



Kommunesektorens organisasjon/KMD

**FORHOLDET MELLOM KOMMUNEPLANENS HANDLINGSDEL OG  
ØKONOMIPLANEN I ET VELFUNKERENDE KOMMUNALT  
PLANSYSTEM**

Dato: 29.01.2018

## DOKUMENTINFORMASJON

---

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Rapporttittel:	FORHOLDET MELLOM KOMMUNEPLANENS HANDLINGSDEL OG ØKONOMIPLANEN I ET VELFUNDERENDE KOMMUNALT PLANSYSTEM
Utgave/dato:	1/ 29.01.2018
Filnavn:	Handlingsdelen til kommuneplanen og ny økonomiplan.docx
Arkiv ID	
Oppdrag:	612248-01–Handlingsdel til kommuneplanen
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Avdeling:	Analyse og utredning
Fag	Kommunal- og regional planlegging
Skrevet av:	Erik Plathe og May Britt Hernes
Asplan Viak AS	<a href="http://www.asplanviak.no">www.asplanviak.no</a>

---

## FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av KS og KMD for å gjennomføre en oppfølgende utredning om kommuneplanens handlingsdel i et velfungerende kommunalt plansystem og økonomiplan etter forslaget til ny kommunelov. Prosjektet er gjennomført fra oktober 2017 til januar 2018 av seniorplanlegger May Britt Hernes og seniorplanlegger Erik Plathe.

Erik Plathe har vært oppdragsleder for Asplan Viak.

Kongsberg, 29.01.2018

Erik Plathe

Oppdragsleder

## INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING .....	4
2	RAMMENE FOR HANDLINGSDELEN TIL KOMMUNEPLANEN .....	6
2.1	Plan- og bygningsloven.....	6
2.2	Lovkommentarene til plan- og bygningsloven.....	6
2.3	Veileder om kommuneplanprosessen-samfunnsdel-handlingsdel.....	7
2.4	Handlingsdelen i planhistorisk kontekst .....	8
3	KOMMUNENES PRAKTISKE BRUK AV HANDLINGSDELEN .....	10
4	ØKONOMIPLAN SOM KOMMUNEPLANENS HANDLINGSDEL.....	13
5	BEHOVET FOR LOVENDRINGER OG VEILEDNING .....	16
5.1	Kommunelovutvalgets ambisjon og forslag .....	16
5.2	Sterke og svake sider ved lovforslaget.....	17
5.3	Behovet for endringer i plan- og bygningsloven .....	17
5.4	Veiledning, arena- og nettverksbygging.....	18

# 1 INNLEDNING

Asplan Viak har gjennomført to FoU- prosjekter for KS-FoU om effektivisering av kommunal planlegging og storbyenes planstrategier<sup>1</sup> der det er gitt anbefalinger om velfungerende kommunale plansystem. I begge disse prosjektene har forholdet mellom kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven og økonomiplan etter kommuneloven har vært viktige tema.

Begge prosjektene peker på at samfunnsdelen og handlingsdel med økonomiplan må sees i sammenheng, der det sittende kommunestyrets politikk og relevante nye nasjonale og regionale føringer er ivaretatt. Samtidig må denne sammenhengen være operativ tidlig i valgperioden. Det er følgelig en tett sammenheng mellom planstrategi, samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan.

FoU- prosjektene viser også at koblingen samfunnsdel, kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan er utfordrende for kommunene, både for sentraladministrasjonen, planleggere og sektorene. Dette gjør det også vanskelig for folkevalgte å se sammenhengene mellom samfunnsdelen og økonomiplanen.

I KS FoU-prosjektet om storbyenes planstrategier pekes det i denne sammenheng blant annet på:

*I erfaringsinnhenting fra første generasjon planstrategi blir det fra politisk nivå blant annet pekt på at det er krevende med en offentlig styringsprosess, der en vedtar overordnede planer, mens de på den andre siden ikke følges opp før det er konkret. Det pekes også på at det er en utfordring for politikere at det ikke er spor fra de overordnede føringene fra samfunnsdelen i økonomiplanen, da økonomiplanen ofte har definert egne målformuleringer som avviker fra samfunnsdelen både i ordbruk og innhold.*

*God sammenheng mellom KPS og HØP<sup>2</sup> er en betydelig utfordring for byene og mange kommuner. Den reiser problemstillinger om ledelse, organisering, hvordan samfunnsdelen utvikles som plantype, hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen integreres i HØP, og byenes plan- og styringskultur. Sammenhengen er også knyttet til hvordan den kommunale organisasjonen oppfatter samfunnsdelen. Utgangspunktet må være at de kommunale sektorene har et selvstendig ansvar for å klarlegge hvilke av samfunnsdelens satsingsområder og mål som angår sektoren, og så svare dette ut i sektorens eget arbeid med temaplaner og i HØP.*

De samme funnene er også gjort i små og mellomstore kommuner.

