



Oslo

Byrådets forslag

Forslag til planstrategi for Oslo kommune 2024-2027

Høringsutkast

Med planprogram for revisjon av
kommuneplanens samfunnsdel

Innhold

1	Oslo skal være verdens beste by	4
1.1	Planlegging for å skape verdens beste by	4
1.2	Leseveiledning	5
2	Plansystemet i kommunen: kommuneplanen er øverste styringsdokument	6
3	Rammer for planleggingen i Oslo kommune	9
3.1	En bærekraftig samfunnsplanlegging	9
3.2	Folkehelseperspektivet i planleggingen	10
3.3	Boligbehovet for vanskeligstilte	10
3.4	Nasjonale forventninger til planleggingen	11
3.5	Den regionale sammenhengen	11
4	Utfordringsbildet: Seks samfunnsflokter	13
4.1	Klima- og naturkrisen	14
4.2	Den demografiske utfordringen	16
4.3	Økende fattigdom	18
4.4	Ungt utenforskap	21
4.5	Krevende boligmarked og bærekraftig by	23
4.6	Trusler mot trygghet og samfunnssikkerhet	24
5	Hvordan møte de store utfordringene fremover?	26
5.1	Ingen skaper verdens beste by alene	26
5.2	Mer borger – mindre system	27
5.3	Nye måter å jobbe på i kommunen	27
5.4	Vurdering av foreløpig planbehov	29
5.5	Vurdering av behovet for ny kommuneplan	30
6	Planprogram	32

1 Oslo skal være verdens beste by

Oslo skal være verdens beste by å bli født i, vokse opp i, flytte til, leve i og bli gammel i, uavhengig av hvem du er og hva slags bakgrunn du har. Dette er Oslo kommunes visjon for bystyreperioden og tiden fremover.

Kommunen skal møte innbyggerne med respekt og åpenhet, og innbyggerne skal få mer frihet til å ta egne valg. Innbyggernes behov skal stå i sentrum når tjenestetilbudet organiseres. Kvaliteten på de kommunale tjenestene er viktig for hvordan det er å bo og leve i Oslo. Kommunen har begrensede ressurser til rådighet, både økonomiske og menneskelige, og må bruke dem best mulig for å sikre tjenester av høyest mulig kvalitet. Det innebærer å gjøre ting på nye og mer effektive måter og prioritere det viktigste først. Innbyggerne i Oslo skal merke at kommunen jobber så effektivt som mulig for å løse deres utfordringer. Dette oppnår kommunen blant annet gjennom digitaliseringsarbeid, å prioritere tydeligere mellom oppgaver og å unngå unødig dobbeltarbeid.



Oslo skal være verdens beste by å bli født i, vokse opp i, flytte til, leve i og bli gammel i, uavhengig av hvem du er og hva slags bakgrunn du har

Det skal være et mangfoldig tjenestetilbud i Oslo, og kommunen skal møte folk på ulike måter for å løse deres utfordringer. Kvalitet i de kommunale tjenestene er avgjørende for at Oslo skal være verdens beste by å bo i. For å få til dette skal kommunen ta alle gode krefter i bruk, private-, ideelle-, og offentlige aktører og sosiale entreprenører.

Oslo kommune har fire roller; samfunnsutvikler, tjenesteyter, myndighetsutøver og demokratisk arena. For å kunne utøve disse rollene på en god måte er det nødvendig å mobilisere på tvers av sektorer, både offentlig, privat og innen frivilligheten for å løse utfordringene kommunen står overfor. Oslo kommune er en stor og kompleks organisasjon, og et godt planverk og god organisering er nødvendig for å møte utfordringene på en effektiv og hensiktsmessig måte.

I perioden 2024-2027 skal det særlig legges vekt på frihet, toleranse, mangfold, ansvarlighet og bærekraft som viktige verdier for Oslo kommunes virksomhet.

1.1 Planlegging for å skape verdens beste by

Hvert fjerde år, innen ett år etter at et nytt bystyre er valgt, skal kommunen ifølge plan- og bygningsloven utarbeide en planstrategi. Planstrategien skal styrke den demokratiske styringen av kommunens planlegging og peke ut retning for kommuneplan, økonomiplan og andre planer og strategier. Planer er et viktig virkemiddel for operasjonalisering av politikk, og skal gi grunnlag for beslutninger og gjennomføring.

Det er et viktig prinsipp at planleggingen i Oslo skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Oslo kommune skal ha oppdaterte og aktuelle planer, og i oppstarten av en ny bystyreperiode er det derfor hensiktsmessig å rydde i eksisterende planer.

Formålet med planstrategien er å fungere som et verktøy for bedre og mer behovsstyrt kommunal planlegging. Dette innebærer å gjennomgå gjeldende sentrale planer og vurdere hvilke nye plan- og utredningsbehov kommunen har, sett i lys av ny politikk og utfordringer Oslo står overfor. Planstrategiens utfordringsbilde bygger på Oslo trender 2023, som presenterer oppdatert statistikk om kommunens sektorer og tjenesteområder, og Oslo helse 2023, som beskriver kommunens folkehelseutfordringer.

Planstrategien er retningsgivende for kommunens arbeid og har ingen direkte rettsvirkning for innbyggerne. Ved behandlingen skal bystyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. I henhold til plan- og bygningsloven kan utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen. Planstrategien oppfyller kravene til planstrategi i plan- og bygningsloven § 10-1. Det løftes opp et utfordringsbilde som vil bidra til en mer inngående drøfting av overordnede mål strategiske valg for samfunnsutviklingen i kommuneplanens samfunnsdel.

1.2 Leseveiledning

Dette dokumentet gir først en oversikt over plansystemet i kommunen. Deretter vil det bli redegjort for regjeringens forventninger til kommunal planlegging og de regionale rammene for Oslos planlegging. Med bakgrunn i et bredt kunnskapsgrunnlag pekes det ut seks områder hvor Oslo har særlige tverrsektorielle utfordringer, og nye grep for å møte disse utfordringene

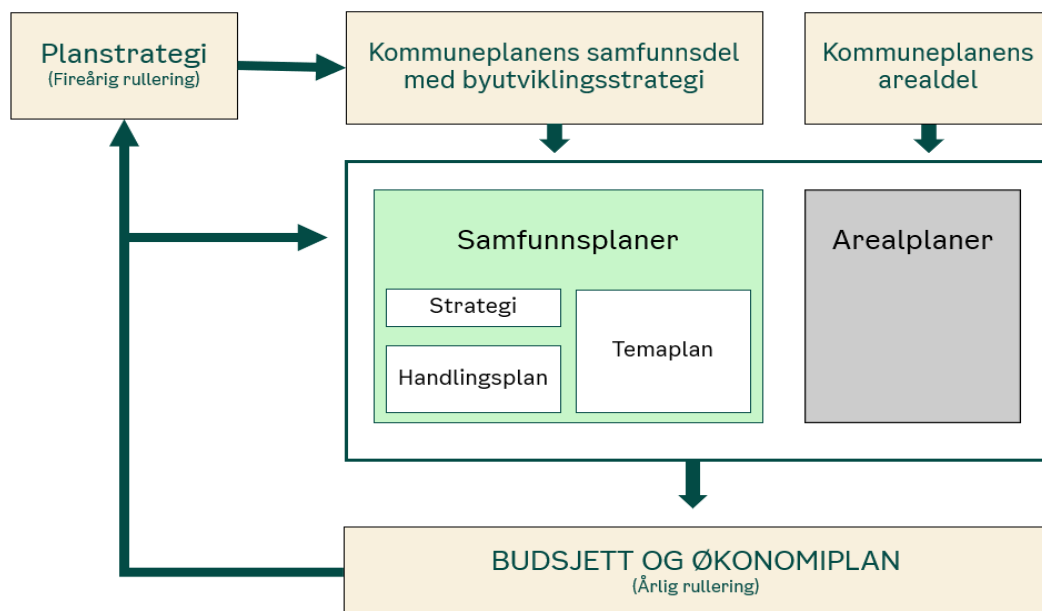
Det vil også bli gitt en foreløpig vurdering av kommunens planbehov i bystyreperioden. Både fordi Oslo er en stor kommune og fordi samfunnet endrer seg raskt, er dette ikke en uttømmende vurdering av planbehovet for bystyreperioden for de kommende årene. Det legges opp til en årlig gjennomgang av planer, både hvilke som skal utarbeides, revideres og rulleres, og hvilke som skal utgå.

Det er viktig at kommunens planer har høy kvalitet og at det er behov for dem. Planmangfoldet i kommunen er stort, og kommunen skal ikke øke planmengden mer enn nødvendig i bystyreperioden. Det argumenteres imidlertid for å revidere det øverste styringsdokumentet i kommunen, kommuneplanens samfunnsdel. Til slutt følger derfor planprogram som redegjør for prosessen for en ny kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi.

2 Plansystemet i kommunen: kommuneplanen er øverste styringsdokument

Planene i Oslo kommune skal legge til rette for at det tas gjennomtenkte og velbegrunnede beslutninger. Plansystemet i kommunen skal være oversiktlig, og det skal være enkelt å få informasjon om, og å delta i kommunens planprosesser.

Kommuneplanen er kommunens øverste styringsdokument. Den angir det overordnede og langsiktige målbildet for kommunen og skal gi retning til utviklingen. Kommuneplanen har en samfunnsdel (KPS) og en arealdel (KPA), som sammen skal ivareta både kommunale, regionale og statlige mål, interesser og oppgaver. De to delene kan utarbeides hver for seg som to adskilte prosesser i henhold til plan- og bygningsloven. Andre planer skal aktivt forholde seg til målene i kommuneplanens samfunnsdel og bidra til å gjennomføre målene den setter. KPS inneholder overordnede mål for den langsiktige utviklingen i Oslo. Den skal synliggjøre de strategiske valgene og peke ut satsingsområder. KPS er kommunens overordnede styringsdokument som alle andre planer skal utgå fra. Det betyr at alle nye strategier, temaplaner og handlingsplaner som vedtas i bystyreperioden skal vise hvordan de bidrar til å oppfylle de overordnede visjonene og målene i KPS. Der KPS detaljeres gjennom samfunnsplaner, detaljeres KPA blant annet gjennom kommunedelplaner og område- og detaljreguleringer.



Figur 1. Plansystemet i kommunen

Byutviklingsstrategien er en del av KPS, og viser sammenhengen mellom mål og strategier i samfunnsdelen og ønsket strategisk innretning på byutviklingen. Den fungerer som en bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende årene eller mer, og denne revideres årlig. Alle kommuner skal også ha en arealdel, og inntil ny arealdel (KPA) er

vedtatt, gjelder Kommuneplan 2015. «Oslo mot 2030 – Smart, trygg, grønn». Juridisk arealdel. Gjeldende KPA er under revidering når denne planstrategien utarbeides.

I Oslo kommune utgjør økonomiplanen med årsbudsjetter **kommuneplanens handlingsdel**, jf. figur 1. Her fremgår det hvilke tiltak som skal prioriteres og finansieres for å oppnå de langsiktige målene fra kommuneplanen. Det går altså en rød tråd fra planstrategien, gjennom KPS til budsjettet, fordi det er her visjonen og målene konkretiseres i tiltak og forankres gjennom finansiering.

Gjeldende planer
behandlet av
byrådet og/eller
bystyret finnes
på [kommunens
nettsider](#)

I tillegg til kommuneplan og økonomiplan utarbeider kommunen en rekke andre sentrale planer på ulike temaområder og for ulike sektorer. Oslo kommune opererer med tre ulike plantyper: strategier, temaplaner og handlingsplaner.

