



MILJØVERNDEPARTEMENTET

Veileder

Kommuneplanprosessen

– samfunnsdelen – handlingsdelen





MILJØVERNDEPARTEMENTET

Veileder

Kommuneplanprosessen

– samfunnsdelen – handlingsdelen

Innhold

1	Kommuneplanens samfunnsdel som verktøy for bedre kommunal planlegging	5
1.1	Kort om utviklingen av samfunnsdelen	5
1.2	Hovedhensikt med samfunnsdelen	6
2	Kommuneplanprosessen	7
2.1	Plan- og bygningsloven av 2008	7
2.2	Kommuneplan	8
2.3	Overordnede føringer for kommuneplanarbeidet 10	
3	Kommunal planstrategi – et viktig ledd samfunnsplanleggingen.	13
4	Planprogrammets rolle i samfunnsplanleggingen . . .	15
4.1	Formål	17
4.2	Medvirkning	17
4.3	Alternativ	18
4.4	Behov for utredninger	18
5	Kommuneplanens samfunnsdel	21
5.1	Langsiktig utfordringer, mål og alternative strategier	21
5.2	Grunnlag for sektorenes planer – samfunnsdelens sektorrelevans	24
5.3	Innholdet i kommuneplanens samfunnsdel . . .	24
6	Arealdelen – samfunnsdelens arealrelevans	29
7	Handlingsdelen – samfunnsdelens økonomirelevans	33
7.1	Formelle krav	34
7.2	Det økonomiske handlingsrommet	35
7.3	Oppbygging av handlingsdelen	36
7.4	Oppfølging av handlingsdelen	37

Figurliste

Figur 1:	Kommuneplanprosessen	7
Figur 2:	Ett-årshjulet som en del av handlingsdelen og 4-årshjulet som en del av kommuneplanprosessen	9
Figur 3:	«Overordnede» retningslinjer og føringer for kommuneplan.	10
Figur 4:	Kommunal planstrategi	13
Figur 5:	Tabell som viser måloppnåelse for temaet barn og unge i forrige periode, Rollag kommuneplan	14
Figur 6:	Planprogram	15
Figur 7:	Innholdsfortegnelse i Planprogram for kommunedelplan for Gjesdal kommune . . .	16
Figur 8:	Grad av innflytelse i planprosessen	17
Figur 9:	Planprogram for Oppdal kommuneplan . . .	19
Figur 10:	Kommuneplanens samfunnsdel	21
Figur 11:	Satsingsområder, mål og strategier fra kommuneplan Øvre Eiker kommune 2010- 2022	23
Figur 12:	Eksempel på tabell fra kommuneplan for Gjesdal kommune 2011 for temaet barn og unge. (Tjenesteområdene Barnehage, Opplæring og Ressurssenteret er forkortet til BOR)	23
Figur 13:	Eksempel på innholdsfortegnelse fra kommuneplan for Åfjord kommune	26
Figur 14:	Eksempel på mulig innholdsfortegnelse for kommuneplan.	26
Figur 15:	Innspill fra samfunnsdelen til kommuneplanens arealdel.	29
Figur 16:	Kommuneplan for Kristiansand kommune . . .	31
Figur 17:	Handlingsdelen	33
Figur 18:	Budsjett- og økonomiplanprosessen i Hole kommune	36
Figur 19:	Handlingsplan med økonomiplan for Midtre Gauldal kommune	37
Figur 20:	Tabell for utviklingstrekk, status og evaluering av måloppnåelse for temaet folkehelse.	38

1 Kommuneplanens samfunnsdel som verktøy for bedre kommunal planlegging

1.1 Kort om utviklingen av samfunnsdelen

Med plan- og bygningsloven av 1965 kom de første kommunale oversiktsplaner i form av generalplaner. Dette var planer for arealbruk og ressursutnyttning i en kommune. Mange planer omfattet også beskrivelser av kommunens utvikling og utfordringer som grunnlag for å bestemme utbyggingsmønsteret. Planene tjente blant annet som rettleiding ved utarbeiding av reguleringsplaner.

I 1985 kom det en ny plan- og bygningslov. Med denne loven kom også elementet av samfunnsplanlegging tydeligere til uttrykk (jf. § 20-1 plan- og bygningsloven 1985). Det ble vektlagt at kommunene skulle utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder.

De to mest sentrale verktøy for samfunnsplanlegging etter loven av 1985 var kommuneplanens langsiktige og kortsiktige del. Den langsiktige delen omfattet mål for utviklingen i kommunen med retningslinjer for sektorenes planlegging, og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser.

Den kortsiktige delen omfattet samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste årene. Kommuneplanleggingen skulle bygge på de økonomiske og øvrige tilgjengelige ressurser for gjennomføring.

Kommunestyret skulle vurdere kommuneplanen samlet minst én gang i løpet av hver valgperiode for å se om det var nødvendig å foreta endringer.

Som en følge av lovkravene fra 1985 utarbeidet mange kommuner planer for utviklingen og for ulike sektorer. Planelementene fikk ofte betegnelser som:

- «Kommuneplanens langsiktige del»
- «Felles planforutsetninger for kommunen»
- «Kommuneplan, langsiktig strategisk del»

Gjennom utviklingsprogrammet for kommuneplanlegging ble det utviklet mange gode plan- og prosessverktøy knyttet til sektorenes planbehov, kobling til økonomistyring og handlingsprogram. En generell oppfatning er likevel at handlingsdelen til kommuneplanene ikke var operative nok og ofte ikke ivaretok en god nok samordning av kommunens ulike sektorer. Økonomidelen var ofte ikke utviklet som det ble i oppfordret til i loven av 1985 og revisjon av denne delen av kommuneplanen ble ofte utsatt.

Ved fornying av plan- og bygningsloven i 2008 blir det understreket i [§ 11-1](#) at «kommuneplanen omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.»

I tillegg understrekes det at:

- Kommuneplanen skal ta utgangspunkt i det planbehov som er pekt på i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.
- Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter [kommuneplanloven § 44](#) kan inngå i handlingsdelen.
- Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (for

eksempel planer for strandsonen, planer for villrein-områder, folkehelseplaner, planer for skolestruktur etc.).

1.2 Hovedhensikt med samfunnsdelen

Bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig samfunnsutvikling

Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. Samfunnsdelen har to hovedinnretninger:

- Kommunesamfunnet som helhet
- Kommunen som organisasjon

Gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar. Spesielt viktig er dette for sentrale samfunnsforhold som folkehelse, barn og unge, integrering, næringspolitikk m.m.

Kommuneplanen skal videre synliggjøre utfordringer, mål og strategier for kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal gi overordnede mål for sektorenes planlegging og retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten.

Verktøy for strategisk styring

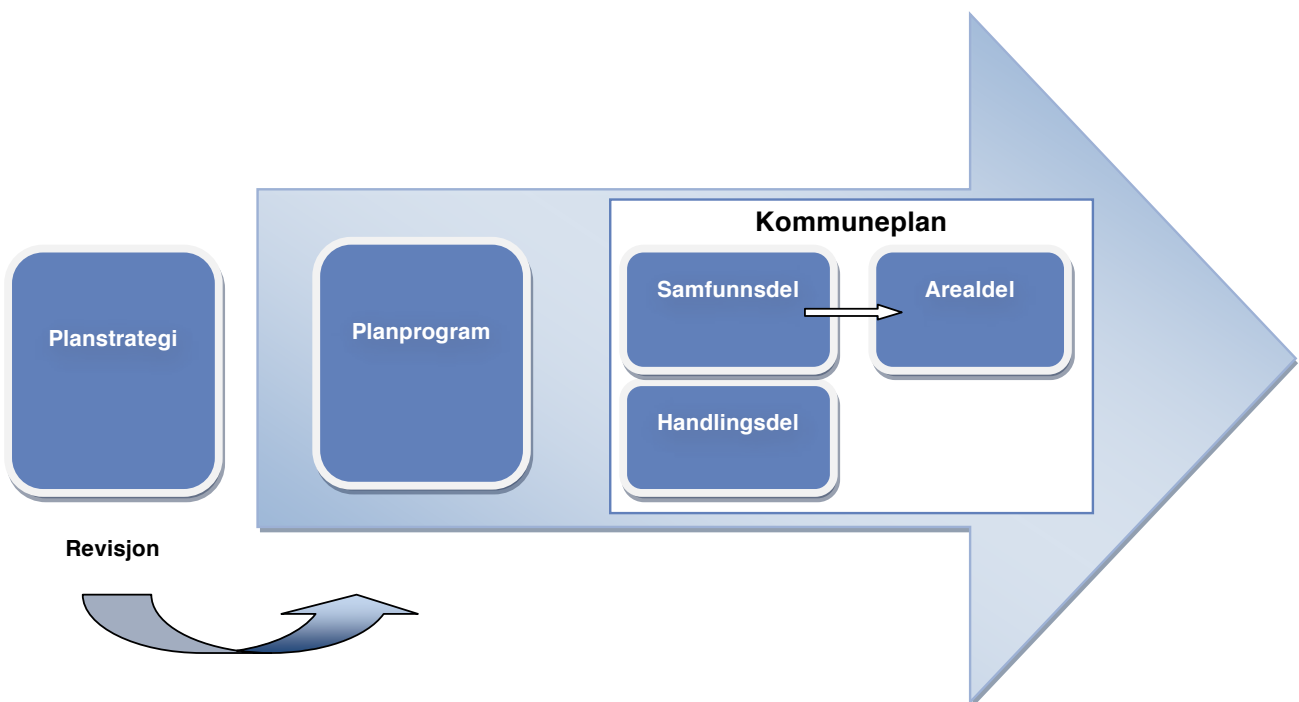
I samfunnsdelen skal det tas strategiske valg for utviklingen av kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon. Samfunnsdelen er således et godt verktøy for strategisk overordnet styring. Dette forsterkes ved å knytte handlingsdelen til samfunnsdelen. Da muliggjøres en sterkere strategisk styring og prioritering av arbeidsoppgaver. Handlingsdelen bør bli en del av kommunens økonomiske styringsinstrumenter og resultatvurderinger. Dette gjelder økonomiplan, budsjett, regnskap og årsmeldinger.

Styrke medvirkning og politisk styring

Samfunnsdelen til kommuneplanen kan bidra til å styrke medvirkningen i kommunens planarbeid og bidra til en bedre politisk styring. Ved at man i samfunnsdelen klargjør hvilke planområder og satsingsområder man vektlegger kan den ønskede utvikling i kommunene gis en politisk retning. Ved å vektlegge kommunenes prioriterte områder innenfor ulike sektorer og tema i samfunnsdelen, åpnes det for en tydeligere og sterkere politisk innflytelse i planlegging og forvaltning av kommunene. Planprogram, samfunnsdel med handlingsdel og arealdel er underlagt medvirkningskravene etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder både høring og offentlig ettersyn, og omfatter alle statlige, regionale og kommunale myndigheter, andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt av forslaget.



2 Kommuneplanprosessen



Figur 1: Kommuneplanprosessen.

2.1 Plan- og bygningsloven av 2008

Planleggingen skal stimulere og samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle

og estetiske utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter til påvirkning av kommunens utvikling.

§ 1-1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndig-

heter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

2.1.1 Bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er en samfunnsutvikling som imøtekommer dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å få dekket sine. Begrepet ble allment kjent i 1987. Bærekraftig utvikling omfatter fremme av for eksempel verdiskaping, næringsvirksomhet og sysselsetting, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstmiljø. Det vises til [§ 3-1](#) om hensyn og oppgaver i planleggingen for nærmere konkretisering og utdyping i forhold til planer. [§ 1-1](#) peker på at det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging er at bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i sammenheng med en bredere samfunnsplanlegging. Hensynet til bærekraftig utvikling gjør at de langsiktige miljøhensyn i planarbeidet kan tillegges større vekt fremfor mer kortsiktige økonomiske hensyn.

Samordning av statlige, regionale og kommunale myndigheter og oppgaver skal gi grunnlag for bedre bruk og vern av ressurser.