I henhold til § 11-1 fjerde ledd kan økonomiplanen (etter kommunelovens § 44) inngå i kommuneplanens handlingsdel. Denne koblingen har til nå ikke gått fram av kommuneloven.

I høringsutkastet til ny kommunelov har Kommunelovutvalget<sup>3</sup> foreslått at økonomiplanen også kan fungere som handlingsdel til kommuneplanen. Utvalget forutsetter da at krav til innhold i handlingsdelen i plan- og bygningsloven skal legges til grunn for den «nye økonomiplanen». Dette aktualiserer ytterligere behovet for å klargjøre innholdet i handlingsdelen av kommuneplanen og forholdet til økonomiplanen

<sup>1</sup> KS FoU Effektivisering av kommunal planlegging, Asplan Viak 2015, og KS FoU Program for storbyforskning, Storbyenes Planstrategier, Asplan Viak 2016.

<sup>2</sup> Handlingsdel med økonomiplan

<sup>3</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov

I denne tilleggsutredningen er det med bakgrunn i foreliggende KS FoU-prosjekter og gjennomgang av handlingsdel og økonomiplaner i et utvalg på 20 kommuner, sett nærmere på følgende problemstillinger:

1. Hvilke modeller for kobling mellom kommunale planer etter plan- og bygningsloven og økonomiplanen kan være aktuelle, hvilke fordeler og ulemper har de og hvilken modell bør anbefales?
2. Hva bør kommuneplanens handlingsdel omfatte, og hvordan bør den utformes?
3. Hva vil det i praksis innebære at økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel, slik kommunelovutvalget har foreslått? Hvilke virkninger kan det få?
4. Er det behov for lovendringer i eksempelvis plan- og bygningsloven og/eller kommuneloven for å sikre en bedre kobling mellom kommunale planer etter plan- og bygningsloven, i tilfelle hvilke?
5. Hva slags opplæring/veiledning kan være hensiktsmessig for å oppnå en bedre kobling mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen gjennomføres i praksis?

Denne rapporten er gjennomført som en tilleggsutredning med begrensede ressurser og problemstillingene er belyst i hovedtrekk.

## 2 RAMMENE FOR HANDLINGSDELEN TIL KOMMUNEPLANEN

### 2.1 Plan- og bygningsloven

Handlingsdelen til kommuneplanen er definert i § 11-1. Kommuneplan. Her går det fram av fjerde ledd;

*Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.*

I § 11-3 *Virknings av kommuneplanens samfunnsdel* går det fram av andre ledd;

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

I § 11-4 *Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel* går det fram av andre ledd:

*For den årlige rulleringen av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.*

### 2.2 Lovkommentarene til plan- og bygningsloven

I lovkommentarene til plandelen av plan- og bygningsloven av 2008 (Miljøverndepartementet 1. juli 2009). går det fram at;

*Kommuneplanen skal som en del av samfunnsdelen ha en handlingsdel. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer.*

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

*Kommuneplanens handlingsdel skal oppdateres årlig. Dette er i samsvar med plikten etter kommuneloven til å utarbeide økonomiplan som kan inngå i handlingsdelen. Kommuneloven pålegger kommuner å utarbeide økonomiplan. Kommuneloven § 5 stiller krav om at kommuneplanleggingen skal sees i sammenheng med tilgjengelige økonomiske ressurser og økonomiplanen. Kommuneloven § 44 stiller krav om at kommuner skal utarbeide en fireårig plan for sin egen økonomi, med oversikt over forventede inntekter, bruken av midlene og prioriterte oppgaver. Økonomiplanen skal rulleres årlig og er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingene med de økonomiske rammene jfr. også ny § 3-1 nr. 3.*

I § 3-1 *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven* går det i tredje ledd går det fram at: *Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*

## 2.3 Veileder om kommuneplanprosessen-samfunnsdel-handlingsdel

Handlingsdelen til kommuneplanen er nærmere beskrevet i Miljøverndepartementets veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdel, handlingsdel<sup>4</sup>. I denne pekes det på at;

*Handlingsdelen er et viktig strategisk verktøy som kan brukes til å sikre gjennomføring av kommuneplanens samfunnsdel. Handlingsdelen konkretiserer handlingsmål og tiltak knyttet til samfunnsdelens visjoner, strategier og mål.*

Det pekes videre på at dette er i samsvar med plikten etter kommuneloven § 44 som stiller krav til økonomiplan i kommunene; *Dermed åpner den nye plan- og bygningsloven opp for at planlegging av den daglige drift og prioritering av tjenesteområdenes tiltak i økonomiplanperioden kan samordnes med gjennomføring av handlingsdel til kommuneplanen. Kommunen kan derfor velge å la tjenesteområdenes årsbudsjett og økonomiplan etter kommunelovens kapittel 8 inngå i handlingsdelen.*

Når det gjelder lengden på offentlig ettersyn understrekes det at det er handlingsdelens krav om minst 30 dager (og ikke 14 dager) som skal legges til grunn dersom handlingsdelen integreres i økonomiplanen.