Strategi er et overordnet plandokument som beskriver et utfordringsbilde, setter ett eller flere hovedmål og peker ut overordnede veivalg for å nå målene. Strategier skal stake ut veien videre, men uten å peke på konkrete tiltak. En strategi skal kunne leve lenge og ikke måtte endres ved små justeringer, og den vil være særlig egnet der det skal innledes et nytt arbeid på et prioritert felt. Målene bør angi en retning eller intensjon, og bør også vise til en konkret, målbar tilstand dersom det er mulig.

Temaplan er et mer omfattende plandokument innen et detaljert temaområde hvor det er hensiktsmessig å utarbeide både mål og tiltak i samme dokument. Temaplan har også en beskrivelse av utfordringsbildet, og egner seg når det er behov for bredere drøfting og presentasjon av satsningsområder.

Handlingsplan er en mer detaljert plan som inneholder tiltak for å nå fastsatte mål, ofte knyttet til en overordnet strategi. Tiltakene beskriver de handlingene/aktivitetene som skal gjennomføres for å nå målene. De bør være konkrete, entydige og tidsbestemte. Det skal også beskrives hvordan tiltak skal finansieres, og hvem som har ansvar for å følge dem opp.

Planene skal følges opp og realiseres av flere ulike aktører i kommunen, avhengig av hvilken sektor planen angår. Bystyret fastlegger rammene, gjennom blant annet overordnede planer og økonomiplanen. Det er helt vesentlig å ha bevissthet rundt de økonomiske konsekvensene av planer som vedtas. For å sikre god økonomistyring og at planer får reell betydning, er det avgjørende at planer og tiltak som vil koste penger, er finansiert, eller at det kommer tydelig frem at realisering av planen forutsetter fremtidig finansiering. Det skal derfor synliggjøres i plandokumentet hvordan tiltak skal finansieres.

Det er også viktig å ha bevissthet om hvilke planer det faktisk er behov for å utarbeide. Ettersom det er svært ressurskrevende å lage planer, er det viktig at kommunen har en klar bevissthet om behovet for nye planer. Ikke bare er det ressurskrevende å lage planene, men for å sikre at de følges opp og gir praktiske konsekvenser, er det en fordel med færre, gode og gjennomtenkte planer, fremfor et stort planvolum, som vanner ut retningen på kommunens arbeid og kan gi målkonflikter.



3 Rammer for planleggingen i Oslo kommune

Oslos planlegging foregår innenfor rammer som settes i plan- og bygningsloven, og forutsetninger som skapes av Oslos rolle som hovedstad. Storbyregionen er også avhengig av staten, som ivaretar viktige regionale og nasjonale oppgaver i regionen og setter rammer med regelverk og økonomiske prioriteringer. Planleggingen i Oslo skal etter plan- og bygningsloven være samstemt med krav i andre relevante lover og regelverk. Gjennom planleggingen skal kommunen også bidra til sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft, i tråd med FNs bærekraftsmål. Kommunen er pålagt å ta hensyn til nasjonale minoriteter og urfolk i planleggingen. Det foreligger blant annet en samarbeidserklæring mellom kommunen og Sametinget som skal legge til rette for samarbeid slik at de samene som bor i Oslo kommune kan bevare og utvikle sitt språk og sin kultur.

3.1 En bærekraftig samfunnsplanlegging

I Oslo kommune danner FNs 17 bærekraftsmål grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. Bærekraftig utvikling handler om å ta vare på behovene til mennesker som lever i dag, uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å dekke sine. Bærekraftsmålene reflekterer de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold.

Kommunen vil sørge for at planleggingen også fremover skal bidra til at bærekraftsmålene nås. Nye planer i Oslo kommune skal omtale hvordan de forholder seg til mål i kommuneplanens samfunnsdel og hvordan de bidrar til å nå FNs bærekraftsmål. I planarbeidet skal kommunen vurdere spørsmål om hvilke miljømessige, økonomiske og fordelingsmessige konsekvenser forslagene vil få, altså hvorvidt forslagene er bærekraftige. Slike vurderinger øker bevisstheten om sammenhengen mellom økonomi, miljø og sosiale forhold.





En stor by som Oslo må ha oppmerksomhet rettet mot alle de 17 bærekraftsmålene. Oslo kommune jobber hver dag for å bidra til å oppnå bærekraftsmålene i kommunens drift og tjenester. For å oppsummere hvordan kommunen jobber, er det utarbeidet en bærekraftsrapport, eller *Voluntary Local Review (VLR)*, som gjennomgår hvordan ulike deler av kommunen jobber for å oppnå alle de ulike bærekraftsmålene. Rapporten viser at alle bærekraftsmålene ivaretas gjennom ulike deler av kommunen, og at arbeidet er en integrert del av kommunens virksomhet. Alle nye sentrale planer og styringsdokumenter skal adressere hvordan de bidrar til å oppnå FNs bærekraftsmål.

3.2 Folkehelseperspektivet i planleggingen

I henhold til folkehelseloven skal kommunens planlegging bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse og utjevner sosiale helseforskjeller. Grunnlaget for god helse og trivsel i befolkningen skapes i hovedsak på andre arenaer enn i helsesektoren. De viktigste utfordringene i Oslos folkehelsearbeid, og hvordan de er fordelt mellom bydeler, fremgår av oversiktsdokumentet Oslohelsa. Oslohelsa skal sammen med Oslotrender ligge til grunn for mål, planer og tiltak i kommunens folkehelsearbeid.

Folkehelsestrategi for Oslo 2023-2030 gir en felles og tydelig retning for folkehelsearbeidet fremover. Et av hovedgrepene i strategien er at det skal tas fordelingshensyn i utviklingen av større tiltak eller planer i kommunen. Det vil si at det skal vurderes hvordan positive og negative virkninger av en innsats eller et tiltak påvirker ulike grupper eller steder, hvem som får styrket helse og livskvalitet av en innsats, og hvem den eventuelt er en risiko for. Det innebærer at beslutningene må tas ut fra grundige vurderinger av behov, ressurser og belastninger i et systematisk ulikhetsperspektiv. Folkehelsestrategiens føringer skal også innarbeides i øvrig planverk.



3.3 Boligbehovet for vanskeligstilte

1. juli 2023 trådte lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet i kraft. Loven inneholder blant annet krav om at kommunen skal ha oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at oversikten skal inngå i kommunens planstrategi. Oslo kommune holder løpende oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte gjennom kartlegginger som gjennomføres annethvert år. Kartleggingen skjer i bydelene på individnivå. Det kartlegges husstandsstørrelse, utfordringer som kan påvirke hvilken bolig det er behov for, om personen kan bo i en ordinær bolig eller om boligen må være spesielt tilrettelagt for den enkeltes utfordringer. Kartleggingen omfatter ikke bare husstander som mangler bolig, men også husstander som bor i uegnet bolig på grunn av manglende tilpasning, som for eksempel mennesker med funksjonsnedsettelse eller

personer som har utfordringer med bomiljø. I tillegg kartlegges personer i institusjoner (inkludert fengsel), som kommunen antar i løpet av en viss periode fremover skal flytte til egen bolig. Samtidig som kartlegging av boligbehov skjer, kartlegges bostedsløse¹ i Oslo. Kartlegging av boligbehov samles i rapporten Boligbehovskartlegging (de nyeste tallene er fra 2022), som blant annet benyttes til planlegging av nye boliger og andre boligsosiale tiltak. Loven inneholder også krav om at det kartlagte boligbehovet skal være utgangspunktet for mål og strategier for det boligsosiale arbeidet, som skal være en del av kommuneplanens samfunnsdel.

3.4 Nasjonale forventninger til planleggingen

Planarbeidet i Oslo kommune må forholde seg til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for fylkeskommunenes og kommunenes planlegging, og for statlige myndigheters medvirkning. Forventningene vedtas av regjeringen hvert fjerde år. I nasjonale forventninger for perioden 2024-2027 fremkommer det at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, og skal være en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. Plan- og bygningsloven gir kommunene fleksibilitet til å tilpasse planleggingen til behovet, og regjeringen mener det er viktig at dette handlingsrommet utnyttes for å legge til rette for ønsket utvikling, samtidig som planleggingen ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig.

Regjeringen fremhever de viktigste prioriteringene på planområdet. Disse skal legges til grunn for planleggingen. For den kommende fireårsperioden skal følgende prioriteres i regional og kommunal planlegging:

- Samordning og samarbeid i planleggingen
- Trygge og inkluderende lokalsamfunn
- Velferd og bærekraftig verdiskaping
- Klima, natur og miljø for fremtiden
- Samfunnssikkerhet og beredskap

Disse prioriteringene er svært relevante for Oslo kommune og vil legges til grunn for planleggingen i perioden.

3.5 Den regionale sammenhengen

Regionalt samarbeid gir føringer for Oslos planlegging. Økende integrasjon i hovedstadsregionens bolig- og arbeidsmarked viser at Oslo kommune er avhengig av et godt samarbeid med sine naboer. Oslo og Akershus har viktige berøringspunkter i oppgaver knyttet til for eksempel areal og transport, næringsutvikling, kystsonen, masseforvaltning, vannforvaltning,

¹ Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, som bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, som er i institusjon eller under kriminalomsorgen og skal utskrives/løslates innen to måneder uten å ha egen bolig, samt personer som sover ute eller ikke har et sted å sove. Personer som bor varig hos nære pårørende eller i fremleid bolig regnes ikke som bostedsløse.

mobilitetsutvikling, kollektivtransport, klima og energi, idrett- og friluftsliv, samt kompetanse og lære-plasser, og det er viktig med videre samarbeid om dette i regionen. Samarbeid er knyttet til flere problemstillinger og foregår på mange nivåer, blant annet med Akershus og i samarbeidsalliansen Osloregionen. Byvekstavtalen mellom Oslo kommune, Viken fylkeskommune og Bærum, Lillestrøm og Nordre Follo kommuner (2020) og Oslopakke 3 er også sentrale regionale føringer. Oslo ønsker å videreføre god dialog og samarbeid om ulike planspørsmål med relevante aktører i regionen.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Oslos planlegging og utvikling må støttes opp av gode planer for regionen som helhet. Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus som ble vedtatt av Oslo bystyre og Akershus fylkesting i desember 2015 danner en felles, forpliktende ramme for planlegging i Oslo og Akershuskommunene. Planens mål og strategier knytter seg til et mer konsentrert utbyggingsmønster og en større satsing på kollektivtransport, sykkel og gange, der nullvekstmålet ligger til grunn.

Planen definerer en regional areal- og transportstruktur som skal prioriteres av stat, fylke og kommuner, og ligger til grunn for videre samarbeid og investeringer. Planen fastslår areal- og transportstrategier og et sett av retningslinjer som skal styre utviklingen. Oslo skal videreutvikles som landets hovedstad, nasjonalt knutepunkt for transport, og tyngdepunkt for næringsutvikling. Planen bygger på Oslos byutviklingsprinsipper og angir at veksten utenfor Oslo skal tas i regionale byer, i det fastsatte regionale bybåndet og i prioriterte lokale byer og tettsteder. Utenom prioriterte vekstområder skal det bare legges til rette for vekst som kan vedlikeholde stabile bomiljø. Den regionale planen legger nødvendige føringer for en langsiktig og bærekraftig areal- og transportutvikling. Oslo kommune ønsker i den videre oppfølgingen av planen å videreføre det gode samarbeidet med nabokommuner i bybåndet og nye Akershus fylkeskommune. Det er gjennomført evalueringer av planen høsten 2023 med anbefaling om revidering av planen.