2.1.2 Medvirkning

[Medvirkning i planlegging](#) skal sikres for alle berørte interesser og myndigheter. Dette innebærer grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter. Planleggingen skal bidra til å sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning er nøkkelbegreper etter plan- og bygningsloven.

2.1.3 Særlige hensyn

Ulike grupper som må vises særlige hensyn i planleggingen er vektlagt i formålsparagrafen [§ 1-1](#). Særlige hensyn er viktig for å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle og for å unngå diskriminering. Universell utforming skal derfor ivaretas i planleggingen og i det enkelte byggetiltak (jf. [§ 3-1](#)). Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene er også gitt spesiell oppmerksomhet i lovens [§ 1-1](#).

2.1.4 Konsekvensutredning (KU)

Kommuneplanens samfunnsdel vil normalt ikke utløse krav om KU. Se nærmere om dette i veilederen om konsekvensutredning av oversiktsplaner (lenke kommer etter publisering).

2.2 Kommuneplan

Kommuneplanen skal være et strategisk dokument og virkemiddel for kommunens utvikling. Arealdelen skal være en oversiktsplan for hele kommunen.

Gjennom vedtak av kommunal planstrategi ([§ 10-1](#)) bestemmer kommunen blant annet om det skal gjøres en full eller delvis kommuneplanrevisjon, og hva revisjonen skal gå ut på. Dersom en vedtar å starte opp revisjon av kommuneplanen, skal det utarbeides et [planprogram](#) som utdyper innholdet i revisjonen. Planprogrammet kan samordnes med [planstrategien](#).

§11-1 Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

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.

Et viktig prinsipp i ny plan- og bygningslov er at det skal være sterkere kobling mellom samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal gi føringer for kommuneplanens arealdel, for eksempel folketallsutvikling og utbyggingsmønster. Arealdelen skal være et kartmessig bilde av prioriteringer og satsinger i samfunnsdelen, samtidig som kommunens arealressurser og infrastruktur påvirker utviklingsmulighetene.

Samfunnsdelen skal gi overordnede mål og føringer for utvikling av kommunesamfunnet og for kommunen som organisasjon. Handlingsdelen angir hvordan planene skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Et viktig prinsipp er at samfunnsdelen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig og legge vekt på tilpasning til kommunenes behov. Kommunen kan ved å prioritere satsingsområder i samfunnsdelen sikre

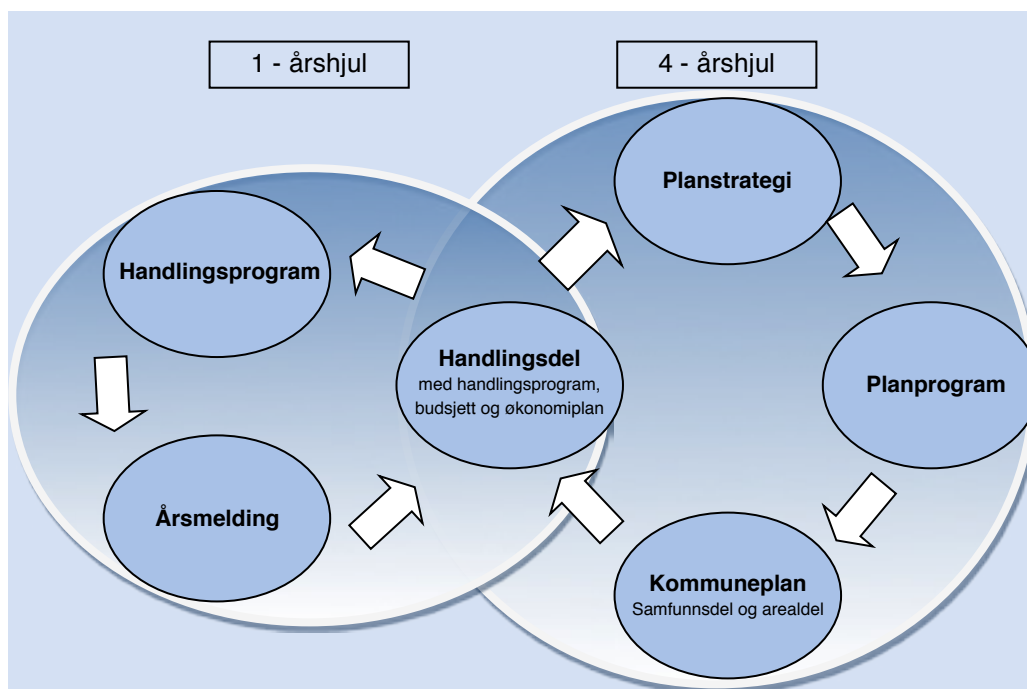
forankring og politisk forutsigbarhet for kommende planprosesser.

Kommuneplanprosessen kan bli omfattende når kommunen velger ny utarbeidelse av både arealdel og samfunnsdel med handlingsdel. Det er derfor nødvendig at kommunen prioriterer utfordringene og beslutter hva som skal vektlegges i den kommende revisjonen. Kommuneplanens samfunnsdel er det overordnede plandokumentet som skal ligge til grunn både for arealdelen og for virksomhetsplanene i kommunen. Før kommunen igangsetter arbeidet med arealdelen bør de overordnede strategier være på plass. Dette er i tråd med plan- og bygningslovens mål om god politisk forankring og hvordan befolkningen skal sikres innflytelse i planprosessen. Politisk forankring og

folkelig innflytelse er avhengig av hverandre og utgjør fundamentet i lokaldemokratiet.

I ny plan- og bygningslov er det i større grad enn tidligere lagt vekt på [medvirkning i kommuneplanleggingen](#), særlig overfor grupper som krever spesiell tilrettelegging, slik som barn og unge. Hvordan kommunene legger opp medvirkningsprosessen, må ses i sammenheng med omfanget av kommuneplanrevisjonen og hvilke tema samfunnsdelen tar opp. Medvirkning rettes primært mot kommunens innbyggere. Andre kommuner i regionen, overordnede instanser og sektormyndigheter er viktige parter i arbeidet med samfunnsdelen og bør i den grad det er relevant trekkes aktivt med i planprosessen.

Integrert kommuneplanlegging



Figur 2: Ett-årshjulet som en del av handlingsdelen og 4-årshjulet som en del av kommuneplanprosessen.

Kommuneplanarbeidet henger også nært sammen med andre planprosesser, styringssystem og rapporteringsverktøy i kommunen.

Handlingsdelen er både en del av kommunes 4-årshjul og 1-årshjul, dvs. en del av planlegging og styring i et 4-årsperspektiv og i et 1-årsperspektiv.

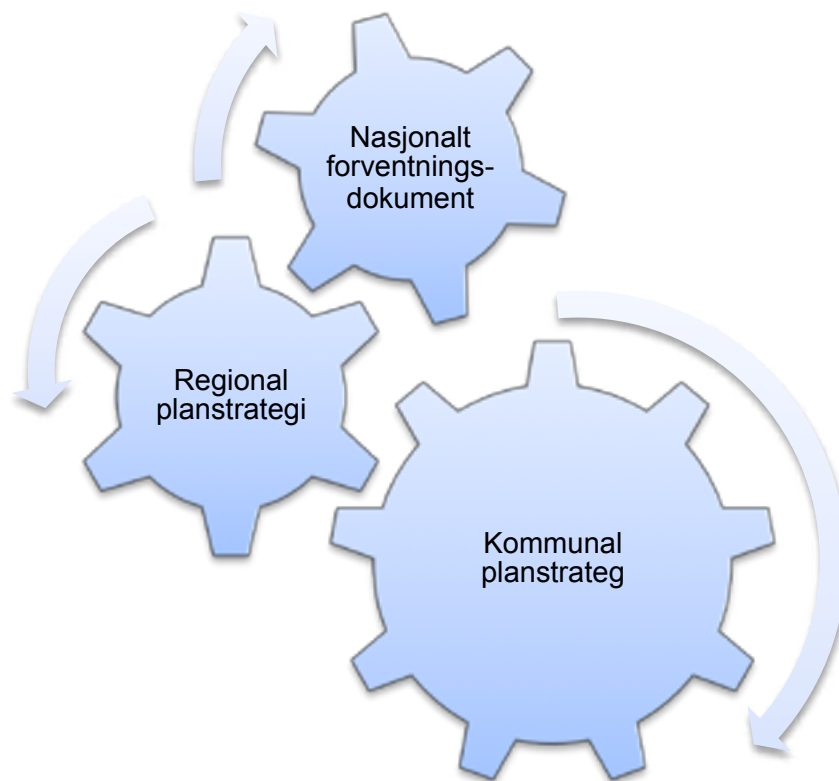
I 4-årshjulet skal kommunal planstrategi vedtas innen første år med nytt kommunestyre, altså hvert fjerde år. Planstrategien gir føringer for hvilke planer og tilhørende handlingsdeler som skal utarbeides. Handlingsdelen og dens eventuelle integrering med kommunenes økonomiske planlegging, har et 4-årsperspektiv. Mange kommuner velger å samordne handlingsdelen med økonomiplanen.

Handlingsdelen har også et 1-årsperspektiv i og med at det første året i handlingsdelen (økonomiplanen) kan være identisk med handlingsprogram. Handlingsprogrammet inngår i kommunens årsbudsjett.

Handlingsdelen blir dermed et av kommunens viktigste styrings- og rapporteringsverktøy, både i 4-års- og i 1-års-perspektivet. For å fange opp nye eller endrede behov og forutsetninger, krever derfor ny plan- og bygningslov en årlig rullering av handlingsdelen. I mange

kommuner følges også kommuneplansatsningen og sektorenes måloppnåelse og status opp gjennom blant annet kvartals- eller tertialrapporter i løpet av året, men dette er ikke et krav i plan- og bygningsloven. Målet er at handlingsdelen og den årlige revideringen av denne skal være en integrert del av kommuneplanprosessen.

2.3 Overordnede føringer for kommuneplanarbeidet



Figur 3: «Overordnede» retningslinjer og føringer for kommuneplan.

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument. Det er et viktig prinsipp at kommunal planlegging fremmer helheten i samfunnet (§ 3-1), og at oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng. For at dette skal være mulig, må kommunal planlegging ta hensyn til og ivareta både nasjonale, regionale og kommunale mål, interesser og oppgaver og bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner. I tillegg skal den ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien.

§ 6-1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.

§ 7-1 og § 7-2 Regional planstrategi

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen et år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner,

statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. (...) Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.

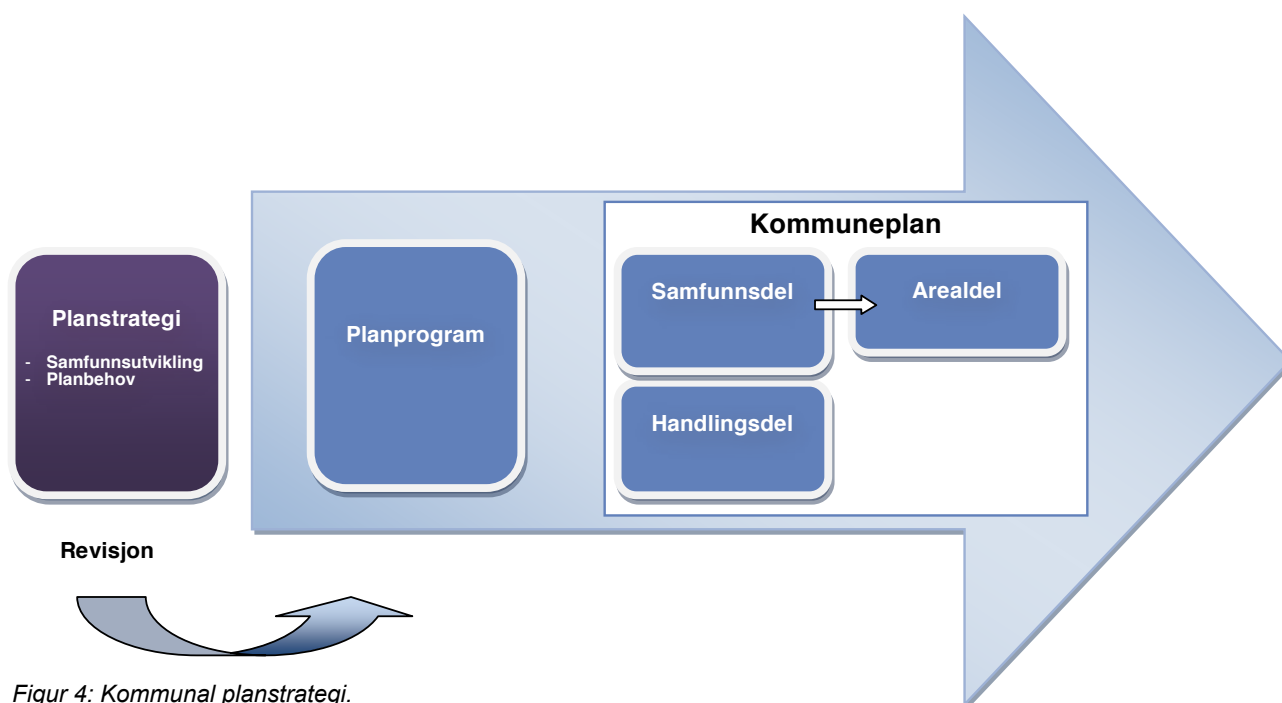
Nasjonale forventninger til planlegging er en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven.