Når det gjelder oppbygningen av handlingsdelen peker veilederen på at kommunene må utvikle mål- og styringssystem som er tilpasset egen kommune. Systemet bør i henhold til veilederen ha en klar sammenheng fra kommuneplan, handlingsdel, økonomiplan til virksomhetsplan for de enkelte virksomhetene.

Det pekes videre på at en logisk oppbygning av handlingsdelen er viktig for å vise en klar sammenheng mellom samfunnsdelens visjoner, mål og strategier og hvordan disse følges opp i handlingsdelen; *Oppbygningen av handlingsdelen kan derfor med fordel avhenge av innretningen på samfunnsdelen.* Det pekes også på at bevilgningsstruktur kan gi føringer for oppbygning av handlingsdelen; *Hvis temaområdene i kommuneplanen ikke får bevilget økonomiske ressurser direkte, men dette fordeles gjennom sektorens ramme, kan det være ryddig å strukturere handlingsdelen etter sektorområder.*

I veilederen gis det føringer for generell oppbygning av handlingsdelen og det beskrives at formålet med handlingsdelen er å vise:

- *Oversikt over nåværende status og rammebetingelser*
  - *Utviklingstrekk, status og evaluering av måloppnåelse innenfor ulike områder, satsingsområder eller sektorområdet*
  - *Rammebetingelser, økonomiske og andre pålegg kommunen må forholde seg til*
- *Prioriteringer og ressursfordeling (samordnet med økonomiplan)*

Det legges også vekt på at oppfølgingen av mål og strategier fra samfunnsdelen integreres i budsjett og økonomiplan, og at det da er viktig å synliggjøre hvilke tiltak som er et resultat av satsinger i kommuneplanen, og i tillegg vise hvilke temaområder tiltakene tilhører.

Veilederen har henvisninger til ulike kommuner som har arbeidet med disse temaene. Det pekes avslutningsvis på at det er en utfordring å få til gode målstrukturer, tydelig sammenheng mellom overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel og mer operative mål i de enkelte virksomheter.

---

<sup>4</sup> Miljøverndepartementet 2012. Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen - handlingsdelen



## 2.4 Handlingsdelen i planhistorisk kontekst

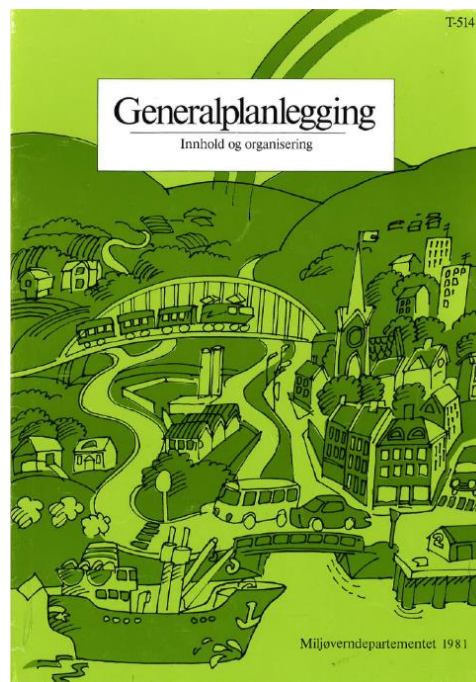
Handlingsdelen (eller handlingsprogrammet) har fulgt kommuneplanleggingen helt tilbake til generalplanperioden på 1970 og -80 tallet. Generalplanleggingen omfattet i prinsippet det samme som dagens kommuneplanlegging, men satt inn i datidens kontekst. Selv om handlingsprogrammet ikke var definert i bestemmelsene om generalplanlegging i plan- og bygningsloven av 1965, kom det etter hvert inn som virkemiddel blant annet i Miljøverndepartementets veileder om generalplanlegging i 1981 (T-514).

Her går det fram at;

*«Handlingsprogrammet skal vise de tiltak og oppgaver som gjennomføres den første fireårs-perioden. Det skal bygge på de felles planforutsetningene og legge til grunn de retningslinjene og prioriteringene som er gjort i sektordelen»*

*«Handlingsprogrammet kan deles i tre hovedpunkter:*

1. Forutsetninger
2. Prioriterte tiltak
  - a. Investeringstiltak
  - b. Driftstiltak
  - c. Andre tiltak
3. Sammenstilling
  - a. Økonomisk oversikt
  - b. Arealoversikt»



Det ble også vektlagt at *«Kommuner som utarbeider langtidsbudsjett og boligbyggeprogram, har hovedinnholdet av et handlingsprogram slik det defineres her»*. Kommunene hadde på den tiden ikke krav om langtidsbudsjett eller økonomiplan, kun årsbudsjett.