Osloregionens areal- og transportstrategi

Osloregionen interkommunalt politisk råd er et strategisk samarbeid som består av 65 kommuner inkludert Oslo kommune. Osloregionen jobber for at hele hovedstadsregionen skal være en bærekraftig og internasjonalt konkurransedyktig region. Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen (2016), har som utgangspunkt at en flerkjernet utvikling kan styrke regionens internasjonale konkurransekraft, og samtidig være en nødvendig del av den kursendringen som må til for å nå nasjonale og regionale klimamål. Strategidokumentet gir en felles ramme for planlegging i Osloregionen, og for dialog med staten om nasjonale rammebetingelser. Oslo kommune vil også videre følge opp det strategiske samarbeidet i Osloregionen.

Regional plan for innovasjon og nyskaping for Oslo og Akershus – fram mot 2025

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vedtok oktober 2015 en felles regional plan for innovasjon og nyskaping frem mot 2025, som er viktig for den regionale næringsutviklingen.

Planen adresserer hvordan regionale myndigheter og virkemiddelapparat i samhandling med næringslivet kan tilrettelegge for næringsutvikling gjennom innovasjon og nyskaping. Visjonen er at Oslo og Akershus skal være en av verdens mest bærekraftige, smarte og innovative regioner. Hovedmålet er å utnytte regionens vekst og utløse innovasjonspotensialet som ligger i forsterket samspill mellom bedrifter, forsknings- og kunnskapsmiljøer, talenter, kapital og offentlig sektor for å oppnå økt verdiskaping og konkurransekraft. Oslo kommune ønsker å videreføre det gode samarbeidet med nye Akershus fylkeskommune i den videre oppfølgingen av planen, og samarbeide når det i løpet at denne planperioden skal utvikles nye felles eller egne planer, som erstatter denne planen.

4 Utfordringsbildet: Seks samfunnsflokere

Oslos utfordringsbilde er komplekst, og omtalen her bygger på mange ulike kilder. Oslo-trender 2023 gir en oppdatert statistisk beskrivelse av viktige utviklingstrekk i Oslo kommune. Rapporten berører en rekke ulike områder som er relevante for planleggingen av kommunens fremtidige utvikling og bidrar til at planer og beslutninger bygger på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Tematisk spenner rapporten bredt og inneholder informasjon om alle kommunens sektorer og tjenesteområder. Kapitlene er skrevet av byrådsavdelingene med bistand fra underliggende virksomheter for å sikre at alle sektorer får muligheten til å legge frem relevant statistikk. Rapporten er et administrativt faktagrunnlag, ikke et politisk dokument, som skal legge grunnlaget for en kunnskapsbasert tilnærming til planlegging og politikkutvikling i bystyreperioden.



Helseetaten utgir hvert fjerde år publikasjonen Oslohelsa, som er Oslo kommunes felles kunnskapsgrunnlag om befolkningens helsetilstand og faktorene som kan påvirke denne. Rapporten – som er et oversiktsdokument – er forankret i folkehelseloven og skal ligge til grunn for Oslo kommunes systematiske folkehelsearbeid. Hovedformålet er å identifisere og peke på positive påvirkningsfaktorer som kommunen kan utnytte og styrke, og risikoforhold som kan motvirkes og forebygges.



Oslo har også flere andre kunnskapskilder som inngår i arbeidet og den løpende situasjonsforståelsen, som blant annet Oslo kommunes statistikkbank og Bydelsfakta. Under hver utfordring vises hvilke av FNs bærekraftsmål som er særlig relevante for utfordringen. De seks samfunnsflokene som løftes i planstrategien er identifisert på bakgrunn av blant annet kommunens kunnskapsgrunnlag, ny politikk, FNs bærekraftsmål og kommunale og nasjonale initiativer.

Samfunnsfloker krever mer samarbeid på tvers



Mange av utfordringene Oslo kommune står overfor er komplekse, og vanskelig å definere og avgrense. Problemene vil ofte kunne omtales som samfunnsfloker, kjent som *wicked problems* i internasjonal forskningslitteratur. Dette er problemer som er vanskelig å løse på grunn av kompleksiteten og deres ofte sammensatte natur. Samfunnsfloker er de mest krevende utfordringene samfunnet står overfor, og det er ofte vanskelig å oppnå en konsensus om definisjonen på problemet. Én mulig løsning på ett problem kan dessuten skape nye problemer på andre områder, som igjen bidrar til problemets kompleksitet. Problemene er ofte sektorovergripende og kan ikke løses av en sektor alene. Deler av løsningen ligger i sektorene, men det er behov for en helhetlig satsning for å løse problemer – ikke mange ulike, sporadiske og fragmenterte innsatser. Problemene er sammenvevde og uten en tydelig årsak/virkning sammenheng, som for eksempel fattigdom. Det finnes ingen rask løsning, problemene må løses på lang sikt, og de er vanskelige å håndtere utelukkende politisk. Motsetningen er problemer som er avgrenset og forståelige, og som det finnes en opplagt løsning på – selv om løsningen kan være kostbar eller krevende.

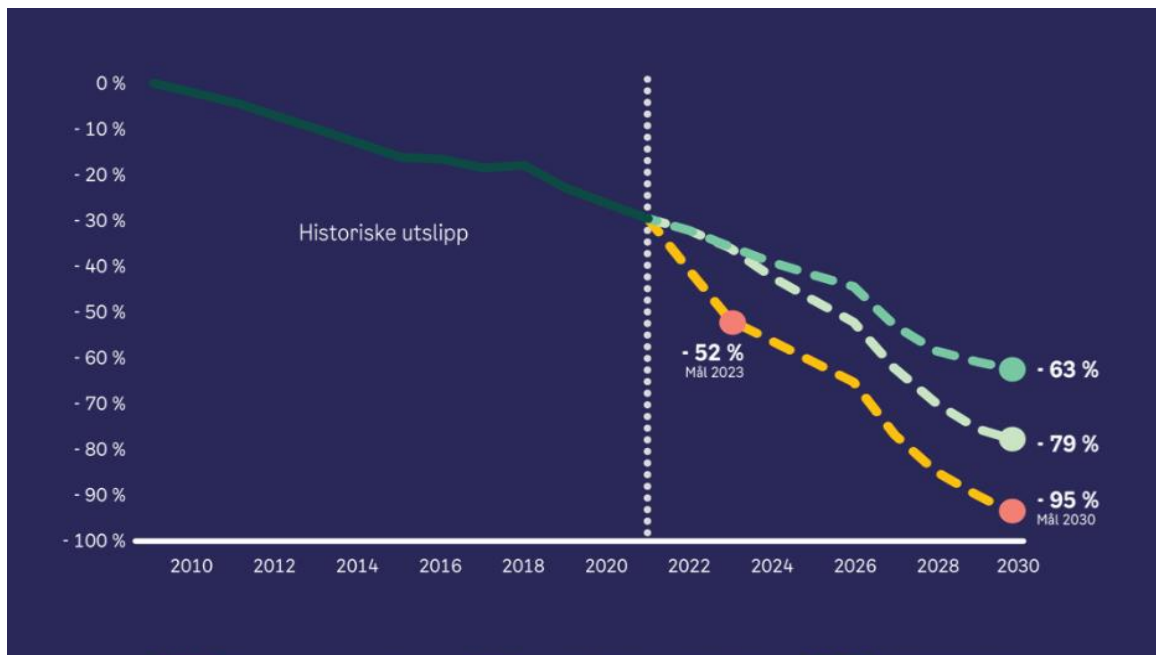
4.1 Klima- og naturkrisen

Klima- og naturkrisen er blant de største utfordringene samfunnet står overfor. Utfordringene er globale og kan ikke løses av én kommune eller ett land alene. Samtidig vil konsekvensene av klimaendringene merkes på lokalt nivå og Oslo må forholde seg til utfordringene dette medfører på både kort og lang sikt. Kommunen er en viktig pådriver for å bremse klimaendringene, ved å kutte klimagassutslipp og bevare og etablere mer natur. Samtidig er det nødvendig å gjøre klimatilpasninger for å kunne leve med de endringene som kommer, og håndtere klimarisiko. Det er tverrpolitisk enighet om at naturmangfoldet og livsgrunnlaget må sikres for kommende generasjoner, slik at planeten overlates i minst like god stand som da dagens generasjon overtok den.

Oslo kommune har ansvar både som forvalter av byens klima og natur, og som premissleverandør for innbyggere og næringsliv. En utfordring vil være å legge til rette for omstilling til en grønn økonomi, gjennom å bidra til å skape nye grønne arbeidsplasser og næringer. Næringslivet er en viktig bidragsyter gjennom å utvikle nye løsninger samfunnet kan ta i bruk. Barnehager og skoler er også viktige arenaer for å bidra til økt kunnskap og bevissthet om klima- og naturutfordringer. En utfordring for kommunen vil være å legge til rette for et godt samarbeid for å finne løsningene.

Kommunen har svært ambisiøse klimamål, hvor klimagassutslippene skal reduseres med 95 prosent innen 2030, sammenlignet med 2009-nivå. Selv om utslippene har gått noe ned de siste årene, gjenstår det fremdeles





Figur 2. Klimagassutslipp i Oslo kommune. Kilde: Oslo kommune

store utslippskutt for å nå målet. I perioden 2009 til 2022 ble kommunens utslipp redusert med 28 prosent, og kommunens klimabudsjett viser at med virkemidlene som foreløpig er vedtatt, kan utslippene reduseres med 63 prosent fra 2009 til 2030. Som det fremgår av figur 2, er det identifisert mulige nye og styrkede virkemidler som kan redusere utslippene med 79 prosent. En viktig utfordring vil være å styrke eksisterende virkemidler og finne nye. I 2022 stod de tre utslippssektorene veitrafikk, energiforsyning og annen mobil forbrenning for 86 prosent av utslippene i kommunen.² En særlig utfordring vil være å finne nye, miljøvennlige løsninger for disse sektorene. Kommunens utfordringer med å nå klimamålene vil kreve innsats fra alle kommunens sektorer, i tillegg til tilrettelegging for at innbyggere og næringsliv enklere kan ta mer miljøvennlige valg.

Oslo har også en utfordring knyttet til å redusere klimagassutslippene som oppstår utenfor kommunegrensen, og som er resultat av forbruket til kommunale og statlige virksomheter, innbyggere og næringsliv. Dette vil innebære at energiforbruket skal reduseres, samtidig som energisystemet skal gi nok kraft og effekt til omstillingen til nullutslippsbyen.