For å sikre at nasjonale interesser blir ivaretatt i den regionale og kommunale planleggingen er det gjennom ny plan- og bygningslov innført en bestemmelse om at det hvert fjerde år skal utarbeides et dokument med [nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging](#). Dette skal følges opp i både regional og kommunal planlegging, og er også viktig for arbeidet med planstrategiene både regionalt og kommunalt. Slik sikres også økt forutsigbarhet i statlige myndigheters medvirkning i planlegging regionalt og kommunalt.

Et viktig mål for de nasjonale forventningene er å bidra til å fremme en bærekraftig utvikling. Selv om forventningene i stor grad er rettet mot arealplanleggingen, har de også et bredere perspektiv og er derfor også relevante for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Verdiskaping og næringsutvikling, folkehelse og by- og tettstedsutvikling er eksempler på temaer som ikke bare har en arealdimensjon. I arbeidet med samfunnsdelen er det viktig å diskutere og avklare hvordan de nasjonale forventningene kan innarbeides og tas hensyn til i kommunens langsiktige utvikling.

- [Veileder om kommunal planstrategi](#)
- [Veileder om regional planstrategi](#)

3 Kommunal planstrategi – et viktig ledd i samfunnsplanleggingen



Figur 4: Kommunal planstrategi.

Det nyvalgte kommunestyret skal i løpet av det første året legge frem forslag til kommunal planstrategi. Kommunestyret skal avklare hvilke planbehov kommunen har i kommende kommuneplanperiode, og det videre planarbeidet legges opp på bakgrunn av planstrategien.

§ 10-1 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Planstrategien er viktig for kommuneplanleggingen ettersom den er første ledd i kommunens langsiktige samfunnsplanlegging. Det er viktig at den politiske retning man har valgt ved planprioritering i planstrategien følges opp i kommuneplanens samfunnsdel og i de øvrige planer.

Hovedhensikten med planstrategien er å vurdere hvilke planer som skal utarbeides og revideres. Gjennom en evaluering av gjeldende planer kan det avdekkes hvorvidt det er behov for revisjon av hele eller deler av kommuneplanen. En beskrivelse av hva som er oppnådd i forhold til de resultatmål man har satt seg innenfor ulike områder og sektorer vil bidra til å avdekke hvor kommunen bør fokusere innsatsen.

Sentralt i dette arbeidet vil være å vurdere om det har vært avsatt tilstrekkelige ressurser til gjennomføring og om målene og forutsetningene for gjennomføring har endret seg.

Tabellen under er et eksempel på hvordan dette kan systematiseres.

Målsetting	Oppfylt	Begrunnelse	Dokumentasjon
Styrke tilbudet til barn og unge gjennom økt rammetilskott til skolesektoren	Ja	Bevist satsning politisk Ligger på toppen i forhold til ressursbruk pr. elev/barn i Buskerud Full barnehagedekning på 95,5 %. Høy andel av barna har full plass . Økt pedagog bemanning, tilsvarende en ekstra pedagog i 100 % stilling i hver barnehage.	KOSTRA
Oppnå et bredere tilbud til ungdommen bla. ved utvikling av ungdomsklubben	Nei	Videreført på samme nivå. Ingen spesifikke nye tiltak mot målgruppa Tilbudet på ungdomsklubben ble utvidet til også onsdag kveld i en periode, men dette ble redusert igjen fordi det var for liten interesse	Ressursbruk i budsjettet
Forebygge rusmisbruk blant ungdom	Ja	Skole og Helse har hatt bevisst fokus. Lensmann fokuserer også på dette – godt samarbeid	Statistikk

Figur 5: Tabell som viser måloppnåelse for temaet barn og unge i forrige periode, [Rollag kommuneplan](#).

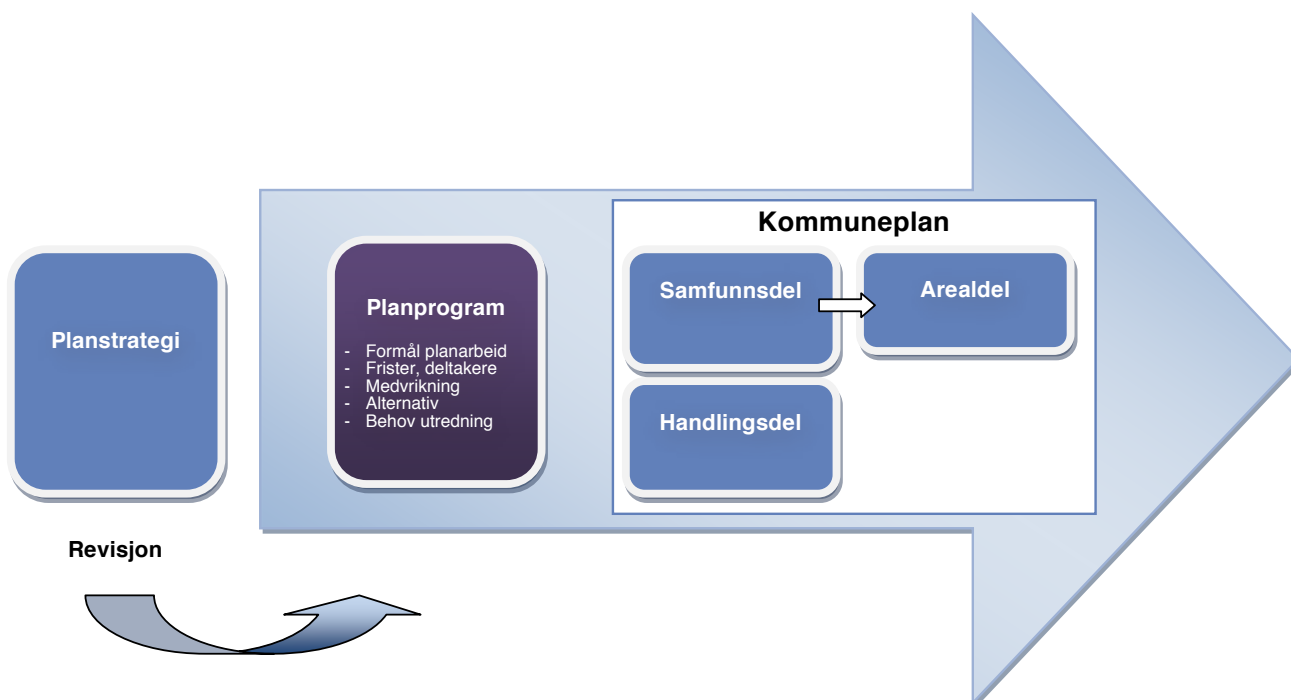
Det understrekes at det er i samfunnsdelen kommunen med utgangspunkt i vedtatt planstrategi og planprogram, beskriver hvilke mål og delmål som prioriteres videre. Dette vil så danne rammer for handlingsdelen og gi innspill til arealdelen.

I vurderingen av behovet for revisjon av kommunale planer bør kommunen ta utgangspunkt i den beskrevne samfunnsutviklingen på et overordnet nivå og konkludere med hvilke planoppgaver det er viktig å arbeide med.

Planstrategien vedtas av kommunestyret og konkluderer med behovet for revisjon av kommunale planer, kommuneplan og kommunedelplaner samt behovet for igangsetting av viktige reguleringsplaner og eventuelle interkommunale planprosesser

[Veileder om kommunal planstrategi](#)

4 Planprogrammets rolle i samfunnsplanleggingen



Figur 6: Planprogram.

Dersom kommunestyret i behandlingen av planstrategien vedtar å revidere kommuneplan skal det utarbeides et [planprogram](#) som skal gjøre rede for hva en vil konsentrere seg om ved revisjon. Det videre planarbeidet utdypes og detaljeres i planprogrammet.

11–13 Utarbeiding av planprogram

For kommuneplan skal det utarbeides planprogram etter reglene i [§ 4-1](#). Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Planprogrammet fastsettes av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten i samsvar med [kommuneovens](#) regler. Kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. [§ 4-2](#) andre ledd.

Planstrategi og planprogram kan samordnes dersom det er klart at kommunen vil revidere kommuneplan. Arbeidet med planprogrammet må da tilpasses den kommunale planstrategien. Dersom samfunnsdel og kommuneplanens arealdel skal utarbeides/revideres samtidig, bør det utarbeides et samlet planprogram.

Både de statlige sektororgan og de interne kommunale faglige avdelingene må gis anledning til å komme med innspill til planprogrammet, slik at viktige planoppgaver og aktuelle utredningsbehov kan fanges opp og bli vurdert tidlig i planprosessen. Dette vil bidra til å avklare hvilke planoppgaver som prioriteres, minske risikoen for å bruke planressurser til planer som ikke lar seg gjennomføre og føre til økt forpliktende deltagelse tidlig i planprosessene.

Forslag til planprogram skal legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker.

§ 4-1. Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.

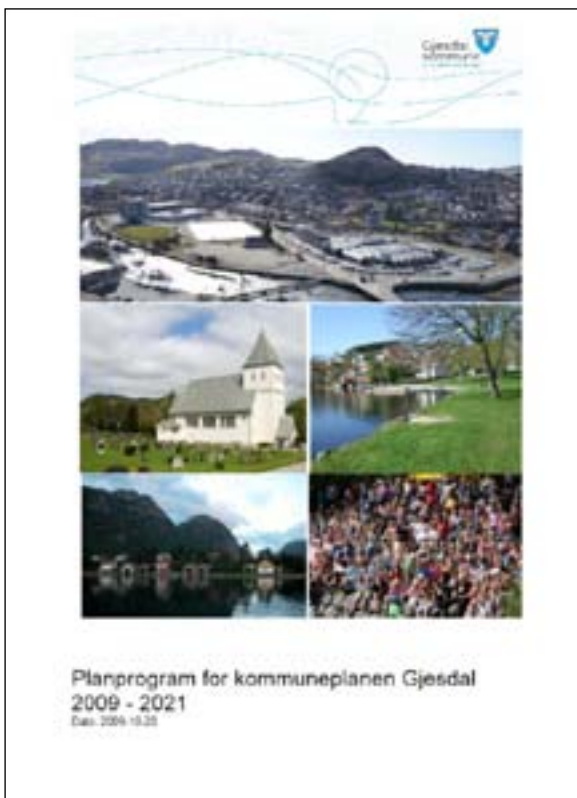
Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til

planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Loven legger vekt på at planprogrammet er et fleksibelt verktøy, som skal tilpasses den konkrete plansituasjon og planbehov. Samtidig er det viktig at planprogrammet har en innretning og et innhold som gir grunnlag for medvirkning i planprosessen. Planprogrammet skal også gi berørte statlige og regionale organer et grunnlag for å vurdere om planen kan komme i konflikt med nasjonale eller regionale interesser.

