



SKIEN KOMMUNE



# PLANSTRATEGI

## SKIEN KOMMUNE





# Innhold

Innledning .....	4
Hva er en planstrategi? .....	5
Kommunale planer i Skien per 1.1.2020 .....	6
Status gjennomføring av Planstrategi 2015–2019 .....	7
Skien – attraktiv regionhovedstad .....	8
Bærekraft og FNs bærekraftsmål .....	10
<b>1. Økonomisk bærekraft .....</b>	<b>11</b>
1.1. Økonomiske nøkkeltall .....	12
1.2. Befolkning .....	16
1.3. Næring og sysselsetting .....	19
1.4. Muligheter – økonomisk bærekraft .....	22
1.5. Planbehov – økonomisk bærekraft .....	25
<b>2. Sosial bærekraft .....</b>	<b>27</b>
2.1. Utdanning og oppvekst .....	28
2.2. Omsorg og eldre .....	32
2.3. Utenforskap og fattigdom .....	35
2.4. Kultur og fritid .....	45
2.5. Samfunnssikkerhet og beredskap .....	46
2.6. Muligheter – sosial bærekraft .....	47
2.7. Planbehov – sosial bærekraft .....	49
<b>3. Miljøbærekraft .....</b>	<b>51</b>
3.1. Klimaendringer .....	52
3.2. Samferdsel .....	54
3.3. Natur- og arts mangfold .....	56
3.4. Lokal forurensning .....	57
3.5. Muligheter – miljøbærekraft .....	58
3.6. Planbehov – miljøbærekraft .....	59
<b>4. Langsiktig arealbruk .....</b>	<b>61</b>
4.1. Status og utviklingstrekk .....	62
4.2. Muligheter – langsiktig arealbruk .....	64
<b>5. Eksterne planer, føringer og forankringer .....</b>	<b>65</b>
<b>6. Anbefalinger .....</b>	<b>69</b>
6.1. Planstruktur .....	70
6.2. Planer .....	73

## Innledning

Skien kommune er fra 1. januar 2020 hovedstad i det nye fylket Vestfold og Telemark. Med dette viderefører kommunen en lang og stolt tradisjon som sentrum og hovedstad i eget fylke. Kommunen har ved inngangen av 2020, 54 942 innbyggere og er dermed den tredje største kommunen i fylket.

Kommunen har hatt en jevn befolknings- og arbeidsplassvekst. Veksten har vært lavere enn i sammenlignbare kommuner, samt lavere enn landsgjennomsnittet. De siste 3–4 årene kan kommunen imidlertid vise til en sterkere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet enn landsgjennomsnittet. Veksten har også vært høy sammenlignet med andre urbane regioner på Østlandet.

For de aller fleste innbyggerne i Skien er kommunen et godt sted å bo. Kommunen har en god og sentral beliggenhet både i forhold til Oslo, resten av fylket og viktig infrastruktur. Kommunen er også en solid og god tjenesteyter som skaper gode velferdstjenester for innbyggere i alle livsfaser og -situasjoner. Tall fra Ungdata viser at ungdom som vokser opp i kommunen i stor grad er fornøyde med både lokalmiljø, skole og egen psykisk og fysisk helse. Ungdommer i Skien er omtrent like positive og optimistiske som ungdom i resten av landet.

Skien kommune har et godt og variert kultur- og idrettstilbud. Mange benytter seg i tillegg av kommunens varierte og tilgjengelige natur, og de muligheter dette gir for utfoldelse og livskvalitet både sommer og vinter.

Skien er en lavinntektskommune. En effektivitetsanalyse, basert på regnskapstall for 2018, viser at Skien kun har 94 % frie inntekter sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette betyr at kommunen må drive sine tjenester på en mer effektiv og produktiv måte enn andre kommuner.

På flere statistikker over sosioøkonomiske forhold og utviklingsområder ligger Skien dårlig plassert. Barnefattigdommen er høy – og økende, andel personer med psykiske symptomer og lidelser er høy, sysselsettingsandelen er lav, utdanningsnivået er lavt og antall langtidsmottakere av sosialhjelp er høy og økende.

Kommunebarometerets nøkkeltall forteller om status på kommunens tjenester og innbyggernes levestandard og folkehelse. Disse nøkkeltallene forteller at Skien ligger omtrent midt på treet sammenlignet med andre norske kommuner. Å ligge midt på treet i Norge, som av UNDP (FNs utviklingsprogram) gjennom 15 år er kåret til verdens beste land å bo i, indikerer at både kommunale tjenester og muligheter for å kunne leve gode liv er høyst til stede for innbyggerne i Skien kommune.

## Hva er en planstrategi?

Alle kommuner er pålagt<sup>1</sup> å vedta en planstrategi innen et år etter at nytt kommunestyre er valgt og konstituert.

### **Formålet med planstrategien er blant annet å skape oversikt over**

- hvilke planer som finnes og anbefalinger i forhold til disse
- hvilke planer som bør revideres
- hvilke planer som bør utgå
- hvilke nye planer som bør utarbeides

### **Planstrategien skal blant annet**

- drøfte muligheter og utfordringer for samfunnsutviklingen
- fokusere på kommunens langsiktige arealbruk, klima- og miljøutfordringer og virksomheten i de ulike kommunesektorene

Kommunen er videre pålagt å legge FNs bærekraftsmål<sup>2</sup> til grunn for planstrategien og alt annet planarbeid.

Planstrategien skal være et overordnet politisk styringsverktøy. Hensikten er å prioritere planarbeid og planer som har betydning for en helhetlig og samordnet styring mot en ønsket samfunnsutvikling.

Planstrategien gir nytt bystyre en god anledning til å gjøre seg kjent med eksisterende planer, viktige trekk i samfunnsutviklingen og tilhørende utfordringer. Planstrategien er imidlertid *ikke* en plan. Nye mål og utviklingsstrategier for kommunen skal ikke vedtas gjennom planstrategien. Mål og strategier vedtas i arbeidet med kommuneplanen.

---

1 [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/\\*\\*KAPITTEL\\_2-4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/**KAPITTEL_2-4)

2 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

## Kommunale planer i Skien per 1.1.2020

Skien kommune har en rekke forskjellige planer på ulike nivå. Denne planstrategien vil ta for seg følgende tre plannivå:

- Kommuneplan (Samfunns- og arealdel)
- Kommunedelplan (Samfunnsplaner og arealplaner)
- Fag- og sektorplan

En nærmere beskrivelse av de nevnte plannivåer og -typer finnes mot slutten i dette dokumentet. En drøfting av kommunens planstruktur med forslag til endringer, står også i slutten av dokumentet. Her er en oversikt over gjeldende planer, på de tre nevnte nivåene, i Skien kommune per 1. januar 2020:

<b>Kommuneplan</b>	Først vedtatt	Gyldig til
Samfunnsdel	2011	2022
Arealdel	2016	2026

<b>Kommunedelplaner</b>	Først vedtatt	Gyldig til
Kommunedelplan for Skien sentrum	2010	2020
Kommunedelplan for Borgestad/Menstad	2011	
Boligsosial handlingsplan	2015	2019
Kommunedelplan for kultur i Skien kommune	2011	2021
Kommunedelplan for integrering	2018	2030
Kommunedelplan for helse og omsorg	2016	2025
Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet	2011	2015
Kommunedelplan for kulturminnevern	2013	2024
Kommunedelplan for klima og energi	2018	2025
Hovedplan vannforsyning og avløp 2017–2036	2017	2036

<b>Fag- og sektorplaner</b>	Først vedtatt	Gyldig til
Folkehelsemeldingen for Skien	2013	2023
Folkehelseoversikt	2018	2020
Landbruksplan for Porsgrunn og Skien	2016	2025
Alkoholpolitisk handlingsplan	2016	2020
Handlingsprogram for Skien sentrum 2020	2013	2020
Handlingsplan mot vold i nære relasjoner	2019	2023
Strategisk plan for oppvekst	2013	2023
Strategisk temaplan, Bekjempelse av fattigdom	2013	2017
HR strategiens handlingsplan utgave 4	2018	2022
Strategisk næringsplan Grenland	2017	2020
ROS – Helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse	2015	2020
Overordnet beredskapsplan for Skien kommune	2016	2020
Delplan for krisehåndtering, Helse-, sosial-, og smitteberedskap	2018	2022
Smittevernplan for Skien kommune	2018	2022
Pandemiplan	2018	2022



## Status gjennomføring av planstrategi 2015–2019

Den forrige planstrategien gjeldende fra 2015 til 2019 inneholdt en liste over nye planer som ble anbefalt utarbeidet, og eksisterende planer som ble anbefalt revidert.

Planstrategien anbefalte at eksisterende kommuneplan – både samfunnsdel og arealdel – skulle videreføres uten revidering.

Her følger en liste over de anbefalinger som ble framsatt i forrige planstrategi. Listen viser også status for hvorvidt anbefalingene er fulgt opp.

Plannivå	Anbefaling	Navn på plan	Status
Kommuneplan	Videreføre	Samfunnsdel	Videreført
Kommuneplan	Videreføre	Arealdel	Videreført
Kommunedelplan	Revidere	Helse og omsorg	Forsinket. Revideres 2021–2022
Kommunedelplan	Revidere	Klima og energi	Utført (i samarbeid med Porsgrunn kommune)
Kommunedelplan	Utarbeide ny	Kultur, idrett og friluftsliv	Utført, men avventer politisk behandling
Kommunedelplan	Utarbeide ny	Integreringsplan	Utført
Fag- og sektorplaner	Revidere	Strategisk plan for oppvekst revideres	Utført

## Skien – attraktiv regionhovedstad

1. januar 2020 ble Vestfold og Telemark ett fylke. Administrasjonen for det nye fylket er lokalisert i Skien, og byen er dermed hovedstad i en region med 417 000 innbyggere. Skien er fylkets tredje største by etter Sandefjord og Tønsberg, men er sammen med Porsgrunn og Bamble det største sammenhengende byområdet i fylket med nærmere 100 000 innbyggere. Skien og Grenland er tyngdepunktet mellom Oslo/Viken og Kristiansandsregionen, og er det sentrale knutepunktet i en region som strekker seg utover det nye fylkets grenser.

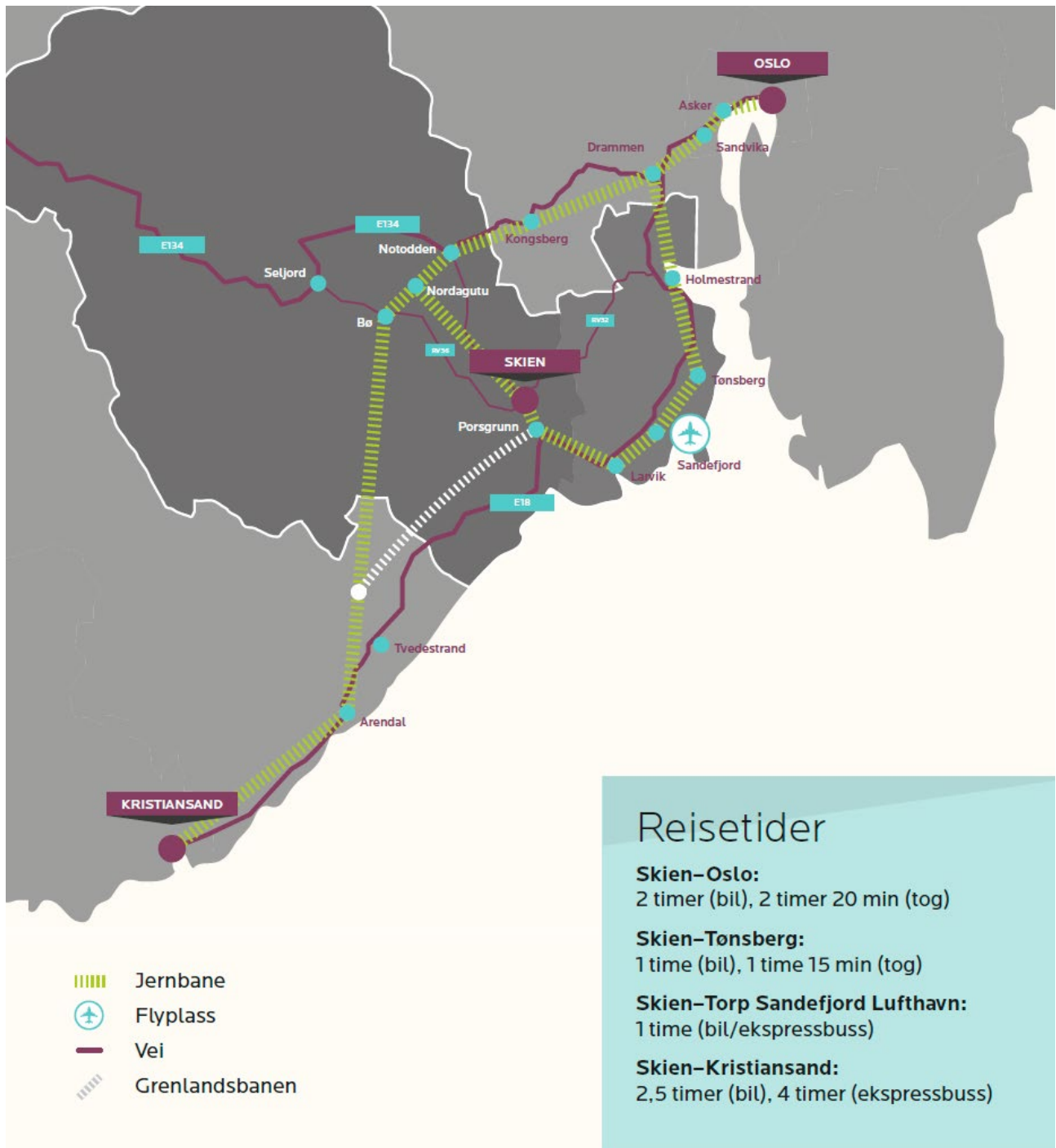
Skien var fram til årsskiftet fylkeshovedstad i Telemark fylke. Rollen som regionhovedstad er ny, og Skien skal de neste årene fylle den nye rollen med innhold. Skien bystyre vedtok 23. mai 2019 en prosjektbeskrivelse for Skien som regionhovedstad. Målet er å få økt vekst av innbyggere, arbeidsplasser og besøkende til kommunen.

Mulighetene som regionhovedstad er mange og store. En regionhovedstad kjennetegnes av vekst og «puls». En framtidsrettet regionhovedstad har arbeidsplasser og funksjoner som viser bredden i samfunnet, men også smale og mer spissede tilbud som gir mangfold og valgmuligheter. En regionhovedstad setter agendaen regionalt og nasjonalt, og tar en ledende rolle – både faglig, sosialt, kulturelt og politisk.

Skiens vei til å bli den reelle regionhovedstaden er også preget av utfordringer. En av dem er å få ulike aktørene, som skal bidra til å realisere dette, til å dra i samme retning, til rett tid. Dette dreier seg blant annet om ulike regionale- og nasjonale partnere, som fylkeskommune, Vegvesenet, Bane Nor, Universitetet i Sør-øst Norge og Helse Sør-øst, med Sykehuset i Telemark. Det kreves også stor og målrettet innsats fra kommunen selv for å få framdrift i de viktige vei- og jernbaneprosjektene som skal gjøre Skien og Grenland til det sentrale knutepunktet i regionen. Utviklingen avhenger videre av tilgang på attraktive og klargjorte næringsarealer som står i forhold til behovet.

Utviklingsarbeidet for regionhovedstad favner bredt og ligger på et overordnet, strategisk nivå. Sentrale kommunale planer som samfunnsdelen og arealdelen vil være viktige strategiske dokumenter i det videre arbeidet.





## Bærekraft og FNs bærekraftsmål

Kommunen er pålagt å legge FNs bærekraftsmål<sup>3</sup> til grunn for all sin planlegging og alle sine planer.

FN vedtok i 2015 *Agenda 2030*, med 17 bærekraftsmål. Bærekraftig utvikling er definert som:

*Utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.*<sup>4</sup>

De 17 målene utgjør til sammen en helhetlig og balansert tilnærming til hvordan verden kan bli et bedre sted for alle, der ekstrem fattigdom er utryddet, sosiale ulikheter utjevnet og klimaendringene bremsset. For at verden skal klare dette må det jobbes både lokalt, nasjonalt og globalt.

Det må videre arbeides for å sikre økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Disse tre bærekraftsdimensjonene er gjensidig avhengig av hverandre og må derfor balanseres på en riktig måte.

Nasjonale myndigheter har besluttet at bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer i Norge. Det understrekes at målene skal være en del av grunnlaget for all samfunns- og arealplanlegging.

Det finnes 17 bærekraftsmål og 169 delmål. I arbeidet med kommunens planstrategi vil det ikke bli henvist til hvert enkelt av disse målene. I stedet ønsker planstrategien å dele inn sitt arbeid etter de tre hoveddimensjonene i målene: økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft.

---

3 <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/mat/fns-barekraftmal/fns-barekraftsmal/id2538121/>

4 Brundtlandkommisjonen, 1987

# 1.

## ØKONOMISK BÆREKRAFT

Økonomisk bærekraft handler om kommunens økonomiske handlingsrom i et langsiktig perspektiv. Det handler om hvordan kommunen i dag bruker sine økonomiske ressurser, hvor de henter sine inntekter fra og ikke minst hvordan de planlegger og ruster seg for fremtidens økonomiske utfordringer.

Grunnet varslede lavere inntekter til kommunesektoren i Norge, samt demografiske endringer, vil kommunenes økonomiske bærekraft utfordres i årene framover.



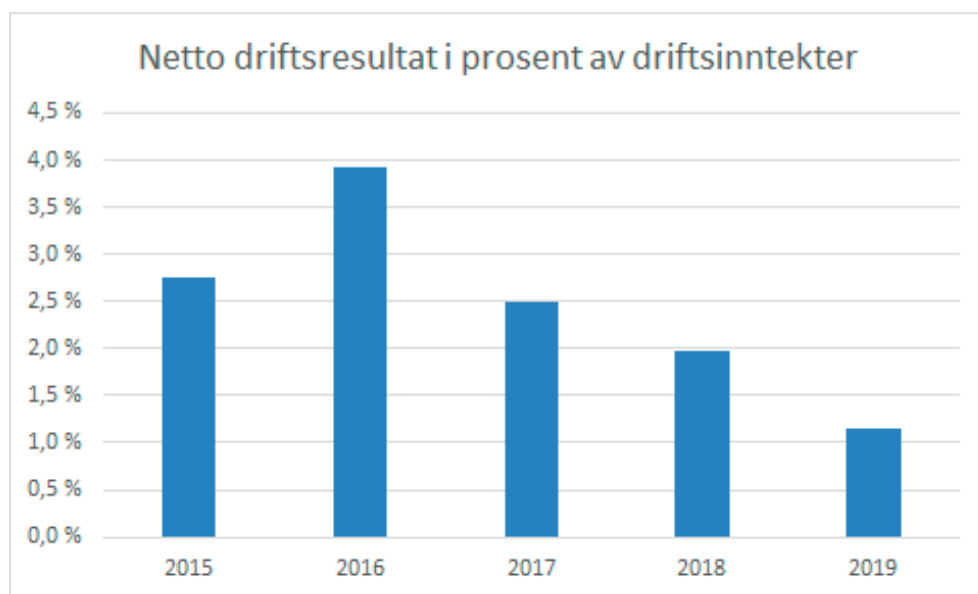
## 1.1. Økonomiske nøkkeltall

For å bidra til å sikre en langsiktig, bærekraftig økonomi vedtok Skien bystyre i 2014 følgende finansielle måltall:

- Netto driftsresultat på mellom 2–3 % av driftsinntektene
- Driftsfond skal over tid utgjøre 5 % av driftsinntektene
- Netto lånegjeld<sup>5</sup> skal over tid utgjøre maks 60-76 % av driftsinntektene.
- Kommunens løpende framtidige utbytter settes av på fond.

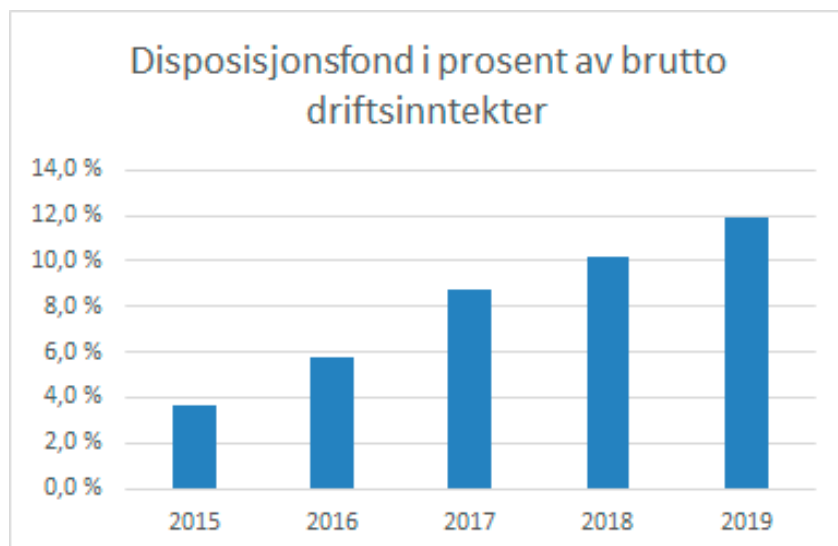
Gjennom god økonomistyring, positiv inntektsutvikling for kommunesektoren og lave renter, har Skien i stor grad oppnådd sine finansielle mål og dermed styrket sin økonomiske situasjon.

Netto driftsresultat har i perioden 2015–2019 ligget mellom 1,2 % og 4 %, noe som i stor grad gir måloppnåelse. Driftsresultatet er også på størrelse med resultatene i andre kommuner i Kostragruppe 13.

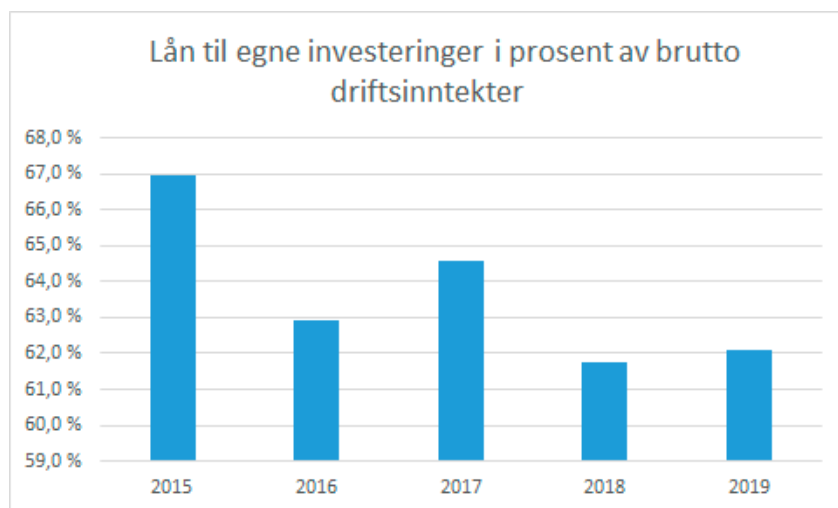


5 Inkluderer ikke lånegjeld fra VAR og formidlingslån.

I samme periode har kommunens driftsfond økt fra ca 4 % til 12 % av brutto driftsinntekter.



