

KS FoU-prosjekt nr. 244067

Kommuneplanens samfunnsdel som politisk styringsverktøy

Erfaringer og innspill fra utprøving av nye arbeidsformer

Mars 2025



Tittel

Kommuneplanens samfunnsdel som politisk styringsverktøy – erfaringer og innspill fra utprøving av nye arbeidsformer

Oppdragsgiver

KS FoU-prosjekt nr. 244067

Oppdragsgivers kontaktpersoner

Henning Berby, Torkeld Sterner

Vårt prosjektnummer

24-048

Skrevet av

Rune Opheim

Kontrollert av

Rolv Lea

Foto og illustrasjoner

Rune Opheim. Alle tegninger er skapt med KI, MS Copilot

Forside:

InnbyggerLab i Molde,
foto: Rune Opheim

Dato

15.03.2025

Sist revidert

–

© AS Civitas 2025

By-, miljø- og samfunnsplanlegging
www.civitas.no

Forord

På oppdrag fra KS har Civitas gjennomført FoU-prosjektet «Erfaringer med styrking av samfunnsdelen som politisk styringsverktøy».

I tillegg til gjennomgang av litteratur er det holdt tre fysiske arbeidsdager der planleggere fra tre ulike kommuner har deltatt, i to av disse møtene deltok også fylkeskommunen. Vi har holdt til sammen seks timelange nettmøter med kommunedirektører og ordførere fra de samme kommunene. Deltakere er oppsummert i vedlegg til rapporten.

Foreløpige konklusjoner er presentert under Kommuneplankonferansen i februar 2025. Vi fikk en rekke nyttige innspill, under og etter dagene i Bodø.

Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Henning Berby, bistått av flere medarbeidere i KS. Det er avholdt flere arbeidsmøter og holdt løpende kontakt med oppdragsgiver der vi har fått verdifulle bidrag. I tillegg til under tegnede har teamet hos Civitas bestått av Rolv Lea og Sverre Bjerkeset. Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt i arbeidet.

Anbefalingene i denne rapporten er til dels tidlige og uferdige tanker som det må arbeides videre med. Alle vurderinger og forslag står for Civitas' regning, og hefter ikke ved oppdragsgiver eller andre som har bidratt.

Voss, mars 2025



Rune Opheim
- oppdragsleder Civitas

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	10
1.1 «Ny Agenda»	10
1.1.1 Gjennomført utprøving	10
1.2 Lovgrunnlag	11
1.2.1 Historikk	11
1.2.2 Handlingsdel og økonomiplan	12
1.2.3 Arealstrategi	12
1.2.4 Regionale myndigheter sin rolle	12
1.3 Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy	12
1.3.1 Fleksibelt styringsverktøy omgitt av strengt regulert planlegging	13
1.3.2 Overordnet versus detaljert samfunnsplanlegging	13
1.3.3 Tre hovedroller	14
1.3.4 Planprosess, samskaping og medvirkning	15
1.3.5 Takting av planarbeidet - kompetanseparadokset	15
1.3.6 Kunnskapsgrunnlag	16
2 Erfaringer	17
2.1 Metode	17
2.2 Spørsmål som ble stilt	18
2.2.1 Møter med planleggerne	18
2.2.2 Møter med kommunedirektører	20
2.2.3 Møter med ordførere	20
2.3 Innspill fra planleggerne	21
2.3.1 Innhold i samfunnsdelen	21
2.3.2 Organisering og planprosess. Planstrategi og planprogram	24
2.3.3 Folkevalgtopplæring. Møtet mellom fag og politikk	25
2.3.4 Medvirkning	26
2.3.5 Kunnskapsgrunnlag	27
2.3.6 Andre samfunnsplaner	28
2.3.7 Administrativ oppfølging	30
2.3.8 Oppgaver som løses eksternt og/eller med separat finansiering	31
2.3.9 Økonomiplan og handlingsdel	31
2.3.10 Arealstrategi	32
2.3.11 Verktøy, veiledning og fagnettverk	33
2.4 Innspill fra kommunedirektører	35
2.4.1 Innhold i samfunnsdelen	35
2.4.2 Organisering og planprosess. Planstrategi og planprogram	36
2.4.3 Medvirkning og samskaping	37
2.4.4 Kunnskapsgrunnlag	38
2.4.5 Annen samfunnsplanlegging	38
2.4.6 Oppfølging av samfunnsdelen	39
2.4.7 Arealstrategi	39
2.4.8 Verktøy, veiledning og fagnettverk	39
2.5 Innspill fra ordførere	40
2.5.1 Innhold i samfunnsdelen	40
2.5.2 Organisering og planprosess. Planstrategi og planprogram	41
2.5.3 Medvirkning og samskaping	42
2.5.4 Kunnskapsgrunnlag	43

2.5.5	Annen samfunnsplanlegging	43
2.5.6	Oppfølging av samfunnsdelen	44
2.5.7	Handlings- og økonomiplan. Budsjett	44
2.5.8	Arealstrategi	45
2.5.9	Verktøy, veiledning og fagnettverk	45
3	Analyse	47
3.1	Generelle råd basert på våre funn	47
3.1.1	Forenkle, forenkle, forenkle!	47
3.1.2	Bruk plan- og bygningsloven!	47
3.1.3	«Don't use it if you don't mean it»!	48
3.1.4	Vær tydelig på hva som er en plan!	48
3.1.5	JA! til «Ny Agenda»	48
3.1.6	Unngå skippertak!	49
3.1.7	Forståelig og forutsigbar planlegging	49
3.1.8	Medvirkning der folk vil medvirke	49
3.1.9	Rydd opp!	50
3.1.10	Unngå «eierløse» planer og tiltak!	50
3.1.11	Skriv enkelt!	50
3.1.12	Mindre «luft og kjærlighet»!	51
3.1.13	Utnytt ny teknologi bedre!	51
3.1.14	Mer «learning by doing» for politikerne!	52
3.2	Politisk versus administrativ styring	52
3.2.1	Administrativt orienterte styringssystemer	52
3.2.2	Konkurrerende styringssystemer?	52
3.3	Meningsfull lokalpolitikk	54
3.3.1	Fremmedgjørende målstyring?	54
3.3.2	Konsensus eller flertallets politikk?	54
3.3.3	Nåværende kommunestyres retningsvalg for fremtidige valgperioder	55
3.3.4	Planlegging tilpasset behov	55
3.3.5	Oversetterjobben til handlings og økonomiplan	56
3.4	Trygg samskaping	56
3.4.1	Fag eller politikk?	56
3.4.2	Råd om budsjettprosess	57
3.5	Aspekter som vi ikke går videre med her	57
3.6	Råd tilpasset «politisk kontroll»	58
4	Anbefalinger	59
4.1	Tre planer	59
4.1.1	Kapitler i samfunnsplan og delplaner	60
4.1.2	Administrative styringsdokumenter	61
4.1.3	Sektorovergripende planlegging som prosjekt (prosjektplan)	61
4.1.4	Handlingsplan – prioritering ved hjelp av tiltaksark	62
4.2	Fem planspørsmål	63
4.2.1	Kunnskapsgrunnlag	63
4.2.2	Plandokument basert på spørsmålene	64
4.2.3	Bruk av spørsmålene i delplaner	65
4.2.4	Eierstyring og samarbeid	66
4.2.5	Handlingsrom på vår vakt	66
4.2.6	Fremdeles målstyring – men knyttet til plan	67
4.3	Planopprydding	67
4.3.1	Samme metode for nye innspill	68
4.4	Folkevalgtopplæring	68
4.5	Årshjul	69
	Kunnskapsgrunnlag	70
	Dialogkonferanse	70
	Valgprogram	71
	Valgkamp og valg	71
	Aktiv folkevalgtopplæring	71

Første handlingsplan	71
Lage grunnlag for samfunnsplan	71
Dialogkonferanse 2.....	72
Forslag til samfunnsplan.....	72
Høring og vedtak av samfunnsplan med planstrategi	73
Delplaner for samfunnstema.....	74
Kommuneplanens arealdel.....	75
Planopprydding og enkeltsaker	75
Handlingsplan (inkl. økonomiplan).....	75
Endret planinnsats ved behov	76
4.6 Videre arbeid	76
Ordliste.....	78
Referanser	81
VEDLEGG: Deltakere	85

Sammendrag

KS ønsker å styrke kommuneplanens samfunnsdel som verktøy for politisk styring, og har gjennom flere FoU-prosjekter fått utviklet «Ny agenda». Anbefalingene herfra omfatter blant annet kobling av planarbeidet til valgperioder, forenkling av planstrategi/ planprogram, tydelig kobling til økonomiplan og mer samarbeid mellom politikere og administrasjon (samskaping).

Civitas har hentet inn erfaringer fra planleggere, kommunedirektører og ordførere i ni kommuner og to fylkeskommuner. Kommunene har i ulik grad fulgt anbefalingene fra «Ny agenda» i sitt arbeid med samfunnsdelen. Blant annet via KS' folkevalgtprogram og fylkeskommunene har de fleste fått veiledning og prosessbistand. I denne rapporten oppsummerer og vurderer vi erfaringer, og beskriver utviklings- og endringsbehov.

«Ny agenda» er svært godt mottatt, og får bred tilslutning. Noen kommuner har styringsmodeller der politikernes rolle i overordnet planlegging først og fremst er å fastsette mål, strategier og satsningsområder. Administrasjonen utvikler da tiltak som finansieres via politiske vedtak av økonomiplan og budsjett. Her kan videre utvikling av «Ny agenda» knyttes opp mot aktuell styringsmodell, med vekt på hvordan målstyring sees i sammenheng med planleggingen.

De fleste tilbakemeldingene peker i retning av at «Ny agenda» bør videreutvikles for en mer tradisjonell styringsmodell som er mer basert på dagens plan- og bygningslov. Her utformes tiltak som del av planarbeidet, og samles i handlingsprogram. Kommunedelplaner for samfunnstema får da en viktigere rolle. Det er politisk kontroll med tiltakene hele vegen fra samfunnsplanene via handlings- og økonomiplan til budsjett. Våre anbefalinger vil passe best for kommuner som velger en slik retning.

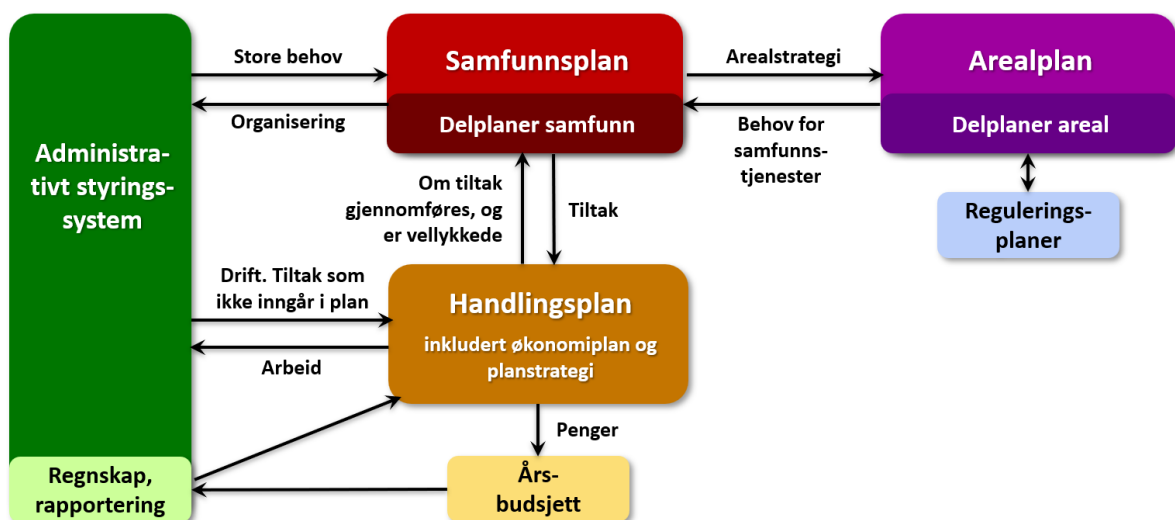
Basert på innspillene og annen litteratur anbefaler vi blant annet at:

- Samfunnsplanleggingen forenkles radikalt, uten lettvinte løsninger.
- Plan- og bygningsloven brukes aktivt. Minimumsløsninger kan velges av dem som ikke ønsker et sterkt politisk styringsverktøy her.
- Det skilles tydelig mellom planer vedtatt av kommunestyret og mer administrative styringsdokumenter.
- Planer oppdateres oftere, slik at en unngår skippertak.
- Planleggingen gjøres mer forutsigbar, med faste årshjul.
- Aktiv medvirkning prioriteres, særlig i arbeid med delplaner.
- Kommunen har færre og mer kortfattede delplaner.
- Det gjøres en grundig ryddejobb i eldre planer, der aktuelt politisk innhold (mål, tiltak) tas med over i gjenværende planer. Fagstoff fra planene tas vare på administrativt. Uaktuelle planer slettes.

- Alle planer og tiltak bør ha en eier, både administrativt og politisk.
- Det bør brukes mer forståelig språk, korte setninger, mindre «stammespråk» og færre forkortelser. Enkle og forståelige begreper bør brukes selv om de kan oppfattes som litt upresise.
- Planene må inneholde *reell* politikk. Unngå svulstige og/eller uforpliktende formuleringer og slikt som de fleste uansett er enige i.
- Ny teknologi brukes aktivt til opprydding og for å gjøre planarbeidet mer effektivt og oversiktlig.
- Folkevalgtopplæringen styrkes og baseres mer på aktiv læring koblet til konkret arbeid med samfunnsdelen.

Dette kan stort sett gjøres innen rammene av dagens lov, i alle fall med litt fleksibel lovtolkning. Planstrategi og planprogram beholdes, men vedtas sammen med handlings- og økonomiplan. På noe lengre sikt tilrår vi uansett at lovverket gjennomgås.

Vi anbefaler en forenklet beskrivelse av samfunnsplanleggingen, der vi til daglig snakker om tre planer; samfunnsplan, arealplan og handlingsplan. Kommunen kan ha et fast sett av delplaner for samfunnstema som knyttes til kapitler i samfunnsplanen, både sektorvis og sektorovergripende planer.