Planprogrammet skal omfatte følgende hovedpunkter:

- formålet med planarbeidet
- planprosessen med frister og deltakere
- opplegg for medvirkning
- beskrivelse av hvilke alternativ som vil bli vurdert
- behovet for utredninger



INNHOLDSFORTEGNELSE	
Forord	
1	Innledning
2	Formålet med kommuneplanprogrammet
2.1	Statlige og regionale forutsetninger
2.2	Kommunale forutsetninger
3	Kort om utviklingen i Gjesdal
3.1	Utvikling i folkestall og prognoser
3.2	Bosetting og sysselsetting – pendling
3.3	Kommunal økonomi
4	Kommuneplanens samfunnsdel
4.1	Barn og unge
4.2	Folkehelse
4.3	Algård sentrum
4.4	Samlendul
4.5	Utbyggingsstrategi
5	Handlingsprogram
6	Medvirkning og fremdrift
6.1	Medvirkningsprosess
6.2	Fremdrift
7	Forslag til utredningsprogram

Figur 7: Innholdsfortegnelse i Planprogram for kommunedelplan for Gjesdal kommune.

4.1 Formål

Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbeidet, tydeliggjøre behovet for spesifikke utredninger og belyse opplegget for medvirkning i planarbeidet. Planstrategien vil belyse hvilke planer kommunen tar sikte på å revidere.

I hvilken grad kommunens samfunnsutvikling, utfordringer og satsingsområder (hovedmål) vil bli beskrevet i den kommunale planstrategien, i planprogrammet eller i samfunnsdelen, kan variere fra kommune til kommune. Det er imidlertid viktig å påpeke at den brede involvering, den lokaldemokratiske høringen og den politiske forankringen skjer i kommuneplanen. En utfordring for kommunene vil være å ha et helhetlig opplegg for revisjon av kommuneplan. Det bør tilstrebes en planprosess som lar seg gjennomføre innen rimelig tid og med akseptabelt ressursbruk. Samtidig må en sikre politisk forankring og allmenn medvirkning.

Tidlig i planprosessen bør kommunen ta opp visjoner eller scenarier som kan gi føringer for kommunens overordnede mål og satsingsområder. Det er viktig å legge opp til overordnede strategiske diskusjoner. Alternative utviklingsretninger bør drøftes. Dette kan gjelde ulike geografiske utbyggingsretninger, men også ulike strategier innen politikkområder som ikke nødvendigvis er arealrelatert, slik som folkehelse og hensynet til barn og unge. Planprogrammet kan være en arena for å belyse disse utfordringene og sette rammer for det videre kommuneplanarbeidet.

Planprogrammet skal etter utarbeidelse behandles politisk, eventuelt administrativt dersom dette er delegert, før det legges til offentlig høring i minimum seks uker. Etter utleggelse skal planprogrammet fastsettes av kommunestyret. Det skal være styrende for arbeidet og innholdet i kommuneplan både når det gjelder samfunnsdel og arealdel.

4.2 Medvirkning

I planprogrammet skal det synliggjøres hvilke medvirkningsprosesser det legges opp til. Det gjelder å sikre god politisk forankring av planen slik at den kan bli et styrende politisk dokument som blir brukt som et grunnlag for utvikling i kommunen. Dette kan sikres ved brede og inkluderende politiske prosesser i forbindelse med utarbeiding av planen.

[Kapittel 5](#) i plan- og bygningsloven angir kravet til medvirkning i planleggingen.

§ 5-1 Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

[Planmyndigheten](#) skal gjennom hele planarbeidet sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkningsprosess. Dette bør omfatte lokalsamfunnet og skape grunnlag for dialog med organiserte så vel som uorganiserte interesser.

Innflytelse			Virkemidler
Stor			Beslutningsrett
		Medbestemmelse	Arbeidsgrupper, virkemidler for diskusjon og planlegging
		Diskusjon	Møter, rådgivende grupper, folkemøter, «åpne kontordager»
Lite	Informasjon	Skriv, nett, aviser, brosjyrer, intervju,	
	Offentlighet	Lovbestemmelsene om offentlighet sikret	

Figur 8: Grad av innflytelse i planprosessen.

Kommunene kan ha forskjellige ambisjoner for medvirkning, men lovens krav må innfris. Graden av medvirkning kan inndeles slik som vist i figur under, og det er opp til kommunen å avgjøre hva man vil gjennomføre mht. tema, hensikt og ressursbruk.

For å gjennomføre medvirkning og deltakelse både fra allmennheten og politikere, kan en nytte seg av ulike metoder.

Forslag til medvirkningsmetoder som kan nyttes:

- SWOT analyser
- Framtidsverksteder
- Idédugnader
- Kafé dialoger
- Åpne rom teknologier
- Fokusgruppeintervju
- Scenario/framtidsprosesser

Medvirkning fra allmennheten, interessenter, overordnede organ og berørte parter er både lovpålagt og en viktig del i utviklingen av lokalsamfunnet. Planleggingen bør legges opp som en åpen og inkluderende prosess. Folkemøter, media, nett, åpne kontordager med mer bør nyttes aktivt spesielt i forhold til barn, unge, eldre, innvandrere med flere.

Når det gjelder medvirkning som sådan i forhold til samfunnsdelen kan dette være arenaen hvor kommunens planlegging omsettes i en forståelig språkdrakt for å sikre at innbyggere, næringsliv og kommunesamfunnet for øvrig forstår de politiske veivalg som tas og konsekvensene av disse. Dersom plandokumentene ikke forstås vil heller ikke bred medvirkning sikres.

Medvirkning fra innbyggere og næringsliv er spesielt viktig for de temaer og satsinger kommunen velger som ikke har en klar videre kobling i arealdelen. Dersom kommunen setter seg overordnede mål eller visjoner som «oppvekstkommunen», «entreprenørmotoren», «helsekommunen», «miljøkommunen» m.m bør dette være forankret i en lokaldemokratisk prosess. Politiske målsettinger som krever innsats og endring bør forankres i kommunesamfunnet som helhet.

4.3 Alternativ

En av hoveddelene i planprogrammet er å presentere, begrunne og beskrive hvilke alternativ en vil

vurdere. Dette er særlig aktuelt for arealdelen, men vil være relevant for samfunnsdelen, i de tilfeller hvor kommunestyret utarbeider en konkret og målrettet samfunnsdel med prioriteringer og med klar kobling mot handlingsdelen. Hovedpoenget er da å finne ut hvilke utfordringer kommunen vil prioritere ut over lovpålagte og andre nødvendige oppgaver.

Det kan gis en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov. Kommuneplanens samfunnsdel skal gi føringer til og bidra til samordning av sektorvise planer. Hvis det er hensiktsmessig kan planprogrammet belyse hvilke alternative muligheter man organisatorisk har for å løse kommunale oppgaver, eksempelvis at de løses innenfor eksisterende tjenesteområder, som tverrsektorielle oppgaver eller ved interkommunalt samarbeid.

Svært mange av kommunens oppgaver er lovpålagt og det kreves ressurser for å gjennomføre mange av dem. Det blir således begrensede ressurser til å løse andre oppgaver som ikke er lovpålagt. Det vil derfor være et valg mellom flere utfordringer om hvilke områder kommunen oppfatter som viktigst. Spørsmålet er hvilke mål kommunen vil prioritere og hvilken strategi kommunen vil legge til grunn for gjennomføring.

4.4 Behov for utredninger

[Planprogrammets](#) hovedoppgave er å tydeliggjøre og avklare hva som skal behandles i kommuneplanen. Videre er det viktig å få avklart hvilke tema man skal konsentrere seg om i den aktuelle revideringen av kommuneplanen. Dette gjelder både lokalpolitisk, i forhold til sentrale myndigheter og allmennheten.

Revisjon av kommuneplanen med de kravene som stilles til utredninger og analyse av samfunnsutvikling er krevende oppgaver ressursmessig for mange kommuner. Derfor er det vesentlig å få fram planprogrammets rolle i å definere og begrense omfanget på samfunnsdelen (og arealdelen) slik at kommunen kan klare å gjennomføre revisjon innenfor rimelig tids- og ressursbruk.

Noen ganger kan et planprogram være svært ambisiøst. Planprogram kan med fordel ofte spisses mer. Det kan virke formålstjenlig å skrive relativt uforpliktende om alt som skal utredes og ha store

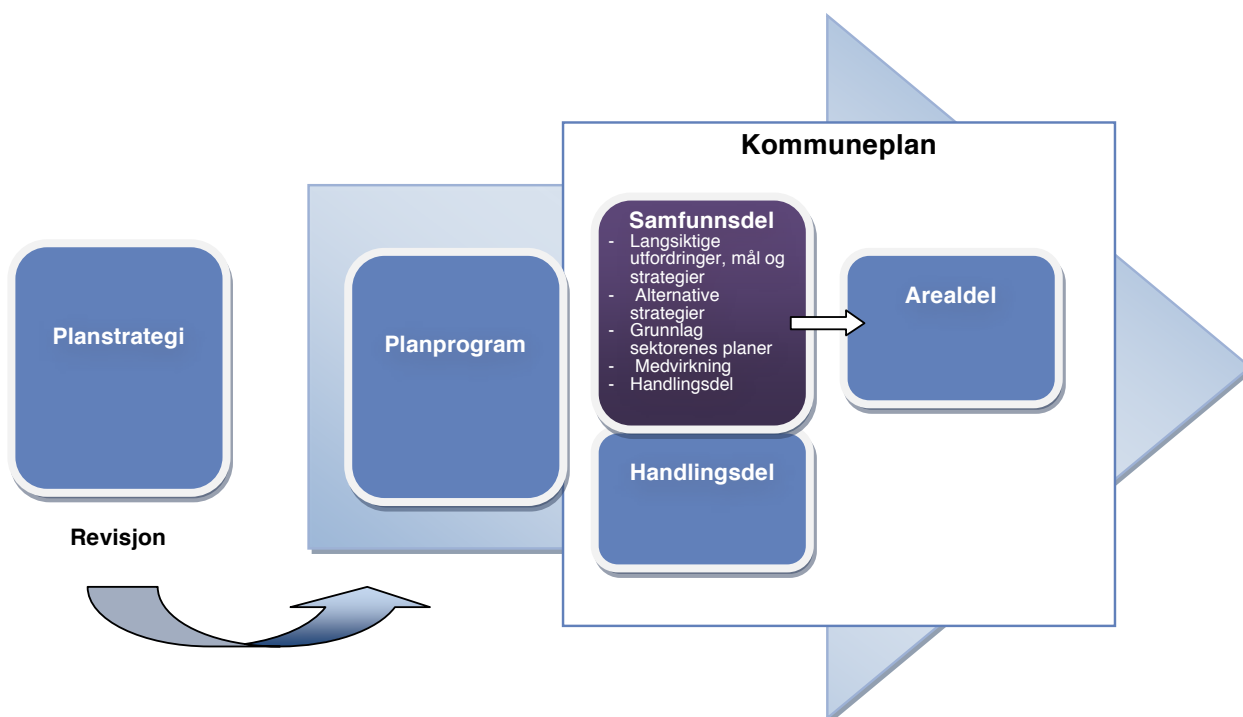
ambisjoner om endring og forbedring. Dette anbefales ikke. Det er mer hensiktsmessig å utarbeide et tydelig og avgrenset program som de impliserte parter kan forholde seg til. Det er viktig at det som beskrives i programmet blir gjennomført i påfølgende planarbeid. Planprogrammet skal være realistisk og utredningene som skal gjennomføres skal være beslutningsrelevante. Planprogrammet for samfunnsdelen skal avklare nødvendige utredninger for de langsiktige arealbehov, miljømessige utfordringer, utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper (jf. § 4-1 og 11-13).

Ny plan- og bygningslov legger vekt på kommunens handlemfrihet, og at kommunale planer og planprosesser ikke skal gjøres mer omstendelig enn nødvendig. Samtidig er det krav om at kommunene skal forholde seg til både nasjonale, regionale og kommunale forventninger. Her erfarer flere kommuner motstridende interesser. I tilfeller der kommuneplanen er tilpasset kommunens behov, kan det komme innvendinger fra regionalt hold med krav om å utrede flere tema enn kommunen så for seg i utgangspunktet. Det er viktig at slike innspill blir avklart tidlig i planprosessen.

