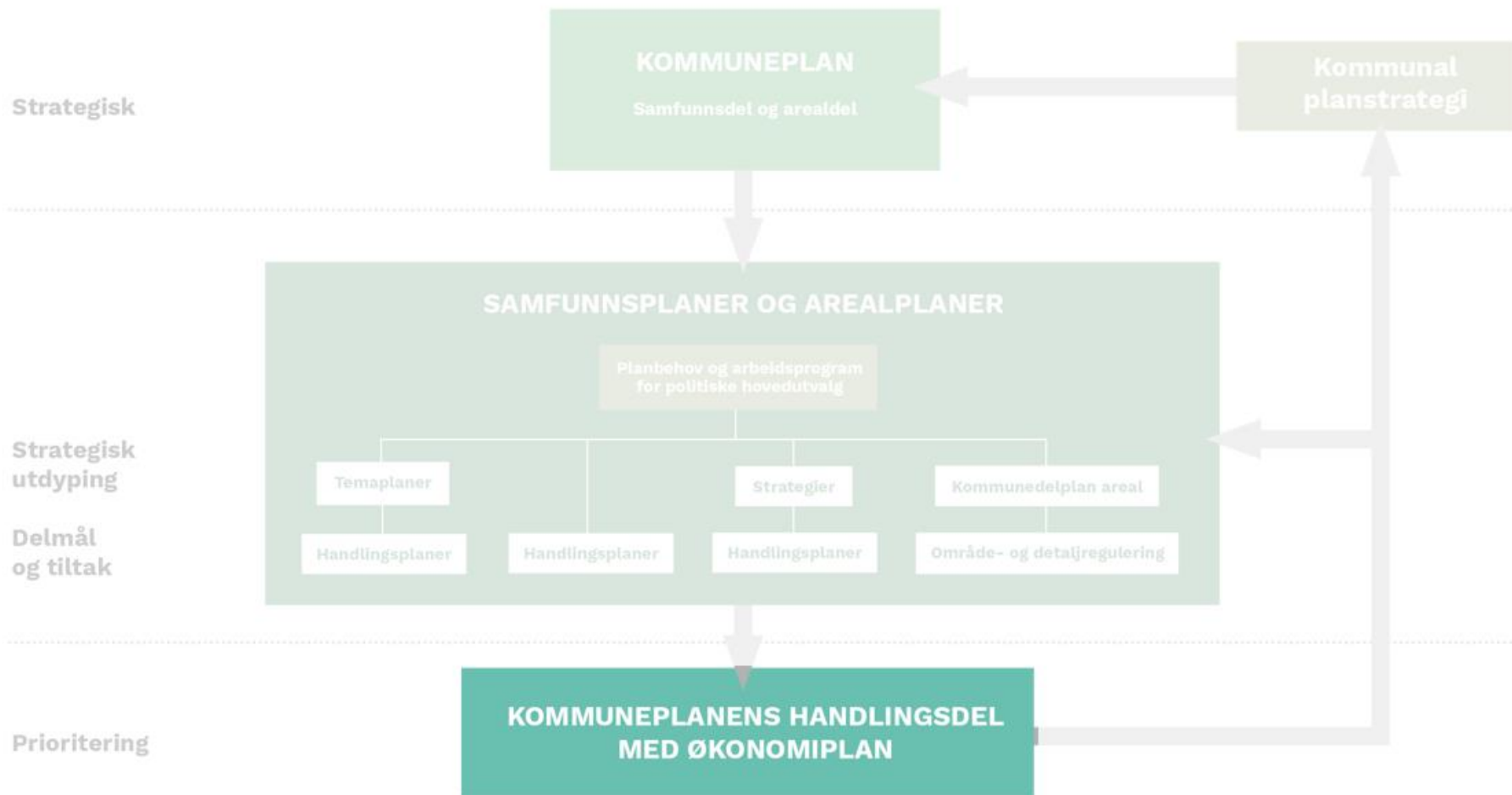
- ✓ Vedtak av planstrategien må skje første kvartal det første året av valgperioden, slik at den ikke hindrer et tidlig vedtak av kommuneplanens samfunnsdel.
- ✓ Planstrategiens viktigste oppgave blir å ta stilling til om hele eller deler av kommuneplanen skal revideres. For å ta stilling til det må det utarbeides en oversikt over de viktigste utfordringene og utviklingstrekkene i kommunen (må være klart til valget).
- ✓ Dersom det er åpenbart at kommuneplanen skal revideres slås arbeidet med planstrategien sammen med oppstart av kommuneplanarbeidet. Planprogram for samfunnsdelen inngår da i planstrategien, og gir mulighet for å lansere ny politikk eller mål som skal legges til grunn for arbeidet med samfunnsdelen.
- ✓ Dersom arealdelen også skal revideres gjennomføres dette som en egen prosess slik at den kan bygge på føringer fra samfunnsdelen eller arbeidet med denne.
- ✓ Vurdering og prioritering av planoppgaver gjøres ikke som del av planstrategien (slik det har vært gjort frem til nå), men i egen prosess etter at målene i samfunnsdelen er vedtatt. Planbehovet vil med dette enklere kunne bygge på føringer og bidra til måloppnåelse i en ny samfunnsdel.