Det kan brukes standardiserte tiltaksbeskrivelser («kartotekkort») som inkluderer både budsjettmidler og personellinnstas, begge fordelt på investering og drift. For å holde antallet nede og tydeliggjøre ansvar, kan sektorovergripende planer gjennomføres som prosjekt, og tiltak lastes over i de faste delplanene. Alle beskrivelser av gjeldende tiltak samles i en database som benyttes inn mot prioritering i handlingsplan og årsbudsjett.

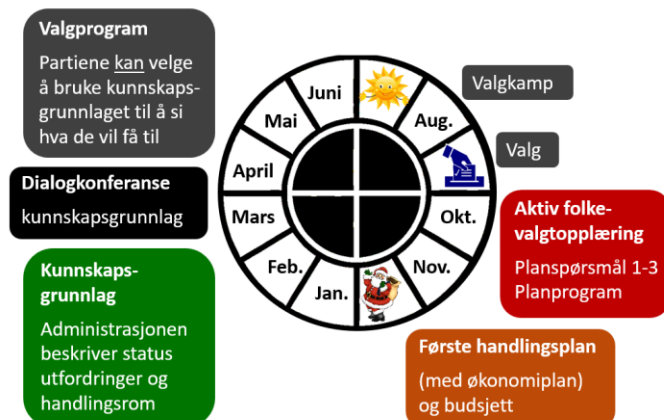
Vi introduserer fem «planspørsmål» som kan benyttes i arbeidet med samfunnsplaner, først overordnet, så for deltema:

1. Hvordan er det i dag?
2. Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?
3. Hva KAN vi gjøre?
4. Hva VIL vi få til?
5. Hvordan GJØR vi det?

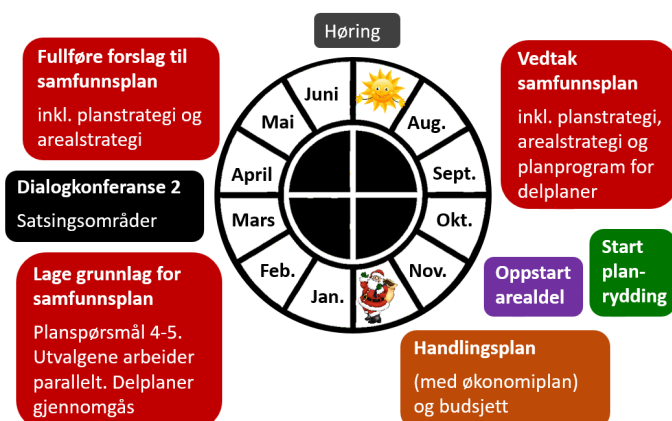
Spørsmålene kan bidra til å skape mer engasjement enn tradisjonell formulering av mål og tiltak. En venter med å formulere mål til handlingsrom er avklart, og gir mer frihet til å diskutere mål og tiltak i sammenheng. Vi tydeliggjør også hva sittende kommunestyre kan gjøre «på sin vakt».

Vi gir et konkret forslag til hvordan arbeidet i praksis kan legges opp, ved hjelp av årshjul. Arbeid med delplaner fordeles på to år.

Valgår

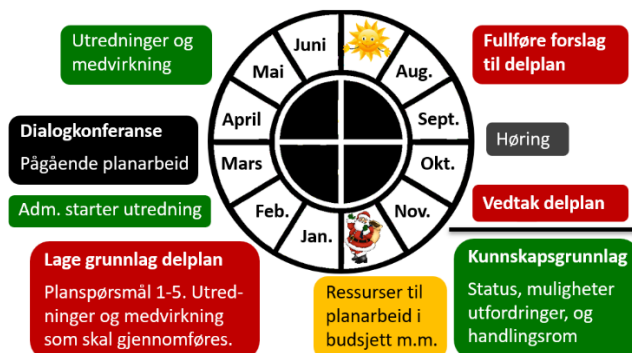


Året etter valg



Arbeid med delplaner

År 3 og 4 i valgperioden



1 Innledning

I dette KS-FoU-prosjektet har vi samlet og vurdert erfaringer fra arbeid med å styrke kommuneplanens samfunnsdel som politisk styringsverktøy.

Først beskriver vi rammer for arbeidet. I kapittel 2 formidles erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner. De to siste kapitlene inneholder vår analyse samt tilrådinger om utviklings- og endringsbehov.

1.1 «Ny Agenda»

I seinere år har KS arbeidet mye med å utvikle kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og andre deler av samfunnsplanleggingen som politiske og administrative styringsverktøy. KS FoU-prosjektene «Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel» ([litt. B1](#)) og «Fylkeskommunen som planfaglig veileder» ([litt. B2](#)) resulterte i en rekke anbefalinger, blant annet

- politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen tidlig i hver valgperiode
- kommunevalget som tidlig medvirkningsarena for samfunnsdelen
- kunnskapsgrunnlag for samfunnsdelen forberedes i valgåret
- forenkling av planstrategi og planprogram for samfunnsdelen
- samfunnsdel som både trekker opp de lange linjene som ofte blir videreført over kommunestyreperiodene, og har satsinger for valgperioden
- det skarpe skillet mellom administrasjon og politikk suppleres med en samskapende fase for politikkutvikling (politiske verksteder)
- forankring og eierskap hos kommunedirektør og ledergruppe vektlegges
- tydelig kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan.

Vi vil omtale dette som «Ny agenda». Anbefalingene er gitt på et overordnet nivå, og det er ikke utarbeidet noe stringent forslag til gjennomføring.

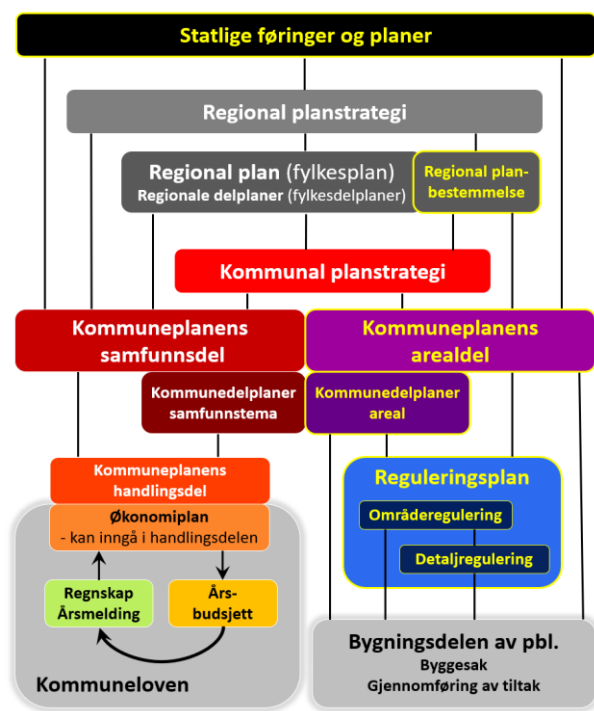
1.1.1 Gjennomført utprøving

Noen fylkeskommuner og kommuner har helt eller delvis prøvd ut «Ny agenda» i forbindelse med kommunevalget i 2023. Tolv kommuner har fått særskilt oppfølging gjennom [KS' folkevalgprogram](#), blant annet til gjennomføring av politiske verksteder. Om lag tretti andre kommuner har på ulike måter fått oppfølging og støtte fra fylkeskommunene, Asplan Viak og KS.

I tillegg til de som har deltatt aktivt er vårt inntrykk at mange kjenner til «Ny agenda» og har latt seg inspirere. Det er ikke gjort noen systematisk utprøving, og kun et fåtall har fulgt anbefalingene i sin helhet. Civitas' oppdrag har da heller ikke vært å gjennomføre noen systematisk evaluering. Vi har samlet erfaringer fra samfunnsplanlegging i kommuner som i ulik grad har prøvd de nye arbeidsmåtene.

1.2 Lovgrunnlag

[Plan- og bygningsloven](#) (pbl) fra 2008 med tilhørende [lovkommentar](#) tilsier store ambisjoner for samfunnsplanleggingen som del av et samlet plansystem, se figur 1. De opprinnelige veilederne om [regional planstrategi](#) (2012), [kommunal planstrategi](#) (2011) og om [kommuneplanprosessen](#) (2012) avspeiler at dette var styringsverktøy under utvikling – arbeidsfordeling mellom planstrategi, samfunnsdel og kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder måtte «gå seg til». Departementet ga i 2024 ut [ny veileder for kommunal planstrategi](#), og vinteren 2024-25 arbeides det med ny veileder om samfunnsdelen.



Figur 1: Planhierarkiet i plan- og bygningsloven (plandelen), sett i sammenheng med kommuneloven. Gul skrift indikerer juridisk bindende innhold

Allerede i [forarbeidene](#) til dagens pbl ser vi tegn til bekymring for at samfunnsplanleggingen kunne bli for omstendelig, noe som blant annet resulterte i muligheten for å slå sammen kommunal planstrategi og planprogram for arealdelen. Kommuneloven og pbl er nå samordnet, slik at økonomiplan kan slås sammen med kommuneplanens handlingsdel.

KS FoU-prosjektet «Effektivisering av kommunal planlegging» fra 2017 ([litt. B3](#)) foreslår forenklinger, både innen rammene av dagens regelverk og i pbl. Vi ser at mye tankegodt herfra er videreført i de to ovennevnte KS FoU-prosjektene fra 2021-23. Anbefalingene fra EVAPLAN ([litt. B8](#)) om å styrke samfunnsdelen som styringsverktøy peker i samme retning, det gjør også kartleggingen av mellomstore kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen, på oppdrag fra Planavdelingen i KDD fra 2021 ([litt. B4](#)).

1.2.1 Historikk

Oversiktsplanlegging i kommunene ble formalisert ved bestemmelsene om [generalplan](#) i [byggningsloven fra 1965](#). I tillegg til «utnytting av grunn» omfattet planformen «anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov». Loven innebar ikke samfunnsplanlegging i moderne forstand, men et fakta- og dimensjoneringsgrunnlaget for arealbruk og tjenesteyting.

[Kommuneplan](#) ble introdusert i [plan- og bygningsloven av 1985](#), med sikte på å samordne fysisk, økonomisk, sosial, estetisk og kulturell utvikling. Her inngikk også en juridisk bindende [arealdel](#). Forløperen til dagens handlingsdel ble introdusert i form av «kommuneplanens kortsiktige del» som skulle omfatte «samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år». [Økonomiplan](#) ble introdusert i [kommuneLOV av 1992](#). Alt fra starten mente mange at disse to planformene var overlappende, men det skulle ta en mannsalder før formell samordning kom helt på plass.

1.2.2 Handlingsdel og økonomiplan

Kommuneplanen skal ha en [handlingsdel](#) som angir hvordan planen skal følges opp minst fire år framover. Den skal revideres årlig. Økonomiplan etter [kommuneloven](#) kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Det er dermed lagt opp til samordning, selv om blant annet krav til høring fortsatt er divergerende. Uansett er det nå vanligst å kun ha ett plandokument.

Handlingsdelen etter pbl. kan anses overflødig dersom behovet uansett dekkes av kommunelovens krav til økonomiplan. Et motargument kan være at økonomiplanen fokuserer mest på budsjettmessige forhold, og at ikke all gjennomføring av kommuneplanen avspeiles i budsjettet. I alle tilfelle kan koplingen mellom tiltak i planer og hva som faktisk kommer inn i økonomiplan og årsbudsjett, være vanskelig å overskue og forstå.

1.2.3 Arealstrategi

Både 1985- og 2008-utgavene av pbl. beskriver en samlet kommuneplan. I praksis ser vi at samfunns- og arealplanleggingen har glidd fra hverandre. Arealstrategi i samfunnsdelen ble utviklet for å bøte på dette, i første omgang uten formell forankring. Bruken er fremdeles frivillig, men regjeringens [nasjonale forventninger](#) til planlegging fra 2023 omfatter en langsiktig arealstrategi som inngår i kommuneplanens samfunnsdel, og legges til grunn for arealdelen. Departementet har gitt veiledning om [arealstrategi](#) og om [arealregnskap](#) som her utgjør et viktig underlag.

På samme måte som for handlingsdel/ økonomiplan går vi ikke nærmere inn på hvordan arealstrategier er bygd opp og benyttes, men vi vurderer om arealstrategien faktisk fungerer som strategisk instrument og «bro» mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

1.2.4 Regionale myndigheter sin rolle

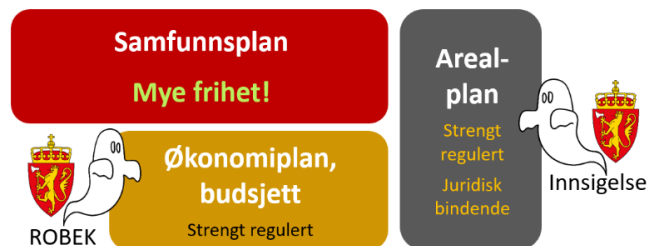
Statsforvalter skal [påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter pbl](#). Siden det er få krav knyttet til samfunnsplanleggingen, får statsforvalter en relativt beskjeden rolle. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver. «Ny agenda» er også knyttet til fylkeskommunenes veilederrolle, og mye av det faglige grunnlaget er utviklet gjennom KS FoU-prosjektet «Fylkeskommunen som planfaglig veileder» ([litt. B2](#)). I 2025 gjennomfører KS et FoU-prosjekt med kartlegging av fylkeskommunenes kompetansebehov innen regional samfunnsutvikling og planlegging, som ytterligere kan understøtte realisering av «Ny agenda».

1.3 Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy

Vi forstår begrepet «politisk styringsverktøy» som mulighet for kommunepolitikerne til å utøve politikk. Styring inkluderer de folkevalgte lederskap og kontroll når det gjelder hvordan kommunen løser sine oppgaver og driver samfunnsutvikling. Plansystemet benyttes også til å iverksette statlig og regional politikk ute i kommunene, men i utredningen her vektlegges det lokalpolitiske handlingsrommet.