1	Bakgrunn for planarbeidet	3
2	Oppdals muligheter og utfordringer	4
2.1	Kommunens ulike roller	5
2.2	Kommuneplanlegging	6
2.2.1	Kommunal planstrategi	7
2.3	Visjon og overordna mål for Oppdal kommune	7
3	Felles planforutsetninger	8
4	Hvordan skal Oppdalssamfunnet utvikles?	12
4.1	Bærekraftig utvikling, klima og energi	13
4.2	Befolkningsutvikling	13
4.3	Sysselsettings- og næringsutvikling	14
4.4	Teknisk infrastruktur, beredskapshensyn og samfunnssikkerhet	15
4.5	Barnehage og skole	15
4.6	Kultur, idrett og friluftsliv	15
4.7	Et inkluderende samfunn	15
4.8	Helse og omsorg	15
4.9	Bruksendring, omdisponering av fritidsbebyggelse/bolig	16
5	Prosess og opplegg for medvirkning	17
5.1	«Oppdal så klart? i 2025» - dialog om Oppdals utvikling og framtid	18
5.1.1	Hva sier scenarioene om utviklingen i Oppdal?	19
5.2	Temamøte om samfunnsdelen i Oppdal kommunestyre	20
5.3	Opplegg for medvirkning	20
6	Forholdet til kommuneplanens arealdel	21
6.1	Konsekvensutredning av nye byggeområder	23
7	Fremdriftsplan	24
7.1	Organisering av kommuneplanprosessen	25
7.2	Fremdriftsplan - milepæler	25
7.3	Formelle høringsparter	26

Figur 9: Planprogram for Oppdal kommuneplan.

5 Kommuneplanens samfunnsdel



Figur 10: Kommuneplanens samfunnsdel.

5.1 Langsiktige utfordringer, mål og alternative strategier

De langsiktige utfordringer som kommunesamfunnet står overfor varierer for forskjellige typer kommuner. Noen er preget av fraflytting av bygdene og regional sentralisering, andre av utbyggingspress og vekst. Størrelse og økonomi er sentrale faktorer. Dette innebærer at det vil være stor spennvidde i hvilke tema kommunene velger å vektlegge, og omfanget på kommuneplanens samfunnsdel.

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell

utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn. Ettersom planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig setter loven ingen konkrete krav til omfanget på vurderinger av strategier, men det er viktig at de relaterer seg til de målformuleringer kommunen har satt seg og til kommuneplanens handlingsdel. Eksemplet under fra Øvre Eiker viser hvordan dette kan gjøres ved å dele opp i «vi vil» og «slik gjør vi». Øvre Eiker har valgt å

ikke knytte konkrete tiltak til strategiene, men viser til at strategiene danner grunnlaget for handlingsdelen og budsjetter.

Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. Gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar.

Samfunnsdelen skal omhandle langsiktige utfordringer når det gjelder mål og strategier for kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon. Med andre ord kommunen som samfunnsutvikler og kommunen som tjenesteleverandør. Strategi er framgangsmåte for å nå mål. Samfunnsdelen bør beskrive overordnede mål for både kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen. I tillegg beskrives satsingsområdene og vurdering av alternative strategier for å nå målene. Samfunnsdelen bør ta stilling til hvilke strategier kommunen vil legge til grunn i det videre arbeidet.

Samfunnsdelen skal også gi grunnlaget for overordnede strategier i arealdelen.

Det skal utarbeides en handlingsdel som sier hvordan planen skal følges opp de påfølgende fire år eller mer. Handlingsdelen konkretiserer hvordan målene skal nås og hvordan strategiene skal gjennomføres.

§ 11-2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Det er ønskelig at bruken av samfunnsdelen kan danne basis for utviklingen i kommunesamfunnet og av kommuneorganisasjonen. Hensikten er at samfunnsdelen kan gi føringer og gjenspeile det kommunen arbeider med. Samfunnsdelen bør være en overordnet plan som tas fram ved «alle» anledninger. Det er derfor viktig at det er en sammenheng fra samfunnsdelen til arealdelen og til handlingsdelen.

Samfunnsdelen skal ta utgangspunktet i helheten i kommunesamfunnet, men § 11-2 krever ikke at samfunnsdelen skal være en altomfattende plan. Hovedformålet til samfunnsdelen er ikke at kommunen skal utarbeide samfunnsdelen som et altomfattende oppslagsverk hvor alle aspekter ved kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen drøftes inngående. Skal samfunnsdelen få en politisk relevans og være et nyttig styringsverktøy for å synliggjøre strategiske plangrep må politiske prioriteringer komme tydelig fram i dokumentet. En god samfunnsdel defineres derfor ikke nødvendigvis av sitt omfang, men i hvilken grad det er et fokusert og handlingsrettet dokument som peker ut noen prioriterte satsingsområder.

Når det gjelder mål, kan en også legge opp til en hierarkisk målstruktur. Ut fra kommunens visjoner og samfunnsutviklingen kan en utvikle satsingsområder eller hovedmål. Disse brytes ned til neste nivå som delmål og videre til tiltak som kan inngå handlingsprogram. Noen kommuner velger å formulere tiltak, mens andre kommuner som har resultatstyring som styringsform formulerer resultatmål og ikke tiltak. Begge deler kan gjøres, både i samfunnsdelen av kommuneplanen og i handlingsdelen. Målene i samfunnsdelen bør være mer overordnede enn målene i handlingsdelen. Kommunen bør utvikle et sammenhengende målhierarki.

Kommunen kan velge alternative strategier for å oppnå sine mål. En bør belyse hva de ulike strategivalg betyr sett i forhold til mål- og resultatoppnåelse og det økonomiske handlingsrommet som kommunen har. Andre forhold kan også være relevante, som for eksempel miljømessige og etiske hensyn. En nyttig innfallsvinkel ved utarbeidelsen av mål i kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel er at målformuleringer bør kunne fylle fem krav. Dersom målene ikke møter disse kravene er det lite sannsynlig at de er egnet å styre etter.

Satsingsområdene peker på det som skal gis særlig oppmerksomhet og ressurser i kommende planperiode. Satsingsområdene bygger på status og utviklingstrekk som er omtalt i vedlegg «Føring og dimensjonerende rammer», og på en kort beskrivelse av noen temaer under hvert satsingsområde.

Satsingsområdene inneholder noen mål (VI VIL) og for hvert av disse noen strategier (SLIK GJØR VI).

Strategiene er ikke konkrete når det gjelder hvilke tiltak som skal settes i verk, men sammen med målene, skal de danne grunnlag for kommunens mer detaljerte handlingsprogrammer og budsjetter de nærmeste årene.

VI VIL

Utvikle bærekraftige kommunale tjenester gjennom samarbeid med nabokommuner og andre miljøer som deler Øvre Eiker kommunes visjon og verdigrunnlag

SLIK GJØR VI

- Har stor oppmerksomhet på muligheter for å løse velferdsoppgaver og kommunal tjenesteproduksjon i samarbeid med andre kommuner. Samarbeidet som er under utvikling innen vann og avløp, er et eksempel på dette.
- Har oppmerksomhet mot demokratisk styring av de interkommunale selskapene.
- Fremmer en regional tilnærming til oppgaver som gjennom de store nasjonale reformene innen helse, synes å bli lagt til førstelinjetjenesten.
- Søker aktivt etter samarbeidspartnere som gir slagkraftige allianser for å løse høyt prioriterte samfunnsoppgaver.

Figur 11: Satsingsområder, mål og strategier fra kommuneplan Øvre Eiker kommune 2010- 2022.

Hovedmål	Delmål	Tiltak	Ansvar	Tid
Trygghet i nærmiljøet	Engasjerte og ansvarlige foresatte	Fokusere på foreldrerollen: - synliggjøre foresattes betydning for barn og unges utvikling - iverksette tiltak som styrker foreldrerollen.	BOR	Hele perioden
		Sørge for god dialog og tett samarbeid med foresatte på alle arenaer - tydelig rolleavklaring og forventninger.	BOR	Hele perioden
		Videreutvikle lavterskeltilbud med råd og veiledning, kurs og samlinger.	BOR	Hele perioden
	Tidlig oppdagelse og hjelp til barn og unge som har behov for det	Utarbeide helhetlig plan for helsefremmende og forebyggende arbeid for barn og unge.	BOR	2010
		Opprettholde kompetanseheving med noen felles satsingsområder.	BOR	Hele perioden
		Styrke det helhetlige kommunale tjenestetilbudet i takt med voksende befolkning. Årlig gjennomgang i forhold til kvalitet, ressurser og bemanning.	BOR	Hele perioden
		Videreutvikle godt tverrfaglige samarbeid i kommunen.	BOR	Hele perioden
		Ansette oppvekstkoordinator for barn og unge.	BOR	2010
Utvikle gode tilbud for barn og unge med psykiske vansker.	Ressursenter	2010-2015		

Figur 12: Eksempel på tabell fra kommuneplan for Gjesdal kommune 2011 for temaet barn og unge. (Tjenesteområdene Barnehage, Opplæring og Ressursenteret er forkortet til BOR i tabellen ovenfor.)

Forskjellene på «visjon» og «mål» er:

- Målet må kunne defineres konkret
- Målet må være målbart
- Målet må være oppnåelig
- Målet må være realistisk
- Målet må være tidsbestemt

Ofte vil en oppleve at det er vanskelig at overordnede mål i samfunnsdelen av kommuneplanen oppfyller disse fem kravene. Men jo lenger ned en kommer i målhierarkiet, jo mer bør en tilstrebe å oppfylle dem. Det vil si at mål i handlingsprogrammet og handlingsdelen bør oppfylle kravene. På den måten vil dokumentene bli reelle styringsdokumenter.

Drøftinger av alternative mål og strategier må ikke nødvendigvis synliggjøres i selve kommuneplandokumentet. Drøftingene kan framkomme i undervegsdokumenter, vedlegg osv. Selve kommuneplandokumentet kan begrenses til å omhandle prioriterte mål og valgte strategier.

5.2 Grunnlag for sektorenes planer – samfunnsdelens sektorrelevans

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet. Loven angir ikke nærmere hva slags retningslinjer som kan gis. Ettersom det er store forskjeller i kommunenes og sektorenes utfordringer og muligheter vil det være vanskelig å fastsette retningslinjer som skal gjelde for alle.

All kommunal sektorplanlegging skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel vil være en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer, prioriteringer og kommunens samlede utvikling. De ulike del- og temaplaner må gjenspeile det helhetlige bilde man har skissert i samfunnsdelen og som utgjør et felles plangrep. Dette er et svært viktig grep for å unngå motstridene planer, usikkerhet om hva som er gjeldende plan og en manglende oversikt over kommunens samlede planer. Samordningsfunksjonen vil være et bidrag til å sikre lokaldemokratiet og sikre forutsigbarheten i kommunens planlegging.

Den konkrete omtale av et enkelttema som ikke er hovedfokus i samfunnsdelen behøver ikke å være omfattende, men en leser bør forstå hva som er kommunens overordnede prioritering på sentrale tema. Hvilke tema som utdypes i kommuneplanen vil framgå av planprogrammet. Den mer utdypende omtalen av planområder som ikke er fastsatt av kommunestyret som satsingsområder i gjeldende kommuneplanen bør da framgå som vedlegg eller som henvisning til egen del- eller sektorplan. Det er viktig at samfunnsdelen har et presisjonsnivå som er tilpasset kommuneplan, og ikke blir for detaljert i forhold til de ulike sektorer. Det skal legges føringer for hovedlinjene innenfor kommunens virksomhetsområder og eventuelle satsingsområder. I de enkelte kommunedelplaner vil det være en større detaljering om mål, tiltak, resultater og økonomi. Samfunnsdelen skal være en overordnet strategisk plan, og skal i mindre grad legge opp til sektorvis tenking.

For at samfunnsdelen skal bli en integrert del av kommunenes ordinære drift, er det viktig at planlegging blir sett i sammenheng med eksisterende rutiner for tema-, sektor- og økonomiplaner som budsjett og årsmeldinger. Dette bør tilstrebes både for å få tydelighet og unngå «dobbelstyring». Dette er også en betingelse for at man økonomisk og tidsmessig skal kunne arbeide rasjonelt.