Lånegjelden i Skien kommune har økt i perioden 2015-2019, men økningen har vært mindre enn veksten i brutto driftsinntekter. Dermed har andel lånegjeld sammenlignet med driftsinntektene sunket. Kommunen når gjennom dette sitt mål, og samtidig viser tallene at gjeldsgraden i Skien kommune er lavere enn i Kostragruppe 13. Dette skyldes blant annet at investeringsnivået har vært lavt i Skien de siste fire årene.



Kommunens fjerde finansielle mål er at framtidig utbytte skal settes av på fond. Hensikten er at kommunens driftsnivå ikke skal måtte justeres basert på svingninger i årlige utbytter. Dette målet er kun delvis oppnådd da det i 2016 ble avsatt 5,7 millioner kroner på fond. Fra 2017 til 2019 ble kommunens finansielle utbytte ikke satt av på fond. Tross dette økte kommunens disposisjonsfond gjennom perioden. Disposisjonsfondene er nå på 12 % av brutto driftsinntekter.

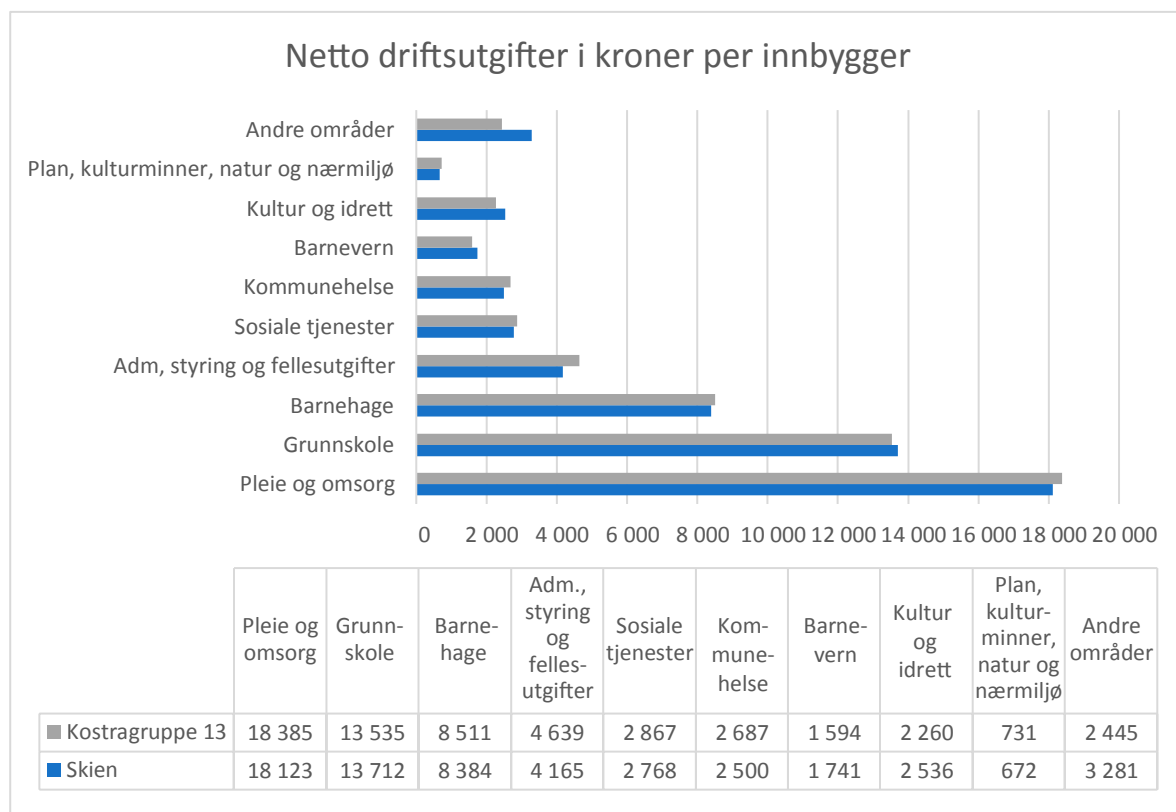
### Effektivitet

Våren 2019 ble det gjennomført en Kostra- og effektivitetsanalyse av kommunens økonomi. Denne analysen slår fast at kommunen kun har 94 % frie inntekter sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette begrenser kommunens økonomiske handlingsrom, og medfører krav om en effektiv og rimelig tjenesteproduksjon.

Sammenlignet med landsgjennomsnittet driver Skien sine tjenester på en rimelig måte. Tar vi kommunens reelle inntektsnivå, størrelse og demografi, faktorer som tilsier at vi har potensiale til å drive mer effektivt enn landsgjennomsnittet, med i beregningene, viser tallene imidlertid at kommunen bruker 24 millioner kroner for mye.

Til tross for at kommunen har gjennomført en rekke tiltak for å få mer effektiv drift er det fortsatt potensiale for ytterligere effektivisering.

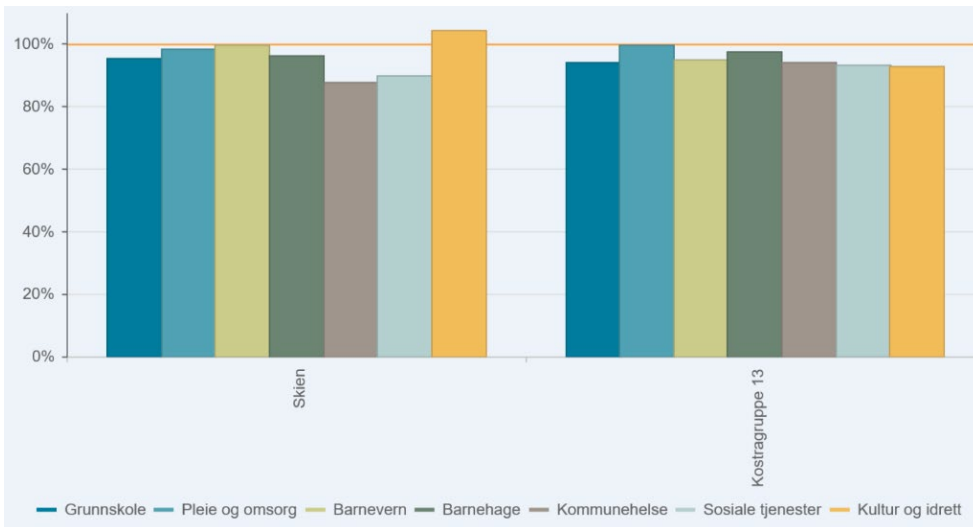
Under følger en tabell som sammenligner Skiens utgiftsnivå på ulike tjenesteområder, med gjennomsnittet for Kostragruppe 13. Tabellen viser også at vi for de fleste områder ligger på nivå med, eller noe under Kostragruppe 13.



Tabellen viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger 2018. Kilde Framsikt/Kostratall <sup>6</sup>

6 Tallene over er justert for utgiftsnivå (statens beregning av kommunens utfordringer på det aktuelle tjenesteområdet i forhold til landsgjennomsnittet. Utgiftsbehovet defineres i Statsbudsjettet, grønt hefte. Den er også justert for elever i private skoler).

Figuren under viser kommunes egne utgifter på tjenesteområder korrigeret for kommunens eget utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet vises som 100 %. Er ressursbruken høyere enn 100 % så bruker kommunen mer penger enn landsgjennomsnittet korrigeret for kommunens utgiftsbehov. Ligger vi under 100 % bruker vi mindre. Kommunene i kostragruppe 13 bruker i snitt mindre enn landsgjennomsnittet på alle områder. Skien ligger over på kultur og idrett, mens barnevern ligger om lag på landsgjennomsnittet og de andre fagområdene ligger under landsgjennomsnittet.

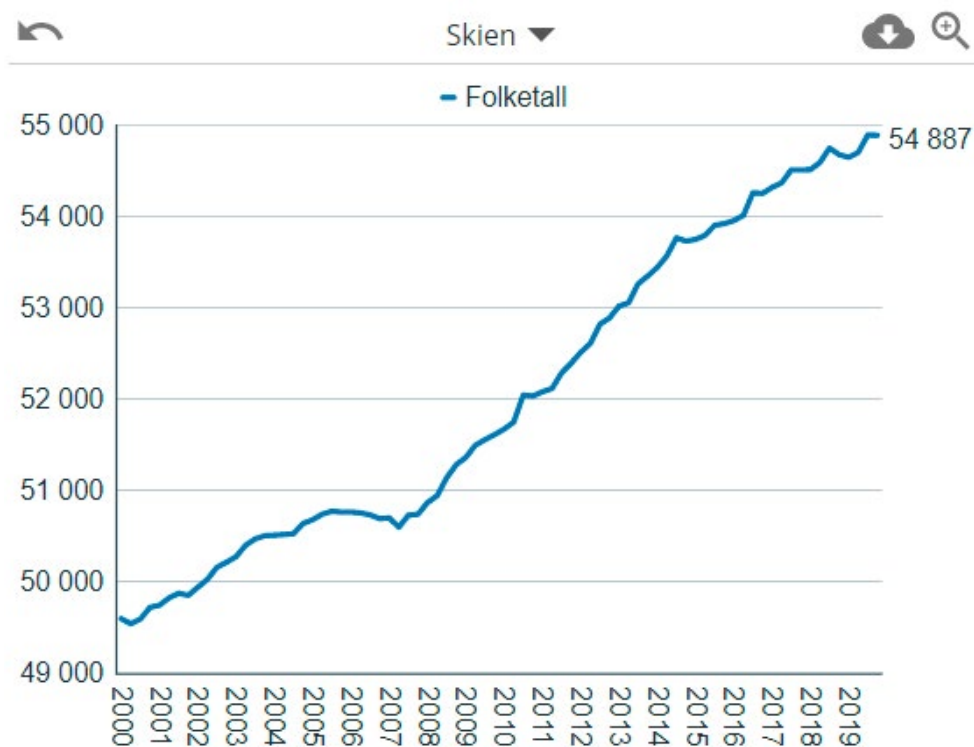


Tall er hentet fra regnskap 2018. Kilde Framsikt/Kostratall



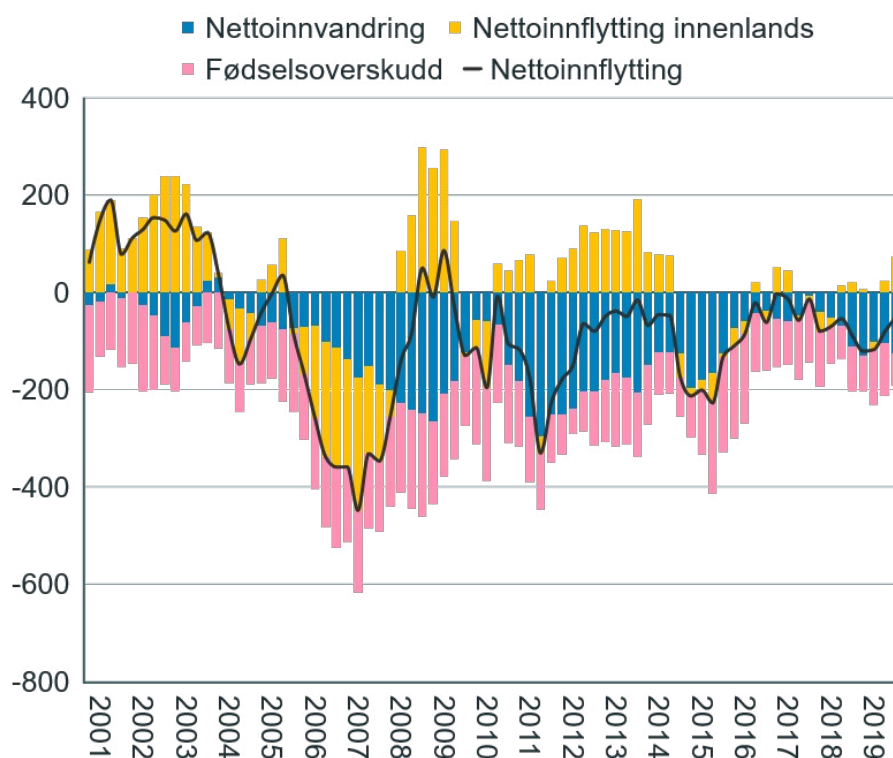
## 1.2. Befolkning

Skien kommune har hatt en jevn, men moderat vekst i befolkningen de siste ti-årene, og har per 4. kvartal 2019, 54 942 innbyggere. Dette tilsvarer en vekst på 10,8 % siden år 2000. I samme periode har gjennomsnittsveksten for resten av landet vært på 19,9 %. Lokomotivet i denne utviklingen er Oslo og de omkringliggende kommunene. Skien ligger litt for langt unna Oslo for å oppnå vesentlig drahjelp av sentraliseringen rundt hovedstaden. Mange av de andre byregionene på Østlandet; områder vi normalt vil sammenligne oss med, ligger noe nærmere Oslo. Flere av disse områdene har profitert på sin nærhet til Oslo og har dermed hatt en sterkere vekst enn Skien. Sammenlignet med mindre sentrale områder i landet, inkludert store deler av resten av Telemark, har Skien hatt en god vekst i folketallet.



Figuren viser utviklingen i folketallet for Skien fra år 2000. Kilde: Telemarksforsking.

Den stabile befolkningsveksten i Skien har i hovedsak vært drevet av innvandring. De siste årene har innvandringen, både nasjonalt og i Skien, gått kraftig tilbake. Dette har ført til at de fleste kommuner i Norge nå har fått en negativ befolkningsvekst. Skien har imidlertid også de siste årene hatt en vekst. Denne veksten skyldes fødselsoverskudd og en positiv nettotilflytting fra andre deler av landet. Den positive nettotilflytting de siste årene, kan i stor grad forklares med en god utvikling i arbeidsmarkedet i samme periode..

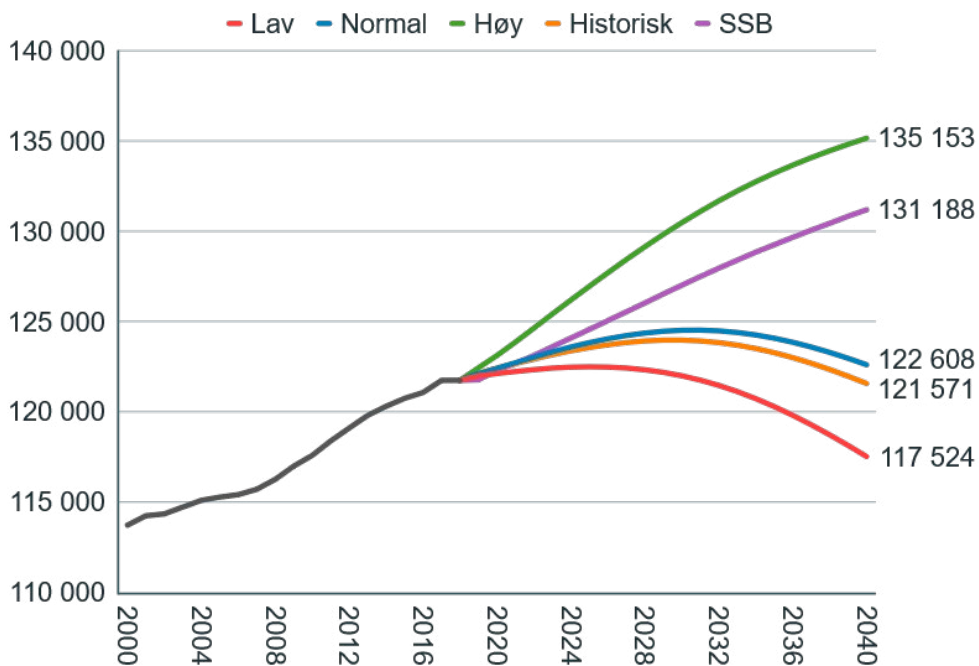


Figuren viser den dekomponerte relative befolkningsutvikling i Skien. Kilde: Telemarksforskning

Selv om vi har hatt en positiv innenlands nettotilflytting de siste årene, og dermed har en bedre utvikling enn de fleste andre kommuner i landet, har vi fortsatt en dårligere utvikling enn andre urbane regioner på Sør- og Østlandet. Flyttestrømmene går mot sentrale og urbane strøk hvor Oslo og sentrale Østlandsområder står i en særstilling. Skien har, med ca to timers reisevei til Oslo, en mindre gunstig beliggenhet og drar derfor i mindre grad nytte av sentraliseringen mot Oslo-området.

Selv om Skien ikke drar nevneverdig nytte av den sterke nasjonale trenden med sentralisering mot Oslo-området, har Skien trolig nytte av en regional sentraliseringstrend. Trenden er at regionale-, urbane sentre vokser på bekostning av omkringliggende rurale kommuner og områder. Det er grunn til å tro at trenden med økt sentralisering og økt befolkningsvekst i sentrale områder vil fortsette, og kanskje akselerere.

I følge SSBs og Telemarksforskningss forsøk på befolkningsfremskriving er det relativt sannsynlig at regionen vår fortsatt vil få en befolkningsøkning – i alle fall fram til 2030. Prognosene er imidlertid svært usikre og avhengige av både internasjonale, nasjonale og regionale trender for migrasjon og flytting. I tillegg er utviklingen avhengig av hva vi som regional og lokal aktør gjør for å øke vekst i befolkning og næring. Sist, men ikke minst, er vi som kommune avhengige av «flaks». Tiltakene vi setter inn for å øke attraktiviteten og veksten må treffe og ha den ønskede effekt.

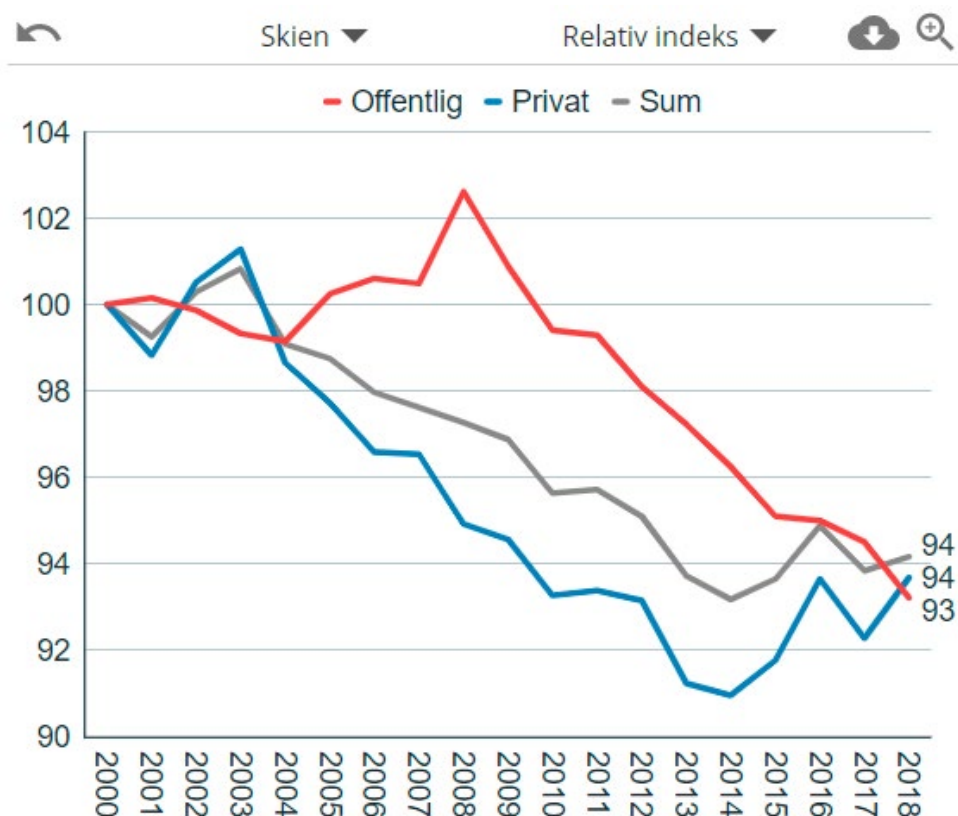


Figuren viser befolkningsfremskriving for Grenland for ulike attraktivitetsscenarier.

## 1.3. Næring og sysselsetting

På samme måte som Skien har hatt en jevn befolkningsvekst, har vi også hatt jevn vekst i antall arbeidsplasser i mange år. Men også på dette området har veksten vært lavere enn i landet for øvrig, og i andre sammenlignbare regioner. Disse utviklings-trekkene har i stor grad vært lik både for vekst i antall offentlige arbeidsplasser og vekst i det private næringslivet.

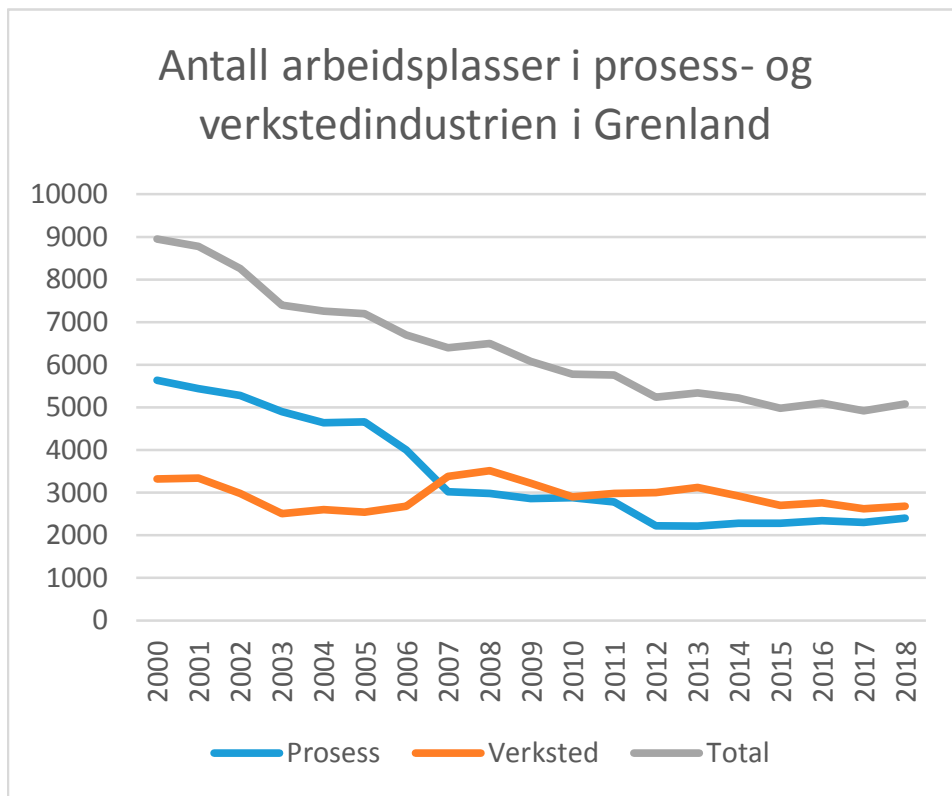
Siden 2014 har imidlertid antall arbeidsplasser i det private næringslivet endret seg i en positiv retning. Fra da har antall arbeidsplasser i privat næringsliv økt mer i Skien enn i resten av landet. Antall offentlige arbeidsplasser har i samme periode også økt, men veksten har vært lavere enn i resten av landet.