1.3.1 Fleksibelt styringsverktøy omgitt av strengt regulert planlegging

Både for arealplanlegging etter plan og bygningsloven og for økonomiplan/ budsjett etter kommuneloven har staten gitt strenge rammer og etablert inngripende kontrollmekanismer. I arealplanlegging vil blant annet risiko for [innsigelse](#) («innsigelses-spøkelset») være styrende. Hvis ikke økonomiplan/ budsjett er i samsvar med statlige krav, så «spøker» trusselen om å havne på [ROBEK-lista](#), som blant annet innebærer redusert mulighet for kommunen til å styre sin egen økonomi.



Figur 2: Samfunnsplanlegging med mye frihet, omgitt av strengt regulerte planformer

Forskjellen til samfunnsplanleggingen er slående – her er det stor frihet og relativt lite statlig detaljstyring. [Kommuneplanen](#) skal omfatte en samfunnsdel og en handlingsdel som rulleres årlig, evt. sammen med økonomiplan. [Planstrategi](#) skal vedtas første år i valgperioden. For øvrig kan kommunene langt på veg bestemme innretting og ambisjonsnivå selv.

Resultatet er blitt stor diversitet i samfunnsdelenes innhold og omfang. Det er også mye variasjon i hvilke kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder som lages, hvordan de er utformet og i hvilken grad mer uformelle planer benyttes i stedet for planprosess etter pbl. Frekvens for rulling varierer mye, og erfaringsmessig er mange planer utdaterte.

Departementets veiledning (se kap. 1.2) preges av at loven gir mye frihet. Kanskje i frykt for å kompromittere friheten er de tilbakeholdne med å gi konkrete råd eller anbefalte framgangsmåter. En ulempe ved dette kan være at leserne frustreres av at veiledningen fremstår som ullen og lite hjelpsom.

Som motsats til dette har KS mfl. fått utarbeidet mer brukerrettet veiledning, for eksempel arbeidsverktøyet «[Komplett](#)». Her har målet vært at planansvarlige skal komme raskt i gang med konkret planlegging, med minst mulig programmering. Komplett er utviklet for klima- og energiplanlegging, men kan enkelt benyttes til annen tematisk kommuneplanlegging, delvis også til selve samfunnsdelen. Også Distriktsenterets «[Enkel planlegging](#)» (litt. A26) tar i praksis noen valg for brukerne. Å komme raskt og enkelt i gang prioriteres framfor det å «dyrke» friheten.

Uansett er det innen rammene av dagens pbl. ikke aktuelt å pålegge kommunene noen bestemt framgangsmåte. Mange kommuner, særlig storbyer, har også veletablerte rutiner og systemer som de trygt kan videreføre.

1.3.2 Overordnet versus detaljert samfunnsplanlegging

«Ny agenda» vier lite oppmerksomhet til de delene av samfunnsplanleggingen som ikke inngår i selve samfunnsdelen. Det gjelder særlig sektorvis planlegging, men også i noen grad sektorovergripende planlegging. I slik planlegging er rollefordeling mellom kommuneledelse og de ulike sektorene et viktig premiss. Vi finner heller ingen vurdering av muligheten for å bruke samfunnsdelen som redskap i eierstyring og eksternt samarbeid.

Hvis selve samfunnsdelen skal rulleres på ett år må planprosess og plandokument ikke bli for omfattende. Både juridisk og praktisk sett er det *mulig* å la en stor del av samfunnsplanleggingen skje utenfor selve samfunnsdelen. Veilederne sier at samfunnsdel ikke nødvendigvis må inneholde tiltak, bare mål og strategier. I så fall må tiltak som skal inngå i handlingsdel/ økonomiplan, komme fra kommunedelplaner og/eller andre planer eller vedtak.

Det kan uansett bli krevende å sikre tilstrekkelig politisk styring uten supplerende planarbeid. Hensiktsmessig arbeidsdeling mellom en helhetlig samfunnsdel og underliggende samfunnsplaner er derfor et viktig spørsmål.

1.3.3 Tre hovedroller

Vi ser for oss tre hovedroller i kommunalt planarbeid. Inndeling av møtene vi har hatt med kommunene (se kap. 2) er basert på disse rollene.



Planlegger



Kommuneledelse



Politiker

Planlegger omtales noen ganger som en person, men i alle fall i større kommuner er det snakk om et kollegium av fagfolk, gjerne med flere ledernivå opp til kommunedirektør. Planleggere kan også sitte i stab hos kommunedirektør. Basert på fagbakgrunn og erfaring må de anses som eksperter, de vil i det minste bygge opp ekspertise gjennom arbeidet sitt. I alle fall i større kommuner vil de arbeide heltid eller mye av tiden med planlegging. I praksis rettes mye statlig og regional planveiledning mot planleggerne.

Kommunedirektør (formannskapsmodell) har samfunnsplanlegging som én av mange oppgaver som kommuneledelsen må skjøtte. Kommuner imellom kan det være stort spenn i kompetanse og motivasjon. I praksis kan kommuneledelsen velge å nedprioritere samfunnsplanleggingen og gå for en minimumsløsning. Kommunedirektør kan velge å selv være aktiv – eller la planlegger kjøre løpet og selv innta en mer tilbaketrukket rolle.

Politikerne har mye formell makt, men i praksis blir denne makten begrenset av deres kapasitet. Med knapp til skal de forholde seg til en overveldende saksmengde – det kan oppleves som å «drikke vann fra brannslangen». Ofte er ordfører eneste heltidspolitiker, og med en travel hverdag. Et kommune-styreverv kan og bør ikke bli en heltidsjobb som krever forkunnskaper. Hos politikere er samfunnsplanlegging en av mange oppgaver som skal skjøttes. Det er en definitivt en kunst å få til en samfunnsplanlegging som balanserer kunnskapsbygging, saksmengde og tidsbruk for politikerne. I formannskapsmodellen møter politikerne formelt sett bare kommunedirektør, i praksis samhandler de gjerne med både planleggere og øvrig administrasjon.

1.3.4 Planprosess, samskaping og medvirkning

Med «Ny agenda» skal en samskapende fase erstatte en mer tradisjonell tilnærming der politikerne tok stilling til et ferdig plangrunnlag fra administrasjonen. Begrepet «timeglassmodellen» skal illustrere hvordan folkevalgte og administrasjon tidligere har arbeidet adskilt. Det foreslås også metodikk for gjennomføring av «politiske verksteder» der samskapingen skal foregå. For å unngå «samrøre» (oppfylle krav om skille mellom administrasjon og politikk), skal den samskapende fasen ha en tydelig slutt. Administrasjonen alene utarbeider endelig forslag til vedtak.

Bestemmelser om medvirkning har inngått i plan og bygningsloven siden 1985. Begrepet «samskaping» er av nyere dato, og må i noen grad oppfattes som et «moteord» (litt. B27). Metodisk kan det være vanskelig å skille tradisjonell medvirkning fra samskaping; politikere kan da heller ikke ekskluderes fra å delta i den «vanlige» medvirkningen. På mange måter kan de politiske verkstedene som foreslås i «Ny agenda» sees på som en slags medvirkningsaktivitet der kun politikerne deltar.

Mer nyskapende er forslagene i «Ny agenda» om å bruke kommunevalget som arena for medvirkning i samfunnsplanleggingen. Hvis kunnskapsgrunnlaget foreligger i god tid før valget, kan partiene bruke det til å lage valgprogram. Men hvis valgvinners politikk skal iverksettes gjennom samfunnsdelen, kan planinnholdet da ikke være for mye basert på konsensus.

Det kan stilles spørsmål ved om medvirkning til samfunnsdelen «via stemmeseddelen» er tilstrekkelig til å oppfylle kravet i pbl § 5-1. Hvis samfunnsdelen skal rulleres innen et år etter valget, kan det bli knapp tid til å gjennomføre omfattende medvirkning på annen måte, kanskje med unntak av rådsorganene. Et alternativ kan da kanskje være mer omfattende medvirkning i påfølgende arbeid med arealdel og temaplaner/kommunedelplaner.

«Ny agenda» innebærer faste rutiner for arbeid med- og rulling av samfunnsdelen. Slik gjør en seg mindre avhengig av at folk i administrasjonen, eller politikere, tar initiativ til og får gjennomslag for rulling. I en travel kommunehverdag kan det i praksis være lite rom for slike initiativ. Introduksjon av årshjul kan bidra til mer forutsigbarhet eksternt, for eksempel slik at lokalmedia lettere kan planlegge dekning av medvirkningsaktiviteter.

1.3.5 Takting av planarbeidet - kompetanseparadokset

Departementets veiledere fra 2011-12 tilrår også årshjul for kommuneplanleggingen, noe som uansett er nødvendig for å takte mot økonomiplan og for å oppfylle krav om planstrategi første år i valgperioden. Dette blir nå videreført og videreutviklet i de nye veilederne fra KDD. «Ny agenda» tilrår enda mer takting av kommuneplanarbeidet, slik at mye av innsatsen skjer første år i valgperioden. Dette kan være kort tid for at nye politikere både skal tilegne seg nødvendig kunnskap og utøve strategisk planlegging.

Tidlig i hver valgperiode er det mange «ferske» politikere. Mot slutten av perioden kan de ha ervervet erfaring som gir bedre grunnlag for å utforme strategi. Men da skal mange av dem ikke være med og bestemme lenger, og et

mulig nytt flertall etter valget kan ha andre prioriteringer. Kobling til [folkevalgtopplæring](#) kan bøte på dette. Men samtidig er det da viktig at opplæring og strategiarbeid skjer på en slik måte at politikernes rolle og styringsmulighet ikke svekkes. Når planprosessen for samfunnsdelen i tillegg skal ivareta ekstern medvirkning i samsvar med pbl. blir øvelsen enda mer krevende.

1.3.6 Kunnskapsgrunnlag

Med «Ny agenda» utarbeides kunnskapsgrunnlag *før* kommunevalget, slik at det nye kommunestyret raskt kan komme i gang med selve planarbeidet. For å kunne skape og utøve politikk trenger kommunepolitikere et ærlig og realistisk bilde av status, utviklingstrekk, utfordringer og handlingsrom. Dette bør presenteres på en lettfattelig og konsis måte. Med godt fakta-grunnlag og en mest mulig forutsigbar planprosess (se kap. 1.3.4) kan veien til å utøve faktisk politikk gjøres kortere og enklere.

En krevende balansegang er knyttet til administrasjonens formidling av regionale og nasjonale styringssignaler. Her er kanskje juridisk bindende krav lettere å forstå og akseptere for politikere enn mer normativt orienterte styringssignaler, for eksempel i [Nasjonale forventninger til planlegging](#) (litt. A2). Normative signaler kan av noen bli forvekslet med planleggenes egen agenda, og dermed utløse motkrefter fra politisk hold.

Mye kunnskapsgrunnlag kreves uansett i tilknytning til økonomiplan. Det fordrer solid håndverk knyttet til innsamling, sammenstilling og formidling av data fra eksterne kilder, [KOSTRA](#), kommunens egen virksomhet m.m. Aktuelle prognoser inkluderer alt fra behov i skole og eldreomsorg til referansebane for klimagassutslipp. Det finnes egne fagfora og mye metodikk knyttet til kunnskapsgrunnlag for selve samfunnsdelen og for økonomiplanen.

Civitas har i ulike sammenhenger gjennomgått et stort antall kommunale planer innen miljø og kommunalteknikk (se f.eks. litt. B17 og B21) og vi erfarer at kunnskapsinnhentingene noen ganger kan overdrives og fortrenge øvrige deler av planarbeidet. Særlig der planarbeid ikke forankres i pbl ser vi eksempler på «plandokumenter» som inneholder mest fakta og lærebokstoff. Noe av grunnen kan være at fagfolk da kan arbeide med dette uten mye behov for forankring hos travle folk i kommuneledelse og politikere.

Samtidig er det mye godt «hverdagsarbeid» i kommunene som i praksis knapt blir synlig for politikere, bortsett fra i budsjettarbeidet. Samfunnsplanleggingen kan her være en unik arena for å synliggjøre dagens innsats, utfordringer og utviklingsmuligheter. Selv om kommunen ikke har en «alt-omfattende» samfunnsdel kan mye tale for at en over tid sørger for at bredden i kommunens arbeid dekkes av overordnet samfunnsplanlegging. Dette bør også inkludere gebyrfinansierte tjenester og interkommunalt samarbeid. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse ([kommune-ROS](#)) er ellers et særlig viktig grunnlag for samfunnsplanlegging i alle sektorer.

2 Erfaringer

I dette kapittelet beskriver vi hvordan vi har innhentet innspill fra fylkeskommuner og kommuner, og hvilke innspill vi har fått. Det er utarbeidet et notat som gir en mer fullstendig oppsummering av innspillene, og en mer detaljert beskrivelse av hvordan kunstig intelligens (KI) er benyttet.

Oppsummering med våre vurderinger er gitt i kapittel 3, fra side 47.

2.1 Metode

Metodikken som benyttes i dette oppdraget er utviklet av Civitas i prosjektet [Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter pbl.](#) (litt. B17) med planavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) som oppdragsgiver. Den er videreutviklet i et KDD-oppdrag om [lokalisering av handel og service](#) (litt. B18), og i et oppdrag for Distriktsenteret om [bygdelivsbutikker](#) i 2024 (litt. B28). I oppdraget her er metoden også videreutviklet for bruk i nettmøter med ordførere og kommunedirektører.

Det er holdt tre fysiske arbeidsdager med fagfolk, og til sammen seks time-lange gruppeintervju/ samtaler på Teams, tre med kommunaldirektører og tre med ordførere. Oversikt over deltakerne er gitt i vedlegg 1. Civitas har ivaretatt møteforberedelser, møteledelse, sekretærtjeneste og rapportering. I tillegg til sekretær er det i Teams-møtene brukt transkribering. I oppsummering av innspill er kunstig intelligens (KI) benyttet som støtte.

I samarbeid med KS og de to deltakende fylkeskommunene har vi tilstrebet å velge representative kommuner. Fylkeskommunen har ikke deltatt i Teams-møtene med kommunedirektører og ordførere. En av de fysiske fagdagene er også holdt uten fylkeskommunal deltakelse.