I 1985 kom det ny plan- og bygningslov med bestemmelser om kommuneplanlegging. Her introduseres handlingsprogrammet i lovens kapittel VI om kommuneplanlegging. I § 20-1 går det fram at;

*«I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan. Planen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter:*

- *Mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser.*

*Den kortsiktige del omfatter:*

- *Samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år.»*

I Ot. prp. nr. 22 1980-81 (Planleggingsloven) går det fram at *«Offentlig tiltak for å gjennomføre planmålsettingene bør konkretiseres i et handlingsprogram for de første 4 årene av planperioden. Her bør det skje en samordning med kommunens økonomiske planer, fortrinnsvis langtidsbudsjettet og boligprogrammet. Handlingsprogrammet bør rulleres hvert år.*

Norske kommuners sentralforbund og Miljøverndepartementet ga i 1986 ut et informasjonshefte om kommuneplanlegging etter ny plan- og bygningslov (T-652 B). Her går det fram at;

*«Handlingsprogrammet dreier seg både om fordeling av ressurser til de oppgaver som skal gjennomføres, og organisering av gjennomføringen for å utnytte ressursene best mulig. Hvis handlingsprogrammet legges opp etter rutinene for langtidsbudsjettarbeidet, kan handlingsprogrammet danne ramme for den årlige planprosessen.*

*Handlingsprogrammet omfatter:*

- *Forutsetninger for programarbeidet*
- *Sektorprogram (handlingsdelen av sektorplaner)*
- *Eventuelle sektorovergrepene program for eksempelvis tiltaksarbeid, lokal planlegging, flerbruksløsninger mv.*
- *Eventuelt program for avklaringsrunder med fylkeskommuner og statlige organ*

I 1992 kom det ny kommunelov. Her settes det i § 44 for første gang krav om at kommunene en gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan som skal omfatte minst de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal videre gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. Kravet om økonomiplan i 1992 setter derved handlingsdelen til kommuneplanen i et helt nytt lys.

Planlovutvalget for ny plan og bygningslov foreslo da også i NOU 2003:14 at økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel. Den vedtatte plan- og bygningsloven av 2008 stiller krav om handlingsdel, men åpner for at økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen. Distinksjonen mellom å utgjøre og inngå blir drøftet senere i denne utredningen, men er ikke tydelig.

Ser en tilbake til generalplanens handlingsprogram og videreutviklingen av dette, kan det være liten tvil om at dette verktøyet kom til fordi kommunene manglet økonomiplanen som obligatorisk verktøy. Når disse to verktøyene nå i 25 år har virket side om side uten et tilstrekkelig avklart forhold, synes det overmodent at det tas stilling til dette. Spørsmålet er da hva som er igjen av elementer i handlingsdelen som må ivaretas gjennom en moderne økonomiplan som også utgjør handlingsdelen til kommuneplanen. Dette kan ikke forstås uten at det sees på helheten i det kommunale plan- og økonomistyringssystemet.

Sentralt i denne forståelsen ligger koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan. Denne sammenhengen har vært førende helt tilbake til generalplanperioden, og er også understreket i veileder for økonomiplanlegging gitt ut av KRD i 2013;

*«Økonomiplanen er bindeleddet mellom den overordnede kommuneplanleggingen og årsbudsjettet. Føringerne fra kommuneplanen skal finnes igjen i økonomiplanen, som igjen skal konkretiseres videre i årsbudsjettet.*



### 3 KOMMUNENES PRAKTISKE BRUK AV HANDLINGSDELEN

Som en del av denne utredningen er det gjort en enkel, nettbasert dokumentstudie av hvordan 20 tilfeldig utvalgte kommuner har tilnærmet seg bruken av handlingsdelen til kommuneplanen og økonomiplan. Det er ikke gjort en dybdestudie av dokumentene eller innhentet informasjon fra kommunene. Hovedhensikten har vært å få en grov oversikt over hvordan disse dokumentene brukes.

Samtlige av dokumentene som er gjennomgått gjelder for perioden 2017-2020.

Det er i utvelgelsen vektlagt spredning på kommunestørrelse. Utvalget er fordelt på 7 kommuner med mer enn 50 000 innbyggere, 6 kommuner fra 10 000 - 50 000 innbyggere, og 7 kommuner under 10 000 innbyggere.

Etter gjennomgangen av kommunenes bruk av handlingsprogram, er det identifisert 3 hovedtrekk i tilnærmingen:

- **Ren økonomiplan.**

Kommunen har en økonomiplan for fireårsperioden med årsbudsjett uten henvisning eller andre koblinger til kommuneplanens samfunnsdel. I praksis er det økonomiplaner som avviker fra departementets veileder om økonomiplanlegging<sup>5</sup>. Dette omfatter også økonomiplaner som innledningsvis henviser til samfunnsdelen, men ikke viser hvordan satsingsområder og hovedmål i samfunnsdelen følges opp.