For at samfunnsdelen i kommuneplanen skal virke slik den er tenkt, må den gi grunnlag for konkrete prioriteringer, og bidra til bedre helhetsløsninger og mer forutsigbare rammevilkår både for kommunens virksomhet og for befolkningen.

5.3 Innholdet i kommuneplanens samfunnsdel

Det er mange ulike måter å legge opp prosessen med kommuneplanens samfunnsdel, men hovedfasene er regelstyrt gjennom plan- og bygningsloven. Innholdet i samfunnsdelen vil også ha svært ulikt innhold. Både planprosess og innhold i selve plandokumentet må ta utgangspunkt i og tilpasses den enkelte kommune. Det er få formalkrav til innholdet i og utformingen av kommuneplanens samfunnsdel.

§ 11-2 gir følgende føringer for innholdet til samfunnsdelen:

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfu

nnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Innenfor disse åpne rammene har kommunen stor valgfrihet. Følgende punkter kan være et utgangspunkt og grunnlag for diskusjon om innholdet i samfunnsdelen:

- Hva er dagens situasjon og langsiktige utfordringer i kommunesamfunnet?
 - Hva er dagens situasjon og langsiktige utfordringer for kommunen som organisasjon og kommunens virksomhetsområder?
 - Hvilke rammebetingelser (befolkningsutvikling, kommuneøkonomi, overordnede planer, nasjonale forventninger m.m.) bør kommuneplanen forholde seg til ?
 - Hva er kommunens visjon, verdigrunnlag og overordnede mål? Står gjeldende formuleringer ved lag, eller skal det vedtas nye?
 - Hva med de miljømessige utfordringene?
 - Hvordan er arealregnskapet? Hvor stort utbyggingspotensiale har gjeldende arealplan for boliger, næring m.m? Hvor stort utbyggingsvolum bør det legges til rette for i ny arealplan?
 - Hvilken strategi har kommunen for utbyggingsmønster og transportsystem? Vurdering av alternative strategier og konsekvenser av de ulike strategiene. Hvilke føringer skal gis til arealplanen?
- Hva er prioriterte satsingsområder? Hvorfor er disse områdene valgt?
- Hvilke retningslinjer skal legges for handlingsdelen og økonomiplan?
- Hvilke retningslinjer skal gis for å sikre gjennomføring i kommunens egen virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.
- Hvilke retningslinjer skal legges for kommunens arbeid med utarbeidelse av planer og for kommunens tjenesteyting?

Et eksempel på innholdsfortegnelse for samfunnsdelen er vist nedenfor. I tillegg er det også vist et eksempel på innholdsfortegnelse for hele kommuneplanen, det vil si både samfunnsdel og arealdel.

Kommuneplanens samfunnsdel, forslag til innholdsfortegnelse:

- Visjoner
- Formål med kommuneplan. Nasjonale, regionale og lokale føringer
- Samfunnsutviklingen
 - Demografi og befolkningsprognoser
 - Bosetting og sysselsetting
 - Kommuneøkonomi
 - Levekår
 - Organisering av kommunale tjenester
- Utfordringer og mål
- Satsingsområder, hovedmål
- Andre plantema
- Utbyggingsstrategier
 - Naturområder og vern
 - Senterstruktur og byutvikling
 - Boligpolitikk
- Handlingsdel:
 - Handlingsprogram
 - Økonomi: Årsbudsjett og økonomiplan



Figur 13: Eksempel på innholdsfortegnelse fra kommuneplan for Åfjord kommune.

I plan- og bygningslovens innledende bestemmelser, § 3-1 er «Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven» omtalt. I tillegg til at samfunnsdelen til kommuneplanen bør være en drøfting og operasjonalisering av de spesifikke utfordringer kommunen selv har pekt ut, bør det også vurderes om oppgaver og hensyn etter plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav a – h er tilstrekkelig belyst eller tatt hensyn til i kommunens prioriteringer. Dette er hensyn som vil være viktig å drøfte i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, og de kan også fungere som en nyttig og forståelig sjekkliste for kommunestyret.

- a) Understreker planleggingens brede formål og anvendelsesområde. Den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling favner vidt, og dekker de aller fleste viktige samfunnsoppgaver. Det er imidlertid grunn til å påpeke at begrepet «utvikling» er bærende i denne sammenheng.
- b) Viser til viktigheten av bærekraftsperspektivet og det pekes på jordvern, natur og kulturmiljøer og landskap.

INNHOOLD	
1.	VISJON, HOVEDMÅL OG VERDIGRUNNLAG
2.	RAMMEBETINGELSER, UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER
	Sentrale signaler
	Fykesplan
	Befolkning
	Næringsutvikling
	Tidligere satsingsområder og hovedmål
	Kommunal økonomi
	Arbeidsgrunnlag
	Utfordringer
3.	SATSINGSOMRÅDER, MÅL/RETNINGSLINJER
	Kommunesenteret Åfjord
	Oppvekstmiljø
	Helse og omsorg
	Kulturkommune
	Målrettet næringsarbeid
	Areal- og naturforvaltning
	Kommunikasjonene mot Trondheim
	Åfjord kommune
4.	AREALDEL
	Oversiktskart
	Delplaner
	Fritidsbebyggelse
	Temakart
	Planbestemmelser og retningslinjer

Figur 14: Eksempel på mulig innholdsfortegnelse for kommuneplan.

- c) Viser til at naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsniv er en særlig oppgave i planleggingen.
- d) Synliggjør at planleggingen skal legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Verdiskaping er et vidt begrep, og det siktes til samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand.
- e) Angir at planleggingen skal legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår. Med dette menes det at den estetiske og funksjonelle utformingen av omgivelsene er viktig i planlegging.
- f) Angir at loven skal fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet.
- g) Refererer til loven som et viktig virkemiddel for å motvirke klimaendringer. Kommunens oppfølging av areal- og transportplanlegging er del av en slik drøfting.

h) Viser til at samfunnssikkerhet er blitt et stadig viktigere tema i all planlegging. Oppgaven består både i å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, og ha en beredskap for ulykkessituasjoner m.v.

I tillegg er det viktig at temaene i «[Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging](#)» vurderes i kommuneplanens samfunnsdel. De nasjonale forventningene kan også brukes som en sjekkliste i planarbeidet.

All drøfting rundt temaene som er nevnt i dette kapittelet må nødvendigvis ikke medtas i det endelige plandokumentet. En del dokumentasjon kan være arbeidsdokumenter underveis i prosessen eller vedleggsdokumenter. For eksempel kan drøftinger av alternative strategier for utbyggingsmønster være vedlegg, men valgt strategi synliggjøres i plandokumentet.

Det er viktig med åpenhet underveis i drøftingsprosesser og at det dokumenteres hvilke veivalg og prioriteringer som er gjort. Dokumentasjonen må ikke nødvendigvis inngå i plandokumentet.

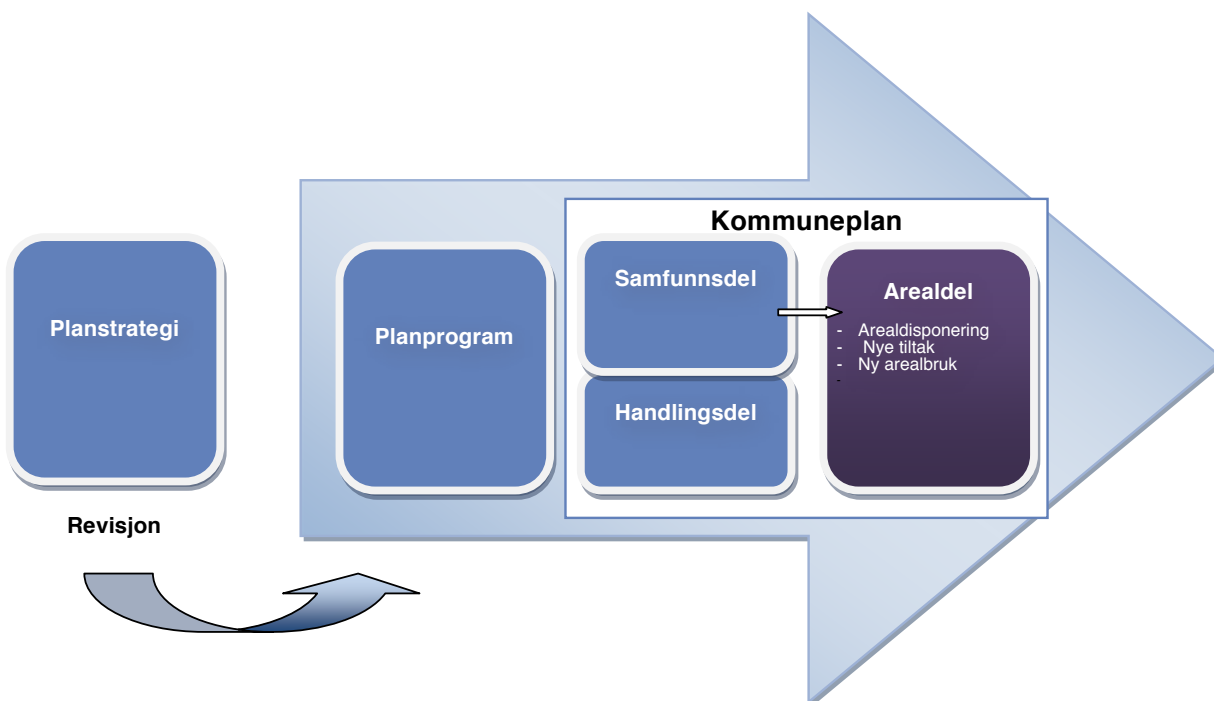
5.3.1 Satsingsområder

Ingen kommuner er like, men alle kommuner har en del felles utfordringer, og listen under illustrerer satsingsområder kommunen bør vurdere i samfunnsdelen. Alle disse tema er viktige områder for den kommunale planleggingen, men det er ikke nødvendigvis knyttet strategier og nye konkrete målsettinger til hvert tema. Noen tema kan være satsingsområder som krever ressurser for å følge opp (for eksempel barn og unge), mens andre tema ikke krever ressurser men er mer å fastslå kommunens politikk (for eksempel kjøpesenterlokalisering). Prioritering mellom satsingsområder er en viktig del av lokalpolitiske handlingsrom.

Aktuelle tema (listen er ikke uttømmende) å vurdere i samfunnsdelen:

- Visjoner
- Bærekraftig utvikling, miljø
- Folkehelse
- Universell utforming
- Barn og unge
- Samfunnssikkerhet
- Idrett
- Friluftsliv
- Eldre
- Næringsutvikling
- Boligpolitikk og boligbygging
- Utbyggingsstrategi, byggeskikk
- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Senterutvikling og kjøpesenterpolitikk
- Samferdsel, kollektivtrafikk og tilgjengelighet
- Skoler og barnehager
- Integrering
- Fattigdom
- Kultur
- Kulturminnevern
- Energi, vannforsyning og renovasjon
- Reduksjon i klimagassutslipp
- Klimatilpasning

6 Arealdelen – samfunnsdelens arealrelevans



Figur 15: Innspill fra samfunnsdelen til kommuneplanens arealdel.

Det er viktig å sikre god sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Samfunnsutviklingen som behandles i samfunnsdelen vil beskrive behov og gi føringer for arealbruken.

§ 11-5 Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Samfunnsdelen må inneholde vurderinger av forventet utvikling. Sammenhengen mellom befolkningsvekst og arealbehov må komme tydelig fram. Arealregnskap over utbyggingsareal som ligger inne i gjeldende plan bør presenteres. Analyser av forventet befolkningsutvikling gir føringer for framtidig arealbehov. Behov for utbyggingsareal bør dokumenteres og begrunnes.