Vi benytter en variant av semistrukturert intervju i gruppesamtaler mellom fagfolk/ledere med samme eller liknede arbeidsfelt i ulike organisasjoner. Vi styrer agendaen, men lar deltakerne diskutere mest mulig fritt seg imellom. Metoden har vist seg effektiv for å få fram kvalitativ informasjon og analytiske vurderinger. Vi får fram bedre resonnementer når respondenter får snakke sammen enn hvis de hadde blitt intervjuet hver for seg. Samtidig erfarer vi at deltakerne opplever utbytte av seansen, blant annet erfaringsutveksling og engasjerende fag- og strategidiskusjoner. De bidrar «der og da» og belastes ikke med forberedelse eller etterarbeid.

Hver deltakende kommune/ fylkeskommune har stilt med 1-2 fagfolk (ledere/ medarbeidere) som har hatt en sentral rolle i aktuelt arbeid. Med et samlet antall deltakere på ca. 10 eller lavere kan samtalen gå fritt rundt bordet, uten inngripende ordstyring. Deltakerne representerer ikke egen fylkeskommune eller kommune, men bidrar som fagpersoner. Vi refererer hva som blir sagt, men ikke fra hvem de ulike innspillene kommer.

Det er satt opp en felles kjøreplan som inkluderer temaliste/ agenda og en slags intervjuguide for hver av møtetypene. Denne ble noe tilpasset deltakerne i det enkelte møte. Hver kommune/ fylkeskommune får først noen minutter til å fortelle om eget arbeid, slik at også øvrige deltakere blir orientert. Deltakerne forteller muntlig, uten bruk av lysark.

For Teams-møtene med kommunedirektører og ordførere har vi benyttet en nyutviklet metode, basert på metodikken i de fysiske møtene. Også her har målet vært at deltakerne diskuterer seg imellom, mens Civitas styrer samtalen slik at prioriterte deltema blir berørt. Med kun en times møtetid og elektronisk møte har vi lagt til grunn at det ikke bør være mer enn 3-5 deltakere for at samtalen skal gå tilstrekkelig fritt.

Hovedtrekk i sluttrapportering er først samlet i en presentasjon som Civitas holdt på Kommuneplankonferansen 2025 i Bodø (parallelsesjon), i samarbeid med KS. Også innspill herfra er lagt til grunn, og i ettertid har vi hatt oppfølgingssamtaler med noen av deltakerne.

2.2 Spørsmål som ble stilt

Prosjektet skal identifisere utviklings- og endringsbehov basert på erfaringer fra utprøving av forslag i KS FoU-arbeid («Ny agenda»), se kapittel 1.1. Vi ser først og fremst på samfunnsplanleggingens funksjon som politisk styringsverktøy, men skjeler også til andre aspekter som planfaglig kvalitet, effektivitet, medvirkning og fylkeskommunal veiledning. Vi har lagt vekt på hvordan planlegging er gjennomført, og i mindre grad hva som ble planlagt.

Kjøreplanene med spørsmål/tema i de ulike møtetypene oppsummeres her. I møtene har vi hatt en fleksibel tilnærming, der vi noen ganger har prioritert tema som har vakt engasjement, fremfor systematisk gjennomgang av alle spørsmål. Enkelte tema som listes opp nedenfor kan derfor bare ha blitt berørt i ett eller to av de tre møtene.

2.2.1 Møter med planleggerne

Hver kommune fortalte om hvordan rullering av samfunnsdelen ble gjort sist. Vi hadde i mente at en del av de deltakende kommunene ikke hadde rullert samfunnsdelen innen et år etter kommunevalget i 2023. Fylkeskommunene beskrev hvordan de hadde fulgt prosessen. Deltakerne ble bedt om å trekke frem gode erfaringer, og hva som kunne ha vært gjort bedre

Kommunal planstrategi ble diskutert, herunder forholdet til og samordning med regional planstrategi. Dette ble sett i sammenheng med kunnskapsgrunnlag og planprogram for samfunnsdelen. Kopling til kommunevalg var her et sentralt element.

Arbeidsformer i samarbeidet mellom politikere og administrasjon var et sentralt tema. Dette inkluderer folkevalgtopplæring med bistand fra KS eller andre eksterne. Her kom vi også inn på medvirkning i planlegging. Bruk av politiske verksteder og andre arbeidsformer som skal legge til rette for samskaping, ble tatt opp. Diskusjonen omfattet også samarbeid og arbeidsdeling mellom planleggere og kommuneledelse.

Uten at vi på forhånd hadde definert hva det innebar, ble deltakeren utfordret på hvordan *deres* samfunnsdel – og øvrig samfunnsplanlegging – fungerer som politisk styringsverktøy. Her kom vi også inn på politikernes lojalitet til planer de selv har vedtatt – og til eldre planer. Et sentralt spørsmål var om/ hvordan samfunnsdeler som gjelder over flere valgperioder kan fungere som politisk styringsverktøy.

Vi tok opp forholdet mellom selve samfunnsdelen og annen samfunnsplanlegging, samt arbeidsdeling mellom ulike typer samfunnsplaner. Dette inkluderer om og evt. i hvilken grad kommunen benytter formelle kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder (samfunnstema) etter pbl [§11-2](#) – eller om en benytter mer uformelle temaplaner. Vi kom også inn på sektorovergripende planlegging (utenfor selve samfunnsdelen), og hvordan oppfølging av slike løses i hver sektor. Graden av politisk forankring av planer som ikke er utarbeidet etter pbl, ble også tatt opp.

Hensiktsmessig skille mellom fag og politikk ble diskutert, både for kommunen som helhet og i de ulike sektorene. Her kom vi også inn på hensiktsmessig utarbeiding og oppfølging av sektorovergripende planer, både for samfunnstema og geografisk avgrensede områder. Vi tok opp planer som kreves fra statlig hold, samt plantyper som stat og fylkeskommune oppfordrer kommunene til å utarbeide. Sistnevnte inkluderer planer som kreves før det gis tilskudd, og/eller der det gis tilskudd til planleggingen. Vi kom også inn på hvordan kommunen holder oversikt over planene sine, og hva som skjer når planer helt eller delvis er gjennomført eller utdatert.

Vi kom grundig inn på samhandling, prosess og arbeidsdeling mellom samfunnsplanleggingen, kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan. Siden de fleste kommuner nå har felles økonomiplan og handlingsdel, ble disse diskutert samlet. Vi tok særlig opp hvordan «innmatingen» til handlings- og økonomiplan skjer, og hvordan en skiller mellom reine budsjettvirkninger og øvrig innsats. Vi spurte også om hvordan manglende prioritering av tiltak i økonomiplan/ handlingsdel påvirker planene der tiltakene kom fra.

Vi kom inn på forholdet mellom politisk styrt planlegging/ budsjettering og administrasjonens styringssystem ledet av kommunedirektør. Sistnevnte er blant annet viktig for oppfølging av planinnhold som helt eller delvis ikke avspeiles i budsjettet, for eksempel at det etableres samarbeid eller at det avsettes tilstrekkelig administrativ kapasitet til gjennomføringen. Videre tok vi opp planlegging av gebyrfinansiert virksomhet som vannforsyning/avløp og planlegging av oppgaver som helt eller delvis løses gjennom interkommunalt samarbeid, kommunale selskaper m.m.

Vi tok opp arealstrategi, noe de deltakende kommunene hadde arbeidet med. Vi vektla her særlig om kommunene hadde lyktes med en strategisk tilnærming uten å bli fanget i diskusjoner om konkrete arealer. Vi kom også inn på lojalitet til arealstrategi i påfølgende rullering av arealdelen og i øvrig arealplan- og dispensasjonssaker. Vi kom så inn på «takting» mellom rullering av samfunns- og arealdelen, og litt om bruk av arealregnskap.

Til slutt tok vi opp behov for fagverktøy, veiledning, fagfora og faglig samarbeid kommuner imellom. Dette ble knyttet til kommunens behov, primært

for bistand fra fylkeskommunene (veiledningskorpset), men også fra KS og statlige myndigheter. Bruk av [planforum](#) til samfunnsplaner ble tatt opp. Med utgangspunkt i «Ny agenda» kom vi særlig inn på behov for bistand til folkevalgtopplæring. Vi kom også inn på hvordan KS i sitt samkvem med nasjonale myndigheter kan bidra til å styrke samfunnsplanleggingen.

2.2.2 Møter med kommunedirektører

I de timelange nettmøtene med kommunedirektører/ rådmenn vektla vi hvordan samfunnsdelen kan være et best mulig verktøy i deres arbeid. Hver av deltakerne delte innledningsvis erfaringer fra arbeid i egen kommune, i noen tilfelle også fra kommuner der de tidligere hadde arbeidet.

Deretter kom vi inn på planprosess for planstrategi og samfunnsdel. Her la vi særlig vekt på koplingen til kommunevalg og om/hvordan samfunnsdeler som gjelder lengre enn en valgperiode kan fungere som styringsverktøy. Vi tok opp samspill og rollefordeling mellom planleggere, kommuneledelse og politikere og kom også inn på kunnskapsgrunnlag og folkevalgtopplæring.

Samspill mellom samfunnsdel og handlingsdel/økonomiplan ble diskutert, med vekt på hvordan tiltak fra planene «mates inn» og blir prioritert. Her vektla vi kommuneledelsens rolle, forholdet til planleggere (i egen stab eller i underordnede avdelinger), samt rollen til økonomisjef (eller tilsvarende).

Vi diskuterte forholdet mellom selve samfunnsdelen og annen planlegging for virksomhetsområder eller tema, og hvordan kommuneledelsen holder oversikt over planene, blant annet med tanke på innmating i økonomiplan. Vi kom også inn på erfaringer med arealstrategi.

Til slutt ble deltakerne invitert til å gi innspill om hva KS kan bidra med.

2.2.3 Møter med ordførere

I nettmøtene med ordførere sto politikerrollen i sentrum. Deltakerne ble bedt om å dele egne erfaringer som ordfører, men også å formidle erfaringer fra andre politikere – både sentrale politikere i formannskap, planutvalg etc. og øvrige medlemmer av kommunestyret. Erfaring fra arbeid i de enkelte partiene/ listene ble også etterspurt. Vi kom ellers inn på rollen til politikere som representerer kommunen i ulike råd, styrer og utvalg.

For øvrig lignet agendaen i de timelange nettmøtene møtene vi hadde med kommunedirektørene. Ordførerne delte innledningsvis generelle erfaringer fra sin kommune. Deretter gikk vi nærmere inn på planprosessen, inkludert planstrategi, planprogram og selve samfunnsdelen.

Et hovedpoeng i disse møtene var kopling av samfunnsplanleggingen til kommunevalg og valgperioder, med mulighet for å benytte kunnskapsgrunnlaget til utforming av politikk. Vi diskuterte om det fra et politisk ståsted er tjenlig med samfunnsdeler som rulleres sjeldnere enn hver valgperiode, og hvordan ny politikk da kan realiseres på andre måter.

Erfaring med folkevalgtopplæring og kunnskapsgrunnlag ble vektlagt, særlig hvordan dette fungerer for nye politikere. Vi kom inn på hvordan arbeid

med samfunnsdelen kan gjøre det meningsfullt å være lokalpolitiker, og dermed sikre nødvendig rekruttering til politikken. Spørsmålet om hvordan politikerne kan få håndterlige mengder informasjon ble også vektlagt.

Også her kom vi inn på samspill og rollefordeling mellom planleggere, kommuneledelse og politikere. Vi tok opp forholdet mellom selve samfunnsdelen og delplaner, og politikernes rolle i innmatingen til økonomiplan. Oversikt over gjeldende planer ble ivrig diskutert. Vi kom også inn på erfaring med arealstrategi og når dette arbeidet bør skje.

Til slutt ble ordførerne invitert til å gi innspill om hva KS kan bidra med.

2.3 Innspill fra planleggerne

Nedenfor gis en oppsummering av innspill fra møtene med planleggere. En mer fullstendig og punktvis oppsummering er gitt i et eget notat. Vi har supplert med noen innspill fra kommuneplankonferansen 2025.

2.3.1 Innhold i samfunnsdelen

«Hva ER (egentlig) en samfunnsplan»? Dette og lignende spørsmål ble diskutert i flere sammenhenger. Arealplaner er stort sett greie å definere og forstå. Men det synes ikke å råde noen fullt ut omforent, akseptert og forstått definisjon av kommuneplanenes samfunnsdel – eller av andre typer samfunnsplaner. [Lovteksten](#) sier mest om hva planen skal omhandle. Noen mente at *«vi må slutte å kalle alt mulig for plan»*, for eksempel primært kunnskapsbærende og administrative dokumenter.

Planleggere har fått spørsmål fra politikerne om *«hvorfor vi driver med dette»*, og om kommunen bare gjør det fordi det er et lovkrav. Det er en utbredt oppfatning at planer basert på pliktfølelse eller tvang sjelden blir vellykkede. Felles forståelse om hvorfor vi trenger en plan er viktig, og politikerne kan gjerne utfordres på dette. Administrativt er det heller ikke tilstrekkelig at det er omforent forståelse hos planleggere og kommunedirektør – *«kommunedirektøren kan ikke eie alt»*. Noe ansvar for utarbeiding og oppfølging av planer må, etter manges syn, plasseres ute i tjenestene.

Flere opplever uforholdsmessig mye styring etter «ad hoc-bestillinger», både fra administrasjonen og fra politikerne. Da kan det bli mye «virring», med dårlig koordinert og usammenhengende innsats. Bestillinger kommer blant annet inn som verbalpunkt til økonomiplan, og ellers gjennom året. Med sterkt planfokus, både hos rådmann, etatsledere og politikere, blir det lettere å forebygge og parere overdreven ad hoc-styring.