### Regionanalyse, Telemarksforskning

Arbeidsmarked og næringsutvikling i Skien kan imidlertid ikke sees på isolert. Det må sees i en regional setting da hele Grenland er å anse som et integrert arbeidsmarked. Selv om veksten i det private næringslivet i Skien har vært høyere enn landsgjennomsnittet de siste årene, blir veksten «nøytralisert» av at veksten i næringslivet i de andre Grenlandskommunene har vært relativt lav.

Ser vi på utviklingen i antall arbeidsplasser over en lengre periode fra 2000 til 2020 er tallene tydelig preget av en sterk nedgang i antall industriarbeidsplasser. Nedgangen inntraff i første rekke fram til ca. 2011–2012. Nedgangen var da stor i prosess- og verkstedindustrien, som fra 2000 og til 2018 hadde en reduksjon i antall arbeidsplasser på nesten 3000 – eller 36 %.



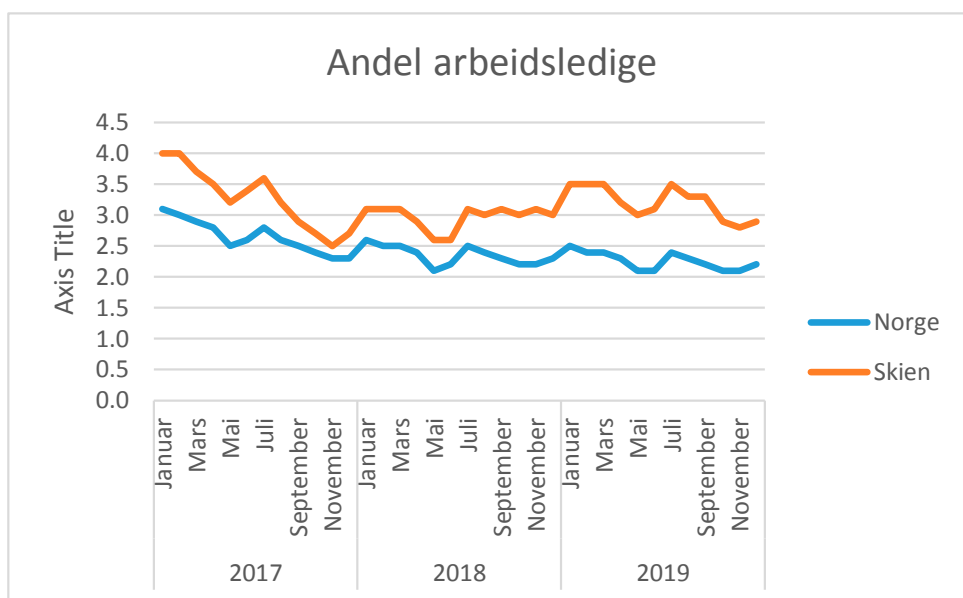
Figuren viser antall arbeidsplasser i prosess- og verkstedindustrien i Grenland. Kilde: Telemarksforskning

Prosess- og verkstedindustrien har tradisjonelt vært viktige bransjer i Grenland. Selv etter den kraftige nedgangen i arbeidsplasser er det fortsatt ca 5000 arbeidsplasser i disse bransjene i regionen. Dette utgjør ca 10 % av det totale antall arbeidsplasser. Andelen arbeidsplasser i disse bransjene er flere ganger så høy i Grenland som i landet for øvrig. Grunnet internasjonale trender og globale markeder, har prosessindustrien over hele landet hatt en negativ arbeidsplassutvikling. Størrelsen denne bransjen har hatt i Grenland, gjør at utviklingen har hatt langt sterkere negativ betydning for Grenland enn for resten av landet. De siste fem-seks årene virker det imidlertid som om utviklingen i nevnte industri har stabilisert seg. Dette har bidratt til at Grenland igjen nærmer seg landsgjennomsnittet i forhold til utvikling i antall arbeidsplasser.

Næringsstrukturen i Skien og Grenland, (målt i privat og offentlig sysselsetting) er rimelig godt fordelt mellom bransjer. Ser man på Grenland som et samlet næringsmarked er antall arbeidsplasser i prosessindustrien 3,5 ganger så høy som landsgjennomsnittet. Ser man på tallene for Skien separat er det imidlertid verkstedindustrien og handelsnæringen som har flest arbeidsplasser sammenlignet med resten av landet. Også antall offentlige arbeidsplasser er høyere i Skien enn i landet for øvrig. Dette gjelder for antall arbeidsplasser innen alle de tre forvaltningsnivåene. Sammenligner man med andre fylkeshovedsteder er imidlertid antall statlige arbeidsplasser i Skien lavt.

De siste 10-årene har etableringen og utviklingen av nærings- og industriområdene på Kjørbekk og Rødmyr vært et suksesskriterium for næringsveksten i kommunen. En tilrettelegging av tomter og infrastruktur for etablering av småindustri og handel i området har ført til mange nyetableringer og tilflytting. Området har trolig også vært en bidragsyter til at næringslivet i kommunen i dag er preget av mange små og mellomstore bedrifter, og ikke store hjørnesteinsbedrifter. En videreføring av kommunens arbeid med å tilrettelegge næringsarealer og tomter vil være avgjørende for videre vekst. Områdene på Kjørbekk og Rødmyr begynner å bli fulle, og per i dag mangler kommunen gode og ferdigregulerte områder for næringsetablering.

Den relativt svake utviklingen i arbeidsmarkedet er trolig også en årsak til at arbeidsledigheten jevnt over har vært noe høyere i Skien enn i resten av landet. De siste tre årene har arbeidsledigheten variert mellom 2,5 % og 4 %. I november 2019 var den på 2,9 %. Variasjonene har i stor grad fulgt naturlige sesongvariasjoner og nasjonale trender. Hele tiden har imidlertid ledigheten vært +/- 1 % høyere i Skien enn i resten av landet.



Figuren viser andel arbeidsledige i Skien. Kilde: Telemarksforskning

## 1.4. Muligheter – økonomisk bærekraft

I statsbudsjettet for 2020 varsles det lavere økonomisk vekst og trangere økonomiske rammer for kommunesektoren. Videre understrekes viktigheten av effektivisering, omstilling, digitalisering og innovasjon for å møte de økonomiske utfordringene som trangere rammer og handlingsrom vil medføre.

Dagens måter å produsere kommunale tjenester på vil ikke være økonomisk bærekraftige de kommende årene. Demografiske endringer, nasjonale bemanningsnormer og høye krav til velferdsstatens tilbud, kombinert med lavere økonomisk vekst i kommune-Norge, vil kreve nye og innovative måter å løse kommunens samfunnsoppdrag på.

Skal man oppnå økonomisk bærekraft vil det kreve modige og tydelige prioriteringer fra kommunens ledelse. Kommunen må i de kommende årene intensivere sitt arbeid med å finne nye effektive løsninger, innovative tiltak, erverve ny kunnskap samt øke satsingen på digitalisering og teknologi.

Godt samarbeid og gjensidig tillit mellom politisk og administrativ ledelse sikrer målrettet og faglig god tjenesteleveranse og måloppnåelse. På samme måte vil det være viktig med godt sektorovergrepene samarbeid, og samarbeid med frivillighet, næringsliv og andre samfunnsaktører. Dette understrekes blant annet av FNs bærekraftsmål 17.<sup>7</sup>

Samtidig som kommunen må arbeide med effektivisering, endring og innovasjon, må vi arbeide aktivt og målrettet for å sikre økt vekst innen framtidssrettede næringer, arbeidsplasser, befolkning og skatteinngang. Uten slik vekst vil inntektsgrunnlaget gå ned, noe som vil harmonisere dårlig med ønsket om å opprettholde eller øke både levestandard, attraktivitet og velferd.

Vekst vil videre være viktig for å sikre Skiens rolle som den naturlige og sentrale regionhovedstaden i Vestfold og Telemark.

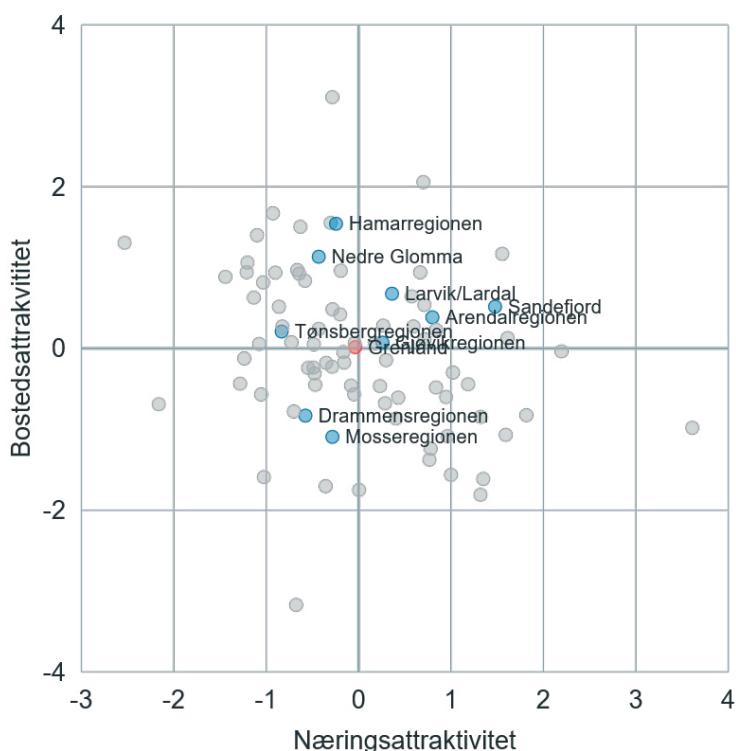
FNs bærekraftsmål legger også vekt på at økonomisk vekst er viktig for å sikre oppnåelse av alle de 17 målene. Mål 8 omtaler økonomisk vekst, der ønsket er å **“Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle”**.

Målene minner oss samtidig på at ønsket om økonomisk vekst må stå i forhold til vårt ansvar for å hindre klimaendringer og miljødeleggelser. Det er viktig at kommunen her er bevisst på viktigheten av å finne den riktige balansen mellom økonomisk vekst, sosial velferd og bevaring av kloden.

7 “Stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige, mellom det offentlige og private og i det sivile samfunn, på grunnlag av partnerskapenes erfaringer og ressursstrategier.”



Økonomisk vekst i Skien henger nøye sammen med vekst i befolkning og antall arbeidsplasser. Analyser utført av Telemarksforskning<sup>8</sup> viser at Skien kommune, sammen med de andre Grenlandskommunene, har en tilnærmet nøytral attraktivitet både i forhold til å tiltrekke seg flere innflyttere og å skape nye arbeidsplasser. Ønsker kommunen å tiltrekke seg flere innflyttere og skape nye arbeidsplasser, må attraktiviteten økes. Med dagens attraktivitet vil kommunen fortsatt kunne oppnå en viss vekst, men veksten vil trolig være lavere enn ønsket, og lavere enn i sammenlignbare kommuner.



Normalisert bosteds- og næringsattraktivitet i 2018 (<https://regionalanalyse.no/report/10029/3/1>)

Spørsmålet blir da hvordan kommunen kan bli mer attraktiv og få mer vekst. To forhold gjør utfordringene rundt dette spesielt store. For det første er det ventet en relativ lav innvandring og lavt fødselsoverskudd i Norge i årene fremover. For det andre er alle andre norske kommuner med i kampen om arbeidsplassvekst og innbyggere. Ønsker en kommune vekst må denne i stor grad hentes i kamp med andre kommuner og regioner, og gjennom tilflytting av innbyggere og arbeidsplasser fra andre kommuner. Det vil si at Skien ikke bare må ha gode planer, og gode og attraktive tilbud til potensielle tilflyttere og gründere, men vi må være *mer* attraktive enn alternative kommuner. Nødvendig attraktivitet oppnås gjennom langsiktig, målrettet arbeid, modige og nyskapende tiltak og nødvendig "flaks".

8 <https://regionalanalyse.no/report/10029/0/1>

Gode kommunale tjenester og tilbud for næringsetablerere og innbyggere i alle aldre er nødvendig for å kunne være attraktiv som kommune. Dette innebærer både gode helse- og omsorgstilbud, gode skoler og barnehager, nødvendig infrastruktur samt tilgjengelighet og service. Dette er imidlertid ikke nok for å skape økt attraktivitet, men må heller sees på som "must have". Kommuner som vil være attraktive må være proaktive i det grønne skiftet, og ha nødvendig og tilrettelagt areal for næringsetablering og boligbygging. Det er viktig at arealet er tilpasset den nærings- og befolkningsveksten man planlegger for, og ønsker.

I tillegg til slike tjenester må kommunene som ønsker å skille seg ut og være attraktive, ha *X-faktor*. Hva denne X-faktoren skal innebære i Skiens tilfelle er det vanskelig, men viktig, å definere. X-faktorer må være unike for kommunen, nye og nyskapende. Det vil bestandig være mer attraktivt å være *først* med noe, enn å være nummer to. X-faktoren, eller X-faktorene, må bidra til at kommunen skiller seg ut i mengden av andre attraktive kommuner og regioner.

Kommunens oppgave blir videre å tilrettelegge for at disse X-faktorene blir utnyttet, videreutviklet og gjort kjent. Dersom kommunen våger å satse, har kompetanse til å gjøre dette på en god måte, og samtidig klarer å "treffe" markedet, er det bra. Da har kommunen og regionen mulighet til å øke sin attraktivitet og skape større og mer bærekraftig økonomisk vekst. Skien kommunes arbeid med å tilrettelegge for data-lagringssenter på Gromstul, kan sees som et slikt vellykket arbeid. Det er imidlertid for tidlig å si noe entydig om hvilke effekter dette vil ha for vekst i antall arbeidsplasser og innbyggere. Et annet vellykket eksempel på en slags X-faktor kan være kommunens tilrettelegging for næringsetablering på Kjørbekk og Rødmyr. Denne tilretteleggingen har trolig bidratt til å tiltrekke seg flere nye bedrifter og gründere, og dermed bidratt til den positive veksten i antall arbeidsplasser Skien har hatt de siste fem årene.

## 1.5. Planbehov – økonomisk bærekraft

Den viktigste planen for å sikre økonomisk bærekraft i kommunen vil være Kommuneplanen. Både samfunnsdelen og arealdelen vil være avgjørende, peke på veivalg og legge føringer for vekst og økonomisk handlingsrom.

Kommuneplanens nåværende samfunnsdel er gammel og klar for revisjon. Nye føringer for hvordan kommunen skal planlegge og legge opp sitt arbeid, har kommet fra internasjonale, nasjonale og regionale myndigheter. Dette gjelder blant annet kravet om å legge FNs bærekraftsmål til grunn for all kommunal planlegging, samfunnsutvikling og tjenesteyting. I tillegg har samfunnet endret seg på flere måter, noe som medfører at rammer og forutsetninger også ser annerledes ut enn de gjorde da forrige kommuneplan ble utarbeidet for ti år siden. En annen grunn til at ny kommuneplan bør utarbeides, er at eksisterende kommuneplan ikke har medført den ønskede samfunnsutviklingen for Skien kommune. Klimautfordringene truer den verden vi kjenner, og utslipp av klimagasser i Skien har bidratt til denne situasjonen. Statistikk over en del sosiale og folkehelsemessige utfordringer peker i feil retning for kommunen, og veksten har vært mindre enn ønsket og planlagt. En ny kommuneplan som kan peke på nye, innovative og modige løsninger for samfunnsutviklingen i kommunen, vil derfor være viktig for å sikre økonomisk bærekraft.

Selv om kommuneplanens arealdel er nyere enn samfunnsdelen er den også moden for revisjon. Behov for nye løsninger for samferdsel, nye områder for næringsutvikling og videre utvikling av sentrumsområdene krever nye arealplaner som kan legge til rette for en større, men bærekraftig vekst.

Kommunedelplan for sentrum (areal) bør også fornyes, for å legge til rette for videre vekst og for å møte innbyggeres behov og krav til et moderne sentrum. Dette vil også være en viktig plan for den videre utviklingen av Skien som regionhovedstad.

For å sikre et målrettet og faktabasert arbeid som skal føre til vekst i antall innbyggere, antall arbeidsplasser, andel sysselsatte og kommunale skatteinntekter, bør kommunen utarbeide en egen kommunedelplan for Vekst og attraktivitet. Denne bør tegne et tydelig målbilde av hva slags vekst man ønsker. Den bør også inneholde en god, ærlig og modig analyse av muligheter og utfordringer for vekst i Skien.



## 2.

# SOSIAL BÆREKRAFT

For Skien kommunes del handler sosial bærekraft om å sikre kommunens innbyggere gode tjenestetilbud, trygghet og gode rammer for utvikling, deltakelse og god folkehelse. Tydelige prioriteringer, riktig balanse mellom tjenestene samt god og forsvarlig løsning på tjenesteproduksjonen vil være viktig i årene fremover.

Mye tematikk rundt kommunens sosiale bærekraft er også omtalt i Folkehelseoversikten fra 2020, som er utviklet parallelt med denne planstrategien.



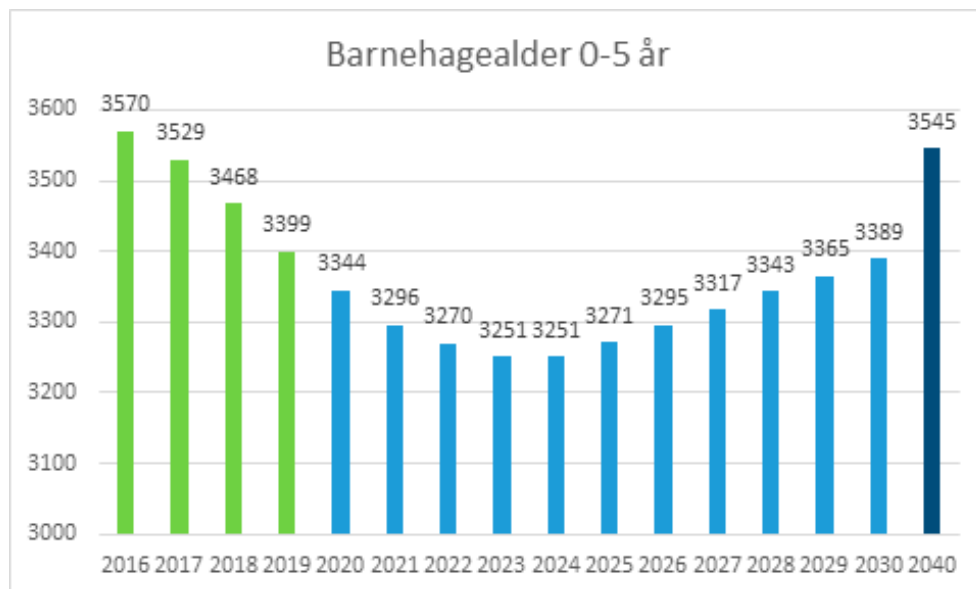
## 2.1. Utdanning og oppvekst

Skien kommune har skoleåret 2019/2020:

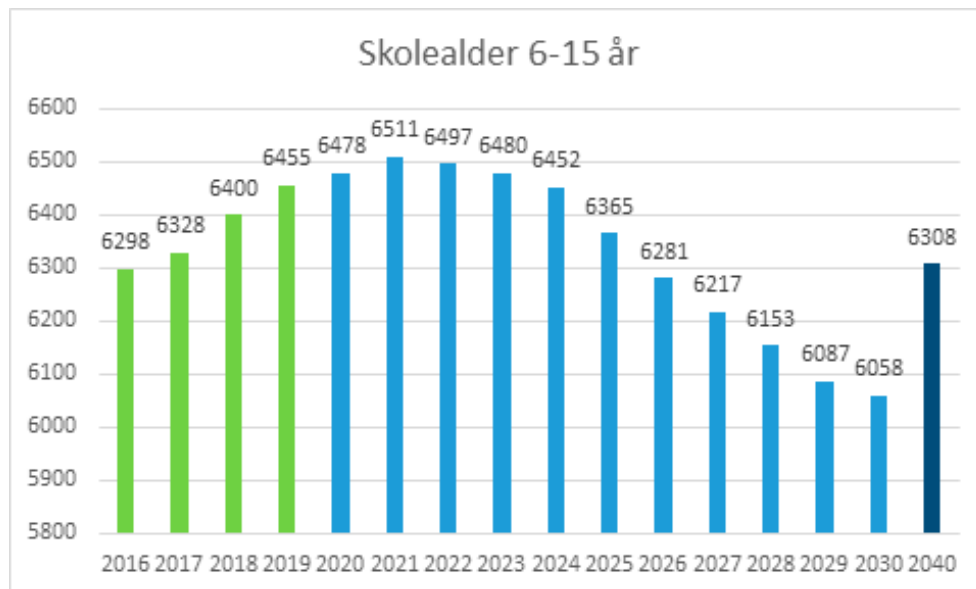
- 13 kommunale barneskoler, 6 kommunale ungdomsskoler, en spesialscole, forsterkede avdelinger og voksenopplæring. Det er også noen private grunnskoler i Skien
- Kommunen har 20 kommunale barnehager, 28 ikke-kommunale barnehager og 2 åpne barnehager
- Ca 6450 skolebarn
- Ca 2400 barnehagebarn (både kommunalt og ikke-kommunalt)
- 390 ansatte i kommunale barnehager og 472 ansatte i ikke-kommunale barnehager
- 709 ansatte lærere i kommunale skoler

### 2.1.1. Befolkningsfremskrivning – oppvekst

Befolkningsfremskrivinger gjort av SSB i 2018 tilsier at antall barn i barnehagealder (0-5 år) vil gå jevnt ned fram til 2022. Dette året vil antall barn i nevnte aldersgruppe være ca 150 lavere enn i 2019. Fra 2023 viser prognosen igjen en stigning i antall barn i aldersgruppen, men først i 2030 anslås det at antallet vil være på høyde med 2019-nivået.