Samfunnsdelen bør inneholde en analyse av alternative strategier for framtidig utbyggingsmønster:

- Skal det satses på mer utbygging langs eksisterende kollektivårer eller skal man satse på en flerkjernestruktur og hva vil i så fall bli konsekvensene?
- Hvordan er det mulig å unngå nedbygging av matjord, strandsone, marka?
- Hva med spredt boligbygging?
- Hva er holdningen til byeksterne kjøpesenter?
- Hvilken hastighet man skal legge seg på når det gjelder utbyggingstakt og mengde?
- Hvilken type utbyggingsstrategi bør man legge seg på gitt befolkningsdemografien i kommunen?
- Skal vekst skje innenfor dagens tettstedsavgrensning eller må nye arealer omdisponeres?

I tilfeller hvor dette representerer store nye grep eller vesentlige endringer i forutsetninger kan slike tema ofte være gjenstand for egne rapporter og kan medføre konsekvensutredning som da gjøres i forbindelse med utarbeiding av kommuneplanens arealdel. Det understrekes at det ikke er krav om KU for selve samfunnsdelen.

Denne type drøftinger kan utføres i forbindelse med prosessen med utarbeidelse av samfunnsdelen. Samfunnsdelen gir dermed grunnlaget for prioriteringer i arealdelen, for eksempel knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av utbyggingsmønster, infrastruktur, bolig- og næringspolitikk, kommunal service med videre.

Nye normer, retningslinjer og bestemmelser for eksempel for fellesareal, parkeringsdekning, handel og miljøspørsmål kan påvirke hvilket arealbehov kommunen har og gi føringer for utbyggingsstrategier.

Tema som kan vurderes er:

- Boligområder og boligtetthet
- Næringsområder, sonedeling
- transport (samferdsel)
- fritidsområder
- tettstedsutvikling med sentrumsfunksjoner, utbyggingsstrategi
- hyttebygging, reiselivsutvikling
- skoler, barnehager

Et eksempel på hvordan samfunnsdelen gir føringer for arealdelen er hentet fra Kristiansand kommune. På en tydelig måte synliggjør de hvilke strategier i kommuneplanens samfunnsdel som berører arealdelen. I samfunnsdelen markeres de aktuelle strategiene med en egen bunnfarge. Denne «røde tråden» blir tatt opp igjen i arealdelen ved at disse strategiene kommenteres nærmere.

Slik vil vi ha det:

Kristiansand er en kunnskapsby med ledende kompetansemiljøer og et nyskapende næringsliv.

Slik gjør vi det:

- Delta i internasjonalt samarbeid og støt-
bysamarbeid for å bygge kompetanse og
nettverk og få tilgang til aktuelle tilskuddsord-
ninger til prioriterte områder.
- Bidra sammen med fylkene til etablering av
møteplasser og forpliktende samarbeid med
regionens kunnskapsinstitusjoner, næringsliv
og kulturliv for å styrke den regionale inn-
satsen kryttet til forskning, innovasjon og
kompetansebygging.
- Stimulere til høyt utdanningsnivå og entrepre-
nørskap blant unge mennesker.
- Prioritere sentrale, attraktive utbyggingsa-
realer til kunnskapsintensive arbeidsplasser,
forskning og hovedadministrasjoner.
- Arbeide for å trekke til seg flere høyskoler
og forskningsinstitusjoner og legge til rette
utbyggingsarealer for universitet og nye høg-
skoler.



Figur 16: Kommuneplan for Kristiansand kommune.

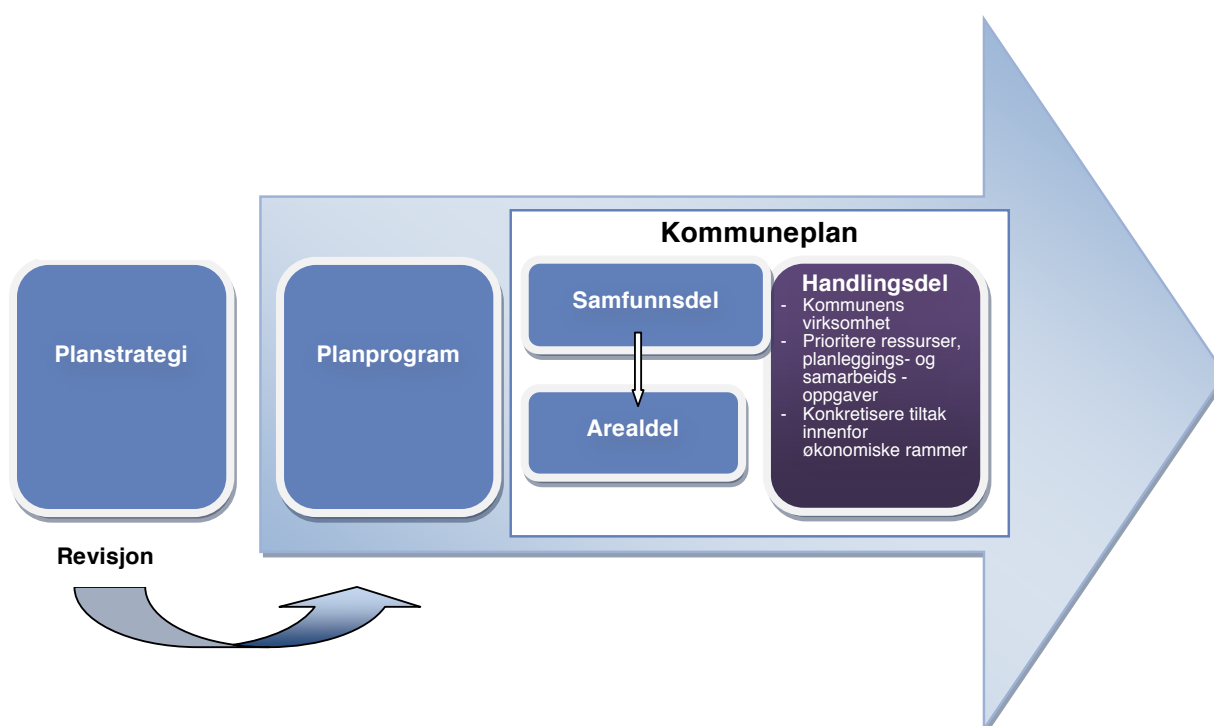
Det er forventet at det er sammenheng mellom samfunnsdel og arealdel, og at det går tydelig fram hvilke konsekvenser ulike arealbruk vil gi.

Kommunen bør vise hvilke implikasjoner tiltak i samfunnsdelen og arealdelen har for kommunens økonomi i den neste fireårsperioden. Dette må tilpasses kommunens økonomiske handlingsrom. Denne sammenhengen skal framgå i kommuneplanens handlingsdel.

Overfor innbyggerne er det viktig at ulike prioriteringer og konsekvensene av ulike arealplaner blir gjort

kjent. Kommunen bør bidra aktivt til at kontroversielle tema blir en del av den offentlige debatten. Ulike aktører må gis anledning til å fremme sine synspunkter før beslutninger fattes. Strategisk viktige utbygginger og tiltak som er del av kommunens prioritering innen samfunnsplanleggingen bør ha en klar forankring i samfunnsdelen. Det kan da i mindre grad bli «omkamper» på områder som allerede er avgjort. Ofte kommer ikke det «folkelige» engasjementet før en eventuell utbygging eller utbyggingsretning har startet. Åpenhet og tidlig involvering i planprosessene er derfor viktig.

7 Handlingsdelen – samfunnsdelens økonomirelevans



Figur 17: Handlingsdelen.

Plan- og bygningsloven setter krav om at samfunnsdelen skal ha en handlingsdel. Det samme gjelder for kommunedelplaner for tema- eller virksomhetsområder. Handlingsdelen kan dermed både være en helhetlig handlingsdel i tilknytning til kommuneplan, og enkeltstående handlingsdeler i tilknytning til delplaner.

Handlingsdelen og økonomiplanen er kommunens viktigste verktøy for å sikre god økonomisk planlegging og styring. Handlingsdelen skal vise kommunens prioriteringer og hva kommunen skal arbeide med i løpet av de neste fire budsjettår eller mer. Handlingsdelen angir ressursfordeling og spesifiserer resultatmål og/

eller tiltak som er tenkt gjennomført for å følge opp målene i kommuneplanen.

Kommuneplanen skal legge føringer for all kommunal aktivitet og fungerer derigjennom som et viktig beslutningsgrunnlag for sektorenes virksomhet, og er med på å sikre forutsigbarhet i planleggingen.

§ 11-1 Kommuneplan

... 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.

Kongen kan gi forskrift om:

... d) samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter [kommuneloven](#), jf. [§§ 11-2](#) til [11-12](#).

§ 11-2 Kommuneplanens samfunnsdel

... Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

§ 11-3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

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

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. Slik legges føringer for utviklingen i kommunen og grunnlaget for kommunens konkrete prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver innenfor kommunens økonomiske handlingsrom de neste fire år. Gjennom denne konkretisering kan kommunens innbyggere lettere forstå prioriteringene i planen og planen blir mer operativ for kommunestyret.

Dette er i samsvar med plikten etter [kommuneloven § 44](#), som 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. 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 gjennomføringen av handlingsdel til kommuneplanen. Kommunen kan derfor velge å la tjenesteområdenes årsbudsjett og økonomiplan etter [kommunelovens kapittel 8](#) inngå i handlingsdelen. Dette valget er opp til hver enkel kom-

mune å ta stilling til. Budsjett og økonomiplan kan bli sett på som et økonomisk handlingsprogram på kort og på mellomlang sikt, og viser hvordan kommunen tenker å arbeide for å nå mål og gjennomføre tiltak for tjenesteområdene innenfor de økonomiske rammene de neste fire år.

7.1 Formelle krav

PBL § 11-4 Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel

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

Kommuneloven § 44 Økonomiplan

1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.
3. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.
4. I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter, anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6.
5. Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.
6. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform, skal rådet avgi innstilling som nevnt.
7. Innstillingen til økonomiplan, med de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i økonomiplanen.
8. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.

Kommunen er ofte avhengig av rammebetingelser som er utenfor deres kontroll. For å klare å fange opp nye eller endrede behov, er det viktig å ha et system for å oppdatere handlingsdelen slik at den ikke blir utdatert som styringsdokument. Derfor er det pålagt å gjøre årlig vedtak om oppdatering av kommuneplanens handlingsdel. Dette er også i samsvar med plikten etter [kommuneloven § 44](#), som stiller krav om at økonomiplanen skal rulleres årlig. Ved den årlige rulleringen skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen.

Det er kommunestyret som vedtar kommuneplanens handlingsdel. Tilsvarende praksis er det for økonomiplanen etter [kommuneloven § 44](#). For å oppnå en best mulig samordning av prosess og innhold, legger lovverket til grunn at det er formannskapet som innstiller til det samlede planvedtaket også når kommuneplanens handlingsdel omfatter økonomiplanen. Kommunerådet innstiller i kommuner med parlamentarisk styreform.

Dersom arbeidet med økonomiplanen samordnes med kommuneplanens handlingsdel, skal innstillingen til økonomiplan legges ut på offentlig ettersyn i minst 30 dager før kommunestyrets behandling. Dersom økonomiplanen ikke er en del av handlingsdelen er det kun krav om alminnelig ettersyn i minst 14 dager før behandling i kommunestyret. Kommunen står helt fritt til å velge om økonomiplanen samordnes med kommuneplanens handlingsdel eller om de skal være to selvstendige dokumenter.

Når arbeidet med kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan integreres, forutsettes det at kravene både i plan- og bygningsloven og [kommuneloven](#) etterleves. Et viktig krav er at planleggingen av virksomhetens skal skje innenfor kommunens økonomiske rammer.

7.2 Det økonomiske handlingsrommet

Ofte er det vanskelig å få oversikt over det økonomiske handlingsrommet kommunen har å forholde seg til ved utarbeidelse av handlingsdelen. Det er derfor en utfordring å prioritere konkrete tiltak uten å vite budsjettforutsetningene først. Mange kommuner har utarbeidet årshjul for budsjettprosessen og har gode rutiner for mål-, økonomi- og resultatstyringsprosessene.

[Elverum kommune](#) har utviklet et årshjul for den årlige budsjettprosessen. På vinteren fokuseres på resultatvurdering foregående år, vår og sommer er tida for dialog og strategivurdering mens høsten er det fokus på selve budsjettarbeidet.