- **Egen handlingsdel til kommuneplanen**

Handlingsdel utarbeidet i direkte tilknytning til kommuneplanens samfunnsdel uten tilknytning til økonomiplanen eller eget dokument samordnet med økonomiplanen. Det er identifisert 2 varianter:

- Eget dokument, men samordnet med økonomiplanen
- Selvstendig kapittel i kommuneplanen eller eget dokument som forutsetter oppfølging i økonomiplan

- **Handlingsdel til kommuneplanen integrert i økonomiplan**

Handlingsdel til kommuneplanen som er koblet sammen med økonomiplanen. Det er identifisert tre nivå:

- Nivå 1. Økonomiplanen henviser til og/eller beskriver hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel følges opp
- Nivå 2. Økonomiplanen beskriver hvordan de kommunale sektorene følger opp satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel
- Nivå 3. Det er i økonomiplanen utviklet mål og indikatorer som har en synlig kobling til satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel

I tabell 3.1 er det gitt en oversikt over hvordan den ulike tilnærmingen fordeler seg på kommunestørrelsene i utvalget.

---

<sup>5</sup> Kommunal- og regionaldepartementet 2013. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder H-2303

KOMMUNE Fordelt på folketall	REN ØKONOMIPLAN	EGEN HANDLINGSDEL TIL KOMMUNEPLAN		HANDLINGSDEL TIL KOMMUNEPLAN INTEGRERT I ØKONOMIPLAN		
		Uten synlig kobling til økonomiplan	Med kobling til økonomiplan	Nivå 1 Henvi- sing til mål i KPS	Nivå 2 Sektorene beskriver oppfølging av mål i KPS	Nivå 3 Periode- mål koblet til mål i KPS
> 50 000						
1				•		
2				•	•	•
3				•	•	•
4			•	•	•	•
5	•	•				
6	•					
7				•		
10 - 50 000						
1				•	•	•
2				•	•	
3			•	•	•	
4			•	•	•	
5	•	•				
6	• <sup>6</sup>					
< 10 000						
1	•	•				
2	•	•				
3	•	•				
4				•		
5				• <sup>7</sup>		
6				•	()	
7	•		•			

Tabell 3.1 Oversikt over hvordan 20 utvalgte kommuner bruker handlingsdelen til kommuneplanen. KPS er kommuneplanens samfunnsdel. Med begrepet mål i KPS i tabellen menes satsingsområder eller hovedmål (forkortet i tabellen).

<sup>6</sup> Er definert som handlings- og økonomiplan, men synliggjør ikke oppfølging av satsingsområder og mål i KPS

<sup>7</sup> Er definert som økonomiplan, men synliggjør oppfølging av satsingsområder og mål i KPS.

Som det går fram av tabell 3.1 har svært mange kommuner nå integrert handlingsdel til kommuneplanen i økonomiplanen. Dette gjelder særlig de større kommunene, men også flere mindre kommuner gjør dette. Måten dette gjøres på er forskjellig, men fellestrekket er at det i økonomiplanen vises hvordan satsingsområder og/eller hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel følges opp.

Noen kommuner lager en egen handlingsdel til kommuneplanen som har ulik form og innhold. I de fleste tilfellene lages handlingsdelen som et eget dokument, men samordnet med økonomiplanen med årlig rullering. En av årsakene til dette er i en kommune forklart med at i handlingsdelen fordeles tiltakene på temaområder, mens i budsjett- og økonomiplan bevilges økonomisk ramme pr. virksomhetsområde. Andre henviser til plan- og bygningslovens krav om handlingsdel.

I en kommune i dette utvalget er handlingsdelen utformet som et eget kapittel i kommuneplanens samfunnsdel og skal operasjonalisere de viktigste kommunale oppgavene, samt har arealstrategier som premisser til arealdelen.