Hovedgrep:

Kommunal planstrategi avgrenses til å kun avklare behov for revisjon av kommuneplanen (ikke vurdering av planbehov).

5. Handlings- og økonomiplanen (HØP)

Sammenhengene og arbeidsdelingen i Stavanger kommunes plansystem



Hva er handlings- og økonomiplan?

Kommuneloven § 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett:

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal blant annet

- ✓ vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp
- ✓ vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger
- ✓ vise hvilke målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.
- ✓ vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

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



HØP skal være samfunnsdelens handlingsdel

I henhold til *ny kommunelov* som trer i kraft 1.1.2020 skal sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlings- og økonomiplanen styrkes. Samtidig åpnes det opp for at handlings- og økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen av kommuneplanens samfunnsdel.

I Stavanger skal handlings- og økonomiplanen utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter Plan- og bygningsloven § 11-1, fjerde ledd.

Det betyr at...

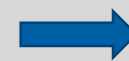
- ✓ Koblingen til satsingsområder og mål i KPS må framgå i en innledende overbyggende del av økonomiplanen
- ✓ Det må være synlig kobling mellom satsingsområder og mål i KPS og økonomiske hovedprioriteringer i økonomiplanen
- ✓ Tjenesteområdene og de kommunale foretakene må i økonomiplanen gjøre en selvstendig vurdering av hvilke mål og satsingsområder i KPS som angår egen virksomhet, og hvilke konsekvenser det får for
 - Videreføring av pågående aktiviteter og prioriteringer?
 - Nye prioriteringer, retningsendringer eller endringer i samarbeidsformer?
 - Behov for nye eller endrede strategier/temaplaner?
- ✓ Synlig sektorvis oppfølging av satsingsområder og mål i KPS i økonomiplanen
- ✓ I tillegg til økonomiske prioriteringer må HØP redegjøre for hvordan organisasjonen skal arbeide for å følge opp samfunnsdelen.

Hovedgrep:

Handlings- og økonomiplanen (HØP) får en styrket rolle som kommuneplanens handlingsdel. Det skal fremgå tydelig i HØP hva kommunen skal gjøre for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Eksempel på hvordan koblingen mellom samfunnsdelen og HØP kan gjøres i HØP:

- Samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål får en sentral rolle i kapittel 1 og 2
- Omtale av hvilke hovedprioriteringer som gjøres innenfor samfunnsdelens satsingsområder i kapittel 3
- Beskrivelse av hvilke satsingsområder og mål i samfunnsdelen tjenesteområdene og de kommunale foretakene har ansvar for, og hvordan de følges opp (kapittel 4-10)