I [Hole Kommune](#) er dette løst gjennom en budsjett- og økonomiplanprosess som er delt inn i fire arbeidsmøter. På det første møte diskuterer formannskapet hva som bør eller må gjøres. Neste møtet gjennomgås hva som skal prioriteres/omprioriteres. På det tredje møtet ser de på hva de tilgjengelige ressursene gir rom for, før det endelige vedtaket gjøres i det fjerde møtet.

I [Kristiansand kommune](#) blir årsresultatet for kommunen vurdert og de budsjettmessige utfordringene drøftet i Rådmannens ledergruppe i forkant av sektorenes arbeid med handlingsprogram. Da har sektorene en økonomisk ramme å forholde seg til når de setter periodemål for kommuneplanperioden.

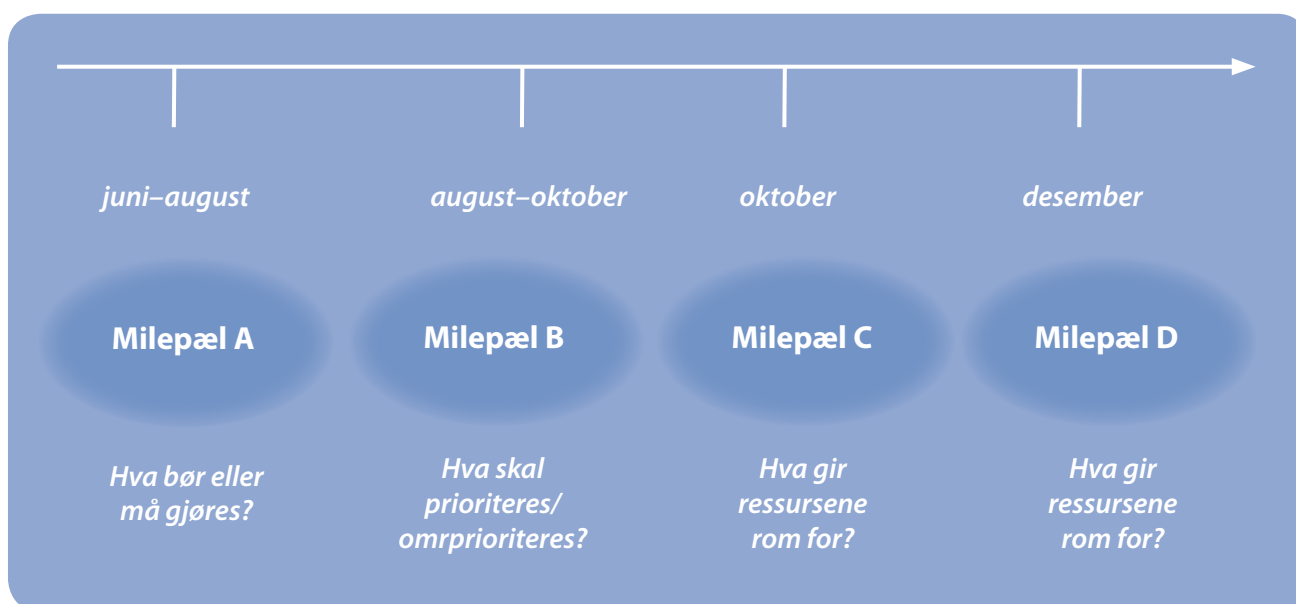
I handlingsdeler tilhørende delplaner (sektorplaner) bør det ikke fattes økonomiske bindende vedtak. Hvis det skjer kan kommunen komme i en situasjon der summen av alle delplanene er større enn kommunens samlede ressurser. Handlingsdelen/økonomiplanen skal være kommunens økonomiske styringsverktøy. Her skal den samlede ressursfordelingen skje, - ikke i handlingsdeler tilknyttet den enkelte delplan.

Dette medfører en annen utfordring. I mange handlingsdeler for delplaner (sektorplaner) framgår bare tiltak som det er ressurser til å gjennomføre. Det er ikke mulig for leseren å få oversikt over hvilke tiltak som er «satt på vent».

[Tana kommune](#) har løst denne problemstillingen ved å prioritere tiltakene i handlingsdelen etter følgende inndeling:

- A: tiltak som MÅ gjennomføres neste fire år
- B: tiltak som BØR gjennomføres når man har ressurser til det
- C: tiltak som kan VENTE, fordi andre behov er viktigere å dekke først

Innenfor prioriteringene er tiltakene også nummerert etter hvor viktige de anses å være. Slik blir alle tilta-



Figur 18: Budsjett- og økonomiplanprosessen i Hole kommune.

kene synliggjort, ikke bare de tiltak som faller innenfor kommunens økonomiske ramme.

7.3 Oppbygging av handlingsdelen

7.3.1 Innretning på samfunnsdelen

Det er viktig at kommunen utvikler et mål- og styrings-system som er tilpasset egen kommune. Systemet bør imidlertid ha en klar sammenheng fra overordnet kommuneplan, handlingsdel, økonomiplan og ned til virksomhetsplan for de enkelte virksomheter. Denne sammenhengen bør være tydelig både for kommunens ansatte, kommunens politikere og for innbyggerne. For eksempel bør ansatte i en barnehage gjenkjenne mål fra samfunnsdelen i sin egen virksomhetsplan og oppleve at han/hun gjennom daglig arbeid bidrar til å oppfylle mål i samfunnsdelen.

En logisk oppbygging av handlingsdelen er viktig for å vise en klar sammenheng mellom samfunnsdelens visjoner, mål og strategier og hvordan disse følges opp i handlingsdelen. Når handlingsdelen gjenspeiler samfunnsdelen, er det lettere for leseren «å kjenne seg igjen», og finne fram til tiltak tilhørende et tema eller en sektor leseren har en spesiell interesse for. I tillegg er det en fordel at det er lett å finne igjen mål og tiltak fra kommuneplanen i andre planer, rapporter og rapporteringsverktøy. Oppbyggingen av handlingsdelen kan derfor med fordel avhenge av innretningen på

samfunnsdelen. Kommuner med ulike behov har gjerne forskjellig struktur på samfunnsdelen. Tradisjon og plankultur er også påvirkende faktorer. Enkelte kommuner har egne kapitler for temaområder, mens andre strukturerer samfunnsdelen etter kommunesektorene. Andre kommuner benytter en kombinasjon av disse to tilnærmingene, hvor samfunnsdelen både har egne kapitler for temaområder og egne kapitler for sektorene.

Et temaområde må oppfattes som å være fristilt kommunens sektorinndeling og kan derfor være tverrsektoriell for eksempel «bedre forhold for barn og unge» eller folkehelse spørsmål.

7.3.2 Kommunens bevilgningsstruktur

Også bevilgningsstruktur kan gi føringer for oppbygging av handlingsdelen. Dersom temaområdene bevilges budsjettmidler direkte, som deretter fordeles ut på de prioriterte tiltakene, vil det være oversiktlig om også handlingsdelen er innrettet etter temaområder. Hvis temaområdene i kommuneplan ikke får bevilget økonomiske ressurser direkte, men dette fordeles gjennom sektorenes ramme, kan det være ryddig å strukturere handlingsdelen etter sektorområder. Dette gjenspeiles i kommunens helhetlige mål- og styrings-system.

7.3.3 Generell oppbygging av handlingsdelen

Handlingsdelen er en del av kommunens styrings-system. Den rulleres en gang i året. I forbindelse med rulleringen er det viktig å få til en god dynamikk for å vurdere utvikling og status, evaluere måloppnåelse og legge dette til grunn for ny handlingsdel. Videre bør kommunens rammebetingelser presenteres, både økonomiske og andre pålegg kommunen har å forholde seg til. Slik synliggjøres framtidige utfordringer kommunen må forholde seg til.

Det bør altså legges vekt på at leseren får en forståelse for kommunens status innenfor ulike områder og hvilke utfordringer kommunen økonomisk står overfor de neste fire årene.

Oppsummert kan vi si at formålet med handlingsdelen er å vise:

- Oversikt over nåværende status og rammebetingelser
 - Utviklingstrekk, status og evaluering av måloppnåelse innenfor ulike områder, satsningsområder eller sektorområdet
 - Rammebetingelser, økonomiske og andre pålegg kommunen må forholde seg til.
- Prioriteringer og ressursfordeling (samordnet med økonomiplan)
- Utfordringer de neste fire år.

Hvis handlingsdelen struktureres etter kommunens sektorområder, så kan det være hensiktsmessig at sektorenes budsjett og økonomiplan inkluderes i handlingsdelen. I planarbeidet er det da viktig å holde fokus på samspillet mellom kommuneplanens langsiktige mål og føringer for utvikling, i forhold til tjenesteområdenes satsninger i perioden, og at oppfølging av mål og strategier fra samfunnsdelen integreres i budsjett og økonomiplan. Det er da viktig å synliggjøre hvilke tiltak som er et resultat av satsninger i kommuneplanen, og i tillegg vise hvilke temaområder tiltakene tilhører.

I [Midtre Gauldal kommune](#) tar kommuneplanen for seg strategier og mål for både lokalsamfunnet som helhet og for kommunen som organisasjon.

[Handlingsprogrammet med økonomiplan](#) for perioden 2011 – 2014, bygger på strategier og mål fra kommuneplanen, og konkretiserer konkrete handlingsmål og tiltak gjennom et fireårig handlingsprogram for hver



Figur 19: Handlingsplan med økonomiplan for Midtre Gauldal kommune.

sektor. Handlingsdelen inneholder også en fireårig økonomiplan som gjenspeiler de økonomiske prioriteringene.

7.4 Oppfølging av handlingsdelen

For å vurdere om vedtatte mål er nådd og om prioriteringer er fulgt opp, er det viktig med en systematisk oppfølging av handlingsdelen og kommunens årsbudsjett (handlingsprogram). Oppfølging av kommuneplanens handlingsmål synliggjøres gjennom å rapportere på status i kvartal - eller tertialrapporter og årsmelding. Hvis dette skal fungere som et godt styringsverktøy for kommuneadministrasjonen og politikere, er det en fordel at handlingsprogrammet inneholder både økonomi og styringsinformasjon i form av statistikk og nøkkeltall som er indikatorer på om utviklingen går i den retning som er vedtatt.

Denne vurderingen vil danne grunnlaget for den årlige rulleringen av handlingsdelen og for arbeidet med å

bestemme det videre arbeidet for å oppfylle forventninger og krav i kommuneplanen.

I de fleste kommunene pågår løpende utvikling av kommunens styringssystem. Det er en utfordring å få til gode målstrukturer, tydelig sammenheng mellom

overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel og mer operative mål i den enkelte virksomhet. Det er også en utfordring å aktivt bruke resultatvurdering som grunnlag for rullering av kommunens plandokumenter. Nedenfor ser vi eksempel på helhetlig styring og resultatvurdering innen folkehelse.

Hovedmål	Delmål	Tiltak	Mål i planperioden / indikator	Resultater/ status/	Avvik	Budsjett	Regnskap
Gode aktivitets-tilbud i hverdagen	Legge til rette for et aktivt friluftsliv	Flere friarealer og grøntområder	Oppgradere x kvm fri- og grøntområder	x kvm oppgradert fri- og grøntområder			
		Flere turstier	4 km mer turvei i året	x km nyetablert turvei			
		Flere båtplasser	Etablere 20 nye båtplasser	Antall nyetablerte båtplasser			
		Ivareta allemannsretten	Nasjonale retningslinjer				

Figur 20: Tabell for utviklingstrekk, status og evaluering av måloppnåelse for temaet folkehelse.

Utgitt av:
Miljøverndepartementet

Flere eksemplarer av denne
publikasjonen kan bestilles fra:
Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF)
Telefon 22 57 34 00
Telefax 22 67 67 06
E-post: bestilling@klif.no

Publikasjonskode: T-1492
ISBN 978-82-457-0449-5
Illustrasjon: Melkeveien designkontor AS
Trykk: 07 Gruppen AS, 06/2012 – opplag 10 000