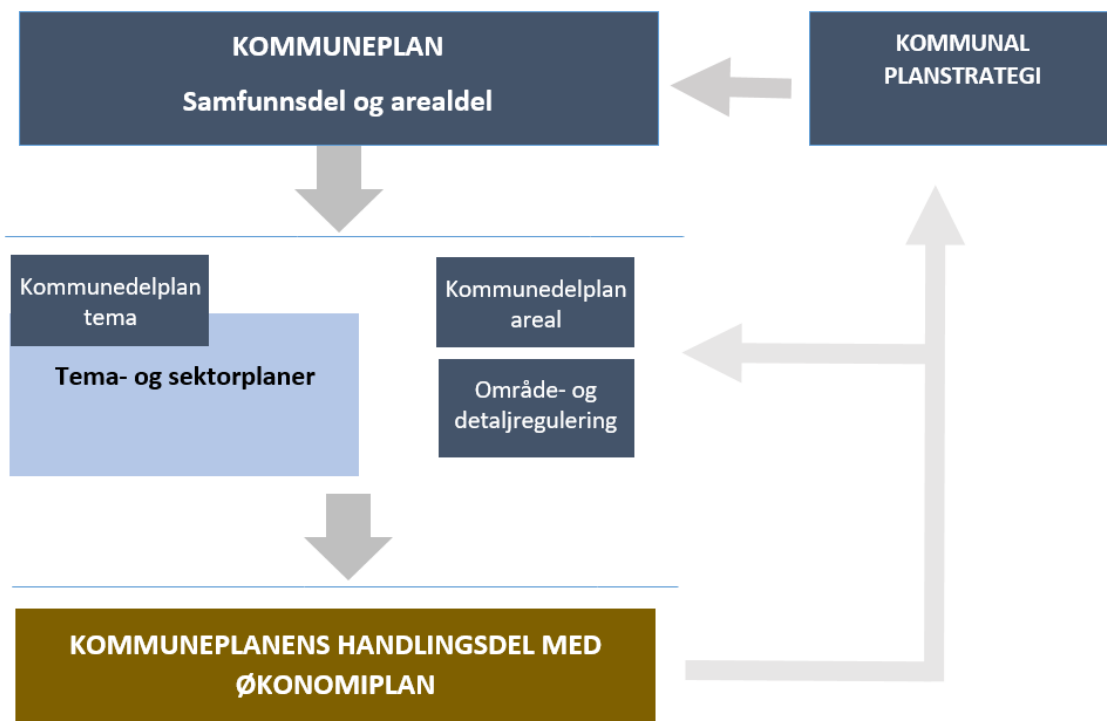
## 4 ØKONOMIPLAN SOM KOMMUNEPLANENS HANDLINGSDEL

Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan kan ikke forstås uten å se på helheten i det kommunale plansystemet. I figur 4.1 er det gitt en forenklet oversikt over hovedprinsippene i det kommunale plansystemet. I dette systemet ligger det en nødvendig arbeidsdeling mellom tre nivåer;

- Nivå 1 med kommuneplanen der samfunnsdelen fastlegger visjon, satsingsområder, hovedmål og strategier alt etter hvordan kommunene ønsker å bygge den opp. Kommuneplanens arealdel skal bygge på føringer i samfunnsdelen.
- Nivå 2 med underliggende strategier, tema og sektorplanlegging, tematiske kommunedelplaner og arealplanlegging som følger opp arealdelen og eventuelle arealstrategier i samfunnsdelen. På dette nivået utvikles det tiltak og andre handlinger innenfor sektorer og tverrsektorielt som grunnlag for endelig prioritering i handlingsdel med økonomiplan, eller direkte oppfølging i virksomhetsplaner.
- Nivå 3 der det gjøres en endelig prioritering av tiltak i handlingsdel med økonomiplan av tiltak som trenger økonomisk prioritet.

Andre handlinger, som samarbeid med andre myndigheter, oppfølging som ikke krever budsjettmidler med videre, kan enten komme fram i handlingsdel med økonomiplan eller være definert i planer på nivå 2 der sektorer/etater følger direkte opp gjennom egen virksomhetsplanlegging.

Handlingsdelen til kommuneplanen må være knyttet til nivå 3 og økonomiplanen om den skal understøtte arbeidsdelingen i det kommunale plansystemet.



Figur 4.1 Forenklet oversikt over det kommunale plansystemet

Plan- og bygningsloven forholder seg kun til de definerte plantypene i loven og handlingsdelen til kommuneplanen er i loven i stor grad definert ut fra dette perspektivet. Hovedtyngden av planleggingen i kommunene skjer imidlertid utenfor plan- og bygningsloven gjennom tema- og sektorplanlegging med utvikling av strategier, delmål og tiltak. I tillegg kommer de administrativt vedtatte virksomhetsplanene for direkte oppfølging og utføring. Det er denne planleggingen som i hovedsak leverer tiltak og handlinger for endelig prioritering i økonomiplan og budsjett. Handlingsdelen, slik den over tid har vært definert i plan- og bygningsloven, har ikke i tilstrekkelig grad tatt høyde for dette. Det er også dens svakhet.

De tematiske kommunedelplanene etter plan- og bygningsloven utgjør et lite volum i forhold til kommunenes øvrige tema- og sektorplaner. De skal etter plan- og bygningsloven ha handlingsprogram som rulleres årlig. Tematiske kommunedelplaner skal som andre tema- og sektorplaner være underordnet kommuneplanens samfunnsdel. Tiltak i handlingsdelen i de tematiske kommunedelplanene må også i økonomiplanprosessen gjennom samme siling og prioritering som tiltak i andre tema- og sektorplaner. Dette viser også erfaringer fra kommuner<sup>8</sup>. Tematiske kommunedelplaner må i forhold til gjennomføring følges betraktes som en tema- og sektorplan, men som da har fulgt prosessreglene i plan- og bygningsloven. Handlingsdelen i en tematisk kommunedelplan vil ikke skille seg fra en ordinær handlings- og tiltaksliste i en tema- og sektorplan.

Ut fra et helhetsperspektiv og praksis i kommuner som har arbeidet aktivt med kobling av samfunnsdel og økonomiplan, og integrert handlingsdel og økonomiplan<sup>9</sup>, kan det trekkes ut to viktige hovedprinsipper;

**1) *Handlingsdelen til kommuneplanen = økonomiplan som viser hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp***

Kjernen i kommuneplanens handlingsdel er å vise hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp. Eller sagt på en annen måte, viser økonomiplanen hvordan kommuneplanens samfunnsdel følges opp, fyller den også kravet til å utgjøre kommuneplanens handlingsdel.