SSBs befolkningsfremskriving tyder på at antall barn i grunnskolealder (6-15 år) vil stige moderat fram til 2021. Fra 2022 forventes det at antall barn i aldersgruppen vil synke jevnt helt fram til 2030.



For barnehagene vil vi først se demografieffekten når den nye Duestien barnehage er i full drift. Tilpasninger til behov gjør at en i forbindelse med barnehageopptaket må kunne vurdere størrelse på og antall avdelinger i barnehagene. Det alltid knyttet usikkerhet til prognosene for befolkningsutvikling. Behov bør og må vurderes både på kort og lang sikt. For skole kan endringer i demografien løses ved både ved strukturelle endringer og reguleringer i kretsgrenser.

### 2.1.2. Nye sentrale rammeverk

Barnehagene fikk ny rammeplan i 2018. Fra skoleåret 2020/2021 innføres nytt læreplanverk for grunnskolen. Overordnet del i læreplanverket for skole tydeliggjør skolens og lærebedriftens ansvar for *danning* og for *utvikling av kompetansen* til alle deltakere i grunnopplæringen.

Elevenes læring i nytt læreplanverk skal i større grad oppfylle kravet om dybdelæring, evne til kritisk tenking og refleksjon. Temaene *Bærekraftig utvikling*, *Demokrati og medborgerskap*, og *Folkehelse og livsmestring* innføres som tre tverrfaglige tema som skal integreres i og på tvers av fagene. Dette for å imøtegå store globale utfordringer som ikke lar seg «løse» av én fagdisiplin alene. Ved å arbeide med dette koples FNs bærekraftsmål tett med læreplanverket og elevenes opplæring. Fagene skal gjøres mer relevante og praktiske, og lek skal i større grad inn i begynneropplæringen.

Meld. St.6 *Tett på – tidlig innsats* varslar at regjeringen ønsker å innføre en nasjonal rammeplan for SFO som er basert på gjeldende rett og gir rom for lokale variasjoner. Hva denne vil utløse i form av lokale planbehov er foreløpig uklart.



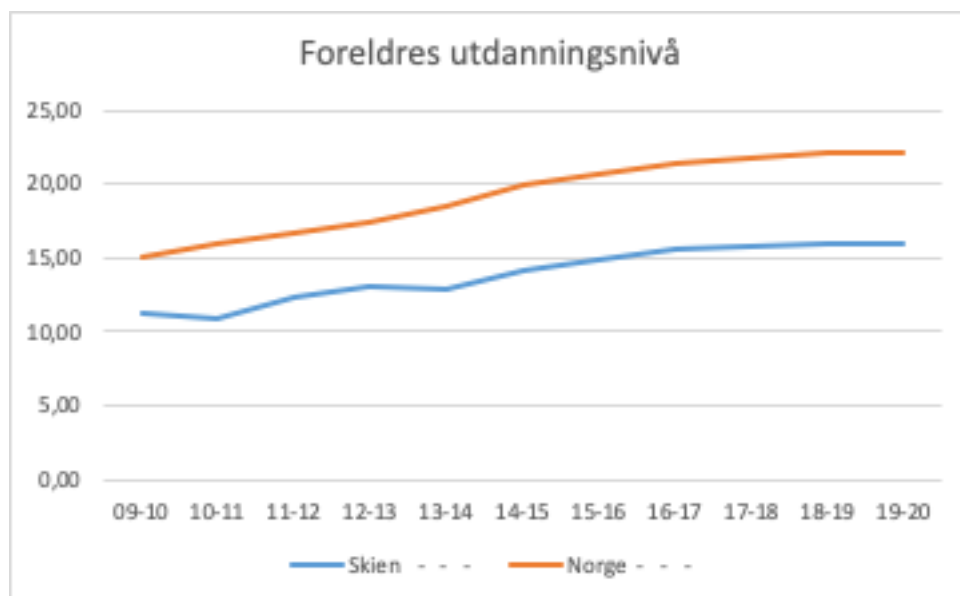
### 2.1.3. Gjennomføring av videregående opplæring og faglig nivå

	2017	2018	2019
Skien	75,3	74,4	76,5
Nasjonalt	75,7	77,3	77,6

Gjennomføring av videregående opplæring innen normert rettighetstid.

Andelen elever som gjennomfører videregående opplæring innen normert tid har over flere år vært noe lavere i Skien enn nasjonalt gjennomsnitt. I 2019 lå gjennomføringsandelen på 76,5 % – ca. én prosent under landsgjennomsnittet. Som i resten av landet, viser trenden at andelen som gjennomfører videregående på normert tid, er på veg opp i Skien kommune og gapet til det nasjonale snittet krympet i 2019.

En rekke forskningsresultater peker på sammenheng mellom elevenes læringsresultater og foresattes utdanningsnivå. Elever som har foreldre med høyere utdanning har statistisk større mulighet for å oppnå gode resultater på skolen. Nasjonalt er gjennomsnittet for foreldres utdanningsnivå<sup>9</sup> på 22,2 %, i Skien er nivået på 15,9 %. Dette betyr at Skien har en lavere andel av foresatte som har høyskoleutdanning enn nasjonalt.



Endringer i foreldres utdanningsnivå i Skien og i Norge, fra skoleåret 09-10 til i dag.

<sup>9</sup> Utdanningsnivået beregnes ved å regne ut forskjellen på hvor stor prosentandel av foresatte i skolen som har høyskole/universitetsutdanning enn foresatte som har grunnskole/videregående som høyeste grad. Når Skien har et utdanningsnivå på 15,9 betyr dette at 15,9 % flere av foreldrene til elever i grunnskolealder har høyskole/universitetsutdanning som sitt høyeste utdanningsnivå.

SSBs Kommune- og skolebidragsindikator er en indikator som ved å utjevne forutsetninger elevene har med seg, søker å gi et mål på skolens bidrag til elevenes læring. I 2019 viser denne indikatoren at skolene i Skien bidrar på, eller over, nasjonalt snitt til elevenes læringsutbytte. På småskoletrinnet (1. - 4. trinn) er det høyere enn nasjonalt snitt. Samme indikator fra SSB viser at skolene på mellomtrinnet og ungdomstrinnet i Skien bidrar like mye til læring som gjennomsnittsskolen i resten av landet.

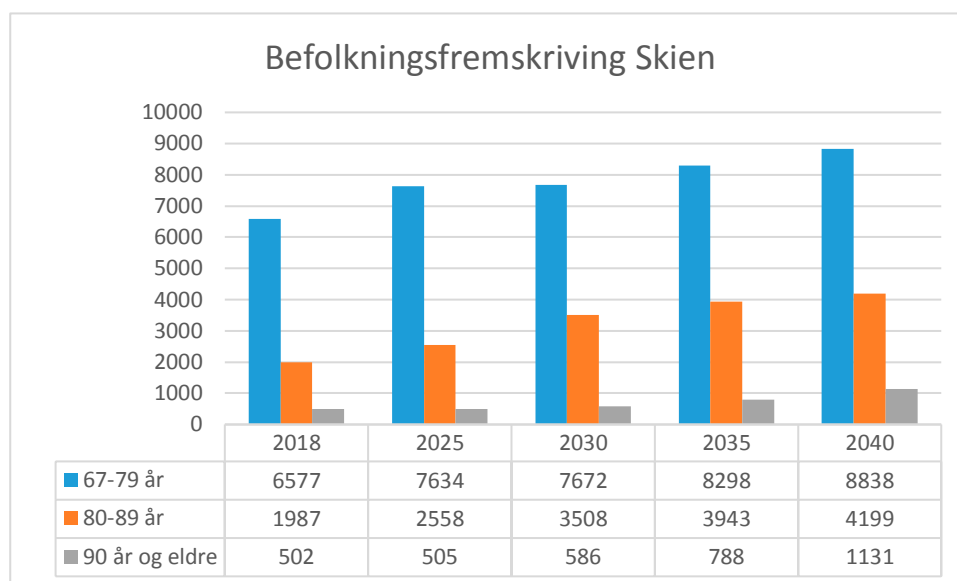
Grunnskolepoeng er summen av karakterer på elevenes vitnemål etter 10. trinn dividert på antall karakterer og ganget med 10. Denne verdien sier noe om elevenes samlede kompetanse etter gjennomført grunnskoleopplæring. Snittkarakterene vil videre ha betydning for elevenes muligheter til å gjennomføre og bestå videregående opplæring.

Grunnskolepoeng	15-16	16-17	17-18	18-19
Nasjonalt	41,14	41,44	41,79	41,91
Skien	39.6	40.78	40.67	39.2

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for Skien kommunes elever på 10. trinn er lavere enn landssnittet. Selv om dette harmonerer med andre statistikker, for eksempel om foreldres utdanningsnivå, er ambisjonsnivået i Strategisk plan for Oppvekst at vi skal være på nivå med landsgjennomsnittet.

## 2.2. Omsorg og eldre

Som i landet ellers, vil også Skien preges av at antall eldre vil øke i årene fremover. Dette medfører også at vi vil ha færre i arbeidsfør alder per pensjonist enn i dag. Videre gir dette et endret kostnadsbilde på utgifter til helse- og omsorgstjenester. Figuren under viser den forventede befolkningsutviklingen fordelt på aldersgrupper over 67 år. I det neste tiåret vil den store veksten i befolkningen over 65 år være i gruppen som består av innbyggere over 80 år. I følge fremskrivingen vil det i 2030 være ca 1600 flere personer over 80 år i Skien enn det var i 2018.

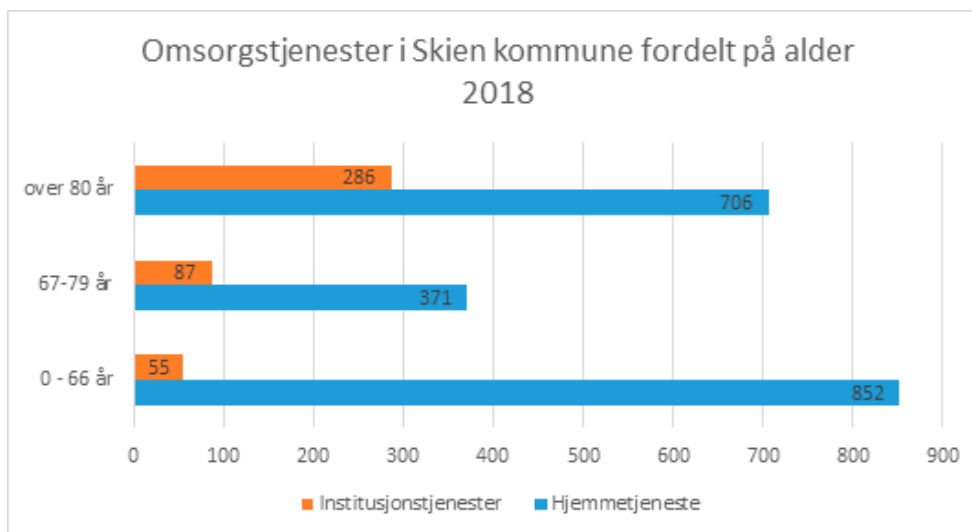


Denne demografiske endringen vil medføre store endringer for kommunens omsorgstjenester.

Per 2018 var det 400 plasser i helse- og omsorgsinstitusjoner i Skien. Utgiftene per oppholdsdøgn på institusjon lå på 3649 kr. Naturlig nok er det aldersgruppen over 80 år som legger beslag på størstedelen av disse plassene. Denne gruppen mottar også mange hjemmetjenester. I 2018 mottok 31,2 % av alle innbyggere over 80 år i Skien en eller flere hjemmetjenester (SSB).

Med tidligere nevnte befolkningsfremskriving vil behovet for institusjons- og hjemmebaserte tjenester øke betraktelig. På nasjonalt nivå beregnes det at dette vil medføre en økning i antall årsverk innen helse- og omsorgstjenester på 33 % fra 2017 til 2035. For Telemark er prognosen en økning på 27 %, noe som tilsvarer ca 3000 årsverk.<sup>10</sup> For Skiens del vil det kunne utgjøre et behov for 800–1000 flere årsverk. Dette forutsetter imidlertid at kommunen innretter sine tjenester på samme måte i 2035 som de gjør i dag. Ved en endring som medfører høyere produktivitet og effektivisering, vil behovet for flere årsverk være noe lavere.

<sup>10</sup> Leknes, Hjemås, Holmøy, Stølen (2019). Regionale fremskrivninger av etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, 2017-2035. Rapport 2019/26, hentet fra [https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/396543?\\_ts=16cf6112330](https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/_attachment/396543?_ts=16cf6112330)



Det økte behovet medfører ikke bare et behov for flere årsverk, men også et behov for annen og til dels mer høykompetent arbeidskraft. Utfordringsbildet tilsier behov for høyere og bredere utdanning av helse- og sosialfaglig personell. Det vil være behov for å øke den medisinske oppfølging av brukere i sykehjem og hjemmetjenestene. Oppfølgingen er særlig knyttet til forebygging, rehabilitering, lindrende behandling og behandling av brukere med kroniske sykdommer. Bredere klinisk kompetanse er nødvendig for å møte behovene til brukere med flere og sammensatte problemer.

### 2.2.1. Samhandlingsreform

En av de viktigste ideene bak samhandlingsreformen er at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å styrke kommunens helse- og omsorgstjenester, samt at reformen skal bidra til rett behandling, på rett sted, til rett tid. Ressurser skal i større grad brukes til å bygge opp kommunenes helse- og omsorgstjenester.

Både enhetslederne fra hjemmetjenesten og fagsjef for sykehjem opplevde at brukerne og pasientene, som ble overført fra sykehus til kommune, var sikrere enn tidligere etter at samhandlingsreformen ble innført.<sup>11</sup> Dette er en utvikling som har fortsatt. Samhandlingsreformen har resultert i kortere sykehusopphold og forlenget den kommunale tjenesten omtrent tilsvarende. Etter samhandlingsreformen har kommunen helse- og omsorgsansvar for mennesker med alvorlige helsetilstander og betydelige behov for medisinsk behandling og oppfølging. Fra og med 2017 ble ordningen utvidet til også å gjelde mennesker med psykiske vansker og rusproblemer. Dette innebærer også hyppigere endringer i helsetilstand og tjenestebehov.

Helse og omsorg står overfor kompetanse- og personellmessige utfordringer som har betydning for kapasitet og kvalitet på tjenestetilbudet.

<sup>11</sup> Telemark kommunerevisjon, 2014

### 2.2.2. Digitalisering og velferdsteknologi

Målet med velferdsteknologi er at innbyggerne i Skien kommune skal oppleve større trygghet, frihet og mestring i eget liv ved hjelp av velferdsteknologiske løsninger.

Helsedirektoratets anbefalinger om velferdsteknologi inkluderer blant annet lokaliseringsteknologi, digitalt tilsyn, oppgraderte sykesignalanlegg/pasientvarslingsystem, logistikk-løsning for mer optimale kjøreruter, elektronisk medisineringsstøtte og bruk av e-låser.

Kommunen deltar i det nasjonale programmet for velferdsteknologi, og har fulgt opp nasjonale satsinger ved blant annet innføring av e-meldinger, digitalt tilsyn, trygghetsalarm i og utenfor hjemmet, oppgraderte sykesignalanlegg/pasientvarslings-system samt lokaliseringsteknologi for personer med økende grad av demens eller annen kognitiv svikt.

Ifølge Helsedirektoratet<sup>12</sup> er budskapet entydig: Velferdsteknologi gir store gevinster i form av spart tid, unngåtte kostnader og økt kvalitet på tjenesten for tjenestemottaker, pårørende og ansatte. I Skien rapporterer de ansatte at det nye varslings-systemet gir mer ro og samtidig stimulerer til økt fysisk aktivitet. En av effektene som de ansatte har sett er at medisinbruken er redusert med 40 % sammenlignet med nullpunkt per november 2015.

Andre eksempler på velferdsteknologi og digitalisering i Skien er bruk av pasient-journalsystemet CosDoc+ til bruk på bærbare enheter i hjemmetjenesten. Dette gir mindre behov for arbeid med dokumentasjon, og dokumentasjonskvaliteten bedres. Sammen med Alarmsentralen Telemark og NetNordic har Skien kommune også utviklet og implementert en app for kommunikasjon mellom Alarmsentralen og hjemmetjenesten. Her kan hjemmetjenesten for eksempel se brukers lokasjon og tiltakskode på mottatt alarm.

12 Helsedirektoratet 2017: <https://www.ks.no/globalassets/1.0-andre-gevinstrealiseringsrapport-med-anbefalinger.pdf>

## 2.3. Utenforskap og fattigdom

Utenforskap er et begrep som betegner en tilværelse der personer eller grupper mangler sosial tilknytning til- eller i liten grad deltar i samfunnsfellesskapet.

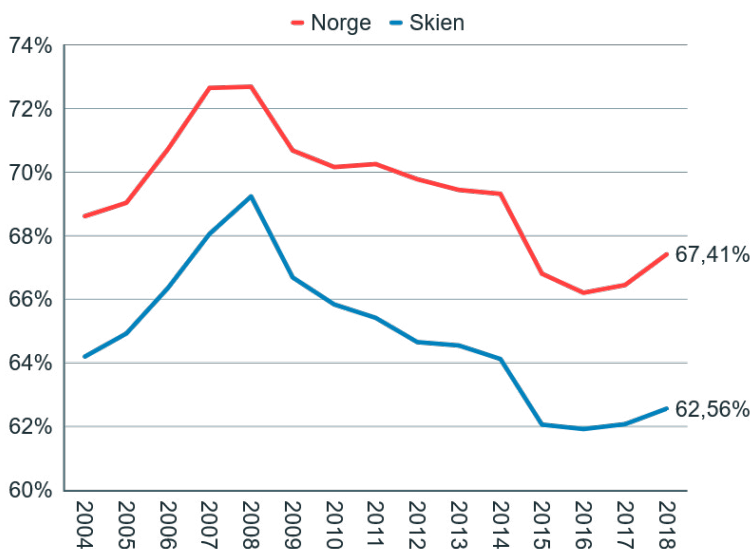
Oftest, og i alle fall i de tilfeller denne planstrategien beskriver, handler utenforskap også om mangel på lønnet arbeid, inntekt og forsvarlig økonomi. Manglende økonomiske ressurser blir dermed ofte en kjerne i temaet utenforskap. Årsakene til utenforskapet og den ofte tilhørende fattigdommen er imidlertid sterkt sammensatt og komplisert. Det samme kan man si om virkningene av utenforskapet som ofte har sterke negative følger for både den enkelte og for samfunnet.

### 2.3.1. Arbeidsledighet, uføretrygd og sosialstønad

Økonomisk utenforskap henger som regel sammen med manglende tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan være ulike årsaker til slik utenforskap og flere av dem kan være utfordrende å måle. Tre kategorier av personer som mangler tilhørighet til arbeidslivet, og som det er mulig å måle er

- antall registrerte arbeidsledige
- antall registrerte uføretrygde
- antall registrerte sosialhjelpsmottakere

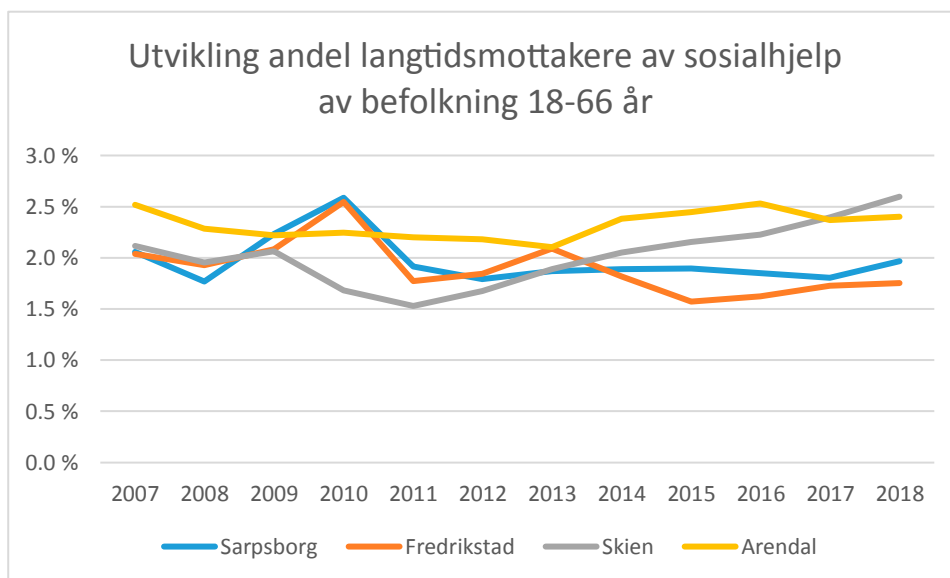
For to av disse kategoriene, antall arbeidsledige og antall sosialhjelpsmottakere, scorer Skien høyere enn landsgjennomsnittet og andre sammenlignbare kommuner. Når det gjelder antall uføretrygdede viser tallene at det er færre i denne kategorien i Skien enn landsgjennomsnittet og i andre sammenlignbare byer. Totalt viser statistikken at andel sysselsatte er langt lavere i Skien enn i resten av landet. Hele 38 % av Skiens befolkning mellom 15 og 74 år er *ikke* sysselsatt. Dette er et alarmerende høyt tall.



Andel sysselsatte i befolkningen mellom 15 og 74 år. Kilde: Telemarksforskning/SSB

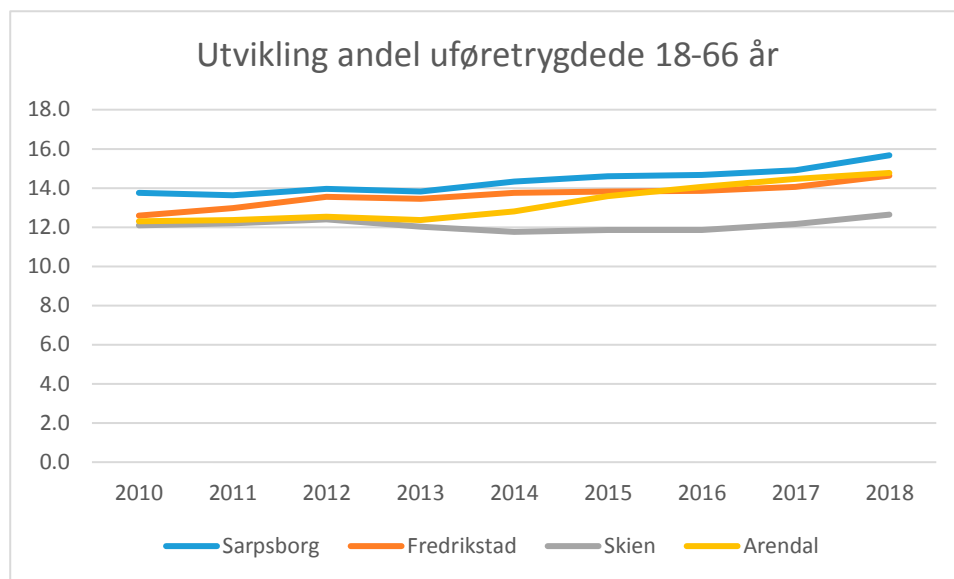
Arbeidsledigheten i Skien er, som i resten av landet, lav. Slik har det også vært over tid. Selv om ledigheten har vært og fortsatt er lav, ligger den kronisk noe over gjennomsnittet i landet. Antall langtidsledige som går på arbeidsledighetstrygd er for tiden ca 200.

Utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere har de siste årene gått feil vei. Spesielt bekymringsverdig er det at antall langtidsmottakere er høyt og økende. Mens det i 2011 var ca 500 langtidsmottakere av sosialhjelp, var det i 2018 nesten 900 som mottok denne stønaden over en langtidperiode. Dette er en utvikling man ikke kan se i sammenlignbare byer som Arendal, Fredrikstad og Sarpsborg. I disse byene har antall mottakere i nevnte kategori enten vært konstant eller gått ned.



Andel uføretrygdede i Skien har økt marginalt de siste årene. Samtidig viser statistikk at antall uføretrygdede i de tidligere nevnte byene Arendal, Fredrikstad og Sarpsborg har hatt en betydelig økning.





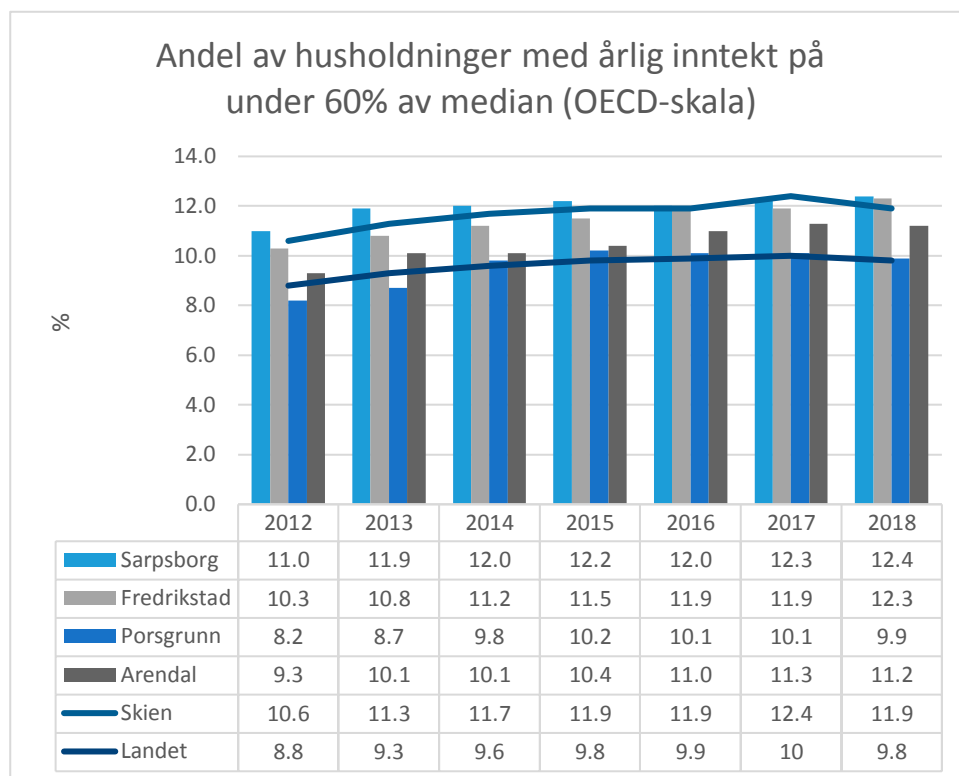
Legger man sammen antall sosialhjelpsmottakere og uføretrygdede i de respektive kommunene vil det være en tilnærmet lik utvikling og økning i Skien som i de tre andre kommunene. Forskjellen er imidlertid at mens Skien har hatt sin hovedøkning i antall sosialhjelpsmottakere, har de andre tre kommunene hatt sin hovedøkning i antall uføretrygdede.

Det er vanskelig å slå fast hva som er årsaken til ulikheten i utvikling. Det bør undersøkes videre hvorvidt ulikhet i kultur, prioriteringer og arbeidsmetodikk ved de lokale Navkontorene påvirker dette.

Den nevnte utviklingen har stor påvirkning på kommunens økonomi. Vekst i antall uføretrygdede påvirker ikke kommunens økonomi direkte fordi trygdeutbetalinger skjer over statlige budsjettposter. Sosialhjelp hentes direkte fra kommunens egne budsjetter, og vekst i antall mottakere blir derfor også en økonomisk belastning for kommuneøkonomien.

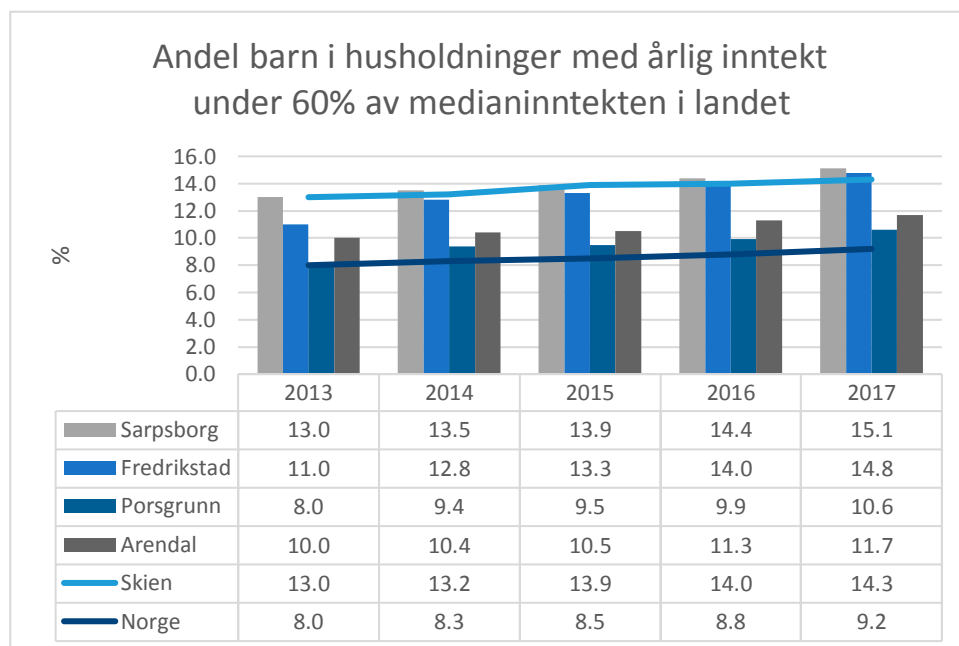
### 2.3.2. Fattigdom

Fattigdom, eller lavinntekt, kan defineres på mange måter. I denne planstrategien vil begrepet bli brukt for å betegne personer i husholdninger som må klare seg på under 60 % av medianinntekten i landet. I 2018 ble 11,9 % av Skiens befolkning definert inn i denne kategorien. Andelen har vært økende de siste årene. Fra 2017 til 2018 gikk imidlertid andelen ned med 0,5 %. Sammenlignet med landsgjennomsnittet og andre sammenlignbare kommuner er andelen husholdninger med lavinntekt fortsatt høy.



(SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/06947/tableViewLayout1/>)

De siste årene har det vært et spesielt fokus på såkalt *barnefattigdom*. Dette omhandler barn som lever i husholdningene som er definert ovenfor. I 2017 var det 1 581 barn i denne kategorien i Skien. Tallet har økt jevnt de siste årene, og andelen barn i denne kategorien er hele 5 % høyere enn landsgjennomsnittet. Andelen er imidlertid på nivå med sammenlignbare kommuner.

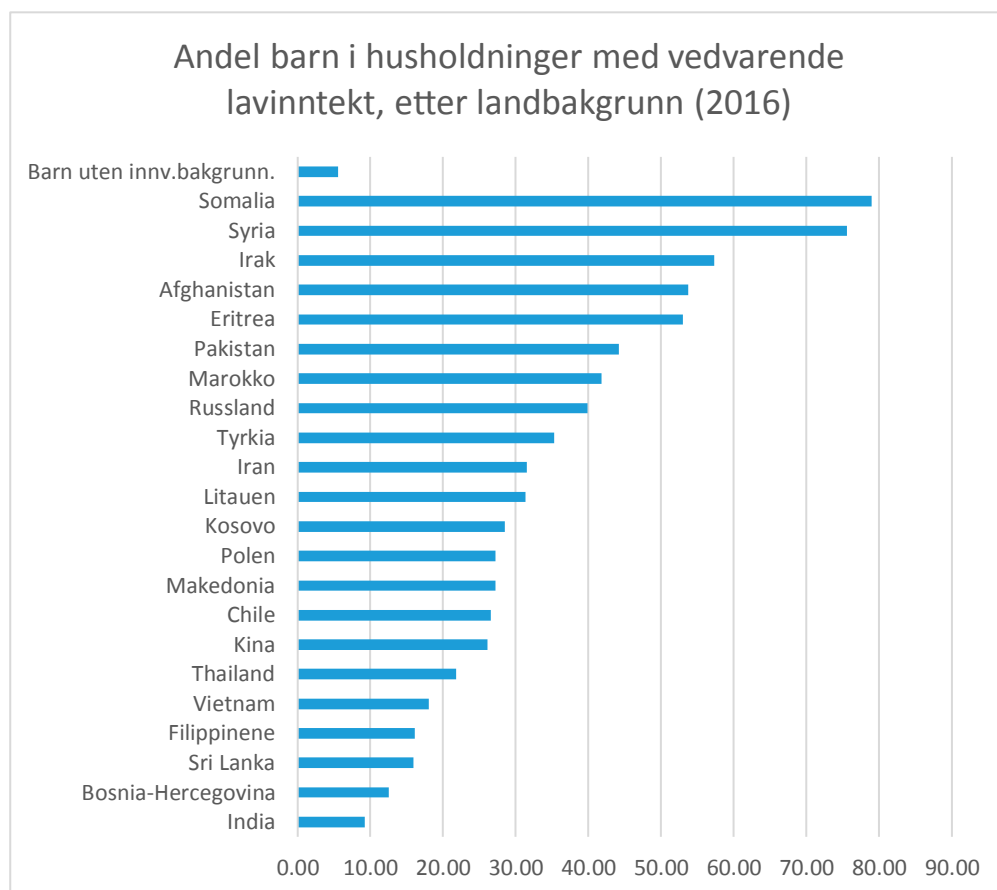


### 2.3.3. Risikofaktorer for fattigdom og utenforskap

Det kan være vanskelig å fastslå hva som er årsak og hva som er virkning i relasjonen mellom risikofaktorene og utenforskap/fattigdom. Utenforskap og fattigdom kan nemlig både forårsakes av-, og føre til, flere av risikofaktorene. Ofte dannes det en ond sirkel der de ulike risikofaktorene og fattigdom påvirker og forsterker hverandre.

#### Innvandring

Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i flere statistikker for utenforskap og fattigdom. For eksempel viser en oversikt over barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Skien at hele 58 % av disse bor i en husholdning der hovedforsørger har bakgrunn fra et «ikke-vestlig» land.<sup>13</sup> Tilsvarende tall for resten av landet er 53 %.



Barn med innvandringsbakgrunn fra Somalia, Syria, Irak, Afghanistan og Eritrea er særlig utsatt. I følge SSB tilhører hele åtte av ti barn med somalisk bakgrunn en familie med vedvarende lavinntekt i perioden 2014–2016...Andelen økonomisk utsatte barn med innvandrerbakgrunn går ned med familiens botid i Norge, men enkelte grupper har en svært stor lavinntektsandel selv etter mange års botid. Spesielt gjelder dette barn med landbakgrunn fra Somalia og Irak.<sup>14</sup>

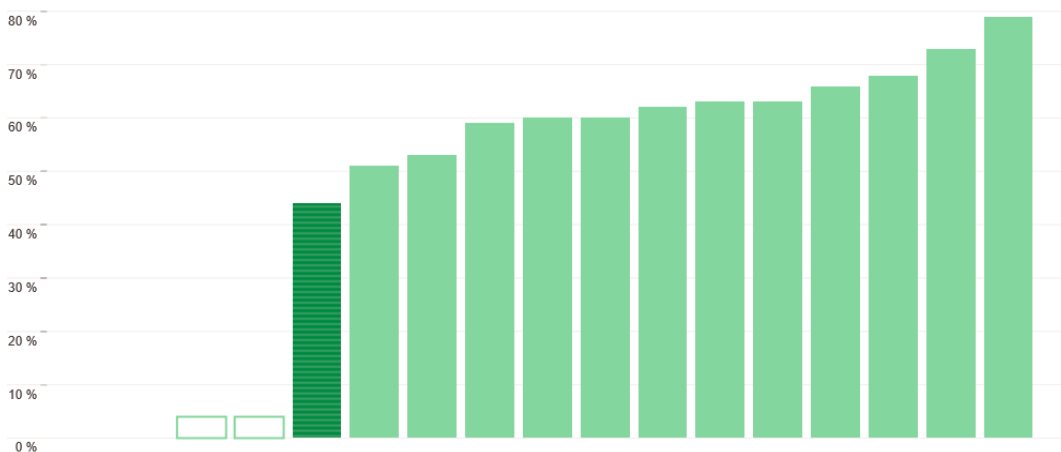
<sup>13</sup> Barn i innvandrerhusholdninger med lavinntekt, fra Afrika, Asia, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA og Oseania utenom Australia og New Zealand (2017)

<sup>14</sup> <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

Barna med de nevnte landbakgrunnene tilhører ofte barnerike familier med dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet og hvor avhengigheten av ulike offentlige støtteordninger er stor.

Skien kommune har en innvandrерandel omtrent på størrelse med landsgjennomsnittet. Sammenlignet med landet ellers består Skiens innvandrerbefolkning av en større andel personer fra land som scorer høyt på statistikken ovenfor. Spesielt er den somaliske befolkningen stor i Skien, sammenlignet med resten av landet<sup>15</sup>. Dette kan bidra til å forklare noe av utfordringsbildet med utenforskap og fattigdom i innvandrermiljøer i Skien.

Skien kommune er ansvarlig for å tilby introduksjonsprogram til alle bosatte flykninger i kommunen. Målet er at deltakerne skal gå videre i jobb eller utdanning når programmet er ferdig. Introduksjonsprogrammet skal være inngangsporten til deltakelse i det norske samfunn og arbeidsmarkedet. For veldig mange deltakere fungerer det etter hensikten, men statistikken viser at andelen som går ut i jobb eller utdanning etter endt introduksjonskurs er vesentlig lavere i Skien enn i landet for øvrig. Årsaken til dette er vanskelig å anslå, men det er stor grunn til å anta at disse resultatene bidrar til å opprettholde tallene for utenforskap og fattigdom.



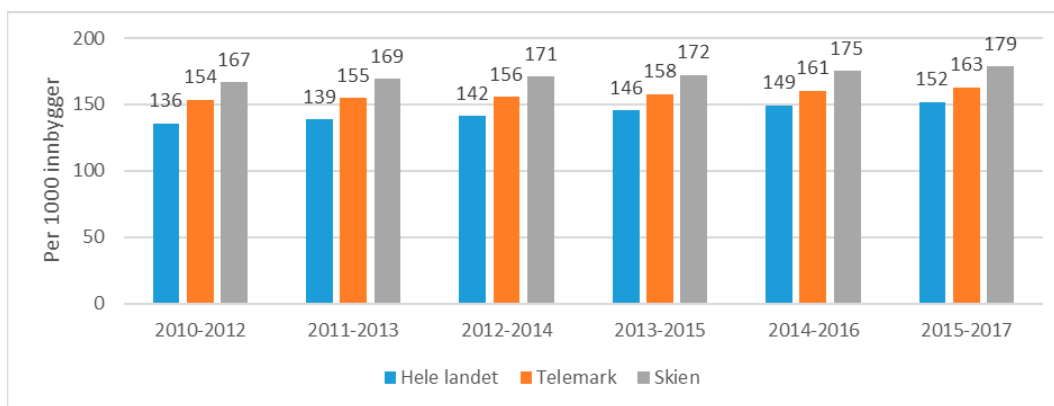
Figuren viser andel av deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2017 som var i jobb eller utdanning i 2018. Søylen viser Skien, Larvik, Sarpsborg, Haugesund, Drammen, Tromsø, Karmøy, Skedsmo, Bodø, Ålesund, Tønsberg, Lørenskog, Asker.

15 <https://www.ssb.no/kommunefakta/skien>

### Psykiske lidelser og symptomer

De siste årene har Skien kommune hatt en sterk økning i antall personer som søker legekonsultasjon for psykiske symptomer og lidelser. Denne økningen kan også sees på landsbasis, men tallene for Skien er langt høyere enn tallene for resten av Telemark og landsgjennomsnittet.

Psykiske lidelser bør ikke bare sees som individproblemer som skal løses medisinsk, men også som et resultat av samfunnstrekk og systemiske utfordringer som ulikhet, sosial urettferdighet og utenforskap. Det er videre klare indikasjoner på at individers psykiske helse henger sammen med utdannelsesnivå og inntektsnivå.<sup>16</sup> I Skien er både utdannings- og inntektsnivået lavere enn på landsbasis.



Antall personer med psykiske symptomer og lidelser per 1000 innbyggere<sup>17</sup>

### Rus

Det finnes ikke noen god og helhetlig statistikk over rusproblematikk i Skien. Vi vet imidlertid at mange individer, og deres pårørende, er berørt av dette i Skien. I følge Helse og Velferd har de i sine registre over 309 brukere/klienter som er innmeldt med rusproblematikk. I tillegg vet vi at det er store mørketall når det gjelder rus. Det er god grunn til å anta at personer som sliter med rus, samt deres familier og husholdninger, også vil være overrepresentert på andre statistikker over utenforskap og fattigdom.

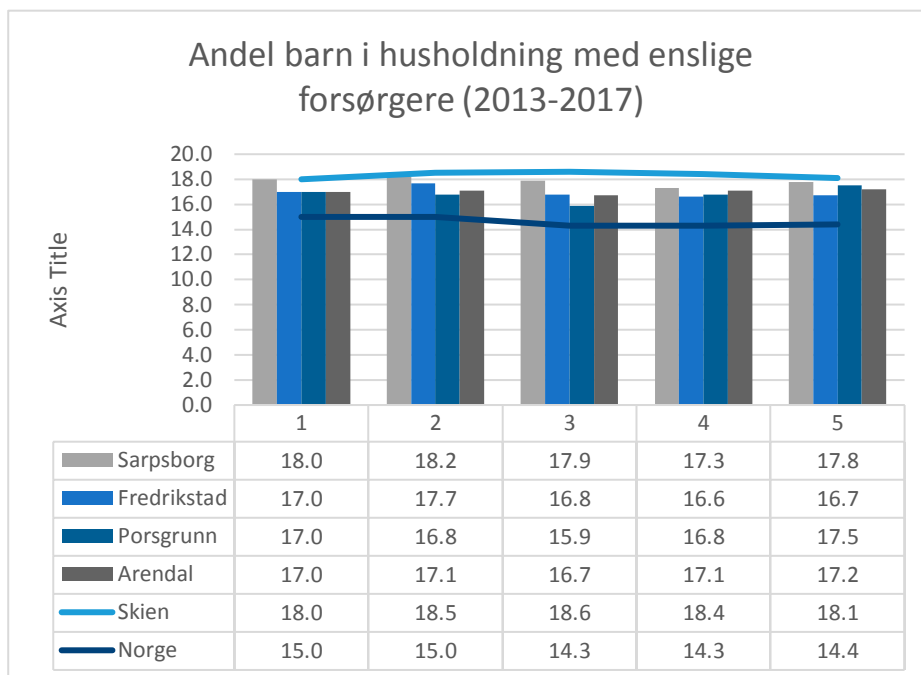
<sup>16</sup> [https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/psykisk-helse-og-trivsel-i-folkehelsearbeidet/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf/\\_attachment/inline/c3e9d9e3-8a17-45ee-a66e-4ea6850789ee:236bae07e0b209e222ff1747dba9ad3336c813dd/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/psykisk-helse-og-trivsel-i-folkehelsearbeidet/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf/_attachment/inline/c3e9d9e3-8a17-45ee-a66e-4ea6850789ee:236bae07e0b209e222ff1747dba9ad3336c813dd/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf)

<sup>17</sup> Kommunehelse statistikkbank: [http://khs.fhi.no/webview/index.jsp?headers=AAR&stubs=GEO&measure=common&virtuallslice=RATE\\_value&layers=virtual&GEOsubset=0%2C01+-+50&study=http%3A%2F%2F10.1.5.16%3A80%2Fobj%2FStudy%2FAnmeldtelovbrudd&mode=cube&v=2&virtuallsubset=RATE\\_value&AARsubset=2013\\_2014+-+2017\\_2018&measuretype=4&cube=http%3A%2F%2F10.1.5.16%3A80%2Fobj%2Fcube%2FAnmeldtelovbrudd\\_C1&top=yes](http://khs.fhi.no/webview/index.jsp?headers=AAR&stubs=GEO&measure=common&virtuallslice=RATE_value&layers=virtual&GEOsubset=0%2C01+-+50&study=http%3A%2F%2F10.1.5.16%3A80%2Fobj%2FStudy%2FAnmeldtelovbrudd&mode=cube&v=2&virtuallsubset=RATE_value&AARsubset=2013_2014+-+2017_2018&measuretype=4&cube=http%3A%2F%2F10.1.5.16%3A80%2Fobj%2Fcube%2FAnmeldtelovbrudd_C1&top=yes)

### Enslige forsørgere

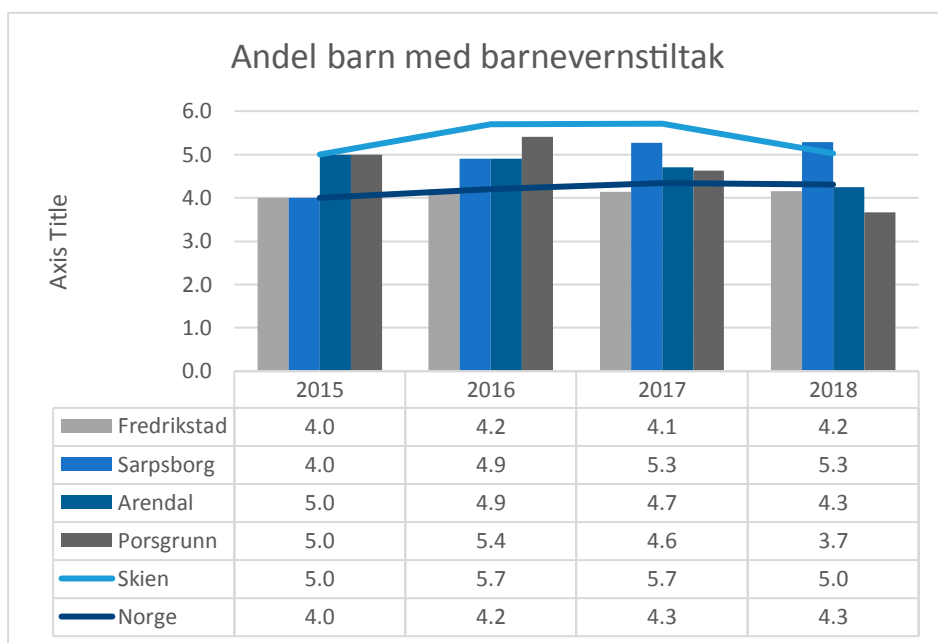
Barn som bor i husholdninger med en enslig forsørger har stor sannsynlighet for å oppleve lavinntekt. I følge rapport fra Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har barn som opplever et samlivsbrudd fire ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen, sammenlignet med andre barn.