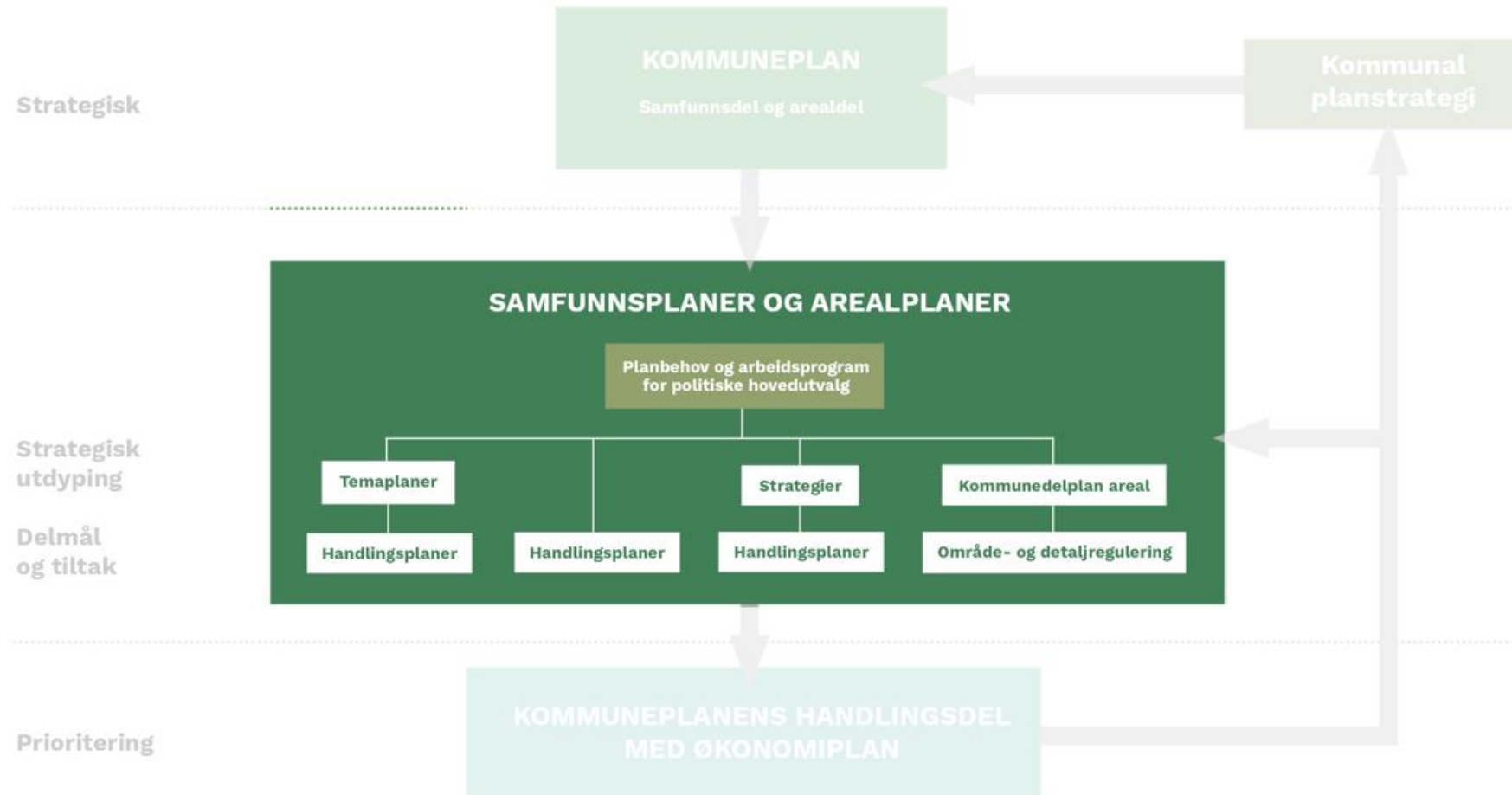
RÅDMANNENS FORSLAG

- 1 Innledning
- 2 Utfordringer og muligheter
- 3 Økonomiske rammebetingelser og prioriteringer
- 4 Organisasjon, utvikling og kontroll
- 5 Oppvekst og utdanning
- 6 Helse og velferd
- 7 By- og samfunnsplanlegging
- 8 Bymiljø og utbygging
- 9 Innbygger- og samfunnskontakt
- 10 Kommunale foretak
- 11 Befolkning
- 12 Statistikk, planer og brukerundersøkelser
- 13 Hovedoversikter og driftsrammer
- 14 Tilskudd til lag og organisasjoner
- 15 Avgifter, gebyrer og egenbetalinger
- 16 Budsjettreglement
- 17 Forslag til vedtak

Innholdsfortegnelse for Stavanger kommunes HØP 2019-2020

6. Planlegging for samfunnsområder

Sammenhengene og arbeidsdelingen i Stavanger kommunes plansystem



Koplingen mellom samfunnsdelen og øvrige planer: **Planbehov og arbeidsprogram for politiske hovedutvalg**

- ✓ For at samfunnsdelen skal bli et slagkraftig styringsverktøy er det viktig at de folkevalgte tar en aktiv rolle i oppfølgingen og gjennomføringen.
- ✓ Målene og satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel skal være styrende for hvilke øvrige planer man velger å utarbeide.
- ✓ De politiske hovedutvalgene bør, på samme måte som tjenesteområdene, gjøre en vurdering av hvilke mål og strategier de vil prioritere innenfor sine virkeområder. Kanskje er det også andre sentrale strategier eller lover som bør følges opp, som ikke er godt nok dekket i samfunnsdelen. Det er viktig at en spisset samfunnsdel ikke vannes ut.
- ✓ Så snart samfunnsdelen er vedtatt, bør derfor de politiske hovedutvalgene utarbeide *planbehov og arbeidsprogram* for sine virkeområder, for valgperioden. Dette kan være både samfunnsplaner og arealplaner.