Noen opplever at både mye ad hoc- og mye sektorisert planlegging hindrer nødvendig og fruktbart samarbeid på tvers. Flere mener også at effekten av flersektorielt samarbeid sjelden blir målt eller verdsatt på andre måter. Planleggerne opplever at både kommuneledelse og etatssjefene er veldig opptatt av «driften» (løpende oppgaver). Det er en utbredt holdning at det meste av det kommunen gjør er «drift» med lite handlingsrom – og *«hvorfor skal en holde på med så mye samfunnsplanlegging da»?*

Det er ulike syn på hvor nyttig strategisk tilnærming kan være, særlig på områder med «mye drift». Men også på slike områder kan det til tider dukke opp behov for strategisk og helhetlig tenkning, for eksempel hvis skolestruktur kommer på agendaen, eller hvis en må velge mellom å stanse utbygging eller ta store investeringer i nytt avløpsrensaneanlegg.

Flere opplever at det i kommuneledelsen, ute i enhetene og blant politikerne er en utbredt oppfatning at samfunnsdelen først og fremst er et dokument som skal være *til inspirasjon*. Da behøver den ikke å være «så veldig konkret». Men både blant politikerne og i administrasjonen er det uansett mange som vil ha handling, og ikke bare fine ord.

Det blir sett på som et godt tegn når politikere, folk i administrasjonen eller andre i lokalsamfunnet henviser til samfunnsdelen i ulike sammenhenger. Men noen opplever at politikerne *snakker om* viktigheten av samfunnsdelen, selv om de i praksis opptre i strid med den.

De fleste var enige om at politikerne i praksis ikke er villige til å styre etter en samfunnsdel de ikke selv har vedtatt: «*Ordføreren føler seg ikke bundet av en plan med bilde av gammelordføreren*». Men noen har også erfart at politikere ikke nødvendigvis VIL bruke samfunnsdelen eller andre planer som styringsdokument. Da kan det vær betimelig å beholde en gammel plan, eller kun bruke planer til å gi ambisiøse politiske signaler.

Det kan være krevende å komme i mål med rullering av samfunnsdelen på bare et år. Men de fleste mener en heller bør tilpasse ambisjonsnivået, slik at en lykkes med det. Erfarne kommunepolitikere som er tilvendt lange intervaller, krevende prosesser og omfattende plandokumenter, kan være skeptiske til hyppigere rullering. Men med forenklet prosess og mulighet for å få sin politikk inn i samfunnsdelen tiltar nok engasjement og oppslutning.

De fleste ønsker seg faste rutiner for å rullere samfunnsdelen etter hvert kommunevalg, men noen vil likevel tydeliggjøre muligheten til å la være. I en travel hverdag kan det være krevende å vinne gehør for initiativ til planarbeid, da er det enklere med «faste tradisjoner». Derfor mener mange at en heller bør la utgangspunktet være at en *skal* rullere (årshjul m.m.) enn at rullering beror på at noen tar initiativ. At planleggingen «går av seg selv» er også mest forutsigbart. «*Hvis noen plutselig får masse overskudd, så kan de heller bruke den energien på å gjøre noe konkret*».

Det er bred enighet om at omfanget av planprosess og dokumenter bør begrenses. Noen kunne vise til konsise samfunnsdeler, blant annet kommuner som har brukt planmodulen i [Framsikt](#). Men fremdeles rapporteres det om mange store og omfattende samfunnsdeler, særlig de av litt eldre dato. Blir planene for ambisiøse, rulleres de for sjelden. Hvis forrige rullering ble opplevd som for krevende, øker terskelen for neste rullering. Det er et sterkt ønske fra mange at terskler for rullering bør reduseres. Det gjelder selve samfunnsdelen, og særlig tematiske kommunedelplaner etter pbl. Helst bør pbl. endres, men mye kan gjøres innen rammene av gjeldende lov.

Det er bred enighet om at det ikke er nødvendig å skrive samfunnsdelen på nytt hver gang, oppdatering med kursjustering er som regel tilstrekkelig. «*Mange er for hekta på å avlevere en plan*». Flere mener vi bør distansere

oss fra tanken om planen som et statisk dokument (utskrift eller PDF) – «*tenk heller på planen som en maskin som vi holder ved like og med jevne mellomrom må oppgradere*». Stadige skiftninger i rammevilkår og raskere samfunnsendringer taler uansett for hyppig rullering.

Vi noterer et unisont ønske om forenkling, men ulike syn på hva slik forenkling bør innebære. Forskjellen på å gjøre ting *enkelt* og å gjøre det *lettvint* ble bragt på banen. Med *lettvint* tilnærming kan kommunen for eksempel skyve arbeid foran seg eller stikke hodet i sanden. Å gjøre ting «enkelt» betyr ikke nødvendigvis mindre arbeid, i alle fall ikke for kommuneledelse og planleggerne. Det kan ta mer tid å skrive kort og enkelt enn å skrive langt og utflytende. Ofte beror forenkling på *investeringer* i form av administrativ innsats, for eksempel rydding i eldre planer, bedre rutiner og at en lærer seg ny teknologi (som KI). Noen typer forenkling vil først og fremst gi nytte i form av bedret mulighet for politisk styring og medvirkning. Noen ganger kan enkelthet komme i konflikt med presisjon. Det ble nevnt at store kommuner kan ha bedre forutsetninger for å velge enkle løsninger fordi de har nok faglig tyngde til å velge fremgangsmåte tilpasset egne behov.

Det er ulike syn på om det trengs helhetlig/ heldekkende planlegging, eller om det er tilstrekkelig å utpeke satsingsområder og ha planer der en ser behov. Noen hevdet at samfunnsplanleggingen etter pbl ikke er brukbar som styringsverktøy hvis den ikke gir oversikt, og er rettet inn mot realiteter. Andre argumenterte for at det viktigste er å bli enig om satsingsområder/ fokusområder med langsiktige linjer; de ser «heldekkende» planlegging som uoverkommelig, og mener at plansystemet uansett ikke er egnet til/ ment for å «holde full kontroll». Blant de skeptiske til «bare» å ha satsingsområder er det også litt skepsis til om det i realiteten er planleggerne eller politikerne som påvirker utvalget mest – selv om det holdes verksteder.

Også når det gjelder bruk av målstyring er det både ihuga tilhengere og skeptikere. Å *gi retning* kan ofte være minst like viktig som å tallfeste og tidfeste mål. Noen opplever at det er for mange og for ureflekterte mål i planene, gjerne uten tanke for om de er oppnåelige og/eller hvordan en skal jobbe for å nå dem. Det gjelder både i selve samfunnsdelen og i underliggende samfunnsplaner. En kommune hadde funnet 637 mål i planene sine! Overdrevent fokus på mål ble nevnt som en ulempe ved Framsikt.

Stor juridisk frihet kan være årsak til at det har utviklet seg ulike syn på hva samfunnsdelen skal være. Et aktivt styringsdokument vil være noe annet enn et mer reindyrket måldokument. Forholdet mellom valgprogram og plan ble tatt opp – noen mener programmene bør sette spor, både i selve samfunnsdelen og i handlingsdelen. Det ble sagt at det uansett er best å ha aktive politikere – da blir det mer meningsfylt å være planlegger.

Et tilbakevendende tema var hvordan planleggingen kan rettes inn mot det som er viktigst lokalt. Flere er skeptiske til «*overordnede og generelle mål som alle uansett er enige i*», for eksempel [FNs bærekraftsmål](#). Slikt kan ta fokus bort fra «*det en virkelig bør ta tak i*» lokalt.

Flere nevner «elefanter i rommet» som ingen tør å snakke åpent om og ta tak i (ennå). Det kan for eksempel være skoler som knapt vil ha elever om få

år, begynnende sosiale problemer i en bydel eller innbringende reiseliv som samtidig overbelaster lokalmiljø og natur. Hvis kunnskapsgrunnlaget i for stor grad blir aggregert og anonymisert, f.eks. i Framsikt, kan det også bidra til å skjule problemer som administrasjon og politikere kanskje uansett vil få i fanget om noen år. Tidlig og sektorovergripende innsats kan forebygge.

Politikere er opptatt av hva de kan få til «på sin vakt» (valgperiode). Men valgene de gjør vil ha konsekvenser mye lenger fram i tid. Begrepet planhorisont ble problematisert: «*De som vinner neste valg, må bestemme hva de vil gjøre derfra*». Planer med lengre horisont enn valgperioden er mest aktuelt der det er bred konsensus og/eller stabile politiske flertall.

2.3.2 Organisering og planprosess. Planstrategi og planprogram

Selv om det formelle er avklart og forstått har flere møtt spørsmål om hvem som *egentlig* (i gavnet) *eier* kommuneplanprosessen. Et viktig signal er at ordfører selv står i bresjen for prosess mot de folkevalgte, og at det heller er kommunedirektør enn planlegger som utad leder arbeidet med samfunnsdelen – selv om planlegger jo gjør det meste av jobben. Operativt trengs «*en prosjektleder som er dreven i både å lage utredning og å holde fokus*». Det ble minnet på at planarbeid både er prosess og resultat; diskusjon, kompetansebygging m.m. i prosessen kan ha stor egenverdi.

Flere har kommuneplanutvalg bestående av formannskapet pluss gruppeleder for partiene som ikke er representert der. Andre har mindre utvalg som deltar mer aktivt i skrivearbeidet. Dersom medlemmene ikke avspeiler politisk flertall, er det viktig at de ikke gjør vedtak etc. men heller *medvirker*.

Alle har hatt ulike former for politiske verksteder, som regel også noen med hele kommunestyret. Rådsorganene (ungdomsråd, eldreråd etc.) har hatt aktiviteter internt eller sammen med andre.

Det oppleves ikke som noe problem at kommunal planstrategi skal rulleres samtidig med den regionale. Mange steder har jo regional planstrategi endt opp som «den nye fylkesplanen», og kommunene fanger opp signalene som gis. Generelt mener flere at det ikke er grunn til for mye «rekkefølgeangst», det viktige er at planarbeidet blir gjort.

Det er litt ulike syn på planstrategi. De fleste mener det trengs i en eller annen form, men at det kan gjøres langt enklere enn i dag. En løsning som benyttes er å behandle en helt enkel planstrategi sammen med handlingsdel/økonomiplan hver høst. Planinnsatsen kan da kobles til kapasitet og ressurser. Andre tenker at planstrategi bør inngå i en forenklet samfunnsdel som ferdigstilles første året etter valget; dette ligner praksisen som har utviklet seg i en del fylker (se nedenfor). Noen lager «planstrategi 1.0» rett etter valget og så «planstrategi 2.0» når samfunnsdelen er ferdig rullert.

KDD sin veileder om planstrategi (2024) får blandet mottakelse. Noen mener den er for lite konkret/hjelpsom, og burde vært slått sammen med veileder for samfunnsdelen. Flere er ellers skeptiske til statlig lovgivning som foreskriver innhold i planstrategien, f.eks. [forslag til ny folkehelseslov](#).

Selv om [utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med oppstart av kommuneplan](#), inkludert planprogram, er det fortsatt mange dokumenter å forholde seg til. Dette er vanskelig for mange politikere; «*hvor skal egentlig diskusjonen skje med så mange dokument*»? Politikere har gjerne lyst til å komme i gang med selve planleggingen, og alt forarbeidet kan virke utmattende.

Mange mener at planprogram i sin nåværende form er unødvendig for samfunnsdelen og annen samfunnsplanlegging. Det anses mer viktig/ nyttig i arealplanleggingen. Fra fylkeskommunalt hold ble det likevel påpekt at en uten planprogram kan gå glipp av tidlig dialog og viktige innspill til den kommunale samfunnsplanleggingen. Det trengs uansett en løsning for å varsle fylkeskommune, nabokommuner og alle andre om at «noe er på gang».

Selv om det ikke lages separat planprogram er det viktig å synliggjøre prosessen og skape forutsigbarhet med hensyn til tidspunkter, tidsbruk, aspekter som vektlegges, deltakere, delutredninger m.m. En tanke som kom opp, var å erstatte planprogram med en enklere oppstartmelding for samfunnsplaner. Dette kan koordineres med kunnskapsgrunnlaget, der det uansett trengs en god prosess. Respons kan da ha mer form av tidlig medvirkning.

Det anses viktig «å skape trygghet for hva som skal skje», hos politikere, kommuneansatte og hos aktører i sivilsamfunnet som vil medvirke. Dagens planprogrammer er statiske dokumenter og dekker ikke folks behov om oppdatert informasjon om «*hvor en er*» i planprosessen, hva som blir neste steg og når beslutninger tas. Mange blir forvirret, og de færreste slår opp i planprogram som jo kanskje uansett er utdaterte. Aksjonsgrupper etc. forstår ikke når i prosessen beslutninger tas og kommer for seint på banen.

Særlig for planprogram opplever de fleste at det brukes for mye tid på formaliteter. Uttalelser fra fylkeskommunen, statsforvalter, andre statlige organer, og fra andre høringsinstanser, kan bære preg av «klipp og lim». «*Noen ganger glemmer de til og med å bytte ut navn på kommunen*». Uttalelsene inneholder gjerne generelle vendinger som ikke kan direkte knyttes til dokumentet de har fått på høring; «*har de i det hele tatt lest det*»?

2.3.3 Folkevalgtopplæring. Møtet mellom fag og politikk

De fleste benytter løsningen med to basisdager og to ekstra dager der kommunen bestemmer mer av innholdet. [Opplæringen](#) anses som et viktig grunnlag for politisk eierskap, men flere ønsker mer tilpassede opplegg for hver enkelt kommune. Kommunene setter pris på at KS bidrar, men noen vil gjerne delta mer aktivt i forberedelse og gjennomføring: «*Det kan ikke bare være noen fra KS som kommer og snakker*». Lokalkunnskap og å kunne se hele kommuneorganisasjonen anses viktig. Men fra små kommuner kom det også ønske om å kunne «kjøpe en pakke» og ikke måtte lage opplegget selv. En del kan kanskje gjøres i samarbeid mellom flere (små) kommuner.

Nye politikere blir møtt av krevende oppgaver helt fra starten, før de har fullført folkevalgtopplæring. I løpet av noen uker skal de blant annet vedta økonomiplan og budsjett. Samtidig bør opplæringen blir en mer kontinuer-

lig prosess i hele valgperioden, og oppfrisking trengs under veks. «*For administrasjonen er det noen ganger lett å tro at politikerne er utlært, men så plutselig er det tilsynelatende banale ting som de ikke skjønner*».