Et av de viktigste grepene for å møte klimaendringene, er å gi større plass til naturen i byen. Befolkningsveksten i Oslo vil i årene fremover gjøre at det legges ekstra press på arealer. Bærekraftig arealbruk, arealnøytralitet og arealregnskap vil bli stadig viktigere. Også livet i havet er truet, og Oslofjorden har store utfordringer knyttet til utslipp og annen forurensning. Kommunen har et betydelig ansvar for å minimere forurensning, som avfall, støy og luftforurensning, samt ta vare på grøntstrukturer og naturmangfold og å sikre innbyggere og

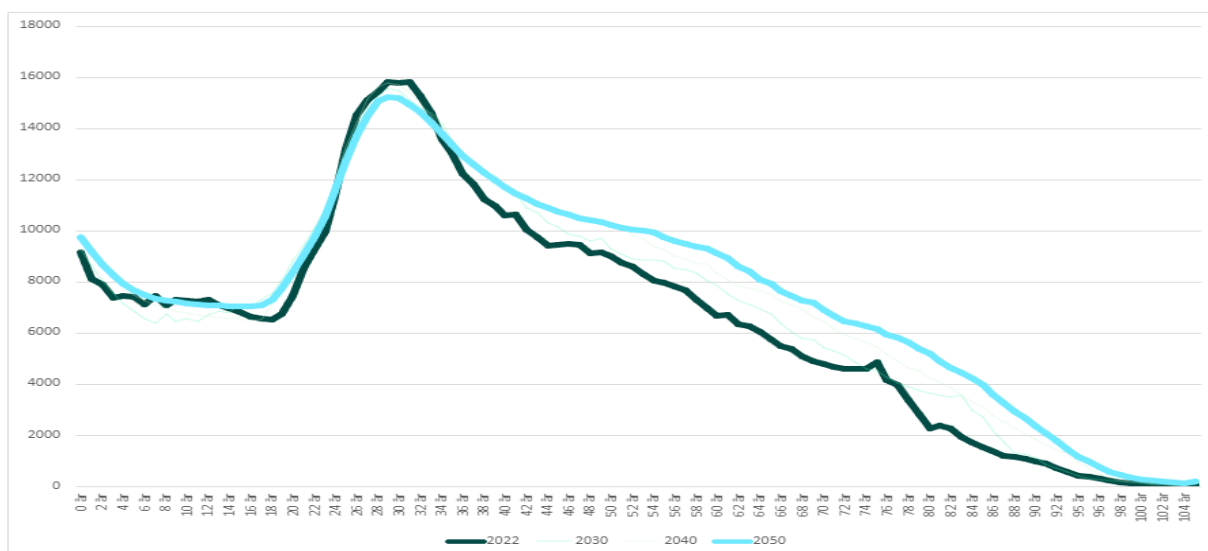
² Oslo kommune. [Klimaoslo.no](https://klima.oslo.no)

næringsliv trygt vann. Med klimaendringene vil det bli flere og mer alvorlige naturhendelser, både som følge av mer ekstremvær og endringer i normalværet. Lokale utslipp gir helseplager for befolkningen, blant annet på grunn av støy og svevestøv. Klimaendringene krever at kommunen tar aktive grep for å redusere klimagassutslipp og tilpasse kommunen til klimaendringene. Løsningene på klima- og miljøutfordringene i kommunen krever ofte hard prioritering, gjerne på bekostning av andre behov, og ofte kan løsningen på ett problem skape flere nye. Planlegging og tilrettelegging for gode, helhetlige mobilitetsløsninger er en forutsetning for å nå kommunens mål for klima, miljø og god byutvikling, og kommunens utfordring blir å tilrettelegge for dette arbeidet samtidig som andre hensyn ivaretas.

4.2 Den demografiske utfordringen

Oslo er en storby med over 700 000 innbyggere, og i fremtiden er det forventet at det skal bli enda flere. Samtidig vil alderssammensetningen endre seg, og kommunen får flere eldre innbyggere og relativt sett færre i arbeidsfør alder (se figur 3). Selv om det fremdeles er flere som blir født enn som dør i Oslo har antall barnefødsler og fruktbarheten sunket de siste årene. I 2022 var fruktbarhetstallet i Oslo 1,25, mens det på 60-tallet var rundt 2. I Oslo får kvinner i gjennomsnitt litt færre barn enn i resten av landet. For landet som helhet var antall fødte i 2022 det laveste på 40 år³.

På nasjonalt nivå er det i dag seks yrkesaktive personer per senior (67 år og eldre), mens det i 2050 kun vil være 3,3⁴. Utviklingen i Oslo er noe mindre dramatisk enn på landsbasis, siden Oslo



Figur 3. Antall personer bosatt i Oslo etter alder. Statistikk 2022 og fremskrevet 2030, 2040 og 2050 (mellomalternativet). Kilde: Oslo kommunes befolkningsfremskriving

³ [Oslokommune.no. Befolkning](https://oslo.kommune.no/Befolkning)

⁴ Middelalternativet i befolkningsfremskrivingen til SSB fra 2022, utregnet av NAV. Ikke publisert.

har en ung befolkning, men også her vil den økende andelen eldre merkes betydelig.

For kommunen vil den demografiske endringen med flere eldre få store konsekvenser ved at en langt større andel av befolkningen vil ha behov for tjenester og bistand fra det offentlige, mens det vil være færre som kan yte tjenestene og finansiere dette gjennom skatter og avgifter. Dette vil sette bærekraften til kommunen på prøve og ha store organisatoriske, økonomiske og menneskelige konsekvenser. En aldrende befolkning gir økt risiko for flere med demens og frem mot 2040 er det forventet at antallet innbyggere i Oslo med demens vil øke med om lag 80 prosent fra dagens situasjon⁵. Dette vil skape utfordringer for kommunen da disse pasientene vil ha behov for en tilrettelagt hverdag med god oppfølging.

Ingen enkeltfaktorer kan øke tilbudet av arbeidskraft markant og Oslo kan ikke belage oss på arbeidskraft fra utlandet i samme grad som før – når hele Europa står i samme situasjon med tilsvarende behov. Dagens samfunnsmodell og velferdsstat er ikke i tilstrekkelig grad tilrettelagt for å imøtekomme økningen i eldrebefolkningen, og det vil kreve en enorm omstilling av kommunen for å klare å yte tjenester til langt flere, med færre arbeidsføre hender. Kommunen kan ikke organisere tjenestetilbudet på samme måte som før, da det verken er økonomisk eller ressursmessig mulig innenfor de rammene kommunen har i dag. Mangel på arbeidskraft og et endret kompetansebehov gjør at kommunen må tenke nytt rundt oppgaveløsning. Det vil bli en utfordring for kommunen å legge til rette for omskolering, kompetanseutvikling og videreutdanning og få utnyttet potensialet som ligger hos innbyggere som i dag står utenfor arbeidslivet. Fullføringsreformen i skolen skal bidra til å kvalifisere flere for videre utdanning og arbeidsliv, og vil kreve en særskilt innsats fra kommunen de kommende årene.

Oslo har en relativt stor innvandrerbefolkning. Befolkningsveksten er i stor grad innvandringsdrevet, nå særlig på grunn av flyktninger fra Ukraina. En utfordring for kommunen vil være å tilby gode boliger, helsetjenester og skole-/barnehageplasser for å få flest mulig i jobb, så raskt som mulig. Mange av disse flyktningene er i arbeidsfør alder og potensielt en stor ressurs for kommunen. Andelen innvandrere med høy utdanning er lavere enn i resten av befolkningen, men det er store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper⁶. Sysselsettingsandelen blant innvandrere i Oslo er også lavere enn i den øvrige befolkningen, og ettersom arbeid er helt sentralt for å motvirke fattigdom og utenforskap, er det en sentral utfordring for Oslo å få flere innvandrere i jobb. Siden utdanningsnivå og arbeidsledighet henger tett sammen, er utfordringen sammensatt. Personer som står utenfor arbeidslivet er en utnyttet ressurs for kommunen. En viktig utfordring fremover vil derfor være å få alle som kan jobbe, i arbeid. Innvandrere har også i gjennomsnitt lavere inntekt enn befolkningen som helhet.⁷ Lavere



⁵ Oslo kommune. Demensplan for Oslo (2023-2027) – Forglem meg ei.

⁶ SSB.no: Sysselsetting blant innvandrere

⁷ IMDi (Integrerings- og mangfolddirektoratet) (2023). Økonomi og levekår.

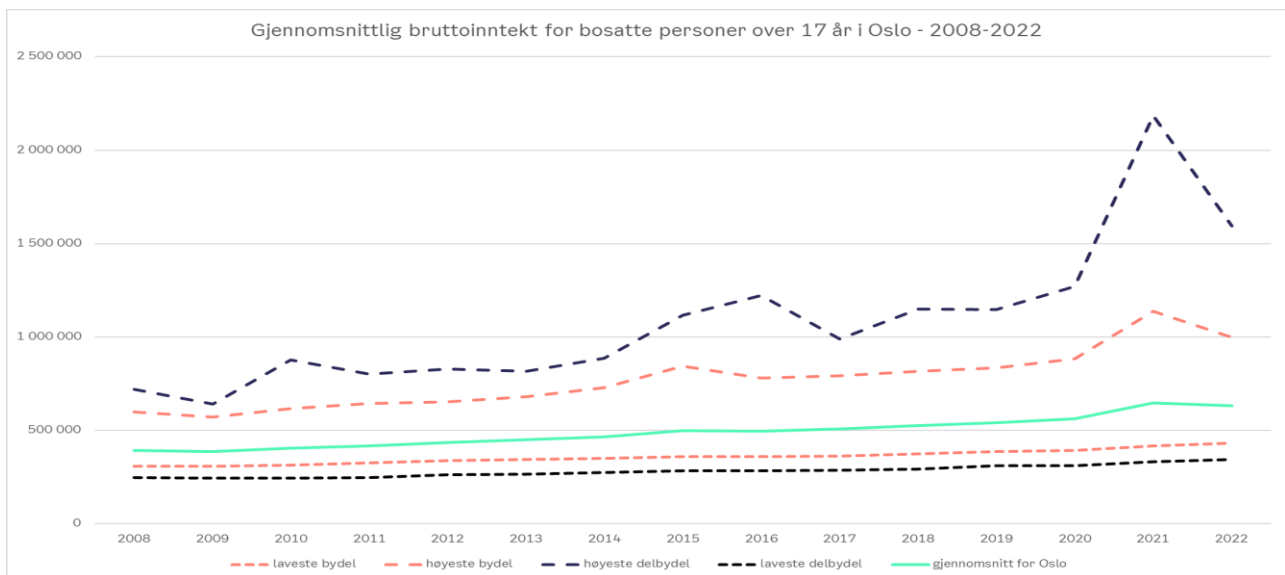
inntekt og løsere tilknytning til arbeidslivet bidrar til segregering og sosiale skiller mellom befolkningen, og kan forsterke utenforskap, helseutfordringer, reproduksjon av sosiale forskjeller og svekke fellesskapsfølelsen i samfunnet. Slike tendenser er svært uheldige, ikke bare for dem det gjelder, men for bysamfunnet som helhet.

Flere deler av befolkningen kan oppleve ulike former for utenforskap. Digitalt utenforskap innebærer manglende tilgang til eller muligheten til å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å få innfridd sine rettigheter. Tall fra SSB viser at blant annet unge studenter, eldre og lite integrerte utenlandske kvinner er særlig sårbare i møtet med offentlige digitale tjenester.⁸ En utfordring for kommunen vil være å tilgjengeliggjøre digitale tjenester for personer som av ulike grunner ikke har samme utgangspunkt som majoritetsbefolkningen.

4.3 Økende fattigdom

I Oslo er det stor ulikhet og tydelige sosiale og økonomiske forskjeller mellom innbyggere i ulike bydeler, og innad i bydeler. Ulikheten kommer til syne blant annet i inntektsnivå, utdannelsesnivå, helse, trygghet og boligsituasjon, som ofte oppsummeres som levekårsindikatorer.⁹ I Oslo bor både landets rikeste og fattigste, og det er en utvikling hvor forskjellene i samfunnet blir stadig større.

Stor ulikhet i befolkningen skaper en rekke utfordringer både på individ- og samfunnsnivå. Når deler av befolkningen ikke kan ta del i samfunnet på lik linje med resten, kan det skapes grobunn for sosial uro, mer kriminalitet og økt polarisering. Sosial ulikhet kommer til uttrykk også i



Figur 4 Gjennomsnittlig bruttoinntekt for bosatte personer over 17 år i Oslo 2008-2022. Kilde: SSS, spesialbestilling

⁸ SSB.no. (2022) Disse gruppene sliter med å henge med på digitaliseringen.