- ✓ Helt konkret legger rådmannen frem en kortfattet sak for hvert politiske hovedutvalg, som inneholder
 - Utfordringer og utviklingstrekk for det aktuelle utvalgets virkeområder
 - Prioriterte mål og strategier fra kommuneplanens samfunnsdel (og evt andre sentrale strategier/lover): Hva skal prioriteres denne kommunestyreperioden?
 - Vurdering av planbehov: Vil vi videreføre eller endre eksisterende, eller lage nye planer?
 - Evt. prioriteringer/tiltak som kan følges direkte opp i HØP
- ✓ Utvalgene kommer med sin prioritering. Samlet sak legges så frem for kommunestyret for en helhetlig vurdering.
- ✓ Dersom det oppstår behov for å gjøre endringer underveis i kommunestyreperioden kan dette gjøres ved behandling av HØP. Rapportering skjer i årsrapporten.

Hovedgrep:

De politiske hovedutvalgene prioriterer innsats og planbehov innenfor sine virkeområder, ut fra målene i samfunnsdelen. Samlet vedtak **av planbehov og arbeidsprogram** skjer i kommunestyret.

Struktur og plantyper for planer innenfor samfunnstema og tjenesteområder

- ✓ For at planene skal være effektive styringsverktøy må det fremgå hvordan de ulike planene henger sammen (planhierarki).
- ✓ Planer «arver» mål fra planer høyere opp i hierarkiet. Planene skal følge opp og synliggjøre hvordan de bidrar til å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel.
- ✓ Det må være tydelig hva slags funksjon de ulike planene har: Skal de gi strategisk retning eller konkrete tiltak for gjennomføring? De ulike plantypene må brukes bevisst og konsekvent.
- ✓ Plandokumentene bør være korte slik at de lett kan revideres dersom det kommer nye føringer i kommuneplanens samfunnsdel.