Noen oppfatter folkevalgtopplæringen som unødig formell og lite engasjerende. De mener den bør kunne gjøres mer praktisk og relevant, for eksempel med «case» som det er lett for folk i aktuell kommune å relatere til. En bør mest mulig unngå at politikerne føler de havner «på «skolebenken», for eksempel ved å kople opplæringen mer til konkrete gjøremål. Det kan gjerne være kortere seanser knyttet til møter eller politiske verksteder.

Flere framhevet at det er viktig å kjenne til og forstå rollen til de erfarne kommunepolitikere (ringrevene). De bør ikke få dominere for mye. Noen hadde ringreper som ikke liker arbeidsverksteder (sitte i grupper etc.), kanskje fordi de da møter mer motstand enn på de ordinære arenaene.

Samtidig ble det understreket at erfarne politikere som regel er en viktig ressurs og rollemodell for nye politikere. «*Vi må se og anerkjenne de ringrevene som er opptatt av å inkludere*». Særlig ble det understreket hvor viktig det er å ta godt vare på ungdomspolitikere. Det ble blant annet referert til ordfører/ andre erfarne som hadde tatt initiativ til å inkludere nye politikere på tvers av partiene.

Gjennomgang av kunnskapsgrunnlag til samfunnsdelen kan gjerne inngå i folkevalgtopplæringen. For samfunnsplanleggingens del mente flere at det ikke er nødvendig at politikerne lærer seg alle planfaglige begreper – disse kan ofte forvirre mer enn de oppklarer. Det er her fullt mulig å bruke et enklere språk i dialogen med politikere og lokalsamfunn. Det ble nevnt et eksempel med en ung, nyvalgt politiker som fortalte at hun var så redd for å «snakke feil», at hun knapt turte å spørre om den hun faktisk lurte på. «*Vi planleggere må strekke oss for å gjøre det meningsfullt å være politiker!*»

Mange begreper kan virke fremmedgjørende. Korte og litt upresise ord kan være bedre enn lange og presise begrep som ender i forkortelser. «*Å utvikle god rolleforståelse er mye viktigere enn å pugge begreper*». Noen mener at planlegging og kommunens rolle bør mer inn i skoleverket; det er kanskje mer realistisk hvis kommune-Norge har mer felles og enkelt språk på ting.

2.3.4 Medvirkning

Mange finner det krevende å få folk til å mene noe om selve samfunnsdelen: Det manes til realistiske forventninger om medvirkning fra sivilsamfunn og hvordan dette kan innpasses i planprosessen. Medvirkning på strategi og problemstillinger som ikke dreier seg om «noe fysisk» kan være «tungt». Da er det enklere å få folk til å engasjere seg i konkrete ting som betyr noe for dem: «*Mannen i gata er opptatt av hvor benken skal stå*».

Det anses viktig å avklare på hvilket nivå medvirkning skal skje, tilpasset de som skal medvirke. Forventningsavklaring er avgjørende. «*Fokuspåtak*» med grupper og borddiskusjoner har vist seg godt egnet til å diskutere kunnskapsgrunnlag. Flere opplever at uformelle samtaler der praten går fritt fungerer bedre enn store, formelle møter. For selve samfunnsdelen ser flere det som mest nyttig/viktig å bruke rådsorganene.

Det er fremdeles en del «prøving og feiling» med digital medvirkning, bruk av sosiale medier m.m. Sosiale medier brukes mest til annonsering av aktiviteter. Noen har brukt webinarer, med mulighet for å se opptak i ettertid.

Flere rapporterer om «*medvirkningstrøtthet*» og «*metthet på prosess*». Det er gjerne noen faste som bidrar, og til slutt går de lei. Lag og foreninger, fageksperter og næringsliv vil nok først og fremst medvirke på «sitt eget felt», og vil ikke nødvendigvis engasjere seg i mer generell planlegging som omfatter hele kommunen. Det meldes også om mer engasjement knyttet til sektorovergripende planlegging for geografisk avgrensede områder – nærmiljø, bygder, bydeler, tidligere kommuner m.m.

Det gis litt ulike signaler om behov for medvirkning fra innbyggere og sivilsamfunn i arbeidet med økonomiplan/handlingsdel, kanskje også budsjett. Det kan bli travelt, og dette er jo først og fremst et prioriteringsløp. Men hvis en starter tidlig, kan en bruke ulike møteplasser gjennom året.

På samme måte som for planprogram og planstrategi (se kap. 2.3.2) opplever flere en del unødvendig «pliktløp» knyttet til høring av samfunnsdelen og andre samfunnsplaner etter pbl. Statsforvalter, fylkeskommune og høringsinstanser kan noen ganger oppleves å være mer opptatt av å «få sagt sine ting» enn av å forholde seg til de dokumentet de faktisk skal uttale seg om. Også her synes flere at dagens løsninger er mest tilpasset til arealplanlegging – kanskje det trengs egne løsninger for samfunnsplanleggingen?

2.3.5 Kunnskapsgrunnlag

Selv om ikke så mange har fått det til enda, er det bred enighet om at kunnskapsgrunnlag bør være ferdig før valgkampen, og i alle fall før valget. Som grunnlag for bredere medvirkning (se kap. 2.3.4) har flere god erfaring med å formidle kunnskapsgrunnlaget til lokalsamfunnet. En kommunedirektør lagde kronikk om utfordringene som grunnlag for politikkutforming før valget. En annen fikk god spalteplass med «agurknyhet» om sommeren, som oppspill til høstens arbeid med økonomiplan/ budsjett.

Det må gjerne også lages felles kunnskapsgrunnlag i regionen før valgkampen, og her ble [Agdertall](#) fremhevet som et strålende eksempel. Kommuner kan også gå sammen om å framskaffe og gjøre tilgjengelig fakta.

Det ble sagt at «*vi har nok ikke helt tatt informasjonsrevolusjonen inn over oss – vante arbeidsformer vil bli erstattet av nye*». Heller ikke kunnskapsgrunnlaget bør være et «gammeldags dokument» som skrives hvert fjerde år. På samme måte som for planer kan vi stedet tenke på det som et nettsted som oppdateres kontinuerlig, som del av løpende arbeid. Så kan en heller gjøre en mer grundig oppdatering før en ruller samfunnsdelen.

Fagpersoner vil ofte ha med mye fakta, men husk at nå til dags er data lett tilgjengelig på nett for alle som vil. Noen hadde opplevd politikere som «ikke har magemål» når de ber administrasjonen om å fremskaffe alskens informasjon. Oppkonstruering av databehov kan enkelte ganger være en teknikk for å utsette en sak etc., og da kan administrasjonen bruke mye tid på å fremskaffe og systematisere data som kanskje ikke blir brukt.

Det var bred enighet om at administrasjonen kan og bør levere *analyser* til politikerne. Mens mye fakta kan hentes eksternt, så må god analyse gjøres lokalt. Her er *kontekstualisering* av fakta viktig: «*hva betyr det for OSS?*» Samtidig er folk bortskjemte med å få ting servert; informasjon politikere eller andre må lete eller slå opp i blir bare brukt av de mest engasjerte.

Men det er ikke gitt at politikerne er enig i administrasjonen sine faglige analyser, for eksempel hva som er kommunens største utfordringer. Ingen har fasiten for framtiden, og bl.a. ulik grad av optimisme/ pessimisme må tas hensyn til. En viktig del av kommuneplanarbeidet bør derfor være å utvikle et felles ståsted, men samtidig akseptere og synliggjøre ulike syn.

Flere påpeker hvor viktig det er å «*holde god oversikt over det kommunen allerede har planlagt*» – både det som så langt inngår i planer, det som har fått plass i økonomiplan og det som er kommet inn i årsbudsjett. Det er ofte lagt mye arbeid i planleggingen, og «*vi bør ikke bruke energi på problemer som allerede er løst*». Derfor er dette en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. KI gjør det nå også mye lettere å holde oversikt over innhold i planer m.m.

Det er litt ulike syn på hvor langt administrasjonen bør gå i å definere kommunes handlingsrom. En for tydelig og deterministisk beskrivelse kan bli til hinder for innovative løsninger. Enkelte opplever at kommunaldirektører mfl. ikke er villige til å tenke utenfor boksen; «*svaret er skolenedlegging, hva var spørsmålet?*». Administrasjonen kan også underkommunisere handlingsrom de ikke liker, for eksempel stillingskutt. På den annen side har mange nye politikere urealistiske forventninger, og blir skuffet og demotivert i møte med juridiske, tekniske og økonomiske realiteter.

Det ble nevnt at sektorvise beskrivelser ikke er et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Overblikket er viktig. En må også kjenne til annet arbeid som gjøres, for eksempel [overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse](#) (ROS).

2.3.6 Andre samfunnsplaner

Det er bred enighet om at mange og utdaterte samfunnsplaner er et problem, men litt ulike syn på hvordan en bør gripe fatt i dette. Enkelte mener gamle planer først og fremst bør slettes, og innsats konsentreres om selve samfunnsdelen samt økonomiplan/ handlingsdel. Flere nevner at kommunen pådrar seg mye ekstra arbeid med mange planer som bør/må rulleres.

Flere opplever at politikerne «stadig» ber om planer, også der de egentlig mener utredning. Statlige instanser kan tilskynde at kommunene utarbeider «planer», uten at bruken av planbegrepet synes særlig reflektert. Det har blitt færre absolutte statlige krav om bestemte plantyper. Men både stat og fylkeskommuner *oppfordrer* ofte kommunene til å lage planer, og sender da gjerne ut veiledere. De kan også gi tilskudd til utarbeiding og/eller kreve planer som vilkår for tilskudd, f.eks. spillemidler. Flere opplever at søknadsfrister styrer kommunens agenda, noen ganger uforholdsmessig mye.

De fleste mener det er nødvendig med en grundig opprydding i kommunenes samfunnsplaner. Men det er ofte lagt mye arbeid og ressurser i planene, og da bør de selvsagt ikke kastes. Antallet planer bør ned, og det bør

skilles bedre mellom typisk politikk og ting som må løses administrativt. Planene bør også bli mye kortere og mer handlingsrettede. Noen bruker begreper som «planvask»/ rundvask, også for samfunnsplaner – som en parallell til [planvasken som gjøres for å rydde opp i arealplaner](#). Planstrategien kan brukes til å forberede og vedta rydding, også i samfunnsplanene.

Formelle kommunedelplaner for samfunnstema etter pbl brukes i stadig mindre grad. Prosesskravene oppfattes som rigide og arbeidskrevende. I stedet lages planer uten formell juridisk forankring. Mange bruker begrepet «temaplaner», selv om en slik plantype ikke er klart definert. Noen omtaler også formelle kommunedelplaner som temaplaner. Temaplaner etc. kan ofte langt på veg tilfredsstille kravene i pbl; det brukes for eksempel en oppstartmelding i stedet for planprogram, eller det gis kortere høringsfrist.

Enkelte har et avslappet forhold til at mer uformell planlegging går sin gang; «*en kan jo uansett hente inn tiltak i økonomiplan*». Men de fleste ser uklar vedtaksstatus for og virkning av mer uformelle samfunnsplaner som et problem. Som nevnt i kapittel 2.3.1 er det mang slags dokumenter som kalles «plan», og hvordan de behandles og vedtas politisk kan variere.

Det ble gitt eksempler på reint administrative dokumenter benevnt som «planer», selv om de aldri har vært på høring eller til politisk behandling. Andre eksempler er «planer» som politikerne ikke gjør formelt vedtak av, de kan for eksempel «ta dem til etterretning» eller bare «slutte seg til hovedtrekkene». Noen «planer» behandles som orienteringssaker, noen behandles bare i et politisk utvalg og/eller i formannskapet.

Selv om det gjøres tydelige planvedtak, har noen opplevd at politikerne tilføyer tilleggspunkt som kan slå i hjel det som i utgangspunktet var planinnholdet. Eller de vedtar et *annet* styringsdokument som slår i hjel planen. Det ble nevnt tilfeller der samme kommune har direkte motstridende samfunnsplaner. Koordinering og samsvar mellom selve samfunnsdelen og kommunedelplaner/ temaplaner kan også være mangelfull. KI kan bli et viktig verktøy for å rydde opp i dette.

«Plandokumenter» – med eller uten avklart politisk status – kan inneholde kostbare og arbeidskrevende tiltak, for eksempel dokumenter utarbeidet av konsulenter. De som har fått utarbeidet og/eller vedtatt «planen» kan da ha forventninger om realisering, også der det ikke er realistisk. Tiltakene kan også ha en form som gjør det nødvendig å oversette dem til politikk og/eller fag. Det ble diskutert hvordan en kan mate politikkinnhold inn i samfunnsdelen eller andre politisk vedtatte samfunnsplaner. Slik kan det inngå i en mer samordnet prioritering *før* videre siling i økonomiplanarbeidet. Likeledes vil det være konkrete/ detaljerte innspill som hører hjemme i det administrative styringssystemet, og som bør tas inn der.

Noen mener det bør være så få tematiske planer som mulig, og at disse bør være så tverrfaglige som mulig. Andre ønsker både sektorvis og tverrsektoriell planlegging, og da må begge plantyper fungere sammen. Skolesektoren kan for eksempel trenge sin egen plan, men skolestruktur bør ikke planleg-

ges uten en helhetlig tilnærming til aktuelle bydeler og bygder. Pulverisering av ansvar for gjennomføring av tverrsektorielle planer ble nevnt som en utfordring, særlig i større kommuner.

En mulighet kan være å fordele tiltak fra tverrsektorielle planer ut på aktuelle sektorer, og la oppfølging knyttes til sektorenes egne planer. Dersom kommunedirektør alene skal stå for oppfølging, bør det tydeliggjøres, slik at manglende oppfølging og/eller nedprioritering da også kan adresseres.