⁹ Oslokommune.no. Bydelsfakta

skolen, gjennom forskjeller i skoleresultater og hvor mange som fullfører og består videregående opplæring.

At Oslo er en by med store sosiale forskjeller, er noe som kommunen har vært klar over lenge og forsøkt å endre med omfordeling og en rekke tiltak på mange områder. Likevel er ikke den sosiale ulikheten bare vedvarende, men også økende, tross betydelig innsats fra kommunen. Figur 4 viser hvordan gjennomsnittlig bruttoinntekt har endret seg i perioden 2008 til 2022 i Oslo, og her kommer det frem at selv om inntekten har økt i alle bydeler og delbydeler, blir avstanden mellom de rikeste og fattigste større. Med inflasjon, økte renter og sterk prisvekst vil flere få trang økonomi. I gjennomsnitt har inntekten for Oslo som helhet økt med 64,4 prosent i perioden, men samtidig er det store variasjoner mellom høyeste og laveste bydel/delbydel.¹⁰

Sosial ulikhet er ofte knyttet tett sammen med segregering, utenforskap og lav samfunnsdeltagelse. At mange står utenfor samfunnet, har store negative konsekvenser både for individ og samfunn. Innbyggere som verken er i utdanning eller jobb koster samfunnet store summer og sannsynligheten for at de vil få problemer med å forsørge seg selv senere i livet, er stor. I 2022 stod 90 000 personer, eller 18,7 prosent av befolkningen i alderen 20-66 år i Oslo utenfor arbeidslivet og utdanning. Her er det store forskjeller mellom bydelene, med 14,5 prosent i Nordre Aker og 28,3 prosent i Stovner.¹¹ Dette er ikke bare en økonomisk utgift for samfunnet, men kan også være svært utfordrende for dem det gjelder, i tillegg til at gruppen utgjør en uutnyttet ressurs for kommunen.

I Oslo er andelen personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt 13,8 prosent, mot 9,9 prosent på landsbasis, men det er store variasjoner mellom bydelene.¹² Flere undersøkelser viser at barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger har større risiko for å bli hengende etter på flere levekårsområder. Det er for eksempel en sammenheng med negative helseutfall, også når det gjelder mental helse, lavere utdanningsnivå og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet i voksen alder. Blant husstander der ingen er i arbeid, lever 48 prosent i fattigdom.¹³ Å få flere i arbeid er det viktigste tiltaket for å motvirke fattigdom og utenforskap. Tall fra SSB viser at høy alder, lavere utdanningsnivå, å være pensjonist eller hjemmeværende, og å bo i områder med lav befolkningstetthet, øker sannsynligheten for å falle utenfor digitalt.¹⁴



¹⁰ Den store endringen fra 2020 til 2021 skyldes varslede endringer i utbytteskatten fra 2022.

¹¹ Analyse av NAV hvor det er brukt folkeregisteret, Aa-registeret, data fra NSD, data fra skatt, og data fra ulike trygderegistere

¹² SSB.no (2022). Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger

¹³ SSB.no (2022). Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022.

¹⁴ SSB.no (2022). Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor?

Kommunens utfordring er å legge til rette for gode barnehager og skoler i levekårsutsatte områder, noe som kan bidra til å forhindre at fattigdom går i arv. Dette innebærer at skolene må bli enda bedre på å løfte alle elever, og samarbeide med andre tjenester for å gi tett og tilpasset oppfølging når det trengs.

Helseutfordringene blant Oslos innbyggere følger også sosiale skiller og bydelsgrenser, noe som kan gi utslag på alt fra psykisk helse til forventet levealder, fysisk aktivitet og livsstilssykdommer. Psykiske plager og lidelser er utbredt i alle aldersgrupper i befolkningen, og plagene kan debutere tidlig i livet. Hele 18 prosent av voksne og 11 prosent av barn og unge (0-14 år) i Oslo oppfyller til enhver tid kriteriene for en psykisk lidelse, og sannsynligheten for å få psykiske plager er dobbelt så stor blant innbyggere med lav inntekt som blant dem med høy inntekt.¹⁵ God psykisk helse skapes der mennesker bor og lever sine liv – i barnehagen, på skolen, på arbeidsplassen og i lokalmiljøet.

I 2022 gikk omtrent 3 770 000 dagsverk, eller totalt 16 000 årsverk i Oslo tapt på grunn av legemeldt sykefravær. Dette er ikke kun en utfordring for dem som opplever redusert livskvalitet på grunn av sykdom, men også tapt arbeidskraft og store utgifter. Lange sykefravær kan lede til uføretrygd. I Oslo er det per september 2023 31 200 uføretrygdete, noe som tilsvarer 6,2 prosent av alle mellom 18 og 67 år. En stor utfordring for kommunen vil derfor være å forebygge sykefravær og helseutfordringer i befolkningen.

Det er ulikheter mellom bydelene med hensyn til omfang av rusproblemer, og rusmiddellidelser er en større utfordring i Oslo enn ellers i Norge. Oslo har i tillegg et åpent rusmiljø med mange tilreisende fra andre kommuner. Innbyggere med rusproblemer kan få forsterket problemene gjennom stigmatisering og utenforskap – som også kan være en vei inn i skadelig rusbruk og behov for sosiale tjenester. Diskriminering og negativ forskjellsbehandling basert på kjønn, kjønnsidentitet, seksuell orientering, etnisitet eller religiøs bakgrunn, bidrar til at ikke alle har like muligheter til å delta og føle seg trygge i Oslo. Skeive og personer med andre kjønnsuttrykk har oftere psykiske plager og opplever hatkriminalitet, noe som reduserer muligheten til å leve gode liv og kan bidra til å begrense mangfoldet i byen.

Sosial ulikhet og utenforskap er kostbart, både i samfunnsmessig, økonomisk og menneskelig forstand. Psykiske lidelser er den helsetilstanden som koster samfunnet mest penger. Det svekker limet i samfunnet når mange ikke har muligheten å delta i samfunnet på lik linje med sine medborgere. Demokratiet er under press, og økende ulikhet svekker tilliten i samfunnet, som er bærebjelken i demokratiet. Både samfunnsdeltagelse og lav grad av økonomisk ulikhet er sentralt for høy sosial tillit i et samfunn. Tillit til myndighetene og andre institusjoner er viktig for samfunnsutviklingen og kommunens evne til å håndtere kriser.

¹⁵ Helseetaten, Oslo kommune (2023). *Oslohelse 2023*

4.4 Ungt utenforskap

En god barndom og oppvekst legger fundamentet for et godt voksenliv, og motsatt vil en vanskelig oppvekst kunne sette negative spor som varer livet ut. Utenforskap hos barn og unge, er en alvorlig samfunnsutfordring, men jo tidligere tiltak og forebygging iverksettes, jo større er muligheten til å motvirke en negativ utvikling.

Sosiale utfordringer går ofte i arv. Blant unge voksne i alderen 18 til 25 år, med foreldre som mottok sosialhjelp da de var barn, er andelen som mottar sosialhjelp fra NAV hele 19 prosent, mot åtte prosent blant unge voksne generelt. Tilsvarende er andelen unge voksne i høyere utdanning mye lavere blant de med foreldre som mottok sosialhjelp. Grunnlaget for en god oppvekst legges derfor primært gjennom tiltak rettet mot familien. Barn er ikke fattige, men kan vokse opp i familier med lavinntekt og dermed ekskluderes fra viktige arenaer og ikke få samme muligheter som andre barn. Kommunen har en viktig rolle i å fange opp og forebygge utenforskap hos barn og unge, hvor barnehage og skole er de viktigste arenaene. Dette er også viktige læringsarenaer som legger til rette for demokratiutvikling og kunnskap til å bygge gode liv. Barnehagedekningen i Oslo er høy (92 %), men det er store forskjeller mellom bydelene. Deltakelse i barnehagetilbud av god kvalitet gir trygghet, utvikling og læring. Den lave barnehagedeltakelsen i enkelte områder er en utfordring. Det er flere årsaker til at noen utsetter barnehagestart for sine barn. Mulighet for kontantstøtte for 1-2-åringer og pris for barnehageplassen gjør at en del velger bort barnehage.

Norske 15-åringer presterer dårligere i PISA-undersøkelsene i lesing, matematikk og naturfag enn tidligere. I 2022 var det betydelig flere elever som presterte på laveste mestringsnivå enn i tidligere undersøkelser, og det er større forskjeller mellom elevgrupper. Tilbakegangen er tydelig fra 2018, og det antas at pandemien har hatt betydning for nedgangen. OECD-gjennomsnittet har også gått ned i alle fagområdene i den samme perioden. Over tid er det økende prestasjonsforskjeller mellom elever med høy og lav sosioøkonomisk status.¹⁶ Selv om Norge er på OECD-gjennomsnittet, er nedgangen bekymringsfull da grunnleggende ferdigheter er avgjørende for å lykkes i videre utdanning og arbeid. Resultatene på nasjonale prøver i Oslo viser også at andelen elever på det laveste mestringsnivået i lesing og regning har økt de siste årene. Dette gjelder spesielt for elever der foreldrene har ingen, eller lav, utdanning. Fremtidens samfunn og arbeidsliv krever kompetanse, og derfor er det viktig for Oslo å løfte disse ferdighetene hos kommunens elever. Resultater fra Elevundersøkelsen viser at elevenes motivasjon faller mot slutten av grunnskolen. Over 10 prosent av elevene i 7. trinn at de har blitt mobbet, en økning fra 7,6 prosent i 2017. Å øke elevenes motivasjon og skape et skolemiljø som er trygt og



¹⁶ Jensen, Pettersen, Frønes, Eriksen, Løvgren og Narvhus (2023): PISA 2022: Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag, og lesing. Universitet i Oslo.

motiverende, viktig for å bidra til at elevene gjennomfører utdanning.

Å redusere frafallet i videregående opplæring er en av de store utfordringene kommunen står overfor for å motvirke utenforskap. I Oslo gjennomfører i overkant av 80 prosent av elevene videregående opplæring i løpet av fem-seks år. Det er vel og merke store forskjeller mellom bydelene og mellom ulike utdanningsprogrammer, fra 66 prosent i Gamle Oslo, til 92 prosent i Nordre Aker. Nær halvparten av arbeidsledige har ikke fullført videregående skole. Det er flere som fullfører med studiekompetanse enn på yrkesfag.¹⁷ Fullført videregående opplæring er en viktig faktor for kvalifisering til arbeidslivet. Personer som ikke har fullført videregående skole er overrepresentert blant personer som mottar sosiale ytelser som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. I 2021 var 14 693 i Oslo personer i alderen 15-29 år verken i jobb, utdanning eller i et arbeidsmarkedstiltak (NEET). Utfordringene knyttet til dette handler om ikke bare skole, men er en sammensatt utfordring der kommunen er nødt til å jobbe på tvers av sektorer for å redusere antallet og forebygge at flere faller utenfor utdanning og jobb.

Psyriske plager kan gjøre seg gjeldende fra tidlig alder, og i aldersgruppen 15-19 år er forekomsten beregnet til 22 prosent. Betydningen av sosioøkonomisk status for psykisk helse ser ut til å bli større jo eldre barna blir¹⁸. Selv om det har vært en liten nedgang i andelen som oppgir å ha psykiske plager, er det likevel på et høyt nivå. I tillegg til å være et hinder for å leve gode liv, kan psykiske helseplager gjøre at unge faller ut av utdanning og arbeidslivet og ender i utenforskap. Flere rapporter har de siste årene slått fast at manglende samhandling og samarbeid mellom tjenester i oppfølging av utsatte barn og unge er et problem. Mange barn og unge trenger hjelp og tilrettelegging fra flere tjenester og kan risikere å bli kasteballer mellom tjenester i en stor kommune som Oslo.