Andre funksjoner enkelte kommuner har lagt i handlingsdelen kan ivaretas gjennom samfunnsdelen selv (for eksempel arealstrategier) eller gjennom tema- og sektorplanleggingen.

Det praktiske arbeidet med dette i kommunene, og å etablere en hensiktsmessig metodikk sektorene i de enkelte kommunene kan arbeide effektivt med for å sikre kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanarbeid, fordrer ledelse og setter krav til samfunnsdelen. Viktige faktorer er sektorenes deltagelse i arbeidet med samfunnsdelen når den revideres, og «speilvendingsprinsippet» det vil si at sektorene vurderer hvilke satsingsområder/hovedmål som angår dem og hvordan de skal følges opp. I flere kommuner utvikles det verktøy som periodemål og indikatorer for dette. I tillegg forutsetter det god ledelse.

<sup>8</sup> KS FoU Effektivisering av kommunal planlegging, Asplan Viak 2015

<sup>9</sup> KS-FoU; Effektivisering av kommunal planlegging. Asplan Viak 2015. Storbyforskning; Storbyenes planstrategier. Asplan Viak 2016.

## **2) Samfunnsdelen må fylle to viktige funksjoner**

Økonomiplan, som viser hvordan samfunnsdelen følges opp, kan ikke utvikles uten at samfunnsdelen fyller to viktige funksjoner;

For det første må den være forankret i det sittende kommunestyret for å være et reelt politisk styringsverktøy. Det innebærer at den må vedtas så tidlig som mulig i valgperioden, eller kommunestyret må vedtatt i planstrategien at det ikke er behov for hel eller delvis revidering.

For det andre, må den ha tydelige satsingsområder og hovedmål som gir retning, og ikke være «altomfattende». Uten relevant tydelighet koblet til kommunens utfordringer og kommunestyrets politikk mister samfunnsdelen sin politiske og styrende funksjon.

En «svak» samfunnsdel gir i seg selv dårlige forutsetninger for kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan.



## 5 BEHOVET FOR LOVENDRINGER OG VEILEDNING

I bestillingen til denne utredningen er det pekt på følgende problemstillinger;

- Er det behov for lovendringer i eksempelvis plan- og bygningsloven og/eller kommuneloven for å sikre en bedre kobling mellom kommunale planer etter plan- og bygningsloven og økonomiplanen, i tilfelle hvilke?
- Hva slags opplæring/veiledning kan være hensiktsmessig for å oppnå at en bedre kobling mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen gjennomføres i praksis?

I dette kapitlet er det med grunnlag i den forutgående gjennomgangen og kommunelovutvalgets vurderinger i NOU 2016:4 gjort en vurdering av disse problemstillingene.

### 5.1 Kommunelovutvalgets ambisjon og forslag

Kommunelovutvalget peker i NOU 2016:4 på at kommunene i dag kan utarbeide kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan etter to spor. Det ene alternativet er å lage en egen handlingsdel til kommuneplanen og i tillegg lage en egen økonomiplan. Det andre er å utarbeide handlingsdelen og integrere økonomiplanen i denne.

Videre pekes det på at *«Utvalget foreslår her et nytt alternativ, som åpner for at økonomiplanen kan fungere som handlingsdel til kommuneplanen. Forutsetningen er at økonomiplanen utformes slik at plan- og bygningslovens krav til innhold i handlingsdelen er oppfylt. Det pekes videre på at «det ikke er nødvendig at lovverket skiller mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen som to adskilte verktøy».*

Videre at *«Kommuneloven er ellers ikke til hinder for at økonomiplanen kan ta opp også ikke-økonomiske forhold og bygge på et bredt samfunnsperspektiv ut over kommunens egen virksomhet, slik kommuneplanens handlingsdel skal. For praktiske formål vil derfor handlingsdelen og økonomiplanen kunne utformes som en og samme plan, med den forskjell at plan- og bygningsloven § 11-3 spesielt krever at handlingsdelen også skal omfatte planleggings- og samarbeidsoppgaver.*

Med utgangspunkt i drøftingene foran innebærer handlingsdelen at økonomiplanen synliggjør hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp. Dette er både praksis i mange kommuner og trolig «det riktige» grepet for å sikre enkle og velfungerende kommunale plansystem.

Sett ut fra dette perspektivet er spørsmålet om økonomiplanen blir integrert i handlingsdelen, eller om økonomiplanen utgjør handlingsdelen mer en begrepsdiskusjon. Det sentrale er at økonomiplanprosessen og økonomiplanen bygger på og viser hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen følges opp.

Den særegne bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 11-3 om at handlingsdelen også skal omfatte planleggings- og samarbeidsoppgaver er i praksis overflødig. Dette behovet ivaretas gjennom flere verktøy som planstrategi, tema og sektorplaner, virksomhetsplaner og økonomiplan.