Flere opplever at nærmiljø blir stadig viktigere for folk. Men nærmiljøene håndteres ikke nødvendigvis helhetlig. Rollen til formelle og uformelle grendeutvalg, bydelsutvalg etc. i plansammenheng ble diskutert; noen ganger blir de bare høringsinstanser. Her kan det være stor variasjon grender/ bygder/ bydeler imellom – de som tradisjonelt sett er sterke oppnår gjerne mest. Temaet opptar særlig ny-sammenslåtte kommuner. Både blant politikerne og i sivilsamfunnet er det mange som kjemper for sin gamle kommune, men også mange som er opptatt av å lykkes med ny kommune. Noen steder er mye lojalitet fortsatt knyttet til kommunene en hadde før 1964.

2.3.7 Administrativ oppfølging

Mange mener at uten eierskap hos kommunedirektør har samfunnsdelen liten verdi. De meldes om stort sett god oppslutning fra topplederne. Enkelte planleggere mener de får til mye uten all verdens entusiasme fra den kanten. Kommunedirektørene blir gjerne mer engasjert når de ser nytte av arbeid med samfunnsdelen i sin egen hverdag, særlig som redskap for å omsette politikk til administrativ oppfølging og økonomiplan.

Flere ser utfordringer på neste nivå: Noen kommunalsjefer, etatssjefer etc. oppfattes som lite opptatt av planlegging, «*enkelte kjenner knapt til gjeldende samfunnsplaner for egen sektor*». Samtidig anses dette ledernivået viktig i arbeidet med å rydde opp i gamle planer. Noen ledere kan kanskje motiveres med at de gjennom oppdaterte planer kan få bedre kontroll. «*Det kan være like viktig at kommunens ledergruppe får diskutert gjennom samfunnsdelen/ utfordringsbildet, som at politikerne gjør det*».

Flere har opplevd at kommunale enheter tar initiativ til planlegging eller starter planarbeid uten å forankre det tilstrekkelig hos kommuneledelse/ politikere. Det kan være utløst av behov for interne styringsdokumenter, statlige signaler eller mulighet for tilskudd (se kap. 2.3.6). Men det ble også nevnt tilfeller der det antas at planarbeid, for eksempel i kultursektoren, først og fremst er igangsatt for å få oppmerksomhet fra politikerne eller fra samfunnet ellers. Noen sektorer har da også langt flere planer enn andre.

Vi gikk ikke nærmere inn på kommunenes administrative styringssystem, men det ble sagt at «*virksomhetsstyring er det viktigste rådmannen gjør*». Virksomhetsplan etc. nevnes ofte som et viktig supplement til økonomiplanen; «*det trengs ikke bare penger, det trengs også at kommuneansatte har tid til å bruke pengene fornuftig*». Mange viktige oppgaver kan løses uten at det reflekteres som egne poster i økonomiplan og budsjett (investering, drift). Gjennomføring må da følges opp på annen måte.

Det ble uttrykt ønske om at en allerede i samfunnsplaner, i alle fall i delplaner og temaplaner, ser investering/engangstiltak og drift i sammenheng. Her er fagfolk på ulike områder viktige for å forstå sammenhengene. Det ble også nevnt eksempler på at administrativ omorganisering utløser behov for endring i politisk vedtatte planer, for eksempel hvis en oppgave som i dag er samlet i en kommunal enhet fordeles på flere.

Det erfares at politikerne er opptatt av å bli kjent med lederne i kommunen, noen ganger også fagfolk. Både folk i administrasjonen og politikere forstår og aksepterer som regel at «alt skal gå via rådmann» – formelt sett. Men det manes til noe fleksibilitet, så fremt dette ikke misbrukes. Særlig i små kommuner er det heller ikke til å unngå at planarbeid blir personavhengig. Eierskapet til en plan kan være knyttet til én ansatt; hvis vedkommende slutter, kan oppfølgingen av planen forvitte.

2.3.8 Oppgaver som løses eksternt og/eller med separat finansiering

Kommunene vi har snakket med løser mange oppgaver gjennom [interkommunalt samarbeid](#) (se [IKS-loven](#)) eller interkommunalt [politisk råd](#) (regionråd etc.) De fleste løser også oppgaver via selskaper som kommunen eier alene, eller sammen med andre offentlige, ideelle og/eller private instanser. Slike vil ha sine egne styrever og som regel sine egne planer. Koplingen til kommunens eget planverk anses stort sett svak, men mange har separate program for eierstyring etc. Vi øyner betydelig uenighet om hvorvidt nevnte oppgaver er en naturlig del av kommunens samfunnsplanlegging.

[Oppgavefellesskap](#) etter kommuneloven er ikke vedtaksført, og forutsettes å inngå i kommunal planlegging på linje med andre kommunale enheter. Noen tjenester, som vannforsyning og avløp, drives etter selvkostprinsippet med separat budsjett og regnskap. Likevel ser de fleste planlegging av slike tjenester som en naturlig del av kommunenes tematiske planlegging. Oversiktsplanlegging er her uansett nødvendig for å beregne gebyrgrunnlaget.

En erfaring som ble delt, var at kommunestyret ville ha noe gjort, men leder for interkommunalt selskap var sendrektig/uvillig. Andre hadde lignende erfaringer fra kommunale selskaper. Lignende frustrasjon ble også knyttet til oppgaver som fylkeskommunen og staten har ansvar for, for eksempel når ungdomsrådet ønsker et busstilbud som er bedre tilpasset lokale behov.

Flere nevnte næringsutvikling som et utfordrende tema. Det inngår gjerne i de enkelte kommunenes samfunnsdeler, men også i regionale næringsstrategier og ulike typer interkommunale selskap og samarbeid. Aktuell planlegging og tiltak synes her ofte å være dårlig koordinert.

2.3.9 Økonomiplan og handlingsdel

De fleste slår sammen handlingsdelen etter pbl med [økonomiplan](#) etter kommuneloven, og bruker betegnelser som «handlings- og økonomiplan» (HØP). Men det skinner stadig igjennom at økonomiplan-aspektet prioriteres, siden det her er tydeligst krav og tettestatlig oppfølging. «*Det eneste pbl får styre er jo høringsfristen, siden den er lengre enn i kommuneloven*».

De fleste ønsker – eller støtter ønske om – samme kapittelinnndeling i samfunnsdel og HØP. Noen foreslår også at kommunedelplaner/ temaplaner knyttes opp mot denne kapittelinnndelingen. Slik blir det både lettere å foreslå hva som skal prioriteres i HØP, og det blir lettere å foreslå endringer i prioriteringene. Ikke minst blir det lettere for utenforstående å følge med.

Flere fremhever viktigheten av gode og systematiske rutiner for å vurdere foreliggende samfunnsplaner og prioritere mellom disse. Mange er fornøyd med bruk av Framsikt her. Dette anses som et særlig nyttig verktøy for økonomisjefer (eller tilsvarende), særlig i deres arbeid opp mot ledergruppa. Men for å kunne foreslå og vedta de riktige prioriteringene kreves forståelse av tiltakene det prioriteres mellom. I praksis blir det derfor gjerne slik at tiltak i planer som noen «holder tak i» og argumenterer for, vinner frem.

Viktigheten av å utforme oppdrag i HØP med riktig nivå/ detaljering ble understreket. Betegnelsen «oppdrag» er for øvrig ikke forankret i kommuneloven/ pbl, og noen politikere misliker den. Dette ble trukket fram som eksempel på at terminologi og struktur fra Framsikt stadig overtar (se kap. 2.3.11). Det er en utbredt oppfatning at tiltak i HØP bør koples opp mot enhet i kommunen, også der flere enheter samarbeider.

Mange mener at HØP ikke bør ha sine egne mål, de bør hentes fra andre planer. Noen ganger er det nødvendig å utrede tiltak direkte, uten å gå veien om samfunnsdel eller annen samfunnsplan. Det er ulike syn på om dette helst bør unngås eller om det *ikke* er nødvendig å begrense. Men kommer en seint i gang, kan det bli hastearbeid og ta fokus bort fra jobben med å prioritere i HØP. Det kan også bli mye løstrevne tiltak når de på forhånd ikke er del av mer helhetlige planer. Det ser ut til at de fleste mener at handlings- og økonomiplan først og fremst bør være en *prioriteringsøvelse*.

De fleste opplever at det i liten grad skjer «tilbakekopling» fra HØP til samfunnsdelen eller andre samfunnsplaner. Tiltak strykes ikke fra planene selv om de ikke når opp i HØP etter flere forsøk. Heller ikke fullførte eller uaktuelle tiltak kvitteres ut. Framsikt gir bedre mulighet til å gjøre dette, men så langt er det ikke blitt så vanlig å gjøre. I stedet venter man med endringer til en større rullering – eller til planene er så uaktuelle at de slettes.

2.3.10 Arealstrategi

De fleste har utarbeidet arealstrategi, eller er i gang. [Veileder](#) er på plass, og regjeringen oppfordrer til utarbeiding i [nasjonale forventninger](#). Likevel er det flere som fremdeles oppfatter arealstrategi som «litt umodent» og noe som må få gå seg til, inkludert kopling til evt. [arealregnskap](#).

Også om arealstrategi er det ulike meninger, noen er veldig fornøyd, andre mindre. De fornøyde opplever gjerne mer engasjement for arealstrategi enn for andre deler av samfunnsdelen. Politikere har meldt tilbake at de opplever arealstrategien som mer konkret, engasjerende og matnyttig.

De mer misfornøyde rapporterer blant annet at arealstrategien stjaler fokus fra andre deler av samfunnsplanarbeidet, og at en uansett ikke lykkes med å få en mer arealstrategisk tilnærming. De fleste mener at arealstrategi bør utarbeides til slutt, siden den ellers kan overskygge andre deler av arbeidet

med samfunnsdelen. Men det er også de som sier at hvis en får vitalisert resten av samfunnsplanarbeidet, så er ikke rekkefølgen så nøye. Arealstrategi kan også gi viktige og nyttige innspill til andre samfunnstema, for eksempel kommunalteknikk, folkehelse og skolestruktur.

Det er en utbredt oppfatning at en god arealstrategi kan forenkle arbeidet med kommuneplanens arealdel. Arealstrategi oppleves også som en nyttig rettesnor for kommunedel- og reguleringsplaner – og for behandling av dispensasjonssaker. Men for å sikre forståelse og lojalitet er det viktig at både politikere, kommuneledelse og arealplanleggere er aktivt involvert.

Flere rapporterer om prosesser der en har startet med et utgangspunkt som likner [de statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet](#), men endt opp med å «tillate bygging over alt.» «Noen ganger er politikerne rett og slett helt uenige i nasjonale mål!» Ombudsrolla og grunneierrettigheter står sterkt mange steder, og skinner lett igjennom. Mer jordvern og naturmangfold står også høyt på agendaen, og her rapporteres det at arealstrategien har vært et godt virkemiddel for å realisere politikk.

De som utarbeidet arealstrategi uten bruk av kart, har fått tilbakemeldinger om at «øvelsen ble veldig teoretisk». De som har brukt kart understreker at disse ikke må bli for detaljerte – da kan de som deltar bli fanget av enkeltsaker. Både konseptkart på storskjerm og utskrift i kjempeformat som deltakerne kan tegne på har fungert godt. En kommune utviklet selv et enkelt GIS-verktøy til bruk i arbeidet, og fikk god respons.

Flere ser det som en stor – ja, nesten uoverkommelig – jobb å rullere arealdelen, og kvier seg for å ta tak i den. De er redde for å «rote til» og for å bli «vikla inn i endeløst og krevende arbeid». Det kan føre til at rullering stadig utsettes. Men jo mer en utsetter, dess større og vanskeligere blir jobben.

Det er ulike syn på om det er realistisk med fast rullering av arealdelen andre året i valgperioden, etter at arealstrategien er fullført. Noen ser for seg at arealdelen i fremtiden bør oppdateres fortløpende og at en bør gå bort fra store, samlede rulleringer. Fullført planvask med opprydding i arealplaner er da en forutsetning. Uansett er det bred enighet om at også terskelen for å rullere arealdelen bør bli mye lavere. Mindre oppdateringer og tilpasning av arealdelen til vedtatte kommunedel- og reguleringsplaner bør etter noens syn kunne gjøres langt enklere enn i dag.

2.3.11 Verktøy, veiledning og fagnettverk

«Ny agenda» (litt. B1 mfl.) omfatter også noe faglig metodikk, særlig for politiske verksteder, og dette er godt mottatt. Men ikke alle har satt seg like mye inn i stoffet. [Den nye veilederen om politiske verksteder fra Agder fylkeskommune](#) (litt. B15) var ikke kommet ut da møtene ble avholdt, men vi har i ettertid forstått at også den blir godt mottatt.

De fleste som aktivt bruker Framsikt, gir positiv tilbakemelding. Noen er svært positive, og forstår ikke hvordan de tidligere kunne klare seg uten. Vi får ellers inntrykk av at holdningene til Framsikt har sammenheng med evne og vilje til å arbeide systematisk. Kritiske tilbakemeldinger er gjerne knyttet til at de som står bak Framsikt får mye makt/ definisjonsmakt – samtidig

som dette er et kommersielt verktøy som langt på veg har monopol. Samtidig opplever flere at ønske om flere kunder gir energi til forbedringer. «*Men hva skjer når alle bruker Framsikt, og er blitt avhengig av den?*»

At fylkeskommunen sammenstiller statistikk, kartgrunnlag m.m., for eksempel [Agdertall](#), blir godt mottatt i kommunene. Det er viktig at innholdet er relevant og tilpasset kommunenes behov. Ellers anses det nyttig der fylkeskommunen sender ut oversikt over gjeldende regionale planer.

Fra planleggerhold så de fleste det som «greit» å fange opp statlige og regionale føringer; de er ofte så generelle at de fleste uansett vil være enige.

Det varierer om [regionalt planforum](#) brukes for samfunnsdelen eller annen samfunnsplanlegging etter pbl. Noen ser på planforum som et instrument primært for arealplanleggingen, andre har gode erfaringer med planforum for samfunnsplan. Men blir det for mange deltakere og «mye korrekturlesing» oppleves planforum å ha liten verdi.

Det er ellers stor spredning i vurderingene av fylkeskommunal veiledning. Mange er svært fornøyde, noen mindre. De som har erfaring med «Veiledningskorpset» (fylkesplansjefskollegiets prosjekt) gir god tilbakemelding, og ser fram til videre utvikling.