I 2017 bodde hele 18,1 % av barna i Skien i husholdninger med enslige forsørgere. Dette er et høyt tall sammenlignet med landet ellers, men bare marginalt høyere enn i andre sammenlignbare kommuner. Andel barn i denne kategorien har vært stabilt de siste årene.



### Barnevernssaker

Andel barn med barnevernstiltak i Skien er også høyere enn i landet ellers. I 2018 hadde 5 % av barn i Skien et eller flere barnevernstiltak. Dette er høyere enn i mange sammenlignbare kommuner, og i landet for øvrig. Det er likevel verdt å merke seg at andel barnevernsbarn i Skien sank betraktelig fra 2017 til 2018. Selv om det ikke er noen entydig kausal årsakssammenheng mellom det å motta barnevernstiltak og det å oppleve fattigdom og utenforskap, vet vi at disse faktorene ofte kan henge sammen.





## 2.4. Kultur og fritid

Kunst- og kulturlivet blir stadig viktigere i en tid preget av høyt endringstempo. Samfunnet utvikler seg fra i stor grad å være *ett* stort fellesskap til å bli mange små. Mennesker møtes fysisk i mindre grad enn før, og prosentandelen som er ute med venner går ned. Kulturbruken til publikum er i endring. Viktige samfunnstrekk som også er i endring er

- større etnisk og kulturelt mangfold
- teknologisk utvikling som går raskt
- større andel eldre
- forflytning av den offentlige samtalen fra fysiske til digitale rom

Midt i disse endringene har kommunen satt seg følgende prioriterte mål:

- Skape et «vi» gjennom å sikre et relevant, engasjerende og mangfoldig kulturliv for alle
- Gi idrettsfeltet i Skien gode rammevilkår
- Gode møteplasser for kultur, idrett og friluftsliv i bydelene, spesielt for barn og unge
- Videreutvikle Skiens Ibsensatsing fram mot det nasjonale jubileet i 2028

I tillegg er en av de viktigste prioriteringene de neste årene å sikre utvikling og ferdigstilling av framtidens møteplass; Ibsenbiblioteket.

Skien har mange kulturarenaer. Som Telemarks kulturhovedstad er Skien vertskommune for flere regionale kulturinstitusjoner. I sentrum ligger både Teater Ibsen, Telemark Museum og Telemark Kunstnersenter. Ibsenhuset har også regional status. I tillegg har vi en rekke lokale kulturhus og -arenaer som byr på gode opplevelser for store og små; som Parkbiografen, Spriten kunsthall, Skien bibliotek, Eventyrfabrikken, Lie bydelshus, Skien kirke og Brekkeparken.

Staten legger i denne bystyreperioden fram en rekke nye meldinger på kultur- og idrettsfeltet; ny kunstmelding, ny idrettsmelding, ny barne- og ungdomskulturmelding og ny museumsmelding. Nasjonal bibliotekstrategi 2020-2023 – Rom for demokrati og dannelse ble lansert våren 2020 og ny frivillighetsmelding – Meld. St. 10 (2018–2019) ble vedtatt i 2019. Sammen med Kulturmeldingen gir disse viktige føringer for kommunens arbeid på kultur- og idrettsfeltet i kommende bystyreperiode.

## 2.5. Samfunnssikkerhet og beredskap

I forbindelse med Covid-19 pandemien har beredskapen til Skien kommune blitt satt på prøve våren og sommeren 2020. En foreløpig evaluering av beredskapen konkluderer med at kommunen har en effektiv og robust beredskapsplan og – organisasjon. Mye av dette skyldes en velfungerende og oppdatert planstruktur.

Situasjonen rundt pågående pandemi har imidlertid avslørt noen svakheter. I likhet med veldig mange andre kommuner i landet, har også vi hatt utfordringer i forhold til mangel på tilstrekkelig relevant og viktig utstyr og materiell. Dette vil det bli tatt en gjennomgang og oppdatering av.

Skien kommune gjennomfører hvert 4. år, i tråd med kravene i plan- og bygningsloven, en revisjon av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Ny revisjon av helhetlig ROS slutføres høsten 2020.

Kommunen har også en overordnet beredskapsplan som henger nøye sammen med ROS. Denne planen skal til enhver tid være oppdatert, og revideres derfor årlig. Kommunen har videre flere delplaner for beredskap. Delplanene for smittevern og pandemi har en gyldighet på fire år. Eksisterende delplaner ble vedtatt i 2018 og har en gyldighet ut 2022. En revidering av disse planene vil bli gjort i løpet av 2022.

Når helhetlig ROS revideres sendes denne på høring til relevante eksterne samarbeidsparter og premissleverandører som Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, politiet, Sykehuset i Telemark, Mattilsynet, nettselskap, nabokommuner og andre aktuelle aktører, som f.eks. industribedrifter. Det blir også sendt ut informasjon ved oppstart av revisjonsarbeidet, hvor det blir bedt om innspill knyttet til eksisterende plan og forslag til endringer. Flere av de nevnte organene vil også være viktige høringsinstanser ved utarbeiding av ny kommuneplan og nye kommunedelplaner. Dette vil fremgå av planprogram for arbeidet med de enkelte planer.

## 2.6. Muligheter – sosial bærekraft

Den overordnede utfordringen i kommune-Norge i årene fremover er å finne riktig balanse mellom sosial og økonomisk bærekraft. Grunnet lavere økonomisk vekst og demografiske endringer, vil ikke kommunen ha økonomisk rygggrad til å opprettholde dagens tjenestnivå, tjenesteinnretninger, samt kostnadsnivået dette medfører, i årene som kommer. Tydelige og målrettede prioriteringer må gjøres for å sikre at kommunens innbyggere også i fremtiden skal kunne motta gode velferdstilbud, og dermed oppnå den sosiale bærekraften som beskrives i FNs bærekraftsmål.

### Utdanning og oppvekst

Det arbeides bra og målrettet med å utvikle skolene i Skien og forbedre resultatene. Dette kan blant annet sees ved forbedrede resultater av grunnskolepoeng og ved økt gjennomføringsandel i videregående skole. Et fortsatt sterkt fokus på gode skoler og oppvekstforhold er ikke bare viktig for de direkte karakter- og gjennomføringsresultatene for Skiens-elevene, men også for den fremtidige utviklingen av kommunen. En god oppvekst og en god utdanning minsker farene for psykisk uhelse, fattigdom, sosialt og økonomisk utenforskap. Dette vil gagne både den enkelte elev så vel som kommunen.

Nye rammeplaner og læreplanverk vil føre til endringene som det vil ta tid å få fullt ut implementert. For at disse nye store planene skal implementeres godt, kreves det grundig og langsiktig arbeid i den enkelte barnehage og skole. Statlige midler til barnehage- og skoleutvikling deles nå ut i regionale og desentraliserte ordninger. Universitet og høyskoler samarbeider med fylkesmenn og omkringliggende kommuner for å tilby barnehage- og skolebasert kompetanseheving basert på konkrete utfordringsbilder.

### Helse

De største utfordringene, som følge av demografiske endringer i årene fremover, vil være innen helse- og velferdssektoren. Andel eldre, og dermed personer med behov for pleie- og omsorgstjenester, vil øke dramatisk. Utfordringene som ligger i dette må løses dels gjennom ny velferdsteknologi, dels gjennom rekruttering av flere og mer spesialiserte fagfolk. I tillegg vil det være viktig å være tydelig på hva man ønsker å prioritere, og hva man velger å prioritere ned.

Skien kommune vil i perioden fram mot 2035 ha behov for opp mot 1000 flere ansatte innen helse og omsorg. Med lav arbeidsledighet, lav arbeidsinnvandring og sterk konkurranse med andre kommuner som har behov for lignende kompetanse medfører dette utfordringer. Det vil derfor kreves systematiske og målrettede tiltak for å gjøre Skien kommune attraktiv som arbeidsgiver, og for å rekruttere tilstrekkelig faglig god kompetanse. I KS' arbeidsgiverstrategi mot 2020 pekes det på to hovedutfordringer for kommunesektoren:

- Evnen til å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere
- Evnen til utvikling og nyskaping

Skien har inngått et tett samarbeid med Universitetet i Sørøst-Norge og gjennom dette fått status som Universitetskommune. Samarbeidet skal blant annet bidra til å øke rekrutteringen av nyutdannet fagkompetanse, men også til å gjøre Skien til en foregangskommune innen innovasjon og velferdsteknologi. Utvikling og implementering av slik teknologi er viktig for at kommunen skal kunne tilby gode velferdstjenester i årene som kommer.

### Utenforskap og fattigdom

38 % av befolkningen i Skien mellom 15 og 74 er ikke sysselsatt. Dette er den enkle forklaringen på at det økonomiske utenforskapet og fattigdommen er høy – og økende – i Skien. Både av samfunnsøkonomiske og sosiale grunner ønsker kommunen å redusere antall familier og individer som i dag lever i lavinntektsfamilier.

Kommunen har i dag en lang rekke avhjelpende tiltak for å minske de negative effektene fattigdom har på dem som er i denne kategorien. Dette gjelder alt fra sosialhjelpsutbetalinger til kontingentkasse og utstyrssentral. Slike tiltak kan være til stor hjelp for dem som mottar dem, men de løser ikke de grunnleggende problemene som forårsaker fattigdommen. Framover vil kommunes økonomiske ressurser være begrenset, derfor er det viktig at de nevnte avhjelpende tiltakene er både målrettede og har dokumentert effekt.

I tillegg til å ha målrettede og effektive hjelpetiltak mot fattigdom, må kommunen jobbe med å begrense de grunnleggende årsakene til fattigdommen. Noen av årsakene, som rus, psykiatri og manglende integrering av innvandrere, er nevnt tidligere. Kommunen må fremover jobbe for å innhente nok og riktig kunnskap om disse og andre årsaker. Deretter kan denne kunnskapen legges til grunn for videre arbeid med å redusere fattigdommen. I dette arbeidet bør kommunen våge å tenke nytt og modig, og utfordre eksisterende holdninger og handlemåter.

Fattigdom er ikke bare et økende problem for Skien kommune, men må sees i sammenheng med en parallell utvikling i resten av Norge. Riktignok er problemet større for Skien enn for landsgjennomsnittet, men trenden er tilnærmet den samme. Dette tilsier at økningen av fattigdomsproblemet er et system-/samfunnsproblem som må tas tak i på nasjonalt hold. Samtidig som Skien jobber med å utfordre sine egne fattigdomsproblem, kan det være nyttig å jobbe i nettverk med nasjonale myndigheter, regionale myndigheter og andre kommuner for å finne innovative og grunnleggende tiltak for fattigdomsbekjempelse på nasjonalt og regionalt nivå.

## 2.7. Planbehov – sosial bærekraft

Kommunen har i dag en rekke planer som omhandler deler av fattigdomsutfordringen. Dette gjelder blant annet *Kommunedelplan for integrering*, *Alkoholpolitisk handlingsplan* og *Strategisk temaplan*, *Bekjempelse av fattigdom* og *Boligsosial handlingsplan*. Noen av disse planene er foreldet, noen bør utgå, mens andre har behov for revisjon. Men i stedet for å revidere disse planene hver for seg, bør alle planer som omhandler utenforskap og fattigdom, samles i en ny *Kommunedelplan for inkludering og deltakelse*. Planen bør ha en bred tilnærming til tematikken og også omhandle inkludering av, og deltakelse for personer med funksjonsevne, eldre og andre marginaliserte grupper. Arbeidet med denne planen bør imidlertid utsettes til arbeidet med *Kommuneplanens samfunnsdel* er ferdig. Denne vil legge overordnede føringer for arbeidet med *Kommunedelplan for inkludering og deltakelse*.

Arbeidet med å revidere *Kommunedelplan for kultur, idrett og friluftsliv* er godt i gang. Kultur og aktivitet er viktig både for folkehelse og samfunnsdeltakelse, og kan derfor også være viktige bidragsyttere for bekjempelse av fattigdom og utenforskap.

En annen viktig plan for kommunens sosiale bærekraft er Strategisk plan for oppvekst. Strategisk plan for oppvekst rulleres i perioden i tråd med fagfornyelsens satsing på tverrfaglige temaer, økt fokus på lek i 1.–4. trinn og et sterkere fokus på praktiske og estetiske fag i hele grunnskolen.

Strategisk plan for oppvekst ses i sammenheng med ny kommunedelplan for inkludering og deltakelse. Rullering av strategisk plan for oppvekst vil gjennomføres i 2022/2023.

Årsaken til at rulleringen først bør skje i er at arbeidet med kommuneplanens samfunns- og arealdel først ferdigstilles høsten 2022. Denne vil legge viktige føringer for alle andre planer, blant annet Strategisk plan for Oppvekst.

I dag har kommunen en *Kommunedelplan for helse og omsorg*. I stedet for å revidere planen i sin nåværende form, bør denne planen omgjøres til en strategisk plan for helse og omsorg. Denne planen vil være spesielt viktig for å sørge for bærekraftige tjenestetilbud til eldre og syke i kommunen.

Nav har i dag en strategisk plan for sin virksomhet. Denne er imidlertid ikke inkludert i kommunens samlede planstruktur. Dette bør endres. Navs strategiske plan skal revideres i inneværende bystyreperiode og planen må forankres i kommuneplanens samfunnsdel. Denne planen vil være viktig for inkluderingsarbeidet i kommunen.

# 3.

# MILJØBÆREKRAFT

Miljøbærekraft handler om å ta vare på kloden og dens økosystemer, naturmangfoldet og klimaet. Mennesket og våre samfunn er avhengige av å utnytte ressursene som kloden gir oss for å skape utviklingsmuligheter og sosial bærekraft. Vi er samtidig avhengige av – og forpliktet til – å ikke bruke mer av klodens ressurser enn det kloden tåler.

Vi har et ansvar for at fremtidige generasjoner også kan utvikle seg og høste av klodens ressurser. Dette ansvaret må vi som kommune ta på det lokale, så vel som på det globale nivå.



## 3.1. Klimaendringer

I 2018 vedtok Skien og Porsgrunn kommuner en felles Kommunedelplan for klima og energi. I denne planen satte man blant annet som mål å redusere klimafotavtrykket<sup>18</sup> til kommunene med 15 % innen 2020 og 30 % innen 2025. Samtidig satte man som mål å redusere de geografiske utslippene<sup>19</sup> med 20 % innen 2020 og 35 % innen 2025.

Arbeidet med å nå disse målene er konkretisert og operasjonalisert gjennom et eget klimahandlingsprogram som også ble vedtatt i 2018.

For å understreke den alvorlige situasjonen verdens klima og miljø befinner seg i, gjorde Skien bystyre et vedtak om at verden befinner seg i en *klimakrise* og at "Skien vil ta sin del av ansvaret for å møte de klima- og miljøutfordringer vi globalt står overfor". Bystyret vedtok også kutt i CO<sub>2</sub>-utslipp på 60 % innen 2030<sup>20</sup>.

I 2018 hadde Skien kommune (organisasjonen) et klimafotavtrykk på 44,5 kt (kilotonn) CO<sub>2</sub>. Dette er tilnærmet likt utslippene i både 2017 og 2016, men en nedgang på nesten 2 kt fra 2015. Det ser utfordrende ut for kommunen å nå målet sitt om 15 % kutt i klimafotavtrykket innen 2020. Klimabudsjett blir derfor et viktig verktøy for å klare et kutt på 60 % innen 2030.

Hovedkategori	2015	2016	2017	2018
Forbruksvarer	7 672	8 041	8 076	7 094
Reise og transport	6 794	5 458	5 370	5 960
Energi	9 931	6 562	6 154	6 546
Bygg og infrastruktur	13 873	14 147	15 107	14 301
Kjøp av tjenester	9 815	10 018	10 188	10 564
<b>Sum</b>	<b>48 085</b>	<b>44 226</b>	<b>44 895</b>	<b>44 465</b>

**Utslipp i perioden 2015 til 2018.** Kilde: Asplan Viak.

CO<sub>2</sub>-utslippene fra bygg og infrastruktur er høyest med 14,3 kt CO<sub>2</sub>e., men også alle andre hovedkategorier har betydelig bidrag fra nær 6 kt CO<sub>2</sub>e (transport og reise) opp til kjøp av tjenester (10,6 kt CO<sub>2</sub>e.)

Skien kommune har et lavere klimafotavtrykk sammenlignet med snitt fra tilsvarende kommuner (se figur på neste side). Skien anses å være blant de kommuner som har lavest klimafotavtrykk per innbygger som følge av kommunal tjenesteproduksjon.

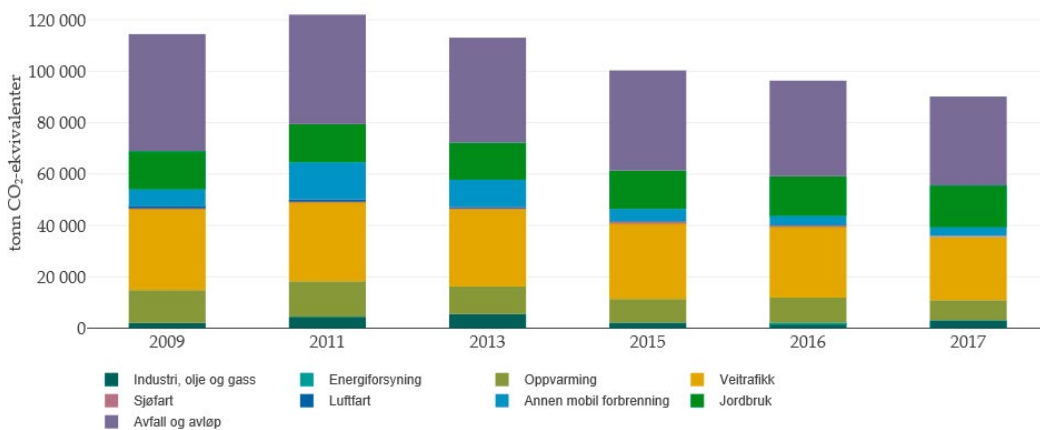
Det overordnede målet i kommunedelplan for klima og energi (KEP) sier at klimafotavtrykket til Skien kommune skal reduseres med 15 % innen 2020 sett i forhold til 2015 nivået. Ved utløpet av 2018 er denne reduksjonen på 8 %.

18 Et klimafotavtrykk for et geografisk avgrenset område omfatter alle direkte og indirekte utslipp som forårsakes av forbruk innenfor grensene til området.

19 Geografiske utslipp for et geografisk avgrenset område (Skien kommune) er de utslippene som fysisk skjer innenfor de geografiske grensene. Direkte utslipp for en virksomhet er utslipp som er en direkte konsekvens av aktiviteter i virksomheten

20 Det er behov for å klargjøre nærmere hvilke år man vil benytte som referanseår. Videre må det klargjøres hvorvidt man her sikter til kutt i klimafotavtrykket eller de direkte geografiske utslippene.

De direkte geografiske utslippene som skjer innenfor kommunens grenser har gått ned med 11 % fra 2015 til 2017. Dersom denne trenden fortsetter ser det ut til at det kan være mulig å nå utslippsmålet om kutt i direkte klimagassutslipp på 20 % innen 2020. Tabellen under viser direkte geografiske utslippe i Skien kommune, fordelt på sektorer. I følge tabellen er de største sektorene vegtrafikk, avfall og avløp. Den sistnevnte sektoren forklares med utslipp fra gamle deponier og søppelfyllinger. Reduksjon i utslipp har vært størst i sektorene *veitrafikk* og *oppvarming*. Størst økning har det vært i sektorene *jordbruk* og *industri, olje og gass*.



Direkte utslipp Skien kommune perioden 2009 til 2017. Kilde Miljødirektoratet.

## Klimatilpasning

Eksisterende og kommende klimaendringer vil føre til hyppigere og mer dramatiske forekomster av ekstremvær som igjen vil skape utfordringer for kommunen. Stormflo i fjorden og havnivåstigning, flom i vassdragene og lokale flommer i tettbygde områder (byflommer) skaper alle problemer for drenering av bygninger og veger. Byflommer forårsakes vanligvis av styrtregn om sommeren. I noen områder er faren for kjelleroversvømmelse for stor. De fleste kjelleroversvømmelsene skjer i områder der avløpsnettet er bygget etter fellessystemet.

Prognosene for klimaendring viser at det er økt fare for intenst regn om sommeren. Det kupert terrenget gjør Skien mindre sårbar for byflommer enn mange andre norske byer. Mange områder i byen er likevel ikke godt nok forberedt for mer intenst regn om sommeren. De kommunale avløpsanleggene kan ikke løse «vannproblemene» for bygninger og veger som er utsatt for stormflo og havnivåstigning i fjorden eller for flom i vassdragene.

Kommunedelplan for klima og energi med tilhørende Klimahandlingsprogram sier bl.a. at:

- Skien kommune skal være robuste til å møte klimaendringer innen 2050.
- Kommunen skal legge klimatilpasning til grunn for alle kommunale arealplaner og byggesaker.
- Kommunen skal oppfordre utbyggere til å bruke Blågrønn faktor (BGF)<sup>21</sup> i større utbyggingsprosjekter, og skal vurdere å bruke BGF i større kommunale prosjekter.

<sup>21</sup> Blågrønn faktor (BGF) er et verktøy som skal bidra til å gi grøntområder og uterom høyere status i planprosesser. (<https://www.klimatilpasning.no/veiledere/blagrønn-faktor/>)



Skien kommune har generelle retningslinjer for håndtering av overvann både i sin kommunedelplan for vann og avløp (kapittel 12) og kommuneplanens arealdel (kapittel 16). Disse blir videreført i reguleringsplaner og byggesaker. En administrativ tverrfaglig koordineringsgruppe har fått mandat til å utarbeide en blågrønn standard og praksis som er tilpasset Skien kommune og de klimautfordringer som vi bør regner med. For Skien sentrum vil det utarbeides en helhetlig skybrudds- og tiltaksplan for hele nedbørfeltet som omfavner sentrumsområdet.