Kjønn, sosioøkonomisk status og foreldrenes fødested har betydning for idrettsdeltakelse og fysisk aktivitet. Det er store forskjeller i idrettsdeltakelse og fysisk aktivitet mellom bydeler, som ser ut til å følge de sosiale skillelinjene i Oslo. Ung i Oslo-undersøkelsen fra 2023 bekrefter også tidligere tall som viser sosiale mønstre når det gjelder deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter. De som deltar i størst grad, er ungdom fra de mest velstående familiene og områdene av Oslo, samt ungdom med norskfødte foreldre. Ungdom fra de indre bydelene deltar oftere i kulturorienterte fritidsaktiviteter enn ungdom i øvrige bydeler. Da idrett er viktig både for helse, men også sosial utvikling, er det en utfordring for kommunen å legge til rette for at flest mulig har muligheten til å delta i idrett- og fritidsaktiviteter uavhengig av foreldres økonomi og livssituasjon.

¹⁷ Arbeidsledighetstillene til NAV, juli 2023

¹⁸ NOVA. Ung i Oslo 2023. Ungdomsskole og videregående skole. Spesialbestilling. Oslo: NOVA, OsloMet; 2023; NOVA. Ung i Oslo 2021. Ungdomsskole og videregående skole. Spesialbestilling. Oslo:NOVA, OsloMet; 2021.

Etter en periode med nedgang i ungdomskriminalitet, har Oslo opplevd en markant økning i 2023, sammenlignet med tiden under pandemien hvor det var en nedgang i den registrerte kriminaliteten. I løpet av første halvår økte sakene der den mistenkte var mellom 10 og 17 år med 50 prosent, sammenlignet med året før.¹⁹ Økningen i ungdomskriminaliteten bidrar til å svekke trygghetsfølelsen i samfunnet og fører til bekymring for at Oslo skal få like store problemer med gjengkriminalitet som for eksempel Stockholm har opplevd de siste årene. Kriminalitet i ungdomsmiljøer kan påvirke det psykososiale miljøet i skolene og forsterke bekymringer knyttet til vold, trusler, mobbing, rasisme og utrygghet for barn og unge. Ungdom som inngår i kriminelle nettverk, er ofte utsatte og vanskeligstilte med sammensatte levekårsutfordringer. Ungdomskriminalitet er derfor en kompleks utfordring for kommunen og krever innsats fra flere ulike sektorer, og politiet er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet. Det er en sentral utfordring for kommunen å motvirke økningen i ungdomskriminaliteten.

4.5 Krevende boligmarked og bærekraftig by

Oslos befolkning er forventet å vokse, og det vil være et økende behov for boliger fremover. Oslo har en knapphet på boliger, og prisnivået gjør at mange ikke har råd til å bo i kommunen. Det er store forskjeller i boligprisene i Oslo, for eksempel er gjennomsnittkvadratmeterprisen i bydel Frogner over dobbel så høy som i Søndre Nordstrand. I perioden 2004 til 2022 har boligprisene i snitt økt med syv prosent i året, totalt 260 prosent, mens leieprisene i perioden 2002 til 2021 økte med 77 prosent. De høye prisene gjør at mange ikke har råd til å bosette seg i Oslo, eller klarer å komme inn på boligmarkedet. Det gjelder både studenter, enslige og flere yrkesgrupper med gjennomsnittlige lønninger. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av de omsatte boligene en singel sykepleier får finansiering til å kjøpe. I Oslo har en sykepleier i 2023 kun råd til å kjøpe 2,4 prosent av boligene²⁰. Samtidig er kommunen avhengig av at også samfunnskritiske yrkesgrupper har råd til å bo i Oslo. Det vil være en stor utfordring hvis innbyggere med vanlige lønninger blir presset ut av byen. Et mønster betegner seg ved at de høye prisene, men også prisforskjellen mellom bydeler, bidrar til økt segregering og en mer delt by. Det er slik at inntekt og formue er en avgjørende faktor for hvor i byen innbyggere bosetter seg. Dette medfører også en opphoping av levekårsutfordringer i de østlige bydelene, Groruddalen og Søndre Nordstrand. Bosetningsmønsteret bidrar også til at levekårsutfordringer hopper seg opp i enkelte barnehager og skoler, noe som kan gi dårligere forutsetninger for god læring, trivsel og fullføring. Investering i sosial infrastruktur i områder som er preget av dårlige levekår er et viktig virkemiddel for å forebygge sosial uro og utenforskap.



¹⁹ Aftenposten.no (2023). Ungdomskriminaliteten har skutt i været så langt i år. I kun én bydel har den gått ned.

²⁰ Sykepleierindeksen er utarbeidet av Eiendom Norge.

Avhengig av definisjon, er mellom syv og 13 prosent av befolkningen i Oslo definert som vanskeligstilte på boligmarkedet – over dobbelt så høye andeler som resten av landet. Dette utfordrer kommunens boligsosiale arbeid. Samtidig har Oslo et stort behov for flere kommunale boliger, eller andre boligløsninger som ivaretar behovet til kommunens innbyggere som er vanskeligstilt på boligmarkedet.²¹ Behovet er fordelt på ulike befolkningsgrupper og boligtyper. Alle bydeler har behov for flere kommunale boliger, også sentrumsbydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene som fra før har flest slike boliger.

Bærekraftig by er en kompleks problemstilling uten enkle løsninger og det vil kreve en tversektoriell og helhetlig tilnærming for å bedre tilgangen på boliger, og gjøre det mulig for flere å kjøpe bolig. Oslo har en knapphet på ledig areal. Mye av boligbyggingen skjer i tidligere næringsområder, men det kan likevel være utfordrende å finne nye områder til boligbygging som ikke går på bekostning av natur og andre arealbehov. Kommunen har et stort behov for arealer til viktig infrastruktur som for eksempel avfallshåndtering, snødeponering, busslading og driftsstasjoner for bydrift. Dette skaper målkonflikter og ulike interesser som kan stå i motsetning til hverandre. En utfordring i byutviklingen fremover er å legge til rette for bærekraftige nabolag, for å skape gode bomiljø som gir livskvalitet for innbyggerne og bidrar til at innbyggerne kan leve gode liv. Å skape en bærekraftig næringsutvikling er en sentral utfordring i kommunens rolle som samfunnsutvikler, og det er avgjørende for Oslo å legge til rette for et internasjonalt konkurransedyktig og kunnskapsintensivt næringsliv som skaper nye arbeidsplasser og løsninger for fremtiden. Verdiskapingen kommer ikke bare næringslivet til gode, men bidrar også til skatteinntekter som skal sikre vår felles velferd. En bærekraftig by handler også om økonomisk bærekraft, hvor kommunen vil ha en utfordring både med å øke inntektene og holde offentlige utgifter på et bærekraftig nivå. Da en mangel på arbeidskraft vil være en utfordring i fremtiden, er det viktig å legge til rette for gode arbeidsforhold for arbeidstagere og investorer i Oslo. For å vinne konkurransen om de skarpeste hodene, må kommunen jobbe for å tiltrekke seg riktig kompetanse og investeringskapital, i konkurranse mot andre internasjonale og norske storbyer.

4.6 Trusler mot trygghet og samfunnssikkerhet

Kommunene har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. Som kommune og hovedstad må Oslo ha beredskap for å kunne håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Senere tids kriser og hendelser lokalt, nasjonalt og globalt, har gitt kommunens beredskapsarbeid vesentlig mer oppmerksomhet enn tidligere.

Covid 19-pandemien demonstrerte viktigheten av kriseberedskap og utfordret Oslo kommunes tjenesteleveranser innenfor alle sektorer, og ikke minst samvirke internt i kommunen og med eksterne aktører. Oslo har de siste årene også vært rammet av blant annet terrorangrep,

²¹ [Borgersen, Anders Bohlin \(2020\). Vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo. Oslospeilet nr.3 desember 2020.](#)

vannrasjonering og flom, samtidig som globale forhold med krig, flyktningstrømmer og klimaendringer har medført konsekvenser også for Oslo kommune. Oslo kommune blir, som andre viktige samfunnsinstitusjoner, utsatt for digitale trusler og angrep, og behovet for digital beredskap har blitt svært tydelig. Sabotasje, påvirkningsaksjoner og annen gråsoner-aktivitet utgjør ifølge Politiets sikkerhetstjeneste (PST) en trussel i årene fremover. Flere sentrale aktører innenfor myndighetsutøvelse, beredskap, forsvar og teknologi holder til i Oslo og vil være særlig utsatt.

Kommunene står ikke overfor én enkelt trussel, risiko eller sårbarhet, men et mangfold av utfordringer, som krever et tilsvarende mangfold av forebyggende og skadereduserende tiltak. I dette er det avgjørende med samvirke og samarbeid med både statlige aktører, sivilsamfunn og næringslivet. Oslo kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse²² opererer med fem overordnede risikoområder: store ulykker, naturhendelser, kritisk infrastruktur, helse og tilsiktede hendelser. For store ulykker er transportulykker, farlige stoffer, aktuell forurensing og storbrann vurdert som risikoområder. På naturhendelser er ekstremvær/nedbør, jordskjelv og romvær (solstorm) oppgitt. På kritisk infrastruktur er risikoområdene vannforsyning og avløpshåndtering, kraftforsyning (elektrisk energi), kraftforsyning (fjernvarme) og elektronisk kommunikasjon. På risikoscenarioene for helse trekkes smitteutbrudd, atomulykker, legemiddelmangel og luftforurensing frem. Blant tilsiktede hendelser nevnes blant annet terrorisme, digitale angrep og alvorlig kriminalitet risikoområder for kommunen.

Å skape robuste samfunn er en del av kommunens rolle som samfunnsutvikler. Alt fra helsetjenester, skoler, fritidstilbud, bymiljø, klimatilpasningstiltak, infrastruktur til byutvikling er en del av arbeidet med å forebygge uønskede hendelser. Utfordrings- og trusselbildet på samfunnssikkerhetsområdet er i stadig endring. Forebyggende tiltak og et forberedt beredskapssystem må ses i sammenheng med kontinuerlig utvikling av styring, ledelse og organisasjon. God håndteringsevne forutsetter også godt samarbeid og samvirke både internt og eksternt. Det er viktig å sikre robust infrastruktur i byen for å forebygge uønskede hendelser og for å redusere negative effekter av uønskede hendelser. Ikke minst vil det kreve samarbeid mellom flere av kommunens sektorer.



²² [Oslokommune.no. Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.](https://oslokommune.no/kommunens-arbeid-med-samfunnssikkerhet-og-beredskap)

5 Hvordan møte de store utfordringene fremover?

De store samfunnsutfordringene Oslo står overfor krever systematiske, koordinerte og helhetlige tilnærminger, ikke sporadiske innsatser. Oslo kommune må jobbe helhetlig, på tvers av sektorer mot felles mål. Den tradisjonelle sektororganiseringen i kommunen er i utgangspunktet ikke tilpasset denne typen tverrsektorielle utfordringer og utviklingsoppgaver. Dette gjør at kommunen fremover må tenke nytt rundt oppgaveløsning og hvordan innsatsen organiseres.