I det nye plansystemet er det lagt opp til at vi kun bruker disse plantypene:

- *Strategi* er her definert som hva som skal gjøres for å nå mål, ikke hvordan (tiltak). En strategi vil ofte være mer overordnet enn de andre plantypene fordi det ikke utvikles tiltak.
- *Temaplan* er det mest omfattende planverktøyet og utvikler både mål og tiltak, og kan ha satsingsområder og strategier.
- *Handlingsplan* er en plan med bare tiltak. Denne følger opp vedtatt strategi, temaplan eller andre politiske vedtak.

Det vil si at

- *Melding* ikke er en plan, og man bør heller bruke ord som *kunnskapsgrunnlag* eller *orientering*.
- Bruk av tematiske *kommunedelplaner* beholdes juridisk bindende arealplaner. For samfunnstema brukes plantypen *temaplan*.

Hovedgrep:

Et tydelig planhierarki skal vise sammenhengen mellom de ulike planene, og ha ***klart definerte plantyper***: Strategi, temaplan, handlingsplan.

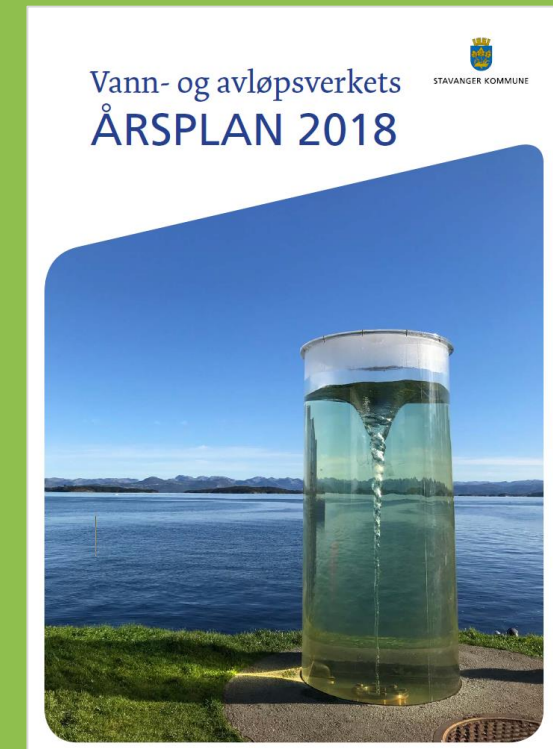
Planene skal følge opp og vise hvordan de skal bidra til å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Årsplaner og virksomhetsplaner behandles administrativt

Årsplaner og virksomhetsplaner skal bygge på politisk vedtatte planer og vedtak, og forøvrig følge lover og forskrifter.

For å sikre en god effektivitet i plansystemet og en klar arbeidsdeling mellom planer som vedtas politisk og administrativt, bør årsplaner og virksomhetsplaner vedtas administrativt.

For noen tjenesteområder og virksomheter kan det være behov for politisk behandling av årsplanene. I det nye systemet vil disse planene være handlingsplaner.



Definisjon av plantypene

Planbehov og arbeidsplan for politiske hovedutvalg

- ☐ Utarbeides **kun** for politisk utvalg i begynnelsen av kommunestyreperioden
- ☐ Kort, ca 10 lysark
- ☐ Prioritering av mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel med relevans for det politiske hovedutvalgets virkeområder, og evt lovpålagte oppgaver/andre sentrale strategier (ikke nye mål)
- ☐ Vurdering av planoppgaver og evt konkrete prioriteringer/tiltak som følges opp i HØP

Strategi

- ☐ Klart formål
- ☐ Utfordringsbeskrivelse
- ☐ Mål eller referanse til mål
- ☐ Satsingsområder/hovedmål, veivalg, strategier
- ☐ Ikke tiltak

Temaplan

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

Handlingsplan

- ☐ Tiltak for oppfølging av vedtatt plan eller strategi

7. Videre arbeid med plansystemet

- Planer må ferdigstilles etter politiske vedtak og være tilgjengelige på nett.
- Det må utvikles en nettbasert struktur som gjenspeiler den nye planstrukturen, og som er lett tilgjengelig for innbyggerne og andre.
- Oversikten må være oppdatert med gode rutiner for vedlikehold.