Nye retningslinjer, dimensjonering og krav for åpne løsninger for overvannshåndtering og dermed tilrettelegging for blågrønn struktur i byen vår vil bli viktige tema ved rullering av Kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Skien sentrum.

## 3.2. Samferdsel

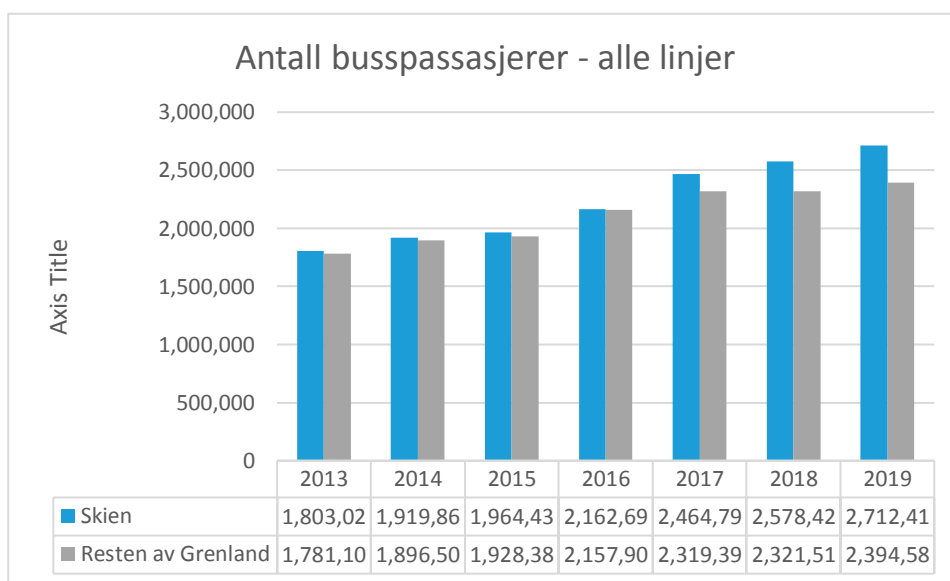
Skien innbyggere har generelt sett god mobilitet. Sammenliknet med andre byer av lik størrelse er det enkelt å komme seg rundt, og det er relativt lite kø på veinettet. Kapasitetsutfordringene i veinettet er særlig knyttet til næringslivets behov, og i rushtiden morgen og ettermiddag. Skien har et godt utviklet kollektivtilbud sammenliknet med andre byer på samme størrelse, som følge av felles bussatsing i Grenland.

I den siste reisevaneundersøkelsen for Grenland i 2018, ble ikke tallene brutt ned på de enkelte kommunene. De nyeste tallene for Skien er fra undersøkelsen i 2013/-14.

Tallene fra 2018 viser at Grenland har økt sin sykkelandel til 6 %. Det er bare Nord-Jæren av de andre store byområdene som har større andel.

Utviklingen i personbiltrafikk var svakt voksende eller tilnærmet flat før oppstarten av bominnkreving i oktober 2016. Fram til 2019 har det vært en nedgang på 3,5 prosent. Reduksjonen har vært mindre det siste året enn årene før. Dette er i tråd med erfaringer fra andre bypakker, der en ser at bompengeneinnkrevningens avvisningseffekt avtar med tiden. Grenland har også en høy andel korte reiser med bil.

Det har vært en stor vekst i antall kollektivreiser i Skien og Grenland siden 2013. Passasjerstatistikken viser at det har vært en vekst i antall reiser på 4,4 % i 2019. Veksten har sammenheng med oppstart av satsingen «bussløftet» i januar 2014, da det ble innført 10-minutters frekvens på metrolinjene i rush, og takstene for periodekortet ble halvert. Oppstart av bominnkrevning i oktober 2016 forsterket denne veksten. Etter åpning av Eidangerparsellen høsten 2018 har antall reiser til/fra Skien stasjon økt med 86 %. I snitt per måned utgjør dette 8300 reiser. Siden høsten 2019 har antallet reiser økt ytterligere 14 %.



Sykkelandelen i Grenland har økt med 2 % fra reisevaneundersøkelsen i 2013/-14 til den siste i 2018. Skolene i Skien har en sykkelandel på opp mot 70 prosent på øvre trinn på barneskolene, og over 50 % på ungdomsskolene. Andelen gående gikk litt ned fra 2013/-14, og ligger på ca. 16 % i Grenland.

Boliger og funksjoner i Grenland ligger til dels spredt, og gir et større transportbehov enn tilfellet ville vært hvis de var mer samlet. Tilgjengelighet med bil er så god at den som oftest utkonkurrerer alternativene. Dette gir utfordringer når det gjelder å redusere biltransporten, og å skape et attraktivt og levende bysentrum.

Det er et stort fortettpotensiale for boliger og kontorer i Skien sentrum og langs elva mellom Skien og Porsgrunn. Det er store muligheter for å lokalisere ny bebyggelse slik at flere får mulighet til å velge kollektivtrafikk, sykkel eller gange, og å bringe flere folk til byen gjennom flere kontorarbeidsplasser i sentrum.

Etter fylkessammenslåingen er Skien regionhovedstad, og Grenland er det største knutepunktet mellom Oslo og Kristiansand. Det er et stort potensial for utvikling av Skien som knutepunkt, både for økt togtransport og eiendomsutvikling.

Etablering av datalagringscenter på Gromstul utfordrer eksisterende planer og tanker om hvordan hovedtransportsystemet skal løses. Samtidig gir dette muligheter for nye løsninger, og en tydelig satsing på transportkorridorene som vil kunne løse de nye behovene. Ny rv36 fra Skyggstein til E18 er et nøkkelprosjekt for å løse transportutfordringene i kommunen, og må prioriteres inn i neste Nasjonal transportplan 2022–2033.

Satsing på tog i Grenland har kommet høyere opp på den kommunale og regionale dagsorden den siste tiden. Kommunen jobber strategisk og vil satse mye på jernbane fremover, blant annet gjennom regulering av togstopp i fjell ved Landmannstorget og arbeid for billettsamarbeid mellom buss og tog i byvekstavtalen.

En byvekstavtale for Grenland vil gi friske midler til gjennomføring av nye prosjekter og tiltak. Avtalen gir samtidig en direkte dialog med staten og mulighet for å diskutere og påvirke prosjekter for statlig infrastruktur som togstopp i sentrum og rv36.

### 3.3. Natur- og arts mangfold

I Skien kommune er det over lengre tid gjort en jobb med kartlegging av biologisk mangfold. Denne kartleggingen er lagt inn i naturbasen til Miljødirektoratet. Kartleggingen er hovedsakelig knyttet opp til de bynære områdene der man kan forvente størst utbyggingstrykk. Det er imidlertid behov for å vurdere ytterligere kartlegging/kvalitetssikring av naturmangfoldet i kommunen. Dette gjelder både rødliste-arter, rødlistede naturtyper og ikke minst kartlegging av uønskede arter.

Sistnevnte er arter som enten er innført fra andre land, eller som har spredd seg fra hager og lignende. Felles for disse er at de vil kunne utkonkurrere og fortrenge stedegne arter, og noen vil også kunne ha store økonomiske konsekvenser for landbruksnæringen. Et eksempel på dette er hønsehirse.

Klimaendringene gjør at arter som tidligere ikke klarte å overleve i vårt kalde klima nå overlever og sprer seg raskt. Dette gjelder et stort antall arter. Det er viktig å identifisere de artene som medfører størst negative konsekvenser og forsøke å bekjempe disse. Dette vil kreve både kunnskap og personellmessige ressurser. Hvordan slik bekjempelse gjøres, er i mange tilfeller nærmere beskrevet i egne faktaark. Det er viktig å få gode rutiner, slik at uønskede arter ikke spres gjennom frøbanker i jord som flyttes fra et område til et annet. Kartlegging av de mest alvorlige artene og iverksettelse av bekjempelsestiltak er en viktig del av kommunens ivaretagelse av naturmangfoldet.

Det er også viktig å ivareta arter som er i sterk nedgang, som det er mulighet for å hjelpe gjennom tiltak. Et godt eksempel på dette er vipe som hekker i kulturlandskapet. Arten er truet i våre områder, men med kartlegging og endrede driftsmetoder i landbruket kan det være mulig å snu denne utviklingen.

Kartlegging av sensitive arter som rovfugl er også en utfordring. Per i dag er det miljøvern sjefen som har data fra kartleggingen. Dataene er sensitive og kan derfor ikke ligge som åpen informasjon. Det er imidlertid viktig at informasjonen i disse dataene er tilgjengelig, og blir benyttet i forhold til behandling av plan- og utbyggingssaker. Gode rutiner for deling av nødvendig informasjon og hensiktsmessighet i forhold til hvem som har tilgang til hvilke data, må nøye vurderes.

Skien kommune er heldig som har et anadromt laksefiskførende vassdrag som renner gjennom kommunen. Det er svært viktig at kommunen tar forvalteransvaret for vassdraget alvorlig, og at det ikke iverksettes tiltak som reduserer laksefiskenes mulighet for å vandre opp i vassdraget, gyte og vandre ut som smolt. Disse forholdene må ivaretas i plan- og byggesaker. I tillegg må det gjennomføres oppsyn for å redusere ulovlig fangst som kan ha negative effekter på populasjonen. Dette gjelder både i og utenfor den ordinære fiskesesongen. En konstant trussel for laksebestanden er lakseparasitten gyrodactylus salaris. Denne finnes allerede i Drammensvassdraget og det er svært viktig at denne ikke spres til Skiensvassdraget. Her er det viktig å ha operative desinfeksjonsstasjoner hvor folk kan desinifisere utstyret sitt før de starter fisket.

I byen og bynære områder er det mange grønne lunger. Ivaretagelse av disse er viktig både med tanke på det biologiske mangfoldet og med tanke på de rekreasjons- og grøntfunksjoner de utgjør. Slike områder er også viktig for å fordøye store nedbørsmengder og ivareta flomveier. Ivaretagelse av grønne kantsoner ned mot vassdrag er svært viktig i den sammenhengen.

Forekomst av insekter er svært viktig for å pollinere planter, og disse er av avgjørende betydning for verdens matvareproduksjon. Forekomsten av pollinerende insekter som bier er på verdensbasis inne i en foruroligende nedgang. Det er derfor viktig at man ivaretar leveområde for slike arter i bymiljøet, og sørger for «grønne korridorer» for at slike arter kan spre seg. Der det er mulig, bør grønne monokulturer som gress-sletter og plener transformeres til blomsterenger, noe kommunens parkavdeling allerede er i gang med.

## 3.4. Lokal forurensning

I Skien er det kartlagt noen gamle deponier. Disse er ivaretatt gjennom Miljødirektoratets grunnforurensningsdatabase. Gjennom dette har kommunen skaffet seg kontroll – og oversikt – over problematikken rundt disse deponiene.

Ved jevne mellomrom dukker det imidlertid opp «gamle synder» når det gjennomføres gravearbeider. I tilfeller der det er mistanke om forurensning i grunnen er det viktig at det gjennomføres gode kartlegginger av utbredelsen av forurensningen og at det utarbeides gode tiltaksplaner for ivaretagelse av forurensningen. Dette har kommunens kommunaltekniske avdeling, og plan- og byggesaksenheter gode rutiner på.

Jevnlig oppdages det også både nye og gamle avfallsfyllinger, samt at det dukker opp forsøpling som kan medføre store lokale negative effekter på fauna. Det er derfor viktig å ha gode rutiner på rask opprydding av slik forsøpling når man får melding om det. Normalt følges forsøplingssaker opp via forurensningsloven – det vil si at den som forsøpler får ansvaret for å rydde opp. I enkelte tilfeller kan kravet også gå på grunneier. Ansvaret for oppfølging etter forurensningsloven ligger hos kommunens byggesaksenhet. I noen tilfeller er det ikke mulig eller hensiktsmessig å få tak i forsøpler, noe som medfører at kommunen blir ansvarlig for kostnaden ved opprydding. Det må derfor settes av midler til dette. Delegering av ansvar og utarbeiding av rutiner må etableres for slikt oppryddingsarbeid.

Uønskede skadelige planter vil avgi frø som bidrar til mulig *biologisk forurensning* av jordmasser. Slik type forurensning bør også følges opp på samme måte som kjemisk forurensning, men det er helt klart at det er noen metodiske utfordringer vedrørende både kartlegging og utforming av prosedyrer.

I Grenland er det gode rutiner for måling av luftkvalitet. Det foreligger også en tiltaksplan dersom det viser seg at luftkvaliteten blir dårlig. Kilde til dårlig luftkvalitet er i hovedsak svevestøv fra veitrafikk. Det er gode retningslinjer for hva man skal gjøre dersom målinger tyder på at det vil bli økt luftforurensning i en periode. I slike tilfeller kan det være effektivt å iverksette tiltak som soping/spyling av vei og eventuelt iverksette salting med løsningsmiddel som binder svevestøvet. Målinger og behovsvarsling for tiltak gjøres av miljørettet helsevern. Stort sett viser målinger at luftkvaliteten i kommunen er god.

Store deler av Frierfjorden er en del av Skien kommune. Fjorden har vært svært forurenset, først og fremst på grunn av miljøgifter som tidligere er sluppet ut av industrien. I dag er utslippene langt lavere, men gamle utslipp finnes fortsatt i store mengder i fjordens bunnsedimenter. I tillegg er fjorden også utsatt for lokal forsøpling som båtvrak, plast og lokale mindre industriutslipp. Kommunen jobber aktivt for å hindre utslipp og rydde opp når det oppdages båtvrak og annen lokal forsøpling.

Miljødirektoratet arbeider i disse dager med en *Helhetlig plan for Oslofjorden*. Et av de foreslåtte tiltakene i denne overordnede regionale planen, er at det utarbeides en egen plan for rensing og forvaltning av Frierfjorden. Dette kan være et viktig og nyttig tiltak som kan bidra til at gamle miljøsynder rykkes opp i, nye synder unngås, og områdene i og rundt fjorden igjen kan forvaltes på en måte som gjør den miljømessig bærekraftig. En god forvaltning av arealene vil også kunne bidra til å gjøre denne delen av kommunen mer attraktiv og tilrettelagt for rekreasjon og aktivitet som bidrar til økt folkehelse og livskvalitet. Skien kommune ønsker derfor forslaget om en egen plan for forvaltning av Frierfjorden velkommen. Kommunen avventer initiativ fra Miljødirektoratet for oppstart av et slikt planarbeid.

## 3.5. Muligheter – miljøbærekraft

Med bakgrunn i resultatene fra klimagassregnskapet bør kommunen ha følgende fokus fremover:

1. Bygg + energi er en betydelig del av klimafotavtrykk. Fokus på reduksjoner opprettholdes for å fortsette den gode utviklingen.
2. Matvarer er en viktig del av forbruksvarer. Fokus på mat med lavt klimafotavtrykk og matsvinn er viktig.
3. Transportbidrag er på vei opp. Her må det fokuseres på innfasing av nullutslippskjøretøy og å stille miljøkrav til underleverandører.
4. En viktig del av klimabidraget er innkjøp av tjenester. Her bør kommunen etterspørre klimaregnskap og miljøstyringsverktøy når innkjøpskontrakter for tjenester inngås.

En byvekstavtale vil ha stor betydning for å få finansiert store samferdselsprosjekter på bane og vei. Disse er vesentlige for å videreutvikle Skien som regionhovedstad og transportmessig knutepunkt, og samtidig redusere klimagassutslipp og lokal luftforurensning.

Landbruksnæringen har satt seg høye mål om å bli en karbonnøytral næring innen 2030. Det er viktig at kommunen aktivt bidrar til at målene om et klimavennlig landbruk kan innfris.

## 3.6. Planbehov – miljøbærekraft

En ny kommuneplan, med en samfunnsdel som tar klimatrusselen på alvor, og en arealdel som tilrettelegger for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling, vil være viktig for å ivareta kommunens, og klodens, miljøbærekraft.

Den foreliggende kommunedelplanen for klima og energi gjelder fra 2018 til 2025. Det bør vurderes om det er behov for å revidere planen før 2025. Klimahandlingsprogrammet har tiltak som skal gjennomføres for å nå målene i kommunedelplanen og det foreligger politisk vedtak på at dette dokumentet skal revideres årlig.

Mange hensyn knyttet til naturmangfold kan ivaretas gjennom kommunens arealplaner. Det bør imidlertid utarbeides en egen tematisk plan for bevaring av naturmangfold. Gjennom dette vil kommunen få mer helhetlig oversikt over hvordan naturmangfoldet kan ivaretas.

Planleggingsløpet for større samferdselsprosjekter tar som regel utgangspunkt i overordnede konsepter, i form av konseptvalgutredning eller strategiske utredninger. De tas videre gjennom en kommunedelplan og reguleringsplan. Transporten til og fra et datasenter på Gromstul må avklares gjennom videre utredninger av hva som vil være mest aktuelt å gjøre som del av revisjonen av kommuneplanens arealdel. Endringer i hovedveisystemet får fort konsekvenser for gatebruken i Skien sentrum og vice versa. Utredninger av et framtidig veisystem vil derfor med stor sannsynlighet gi behov for endringer, både i kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen for sentrum.

## 4.

# LANGSIKTIG AREALBRUK

Plan- og bygningsloven peker på at kommuneplanens arealdel er et viktig virkemiddel for å nå samfunnspolitiske mål. Den kommunale planstrategien skal inneholde en arealstrategi som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

En viktig hensikt med arealdelen er å samordne areal- og transportutviklingen. Slik får byområder som Grenland en høy arealutnyttelse, effektive og miljøvennlige transportløsninger og samtidig skjermet viktige landbruks-, natur- og friluftsområder fra utbygging og annen ødeleggelse.

Den langsiktige arealbruken kan ikke lenger løses på kommunenivå, og fylker og regioner har etter hvert fått regionale areal- og transportplaner. Grenlandsområdet fikk sin i 2014 (ATP Grenland) og det finnes en for resten av tidligere Telemark fylke og en for Vestfold fylke. ATP Grenland har som mål å skape befolkningsvekst, næringsutvikling og bærekraftige areal- og transportløsninger. Planen har bestemmelser og retningslinjer som skal gi en høyere tetthet av beboere og arbeidsplasser, og styre handelen til sentrum og visse handelsområder.



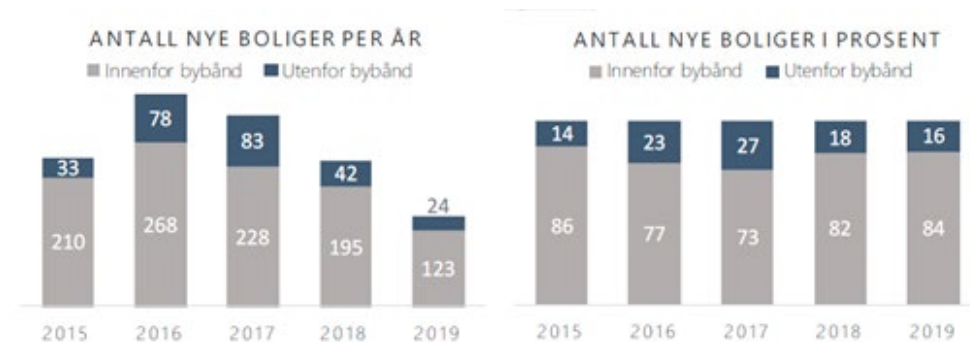
## 4.1. Status og utviklingstrekk

I Norge, som i mange andre land, forventes tendensen mot en stadig mer sentralisert bosettingsstruktur å fortsette. Omtrent 80 % av landets innbyggere bor i byer og tettsteder. I by- og tettstedssentrene er tettheten mer enn det dobbelte av hva den er i tettstedet forøvrig. Arealdelens mål om en befolkningsvekst på landsgjennomsnittet har ikke blitt oppnådd i planperioden så langt. Veksten i sentrum har vært omtrent ti ganger så høy som for kommune for øvrig.

Befolkningsutvikling siste fem år (gjennomsnitt pr år):

Kommunen	Sentrum
0,4 % pr år	4 % pr år

Befolknings sammensetning og alder vil påvirke boligbehovet framover. Økningen i andelen eldre og flere enpersonshusholdninger gir økt behov for små boliger, som leiligheter. Arealdelen fikk i 2015 en retningslinje om at minimum 80 prosent av nye boliger skal bygges innenfor et sammenhengende bybånd mellom Skien og Porsgrunn. Status for årene 2015–19 er et gjennomsnitt på 80 % innenfor bybåndet. De årene hvor andelen har vært under 80 %, kan dette forklares med gjennomføring av reguleringsplaner nord for bybåndet som var godkjent før 80/20-regelen ble innført.



I bysentrum foregår en konsentrasjon av bosatte og arbeidsplasser gjennom fortetting og transformering av områder og bebyggelse. Økende tetthet av beboere og arbeidsplasser gir økt grunnlag for kollektivtransport. Fortettingen i bysentrum er en del av en knutepunktutvikling hvor effektiv kollektivtransport er et mål. Et nytt togstopp i sentrum vil øke attraktiviteten for bolig- og næringsetablering. En fortettingsstudie for sentrum er i slutfasen, og vil gi et bilde av potensialet for mer bebyggelse. Den vil være et godt grunnlag for å gjøre den gjeldende sentrumsplanen robust nok for videre fortetting og knutepunktutvikling.

Skien har små reserver av næringsareal som kan tas i bruk på kort sikt. Googles etablering i Skien vil gi ringvirkninger og ytterligere øke behovet for næringsarealer. Næringsarealer trenger god transporttilkobling, og nye transportårer virker ofte som en magnet for næringsetableringer. En hovedoppgave i arealdelen er å samordne disse to formålene, slik at næringsarealene blir attraktive og transportbehovet blir minst mulig.



Grenlandskommunene og fylkeskommunen fikk utarbeidet en strategi for næringsarealer i 2017. Sykehusområdet og datasenter på Gromstul er utpekt som satsingsområder i Skien. I tillegg skal alle kommunene sikre egne arealer til små og mellomstore bedrifter.

I ATP Grenland og arealdelen er handelsarealene differensiert mellom områdene Kjørbekk, Herkules og bysentrum. Avhengig av størrelsen på handelsetableringen kan utviklerne velge mellom disse tre områdene. Det fører til at Kjørbekk får butikkene med store varevolum, Herkules får kjede- og de typiske senterbutikkene, mens spesialbutikkene i stor grad velger sentrum. Butikkhandelen er i en generell tilbakegang, både i bysentrum og utenfor. En del av forklaringen er økt netthandel. Omsetning innenfor tjenesteyting som bevertning, helse og velvære har derimot hatt en økning i sentrumsområdene de siste årene. Økning innenfor tjenesteyting synes å øke mest i byer med attraktive byrom, vannfront, høy bygningsmessig kvalitet og høy andel turister og /eller studenter.