Det er også avgjørende å erkjenne at det ikke er alle utfordringer kommunen kan løse alene. For å møte de store utfordringene fremover må derfor alle gode krefter tas i bruk. Kommunen er avhengig av å samarbeide med privat og frivillig sektor. Alle som bor og jobber i Oslo er derfor invitert til å bidra til å gjøre byen enda bedre. For ingen skaper verdens beste by alene.

5.1 Ingen skaper verdens beste by alene

I Oslo finnes det en rekke ulike aktører som sitter med viktig kunnskap, gode ideer, kapital, kreativitet og risikovilje. Det er viktig at kommunen finner frem til de gode kreftene i samfunnet som kan bidra til å lage bedre tjenester til innbyggerne i Oslo. Kommunen skal våge å tenke nytt og utradisjonelt.

Kommunen er opptatt av å gi gode rammevilkår for aktører som vil utvikle Oslo til det beste for byens innbyggere og besøkende. Kommunen skal spille på lag med næringslivet i byen og involvere næringslivet tidlig i prosesser som er viktige for dem. Det betyr å finne smidige løsninger som ivaretar næringslivets og innbyggernes behov. Kommunen skal være en god støttespiller og gi gode rammevilkår for ulike aktører som ønsker å utvikle Oslo som verdens beste by å leve i.

Kommunen kan ikke løse de store utfordringene alene. For eksempel er kommunen helt avhengig av å samarbeide med andre om innovasjon og nye løsninger for å tilnærme oss klimautfordringene. Det skal derfor ta i bruk kreative krefter i markedet og positive virkemidler som motiverer til klimavennlige valg. Oslo kommune skal være en «ja-kommune», som spiller på lag med innbyggere og næringsliv ved å være tilgjengelig, imøtekommende og fleksibel. Dette vil komme til syne på en rekke områder, ikke minst på miljø- og klimaområdet hvor kommunen skal motivere og sikre at det skal lønne seg å velge miljøvennlige løsninger.

For å skape mer liv i bybildet skal kommunen samarbeide med utelivsbransjen, kulturlivet, nabolagsinitiativ og næringslivet. Kommunen skal støtte og tilrettelegge for frivilligheten på deres egne premisser, uten å detaljstyre, slik at de kan fortsette å berike byen. Kommunen skal også sørge for god inkludering av organisasjoner som representerer grupper med spesielle behov, både i utforming og gjennomføring av ulike aktiviteter, for å sikre tilgjengelighet og mangfold i byen. Tilgjengelige kulturtilbud, bibliotek og mulighet for fysisk aktivitet er også viktige elementer både for å hindre utenforskap og sosial ulikhet, og for å sikre god folkehelse.

5.2 Mer borger – mindre system

I kommende planperiode skal innbyggerne i Oslo merke at de har ansvar i eget liv og mest mulig frihet til å ta egne valg. Det innebærer for det første at kommunen ikke skal være alt for alle hele tiden, men mer for dem som trenger det mest. Innbyggerne skal fremover møte mer av gode, tilpassede tjenester og færre unødvendige skjemaer.

Det er viktig for kommunen å flytte makt nærmere innbyggerne. I praksis betyr dette at barn og unge skal få si sin mening og lyttes til i saker som er viktig for dem, slik at det sikres at barnets beste blir ivaretatt. Elevene skal få økt innflytelse over egen skolehverdag. Ansatte i kommunen skal også merke at de skal få mer tid til å jobbe med fag og brukere, og bruke mindre tid på unødige prosesser og rapportering. Slik skal brukeren av tjenester få mer trygghet og bedre tjenester. Eldre og mennesker med funksjonsnedsettelse skal få mulighet til å velge mellom ulike leverandører av hjemmetjenester og eldre skal få mulighet til å velge mellom ulike leverandører av sykehjem. Kommunen skal forenkle prosesser for frivillige organisasjoner. Det blir færre rapporteringskrav, færre byråkratiske barrierer og lettere å starte opp og drive frivillighet.

Innbyggere skal i større grad få være med å påvirke beslutninger som har stor betydning for eget nærmiljø og er viktig for folks trivsel og dagligliv. Kommunen skal i større grad legge servicefokus til grunn. Innbyggere skal i større grad få være med å påvirke beslutninger som har stor betydning for eget nærmiljø og er viktig for folks trivsel og dagligliv. Kommunen vil arbeide videre med kunde- og innbyggerfokus i byutviklingen, og kommunen skal jobbe for at bydelene kan bidra til å skape nye arenaer for innbyggerinvolvering. Planprosesser skal forenkles, saksbehandlingstiden skal ned og reguleringstakten skal gå opp. Universell utforming er en grunnleggende samfunnskvalitet for alle og en forutsetning for samfunnsdeltagelse for mennesker med funksjonshindringer.

I årene fremover skal kommunen fortsette å jobbe for å tilpasse systemene til menneskene – ikke motsatt. Det skal rett og slett være enkelt å være innbygger i Oslo.

5.3 Nye måter å jobbe på i kommunen

For å løse utfordringene kommunen står overfor, er det nødvendig med nye arbeidsmetoder. Et kjennetegn ved samfunnsflokene som trekkes frem til denne planstrategien, er at ikke en sektor kan løse dem alene. Mange av utfordringene som Oslo må løse i årene fremover, vil kreve at det i større grad og på nye måter arbeides på tvers av virksomheter, fagfelt og kommunale siloer. Arbeid med miljø- og naturkrisen kan ikke løses av en etat eller en del av kommunen alene. For å virkelig kunne jobbet effektivt med utfordringene er det nødvendig med en felles forståelse av problemene og koordinering av innsatser. Selv om det allerede gjøres mye godt arbeid i Oslo kommune, er det nødvendig å i større grad betrakte problemene som tversektorielle og finne gode måter å adressere dem i fellesskap.

Kommunens økonomi danner handlingsrommet for kommunen, og det er viktig at kommunen har en bærekraftig økonomi som ikke legger en unødvendig stor skatte- og avgiftsbyrde på innbyggere og næringslivet. Den demografiske utfordringen gjør at Oslo vil få relativt færre i arbeidsfør alder, noe som betyr en nedgang i skatteinntekter. Det er derfor nødvendig å finne kostnadseffektive løsninger på samfunnsflokene som gjør at kommunen kan tilby tjenester av høy kvalitet uten at det går på bekostning av en bærekraftig økonomi. Dette fordrer effektivisering, økt digitalisering og innovasjon der det er mulig å skape en gevinst ved å ta i bruk nye løsninger.

Oslo kommune har stor innkjøpsmakt. Kvalitetssikring av store investeringsprosjekter er et viktig ansvar for kommunen. Gjennom anskaffelser skal kommunen fremme kostnadseffektive og nyskapende løsninger. Det er effektiviseringsgevinster i å utvikle digitale tjenester som kan brukes av ulike virksomheter, noe som samtidig krever en god dialog og forståelse av utfordringer på tvers av sektorene.

Oslo kommune har over 54 000 ansatte som skal få mer tid til å jobbe med fag og brukere, og bruke mindre tid på unødvendige prosesser og rapportering. Gjennom styrket medvirkning kan kommunen finne gode løsninger internt i organisasjoner og utvikle nye og innovative løsninger på samfunnsproblemene kommunen står overfor.

Ingen skaper verdens beste by alene, og det er heller ikke slik at kommunen har løsningen på alle problemene byens innbyggere og samfunnet står overfor. For å løse vår tids samfunnsflokke er kommunen avhengig av et fruktbart samarbeid med både private og frivillige aktører. Innbyggere har ulike behov, og et samarbeid mellom ulike aktører vil bidra til større valgfrihet og gi et større utvalg av løsninger. På flere områder vil en konkurranse mellom tilbydere kunne skape grunnlag for innovasjon, et bedre tjenestetilbud og best mulig kvalitet for pengene.

5.4 Vurdering av foreløpig planbehov

I oppstarten av en ny bystyreperiode er det hensiktsmessig å gå gjennom eksisterende planer for å avdekke planbehov og berede grunnen for god planlegging og styring av kommunen.

Utfordringene som er identifisert i denne planstrategien viser at det er behov for å styrke kommunens arbeid på ulike felt i kommunen. Det er viktig å ha gode kommunale planer, men en god plan alene kan ikke løse utfordringene. En god plan kan bidra til en tydelig retning og prioritering i hvordan kommunen skal jobbe for å løse utfordringene Oslo står overfor. Planer er derfor ikke nødvendigvis løsningen på utfordringen, men et utgangspunkt løsningen skal bygges på og en måte å forankre arbeidet. Tverrsektorielle problemer krever tverrsektorielle løsninger. Å finne nye måter å tilnærme seg de komplekse problemene vil være sentralt for å lykkes. Denne tilnærmingen vil være sentral i revisjon av ny kommuneplanens samfunnsdel.

I lys av de store utfordringene samfunnet står overfor og ny politisk retning i Oslo, ser kommunen allerede nå behov for å utrede enkelte temaer og planbehov nærmere. For å sikre tydelig retning på klima- og miljøarbeidet vil kommunen se nærmere på blant annet avfall og gjenvinning, energi, gjenbruk, grønn mobilitet, dyrevelferd, overvannshåndtering, samt reetablering, restaurering og etablering av mer natur. Oslo kommune vil samarbeide med Akershus fylkeskommune om revidering av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. For å motvirke sosial ulikhet og utenforskap er det utrednings- eller planbehov når det gjelder rusfeltet, innsatte i Oslos fengsler og arbeidet med vold, overgrep og negativ sosial kontroll. Det er også plan- og utredningsbehov om barn under barnevernets omsorg, barn i lavinntektsfamilier og for å motvirke ungt utenforskap. I lys av fremtidens demografiutfordringer kan det også være behov for en overordnet plan på eldreområdet. Toleranse og mangfold er viktige verdier for Oslo kommune fremover. Samtidig er sosial ulikhet og utenforskap en av de mest sentrale utfordringene. Varig tilrettelagte arbeidsplasser, kjønns- og seksualitetsmangfold og tros- og livssynspolitikk vil være viktige temaer å utrede i tiden som kommer. Tilgjengelige kulturtilbud, bibliotek og mulighet for fysisk aktivitet står sentralt både for å motvirke sosial ulikhet, hindre utenforskap, styrke folkehelsen og for å gjøre byen attraktiv å bo i og å drive næringsutvikling i. Dette er derfor områder det vil settes søkelys på i kommende planarbeid. I tillegg skal det settes søkelys på skole- og utdanningsfeltet, hvordan Oslo skal være en god studentby, samt på ny regional plan for innovasjon og nyskaping. På skolefeltet er det et plan- og utredningsbehov for å sikre at kommunen har et utdanningstilbud med tilstrekkelig kapasitet og hensiktsmessig tilbudsstruktur. Det er også behov for å peke ut en retning for skolenes arbeid med å legge til rette for at alle barn kan ha like muligheter og realisere sitt potensial.

Som tidligere nevnt er ikke dette en uttømmende vurdering av plan- og utredningsbehovet for hele bystyreperioden. Både fordi Oslo er en stor kommune og samfunnet endrer seg raskt, legges det opp til en årlig gjennomgang av planer, både hvilke som skal utarbeides, revideres, rulleres og hvilke som skal utgå. Planmangfoldet i kommunen er stort, og det bør være et mål for bystyreperioden å ikke øke planmengden mer enn nødvendig. En ny politisk retning for Oslo krever imidlertid at det øverste styringsdokumentet er oppdatert.

5.5 Vurdering av behovet for ny kommuneplan

Den gjeldende kommuneplanens samfunnsdel (KPS) er *Vår by, vår framtid, samfunnsdel med byutviklingsstrategi*, fremmet av Byrådet Johansen og vedtatt av bystyret 30.01.2019. Gjeldende KPS har visjonen en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Frem til bystyret vedtar en ny kommuneplan er dette Oslo kommunes overordnede styringsdokument.