## 5.2 Sterke og svake sider ved lovforslaget

Kommunelovutvalget har foreslått at koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen ivaretas i en ny § 14-4. Det er særlig første og femte ledd som er sentrale i denne sammenhengen.

I første ledd er det foreslått at:

*Økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp.*

Dette er en god lovformulering gitt gjennomgangen foran og gir et enkelt og tydelig krav til kommunestyret og administrativ ledelse, som ikke minst vil styrke samfunnsdelen. Det hadde vært ønskelig at formuleringene her var enda tydeligere og fikk fram at det er hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp som er det sentrale. Hensikten må være å formidle forenkling og tydelighet på et område det i dag er stor usikkerhet.

Denne paragrafen vil ellers ikke avgrense enkeltkommuners handlingsfrihet til å lage en egen handlingsdel om det sees på som ønskelig.

I § 14-4 femte ledd er det foreslått at:

*Økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.*

Dette leddet følger opp kommunelovutvalgets forslag om at økonomiplanen kan fungere som handlingsdel til kommuneplanen. Hovedutfordringen her er at handlingsdel fortsatt er definert som begrep i plan- og bygningsloven, og ikke i sin helhet er erstattet med økonomiplan med krav om at økonomiplanen skal vise hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen følges opp.

Det er følgelig behov for en samordning mellom kommuneloven og plan- og bygningsloven som ikke skaper uklarhet for kommunene jfr. kapittel 5.3.

§ 14-4 om økonomiplan gjelder både kommuner og fylkeskommuner. Den fylkeskommunale planleggingen er ikke tema i denne utredningen, men det vil likevel bemerkes at § 14-4 ikke adresserer sammenhengen mellom fylkeskommunens overordnede planlegging og økonomiplanlegging.

## 5.3 Behovet for endringer i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er over tid utviklet med handlingsprogram (som det het etter 1985-loven) eller handlingsdel (som det heter etter 2008-loven) for oppfølging av kommuneplanen. Som det er redegjort for i denne utredningen er innholdet i handlingsdelen uklart. Den har i for liten grad blitt sett i sammenheng med tema- og sektorplanleggingen utenfor plan- og bygningsloven, og den har en uavklart rolle i forhold til økonomiplanen. I et velfungerende kommunalt plansystem utgjør økonomiplanen handlingsdelen gjennom å vise hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen følges opp slik forslaget til ny kommunelov vektlegger. Handlingsdelen i tematisk kommunedelplaner, i den grad kommunene velger å utarbeide denne type planer, vil som redegjort for i kapittel 4 være en ordinær handlings- og tiltaksoversikt som lages i andre tema- og sektorplaner.

Med disse forutsetningene vil handlingsdelen som begrep og verktøy i plan- og bygningsloven i praksis ha utspilt sin rolle. Om enkelte kommuner ønsker å lage en form for handlingsdel til

eget bruk vil de likevel ha anledning til det, men det er ikke behov for en lovfesting som skaper uklarhet.

Plan og bygningslovens bestemmelser om kommuneplan i plan- og bygningslovens kapitel 11 bør derved gjennomgås og endres. Bestemmelsene om handlingsdel bør utgå og erstattes av bestemmelser som henviser til den nye kommunelovens § 14-4 første ledd, mens § 14-4 femte ledd vil være overflødig og kan derved utgå.

Bestemmelsene om kommuneplanens samfunnsdel bør samtidig gjennomgås.

## 5.4 Veiledning, arena- og nettverksbygging

Foreliggende veiledere om kommuneplanens samfunnsdel<sup>10</sup> og økonomiplanlegging<sup>11</sup> trenger revisjon og bør vurderes samordnet. Det følger både av lovendringer, men også av ny kunnskap om hvordan samfunnsdelen og økonomiplanen kan virke sammen. Blant annet flere av storbyene har kommet langt i metodikk på dette. Viktige prinsipper og forutsetninger er i praksis nøytrale i forhold til kommunestørrelse, og det er dette en ny veileder/veiledere bør fokusere på, ikke tilfeldige kommuneeksempler.

Erfaringer fra KS FoU-prosjekter og kurs i samfunnsplanlegging for rådmenn,<sup>12</sup> viser at samfunnsdelen og koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen, og hva handlingsdelen kan være, er tema med mye usikkerhet. Dette understreker behovet for å forsterke arena- og nettverksbygging om dette temaet, enten ved å forsterke eksisterende arenaer og nettverk eller ved å utvikle nye.

---

<sup>10</sup> Miljøverndepartementet 2012. Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen - handlingsdelen

<sup>11</sup> Kommunal og regionaldepartementet 2013. Økonomiplanlegging i kommuner og fylker

<sup>12</sup> SEVS, Sekretariat for Etter og Videreutdanning i Samfunnsplanlegging, Kurs i samfunnsplanlegging for rådmenn der 125 rådmenn har deltatt i perioden 2013-2017.