De viktigste landbruksområdene i kommunen ligger nær byområdene. Dette er med på å skape press på jordbruksarealene.

Dyrkingsarealet per innbygger i Norge har gått ned og det samme har skjedd med selvforsyningsgraden. Mye av den beste dyrkingsjorda ligger der hvor utbyggingspresset er størst. Omdisponeringen av landbruksareal følger ønsket utvikling, og har i snitt gått ned i perioden 2015–18. Tabellen viser omdisponering av dyrket/dyrkbar jord til andre formål enn landbruk for perioden (i dekar):

2015	2016	2017	2018
67	34	15,6	18

Jordvernet må ivaretas gjennom en langsiktig og konsekvent arealforvaltning med mål om å unngå nedbygging av matjord i våre kommuner. Landbruket har også stor betydning for kommunenes befolkning for øvrig. Landbruket har gjennom generasjoner skapt et kulturlandskap som folk verdsetter og føler tilhørighet til. Det er viktig å legge til rette for en bruk av skog og kulturlandskapet som ivaretar hensynet til både næringsutøvelse, rekreasjon og miljøverdier.

Landbruksplan for Porsgrunn og Skien ble vedtatt i 2016. Dette var etter at kommuneplanens arealdel ble vedtatt. Ved rullering av kommuneplanens arealdel vil strategiene for vern av jordbruksarealer nå bli innarbeidet i den nye planen.

Ambisjonen er at all planlegging, forvaltning og bruk av arealressursene i Skien kommune skal ha som mål å oppfylle 0-visjonen for nedbygging av matjord, samt ivareta kulturlandskapets kvaliteter.

Den bynære grønnstrukturen, i form av de store sammenhengende kulturlandskapene som ligger inntil bybåndet og friområdene innenfor dette, får en stadig viktigere rolle etter hvert som fortettingen øker. Arbeidet med å knytte ulike grøntområder sammen med et tursystem er en viktig strategi for å gjøre dem mer tilgjengelige. Arbeidet vil også gi mulighet for et omfattende og sammenhengende turveysystem fra sentrum ut i marka. Grenland friluftsråd skal i årene framover jobbe med kartlegging av ferdselsårer og gjennomføring av tiltak i Grenland.

## 4.2. Muligheter – langsiktig arealbruk

Befolkningsvekst kan ses på som et uttrykk for hvor attraktiv en by eller region er. Det er ønskelig med et bredt tilfang av innflyttere. Det kan være opprinnelige innbyggere som har flyttet ut for å ta utdanning/jobbb og det kan være andre som i utgangspunktet ikke har noen tilknytning til regionen.

For å få en større befolkningsvekst må det være en vekst i arbeidsplasser. Det er avgjørende at byene framover klarer å tiltrekke seg kunnskapsbaserte virksomheter og innbyggere med høyere og relevant kompetanse. Kunnskapsnæringer, både offentlige og private ønsker i stadig større grad å lokalisere seg i bysentrum. Det er viktig at planmyndighetene også legger godt til rette for dette. Arealplanene må gjennom knutepunktutvikling og utvikling av arealbruk generelt, ha næringsetablering i sentrum som siktemål.

I byområdet i Grenland er de største transportutfordringene framkommelighet for næringstransport og kollektivtransport, og å endre konkurranseforholdet mellom bil og miljøvennlige transportformer. Tettheten i regionen må fortsatt økes for å heve andelen miljøvennlig transport. Reisevanene henger sammen med bosettingsmønsteret og en relativt raus tilgjengelighet til parkeringsplasser som har lave avgifter sammenlignet med andre byområder. Gjeldende areal- og transportplan og kommunens egen arealdel gir en utviklingsretning, som sammen med sentrumsatsing og bypakke/byvekstavtale, gir Skien gode muligheter til å oppnå ønsket vekst i arbeidsplasser og befolkning.

Statens satsing på byområdene skjer i hovedsak innenfor rammene av byvekstavtaler. Byområdet Grenland er i en unik posisjon ved å være ett av ni prioriterte byområder i gjeldende nasjonal transportplan (NTP 2018-2029) som kan få en slik avtale. En byvekstavtale omhandler både areal- og transporttiltak og vil innebære ekstra statlige tilskudd til satsing på kollektivtransport, gange, sykkel og bærekraftig arealutvikling. En ny bypakke vil inngå i en eventuell byvekstavtale. I 2019 vedtok de fire Grenlandskommunene og fylkeskommunen et felles mandat for forhandlinger om byvekstavtale med staten. Som oppfølging av politisk vedtatt mandat for forhandlinger om byvekstavtale i Grenland (2019) er det nå satt i gang arbeid med å oppdatere kunnskapsgrunnlaget for flere sentrale tema som omfattes av ATP Grenland. Partene i fellesskap skal utforme en revidert bystrategi for byutvikling og transport, som vil danne grunnlag for å revidere ATP Grenland senere. Kommunen må stille ressurser til arbeidet med revisjon av temastrategiene i Bystrategi Grenland og areal- og transportplanen.

Siden ATP og de to kommunale arealplanene ble vedtatt har Skien blitt regionhovedstad i et nytt og større fylke, Google har kjøpt store næringsarealer og det er behov for tydelige plangrep når det gjelder knutepunktutvikling, jernbane og hovedveisystem. Dette gir grunnlag for å se areal- og transportstrukturen samlet både på regionalt og kommunalt nivå. I den sammenheng vil det være behov for å revidere både kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for sentrum. Kommende revisjon av ATP Grenland er et viktig ledd i å få en samlet og helhetlig areal- og transportutvikling i regionen.

# 5. EKSTERNE PLANER, FØRINGER OG FORANKRINGER

Plan og bygningsloven, andre del, tydeliggjør hva slags planer og strategier som skal utarbeides på de ulike politiske nivåene. Kapittel 10 i loven tar spesielt for seg kommunens ansvar for å utvikle og vedta en planstrategi. Ifølge loven skal en slik planstrategi vedtas av alle nyvalgte by- og kommunestyre. Frist for vedtak er et år etter konstituering.

Ifølge lovens § 10-1, bør planstrategien omfatte «en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.»

Videre legges det opp til at planstrategien skal forankres i – og samkjøres med – regionale planer. Dette gjøres blant annet ved at kommunen innhenter synspunkt fra relevante statlige organer, fylkeskommune og nabo-kommuner. Loven krever også at det vurderes i hvor stor grad det bør legges til rette for innbyggermedvirkning.



### Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

I forkant av hvert lokalvalg og medfølgende konstituering av nye kommunestyre, legger regjeringen frem et dokument med nasjonale forventninger til regionale og kommunale planprosesser for neste fireårsperiode. Denne periodens dokument ble vedtatt 14.mai 2019, og har navnet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.

Dokumentet legger til grunn at vi som nasjon står overfor fire hovedutfordringer, utfordringer som skal legges til grunn for kommunal planlegging. Utfordringene er

- å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- å skape et økologisk bærekraftig samfunn – klimapolitikk og ressursforvaltning
- å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- å skape et trygt samfunn

I dokumentet legges det også tydelige føringer på at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for alt kommunalt planarbeid – inkludert planstrategi.

*Regjeringen legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftsmålene sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen.*

Konkret om kommunens planstrategi står det at den skal sikre at *planene er oppdaterte og møter fremtidens behov*, og at den skal sikre en *ressurseffektiv og målrettet planlegging* i kommunen.

### Regionale planer og strategier

Skien ble fra 1. januar 2020 administrasjonssenter i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Med sin sentrale posisjon i den nye regionen, er det viktig at kommunens planstrategi og videre planarbeid er samkjørt med de planene og strategiene som foreligger for den nye regionen.

Den nye regionen har så langt utviklet et kunnskapsgrunnlag, *Ditt og mitt Vestfold og Telemark, et kunnskapsbilde i utvikling*. Dette skal videre legges til grunn for fylkeskommunens planstrategi og videre planarbeid.

Det vil være naturlig, men også påkrevd, at Skien kommunes planarbeid er forankret i, og samkjørt med, regionale planer og strategier. Kunnskapsgrunnlaget til Vestfold og Telemark peker spesielt på to områder som vil være viktig for utviklingen av regionen. (1) *Verdiskapning gjennom grønn omstilling* og (2) *Samhandling for å løse komplekse samfunnsutfordringer*. Begge disse områdene er videre forankret i FNs bærekraftsmål.

Nasjonale føringer pålegger også fylkeskommunen å utarbeide andre og overordnede planer som skal samkjøre utviklingen i regionens kommuner. Det finnes blant annet en areal- og transportplan for Grenland som er utarbeidet av fylkeskommunen. Denne er klar for revisjon, men prosessen rundt dette vil bli håndtert av de regionale myndighetene. Det er også verd å nevne at fylkeskommunen – av nasjonale myndigheter – er pålagt et ansvar for å utarbeide en regional plan for integrering.

Skiens planer bør også i størst mulig grad samkjøres, eller sammenfalle, med nabokommuners planer. For Skien vil det være spesielt viktig å ha god kontakt og dialog med Porsgrunn kommune når nye planer skal utarbeides. På noen områder vil det være naturlig å ha felles planer og handlingsprogram. Dette er blant annet tilfelle for kommunenes klima- og energiplan.

### Nasjonale og regionale føringer

Dette er en liste over nasjonale og regionale planer og føringsdokument som er relevante og viktige for planarbeidet i Skien kommune. Listen er ikke utfyllende, og andre planer som ikke er nevnt her kan også være av betydning.

#### Nasjonale planer og føringsdokument

Nasjonal handlingsplan for fysisk aktivitet 2020-29

Regjeringens eldrereform «Leve Hele Livet»

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

Klimakur 2030

Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold.

Nasjonal jordvernstrategi (2018)

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018)

Helhetlig plan for Oslofjorden

#### Regionale planer og føringsdokument

ATP Grenland

Regional planstrategi for Vestfold og Telemark,  
Å utvikle Vestfold og Telemark – verdiskaping gjennom grønn omstilling

Ditt og mitt Vestfold og Telemark, et kunnskapsbilde i utvikling. (Kunnskapsgrunnlag for Planstrategi)

Slik lever vi i Vestfold og Telemark (Folkehelse rapport, VTFK)

FylkesROS for Vestfold og Telemark (2020)

Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken (2016-2021)

Busstrategi for Grenland 2015-2025

Hovedvegnett for sykkeltrafikk i Grenland (2010)

Strategi og plan for myke trafikanter i Grenland (2014).

Regional plan for folkehelse i Telemark (og Vestfold)

# 6. ANBEFALINGER



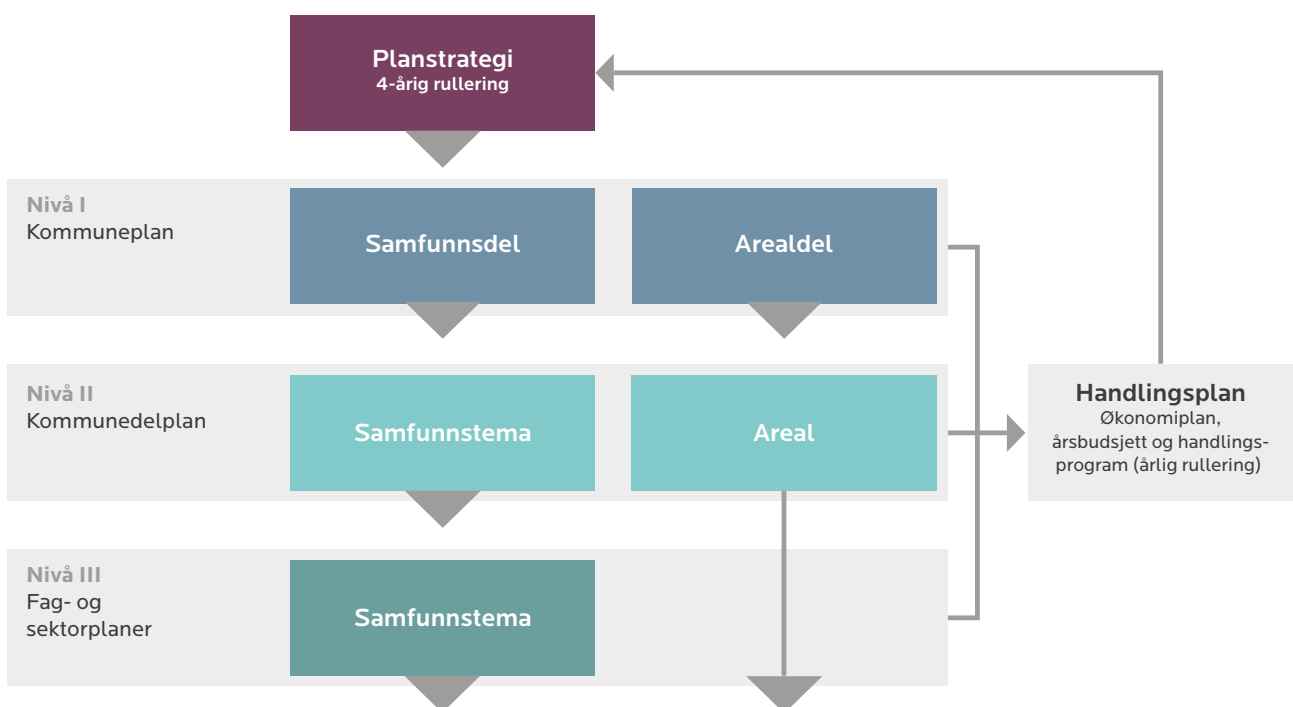
## 6.1. Planstruktur

**Nivå I:** Kommunen har i dag en planstruktur der øverste nivå er Kommuneplanen. Den er delt i to – samfunnsdelen og arealdelen. Dette er den overordnede planen for alt av kommunens arbeid og samfunnsutvikling. Den skal være langsiktig, gi føringer og peke på viktige prioriteringer. Planen er forankret i plan- og bygningsloven.

**Nivå II:** Her finner vi kommunedelplanene. Dette er planer som omhandler samfunnsutviklingen i kommunen. Disse planene fokuserer på spesifikke temaer eller utviklingsområder i kommunen. Planene skal henge sammen med den overordnede kommuneplanen. Også på dette nivået finnes det to plantyper – en for areal og en for samfunn. Da kommunedelplanene omhandler samfunnsutviklingen i kommunen er det både viktig og påkrevd at man ved utforming sørger for bred og god deltakelse fra næringsliv, organisasjonsliv og innbyggere.

**Nivå III:** Her finner vi fag- og sektorplaner. Disse planene omhandler først og fremst kommuneorganisasjonens egen utvikling og tjenester. Planene er derfor å anse som mer interne enn kommunedelplanene. Dette medfører at krav og behov for bred samfunnsmedvirkning er mer begrenset.

I tillegg til disse plantypene finnes det andre planer, meldinger og utredninger. Her finner vi også reguleringsplaner. Bakgrunn for, og hensikt med, disse planene og dokumentene er ulike. Denne planstrategien og dens anbefalinger forholder seg imidlertid hovedsakelig til de tre øverste nivåene.



De nevnte planene skal henge sammen, og regelen er at langsiktige, overordnede planer skal gi føringer for mer avgrensede og konkrete planer lenger ned i planhierarkiet. Plan- og bygningsloven krever også at kommuneplanens samfunnsdel, noe som også innebærer resten av planstrukturen, skal ha en handlingsdel. I Skien kommune ivaretas dette lovkravet gjennom den årlige rulleringen av Handlingsplanen. Den inneholder økonomiplan, årsbudsjett og handlingsprogram.

### Utfordringer planstruktur

1. Kommunen bør videreføre, men strømlinjeforme og videreutvikle strukturen med de tre plannivåene. En av utfordringene med den gjeldende strukturen er at det i praksis ikke har vært noe klart skille mellom nivå to og tre. Begrepsbruken har også vært uklar. Det blir brukt mange ulike begrep på planene på disse to nivåene. Innholdet, struktur og profesjonelt nivå varierer også i stor grad mellom de ulike planene, selv om de befinner seg på samme nivå i planstrukturen.
2. En annen utfordring med dagens struktur, samt håndhevingen av den, er hvorvidt det er en tydelig rød tråd mellom de ulike nivåene og planene. Henger kommunedelplanene og deres prioriteringer tydelig nok sammen med de føringer som kommer fram i den overordnede kommuneplanen? Det samme spørsmålet gjelder for fag- og sektornivået.
3. Det er også grunn til å spørre seg om hvorvidt det er overordnede prioriteringer og målbilder i kommuneplanen som er utslagsgivende for hvilke kommunedelplaner og fag- og sektorplaner som blir bestilt og utarbeidet. Det bør være en viss fleksibilitet i hva slags tematikk som skal utredes i en kommunedelplan eller en fag- og sektorplan, slik at kommunen til en hver tid er oppdatert på utviklingstrekkene i kommunen. På den andre siden er det viktig at planverket har en langsiktighet, og følger de prioriteringer og målbilder som samfunnsplanen tegner opp.

### Anbefalinger planstruktur

Planstrukturen i Skien kommune bør gjøres mer forutsigbar, strømlinjeformet og fokusert. Følgende grep bør tas for å oppnå dette:

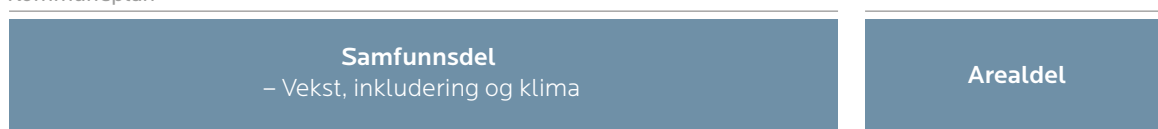
1. Ny kommuneplan, både samfunnsdel og arealdel, bør utarbeides. Denne bør tegne et tydelig og overordnet målbilde av hva kommunen ønsker. Den bør inneholde tydelige prioriteringer i forhold til veien videre.
2. Antall kommunedelplaner og deres tematikk bør låses for hele perioden som den nye kommuneplanen skal gjelde. Normalt vil dette si 12 år. Tematikken for disse kommunedelplanene bør endelig besluttes når kommuneplanen nærmer seg slutføring. Planene på dette nivået bør være tydelig forankret i fokusområder i kommuneplanen. Kommunedelplanene skal være sektorovergripende og dermed bidra til å fremme tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. Kommunedelplanene bør tegne tydelige målbilder og inneholde gode situasjons- og mulighetsanalyser. Planene bør ikke ha noen detaljerte handlingsplaner og strategier, da operasjonaliseringen av kommunedelplanene bør foregå innenfor de ulike sektorer og enheter. Utformingen av kommunedelplanene skal være inkluderende. Det bør derfor legges opp til gode prosesser som fremmer eierskap og deltakelse.



3. Ut fra dagens forståelsesbilde anbefales det at kommunen planlegger for å ha fire kommunedelplaner, på samfunnsområdet, de neste 12 årene. Tematikken for disse kommunedelplanene bør være:
  - a. «Vekst og attraktivitet» – inkluderer også tematikken rundt «Regionhovedstad».
  - b. «Inkludering og samfunnsdeltakelse»
  - c. «Kultur, idrett og friluftsliv» (Planen finnes allerede og en revidert utgave vil bli fremmet for vedtak i løpet av 2020)
  - d. «Reduserte klimaendringer» (Planen finnes allerede under navnet «Kommunedelplan for Klima og energi»)
  
4. I tillegg til de fire «faste» kommunedelplanene med samfunnstema, vil det være behov for oppdaterte kommunedelplaner for areal. Kommunen har allerede satt i gang arbeidet med en egen kommunedelplan for riksveg 36. I tillegg vil det være behov for en revisjon av kommunedelplan for sentrum (areal). Andre kommunedelplaner for areal kan være aktuelle, men er foreløpig ikke identifisert.
  
5. På nivå tre, fag- og sektorplaner, anbefales det at man samler strategiske planer for virksomhetsområdene. På dette nivået legger man også strategiske planer for andre prioriterte tema. Det legges derfor opp til at man med tiden bør ha en strategisk plan for hver av kommunalsektorene, samt for Nav og HR. Tidligere har noen av disse planene ligget på kommunedelplan-nivå. De strategiske planene skal blant annet operasjonalisere målbildene som er tegnet i kommunedelplanene og kommuneplanen. Disse planene skal først og fremst fokusere på hvordan tjenestene, sektorene og enhetene best kan tilrettelegges for å sørge for at de overordnede målene nås. På denne måten sørger man for en tydelig rød tråd mellom de tre nivåene.

## Forslag til ny planstruktur

### Kommuneplan



### Kommunedelplan



### Fag- og sektorplaner



## 6.2. Planer

Følgende planer bør prioriteres i den inneværende bystyreperioden:

PLAN	ARBEID	TIDSPLAN
Kommuneplan – samfunnsdel	Ny plan utarbeides. (Førrige plan er foreldet)	2020–2022
Kommuneplan – arealdel	Ny plan utarbeides. (Førrige plan er foreldet)	2020–2022
Kommunedelplan inkludering og deltakelse	Ny plan utarbeides. Inkluderer og innarbeider eksisterende planer om temaet	2022–2023
Kommunedelplan vekst og attraktivitet	Ny plan utarbeides.	2022–2023
Kommunedelplan klima og miljø	Plan revideres for å tilpasse seg nye krav og føringer lokalt fra internasjonalt og nasjonalt hold.	2022–2023
Kommunedelplan sentrum (areal)	Ny plan utarbeides. Følger opp eksisterende arealplan for sentrum.	2021–2022
Strategisk plan bevaring av naturmangfold	Ny plan utarbeides	2021
Strategisk plan for Nav	Eksisterende plan revideres	2020
Strategisk plan for HR	Eksisterende planer revideres	2020
Strategisk plan for BDK	Ny plan utarbeides	2021
Strategisk plan for Oppvekst	Eksisterende plan revideres	2022–2023

Følgende planer er allerede under utarbeidelse/revisjon:

PLAN	ARBEID	TIDSPLAN
Kommunedelplan for kultur, idrett og Friluftsliv	Revidering og sammenslåing av eksisterende k-delplan for kultur, og k-delplan for idrett og fysisk aktivitet.	–2020
Kommunedelplan for riksveg 36 (areal)		–2020
Strategisk plan for Helse og omsorg	Revidering og omarbeiding av k-delplan for helse og omsorg	2021–2022
ROS (Overordnet)	Revidering av eksisterende plan	–2020
Folkehelsemelding	Utarbeides hvert 4. år	2020
Beredskapsplan		–2020





– den gode og inkluderende møteplass