Inntil ny arealdel (KPA) er vedtatt, gjelder *Kommuneplan 2015. «Oslo mot 2030 – Smart, trygg, grønn»*. Juridisk arealdel. KPA er under revidering når denne planstrategien utarbeides. KPA skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen som omtales i samfunnsdelen og hvilke utslag og behov dette gir for arealbruken, og hvordan arealene samlet sett skal disponeres for å nå målene i samfunnsdelen. Visjon og mål i kommende KPS vil innarbeides i KPA underveis i prosessen. Byutviklingsstrategien i KPS fungerer som en bro mellom de to delene.



I ny bystyreperiode har Oslo kommune en annen politisk sammensetning enn de åtte foregående årene. Oslo kommune har behov for en kommuneplan som gjenspeiler ny politikk for å forme Oslo de neste fire årene, men også en langsiktig overordnet strategi for Oslo.

I tillegg har samfunnet endret seg siden forrige KPS ble utarbeidet, blant annet gjennom globale hendelser som pandemien og krig i Europa, men også lokale endringer som er beskrevet i Oslotrender 2023. Det er derfor også behov for å revidere KPS i lys av disse store samfunnsendringene.

For at KPS skal være et relevant styringsdokument som tar opp i seg dagens og fremtidens store utfordringer, er det avgjørende at den kommer på plass tidlig i bystyreperioden. Planprogrammet redegjør for prosessen for en ny KPS med byutviklingsstrategi.



Oslo

Byrådets forslag



Utkast til planprogram for kommuneplan 2024

- samfunnsdel med byutviklingsstrategi

6 Planprogram

I forslag til Planstrategi 2024-2027 for Oslo kommune foreslår byrådet at kommuneplanens samfunnsdel (KPS) revideres. Plan- og bygningsloven stiller krav om at det skal utarbeides et planprogram dersom KPS skal revideres. Planprogrammet skal gjøre rede for hva en vil konsentrere seg om ved revisjon og kan samordnes med planstrategien. Loven legger også vekt på at planprogrammet er et fleksibelt verktøy, som skal tilpasses den konkrete plansituasjon og planbehov.

Byrådet mener det er behov for å revidere kommuneplanens samfunnsdel på bakgrunn av ny politisk konstellasjon og et endret verdensbilde siden forrige samfunnsdel ble utarbeidet, i perioden 2016-2019. Kommunen trenger et oppdatert, overordnet styringsdokument som gjenspeiler byrådets politikk og gir et overordnet målbilde, som grunnlag for videre samfunnsplanlegging i kommunen. For at kommuneplanens samfunnsdel skal bli et relevant og godt styringsverktøy må den dessuten komme på plass tidlig i bystyreperioden. Oslo kommune ønsker derfor å gjennomføre en effektiv planprosess, hvor kommuneplanens samfunnsdel skal ferdigstilles i løpet av 2024. Kommuneplanens arealdel er allerede under revisjon og planprosessene foregår delvis parallelt, men som to separate prosesser. Gjennom byutviklingsstrategien sikres sammenheng og konsistens i plandokumentene.

Planstrategien bygger på visjonen om at vi sammen skal skape verdens beste by. Oslo skal være verdens beste by å bli født i, vokse opp i, flytte til, leve i, og bli gammel i, uavhengig av hvem du er og hva slags bakgrunn du har.

Denne visjonen gir viktige føringer for arbeidet med ny kommuneplan. Kommuneplanen skal være et overordnet planverktøy, som sikrer en blågrønn tråd og god styring gjennom økonomiplan og budsjett og andre plandokumenter i perioden. Dette er viktig for målrettet og demokratisk styring av prosesser i kommunen og for at administrasjon og virksomheter kan gjennomføre planer i tråd med kommunens overordnede mål. Gjennom drøfting av utfordringer, valg av visjon og identifisering av samfunnsflokke som utvalgte temaområder, i tillegg til beskrivelse av foreløpig planbehov, angir Planstrategi 2024-2027 retningen for en revidert samfunnsdel for Oslos kommuneplan.

Planprogram

Ved oppstart av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, skal det utarbeides et planprogram. Hensikten med planprogrammet er å skape enighet om formålet med planarbeidet, hvordan planprosessen skal gjennomføres og opplegget for medvirkning. I planprogrammet skal kommunen også vise hvilke utredninger som skal gjøres og hvordan de ulike alternativene skal vurderes. Forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planprogrammet fastsettes av kommunestyret.

Plan- og bygningsloven § 4-1 Planprogram

Oslos utfordringsbilde er komplekst og gjennom blant annet Oslotrender 2023 og Oslohelsa 2023 har byrådet identifisert seks samfunnsflokke:

- Klima- og naturkrisen
- Den demografiske utfordringen
- Økende fattigdom
- Ungt utenforskap
- Krevende boligmarked og bærekraftig by
- Trusler mot samfunnssikkerhet og beredskap

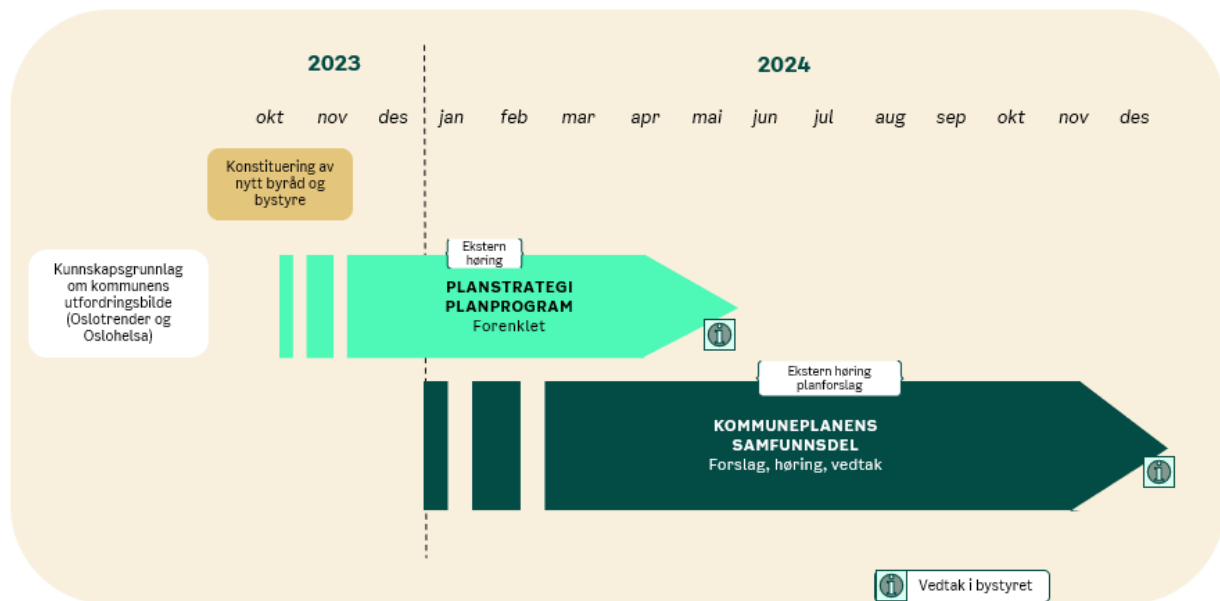
Dette er komplekse og sammenvevde problemer som går på tvers av kommunens organisering. Det finnes ingen enkle løsninger og ofte skaper løsninger på ett område, utfordringer på andre. Utfordringsbildet kommunen står i krever at kommunen må jobbe annerledes. Hvordan Oslo kommune skal jobbe for å løse samfunnsflokene vil være utgangspunktet for kommuneplanens samfunnsdel.

Oslohelsa og Oslotrender er viktige utredninger for Oslo kommunes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel og innsikt fra disse vil benyttes videre i arbeidet. Nye befolkningsframskrivninger vil også legges til grunn.

Hensikten med samfunnsdelen er som nevnt å gi retning til kommunens arbeid gjennom et overordnet målbilde. Oppfølgingen vil blant annet skje gjennom økonomiplan og budsjetter i perioden. Budsjettet er kommuneplanens handlingsdel og viser tiltak og virkemidler. På samme måte kan andre planer supplere ny KPS og følge opp og konkretisere hovedmålene. Det er derfor avgjørende at en revidert kommuneplanens samfunnsdel kommer på plass så raskt som mulig for å være et reelt styringsdokument.

Prosess

For å få til en effektiv prosess som sikrer at ny KPS vedtas så tidlig som mulig i bystyreperioden, må arbeidet med planstrategi og KPS pågå delvis parallelt. Etter at bystyret har vedtatt Planstrategi 2024-2027, vil byrådets forslag til revidert samfunnsdel med byutviklingsstrategi sendes på offentlig høring. Etter høringsfristen vil innspill og merknader bli vurdert og planutkastet justert, før endelig forslag legges frem til behandling for bystyret før utgangen av 2024. For å sikre innspill fra innbyggere, næringslivet og særlige grupper som har utfordringer med å medvirke gjennom vanlige kanaler, vil det bli gjennomført ulike medvirkningsaktiviteter.



Medvirkning

Medvirkning er en viktig del av planprosesser og Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkning. Det er viktig at medvirkningen er målrettet, tilpasset og gjennomtenkt for å gi verdi, og sikre at de som medvirker føler seg hørt og ikke opplever prosessen som skinnmedvirkning. I arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel legges det opp til målrettet medvirkning som følger de lovpålagte kravene. Grupper som har utfordringer med å medvirke gjennom vanlige kanaler, barn og unge samt kommunens sentrale brukerråd skal prioriteres og tilrettelegges for. Oslo kommune har fem sentrale brukerråd; Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Det sentrale elderråd, Rådet for flerkulturelle minoriteter, Det sentrale ungdomsrådet og Rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold. Formålet med rådene er å sikre en bred, åpen og tilgjengelig medvirkning i kommunen. Alle brukerrådene vil involveres i arbeidet og det legges opp til møter med hvert brukerråd tidlig i prosessen, for å sikre god medvirkning. Gjennom offentlig høring av planforslaget gis det anledning til bred medvirkning fra resten av kommunen, andre offentlige instanser, nabokommuner og private og frivillige aktører. Det legges også opp til innspillsmøter med bydelene og virksomhetene i kommunen for tidlig medvirkning.

Å stemme ved valg er den viktigste formen for medvirkning, og Oslos innbyggere har nylig stemt frem de politikerne de mener skal forme den videre samfunnsutviklingen for de neste fire årene. Dette er også en form for medvirkning som har betydning for kommuneplanens samfunnsdel. Samtidig skal det legges opp til målrettet og tilpasset medvirkning av kommuneplanen i tråd med loven, det vil si offentlig høring og innspillsmøter med de sentrale brukerrådene og utvalg. Kommunen er opptatt av å finne en god balanse mellom medvirkning og effektiv fremdrift, der ingen av delene går på bekostning av hverandre.

Det blir også viktig å få med seg hele kommunen, slik at både politikerne og kommunens ansatte får eierskap til kommuneplanens samfunnsdel og opplever den som relevant styringsdokument.

Et egnet opplegg for medvirkning blir konkretisert nærmere i arbeidet med planforslaget.

Kommunens nettsider vil benyttes som informasjonskanal.

Kommunen er opptatt av å sikre god og målrettet medvirkning i planprosesser fremover og vil i løpet av planperioden åpne opp for å prøve nye metoder for innbyggerinvolvering i planprosesser som er godt egnet til dette.