Flere ser det som viktigst å få veiledning på overordnet prosess. Når kommunen har kontroll på det blir det også enklere å velge verktøy/metode for de ulike delaktivitetene, f.eks. knyttet til samskaping og medvirkning. Ellers bør veiledning være tilpasset kommuner av ulike typer og størrelser.

Det gis svært positiv tilbakemelding på at folk fra fylkeskommunene fysisk kommer på besøk og bruker en arbeidsdag sammen med kommunen. Folk fra fylkeskommunen bør da ikke bare snakke med planleggerne, men også møte kommuneledelse og politikere.

Flere framhevet viktigheten av at fylkeskommunen og andre gir positiv og synlig tilbakemelding til kommuner som yter *god* innsats i samfunnsplanleggingen. Det motiverer både planleggere, kommuneledelse og politikere.

Samfunnsplanleggere samarbeider mye med fagfeller i andre kommuner, særlig nabokommuner. De bygger på hverandres arbeid, tar etter og gjør hverandre trygge i sine valg. Kommunene koordinerer stort sett arbeidet gjennom uformelle fagnettverk, gjerne med selvorganiserte, fysiske møter. I tillegg har planleggere både formell og uformell dialog med fylkeskommune og statsforvalter. Fylkene organiserer ulike typer fagfora, både digitalt og fysisk, sistnevnte for eksempel årlig.

Selvtilliten øker med kommunestørrelse. Storkommunene har som regel mest prosesskompetanse, og dermed gjerne sterkere ønske om å utvikle egne løsninger. Byer som har parlamentarisme, må uansett tilpasse samfunnsplanlegging til egen organisering og gjeldende byrådsplattform.

[Folkevalgtprogrammet](#) og [opplæringspakker](#) fra KS er godt mottatt (se kap. 2.3.3). Det samme gjelder [Samplan](#) for planleggere og for kommunedirektører. Planopplæring spesifikt for nye ordførere ble etterspurt.

Kommunene er mer fornøyd med [Kommunal- og distriktsdepartementet \(KDD\) sin veiledning](#) på arealplan enn på samfunnsplan. De gamle samfunnsplanveilederne fra 2011-12 får hard medfart. «Ny agenda»-rapporten brukes litt som veileder, men heller ikke den er veldig tilgjengelig for uerfarne planleggere. Mange har forhåpninger til kommende KDD-veileder.

Et spesifikt behov som ble meldt inn er verktøy og metodikk for å (forsøksvis) skille fag fra politikk i plansammenheng. Selv om det hverken er mulig eller ønskelig å definere et skarpt skille, kan tommelfingerregler og eksempler være til stor hjelp.

2.4 Innspill fra kommunedirektører

Nedenfor gis en oppsummering av innspill fra de timelange nettmøtene med kommunedirektører/ rådmenn. En mer fullstendig og punktvis oppsummering med flere sitater er gitt i et eget notat.

2.4.1 Innhold i samfunnsdelen

Samfunnsdelen ble omtalt som *«alle planers mor»* og *«det viktigste politiske verktøyet»*. *«Her bør politikken være i førersetet»*. *«Vi trenger enklere og mer spissede samfunnsdeler, med tydeligere prioriteringer»*.

Flere kommunedirektører opplever at arbeidet med samfunnsdelen preges av høye ambisjoner og mangel på tydelig retning. *«Samfunnsdelen kan lett bli mer en akademisk øvelse, som for noen blir veldig fjern.»* Det synes lettere å få politisk engasjement rundt arealdelen siden den er mer konkret. *«Mange politikere ønsker helst å holde på med konkrete detaljer, de blir ikke engasjert av store, overordnede prosesser.»*

Deltakere lurte på om *«samfunnsdelen absolutt MÅ være helt overordnet og inneholde ideelle mål? – For da blir det vanskelig å få målene ned på bakken.»* *«Vi lagde planen på den tiden da FNs bærekraftsmål var mest på moten, og dette farget planen. Dermed ble det mindre vekt på realismen.»* En kommune hadde et mål om «bærekraftig næringsliv». Da oppleves det frustrerende at kommunen knapt har virkemidler som kan bidra til dette.

Samtlige anser politisk forankring og eierskap som avgjørende, men vanskelig å lykkes med, spesielt etter politiske utskiftninger. Men jo mer involvert politikerne er, dess større eierskap. Det sees som et godt tegn at politikere viser til samfunnsdelen i innlegg og beslutninger, og noen opplever det i økende grad etter «Ny agenda». Flere har erfart at det kan være utfordrende å oversette politiske innspill til et godt plandokument.

De fleste er enige om at politikerne ikke får eierskap til noe de ikke selv har vedtatt, og at en bør styre kortest mulig på gammel samfunnsdel etter valget. I teorien kan de nye politikerne sette seg inn i tankegodset som lå til grunn ved forrige rullering, og innse at de er enige – men i praksis gjør de neppe det. Men det anses greit å bygge videre på den gamle planen.

Flere opplever at vedtatt samfunnsdel blir for overordnet, og for vanskelig å bruke som styringsverktøy i det daglige arbeidet. Det er for mye bærekraftsmål, fynd-ord, «luft og kjærlighet» og floskler – slikt som nesten alle er enige om. «*Hvordan skal vi rapportere på 'luft og kjærlighet'?*». Dette fører til at samfunnsdelen ikke blir godt forankret i organisasjonen og hos politikerne. «*Må vi kanskje velge mellom å ha et effektivt styringsverktøy og en arena for myke verdier og gode hensikter?*»

Flere sliter med å realitetsorientere politikere – hva som er mulig å få til, og hva som ikke er mulig. «*Det er ikke heldig for samfunnsdelen som styringsverktøy at den ikke stemmer med den hverdagen kommunen står oppe i. Da kan den lett få et negativt stempel.*» «*Ingen stiller vel til valg på å redusere kvaliteten på offentlige tjenestetilbud, men det ender jo ofte slik.*» Det ønskes at samfunnsdelen får en innretning som gjør det meningsfullt å være politiker i dårlige tider – og i fattige kommuner med lite handlingsrom. Samtidig ytres ønske om at samfunnsutviklingsperspektivet ivaretas bedre i planleggingen, «*det er jo ofte der de politiske ønskene ligger, ikke sant?*».

KS FoU- rapporten fra 2024 (Telemarksforsking); «*Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater – tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser*» ([litt. B12](#)) ble trukket fram. Både rapportinnholdet og tittelen er relevant for samfunnsplanleggingen.

2.4.2 Organisering og planprosess. Planstrategi og planprogram

De fleste er enige i at samfunnsdelen bør oppdateres første året etter valget. Kommunen bør ikke bruke mer enn ett år, og tilpasse ambisjonsnivået til det. Flere melder at også politikerne etterspør et forutsigbart årshjul.

Det er også bred enighet om at arbeidet med samfunnsdelen bør startes i god tid før valget, og at politikerne bør involveres tidlig. Kunnskapsgrunnlag kan utformes slik at det kan brukes til politikkutforming for de partiene/ listene som ønsker det. «*Til tider kan det være en del urealistisk svada i de lokale partiprogrammene, så blir politikerne skuffet og demotivert når de innser at de har gått til valg på noe som ikke kan realiseres.*»

Også topplederne i deltakende kommuner er fornøyde med «Ny Agenda» ([litt. B1](#)), noen har gjort ekstra rullering av samfunnsdelen for å bli med i utprøvingen. Bevissthet om «timeglassmodellen» har vært nyttig, og nå utfordres den stadig. Men en må fortsatt være tydelig på når man driver administrasjon og når man driver politikk. Den samskapende fasen kan gi en pekepinn på hva formannskap og kommunestyre tenker, og så kan planarbeidet rettes inn mot det. En kommune hadde gjennomført spørreundersøkelse i etterkant av verksted, og fått mange positive svar fra politikerne.

Både med tanke på innholdet i samfunnsdelen og planprosessen er det et unisont ønske om forenkling. Særlig gjelder det prosessen med planstrategi og planprogram. Men også kommunedirektører advarer mot lettvinne løsninger forkledd som forenkling – «*det kan være slitsomt å ha for mange humler susende*». Flere har årlig rullering av planstrategien i forbindelse med handlingsdel og budsjett. Det bidrar til bedre oversikt, redusert antall planer og bedre sammenheng planer imellom.

2.4.3 Medvirkning og samskaping

Det ble foreslått å la rullering av samfunnsdelen bli en del av folkevalgtprogrammet – «learning by doing» i stedet for skolebenken. Noen hadde opplevd at erfarne politikere ikke dukker opp på folkevalgtopplæring, og blir da heller ikke oppdatert. *«Men straks det skjer noe politisk relevant der, så kommer de nok.»* Kommuneadministrasjonen må også involveres: *«Det fungerer dårlig med noen som kommer utenfra og holder show.»*

Kommunedirektører har god erfaring med redaksjonskomite for samfunnsdelen hvor politikere er tettere på skrivearbeidet, det bidrar til mer eierskap og engasjement. En god sammensetning kan f.eks. være én fra hvert parti, også partier som ikke sitter i formannskapet. Men det minnes om at grupper som ikke avspeiler styrken partiene imellom ikke kan ha beslutningsmulighet.

Det anses viktig å balansere mengden informasjon til nye politikere og unngå at de blir overveldet. *«Det er overload på alt av informasjon i hele samfunnet, ikke minst for politikerne.»* *«Kommunikasjonen skjer digitalt, og mange leser bare de store overskriftene.»* Administrasjonen må «strekke seg» for å tilrettelegge informasjon slik at en fanger oppmerksomhet og når fram til politikere og sivilsamfunn. Informasjonen må gjøres tilgjengelig og forståelig. *«Det går fint an å forklare økonomiplanen på fire minutter!»*

Deltakere anbefalte kortere tekster og mer bruk av enkle illustrasjoner eller annen visuell kommunikasjon. Der det ikke er strengt nødvendig, bør fagspråk, henvisning til paragrafer etc. unngås eller flyttes til fotnoter. *«I 2025 bør vi ha kommet forbi det stadiet der fagfolk, politikere eller andre snakker vanskelig for å gjøre seg viktige.»* En god PowerPoint kan være vel så bra som dyre spesialløsninger, men unngå for all del lysark med for mye tekst!

Det er minst bekymring for informasjonsflyten til heltidspolitikerne. Særlig i små kommuner sitter de nær administrasjonen. Ordførere mfl. har også sine politiske nettverk. Blant de øvrige politikerne er det gjerne et A- og B-lag, der formannskapet utgjør A-laget. En idé som kom opp, var å tilby informasjon på to nivå – hovedpunkter som alle bør lese, og fordypning for dem som vil. Det ble anbefalt å gjøre det enklest mulig for politikerne å spørre administrasjonen hvis det er noe viktig de ikke har fått med seg.

«Administrasjonen er den viktigste bidragsyteren til den politiske agendaen – vi må være bevisst denne rolla.» *«Godt administrativt arbeid bygger tillit, hvis vi mister politikernes tillit, er det ille.»* Administrasjonen bør i utgangspunktet ha en åpen tilnærming, selv om det kan være sårbart. Men det trengs beredskap for å opprettholde tillit og samarbeid mellom politikk og administrasjon i vanskelige situasjoner, for eksempel ved konflikter og «trolling» i sosiale medier. En må også være forberedt på å håndtere «knep» for trenering etc., for eksempel «lovlighetskontroll av alt mulig».

Flere kom inn på sortering mellom politikk og administrasjon. Her finnes ingen universell fasit, i alle fall ikke i praksis. Lokale forhold, kultur, kommunestørrelse m.m. spiller inn. Mye politisk engasjement ligger på tiltaksnivå, *«det å få til ting»*, se også kap. 2.4.1. Ikke alt slikt engasjement lar seg forme som mål, strategi og rammestyring. I plansammenheng blir det gjerne en balansegang mellom det konkrete og det strategiske. For nitid

mål- og rammestyring kan drepe politisk engasjement. Samfunnsdelen *kan* være en god arena for strategidiskusjoner, men planarbeidet behøver ikke stå og falle på at en lykkes med det.

Flere kommunedirektører anbefalte en pragmatisk tilnærming der en ikke tvinger politikerne inn i for mye mål- og rammestyring: *«La dem som har kunnskap og/eller engasjement slippe til med praktiske ting.»* I en kommune hadde for eksempel en gruppe politikere utarbeidet detaljerte tiltak for trafikksikkerhet. Særlig i små kommuner opplever noen at de uansett er pent nødt til å bruke de ressursene som finnes, også blant politikerne. Samtidig må administrasjonen tørre å si fra når politikerne går for langt i detaljstyring eller klart administrative anliggender – og det vil noen alltid prøve.

Det ble advart mot at administrasjonen er tafatt når politikerne foreslår urealistiske mål eller ugjennomførbare tiltak. Hvis slikt blir stående, risikerer de kommuneansatte å bli stemplet som udugelige «når ingen ting skjer». Det er også i plansammenheng viktig å synliggjøre at administrasjonen må bruke mye av sin tid på løpende drift og sørge for at tjenestene går sin gang. *«Samfunnsplanleggingen gir mulighet for å løfte blikket og jobbe med utvikling, og dermed skape energi og retning, også for driftsoppgavene.»* Deretter blir det viktig å beholde momentum fra planprosesser.

2.4.4 Kunnskapsgrunnlag

«Kunnskap er makt, og i dagens samfunn har ikke administrasjonen monopol på sannheten.» Et oppdatert kunnskapsgrunnlag anses viktig, men flere mener det bør forenkles og integreres i handlings- og økonomiplanen. Flere ser også på kunnskapsgrunnlag som noe kommunen har, og ikke et dokument som utarbeides. Det kan gjøres en større oppdatering før rullering av samfunnsdelen, og en litt enklere før årlig rullering av handlings- og økonomiplan. Fakta anses viktig, men de må følges av analyse som viser hva faktane betyr for vår kommune. Også her er PowerPoint et godt redskap.

2.4.5 Annen samfunnsplanlegging

De fleste ser stort behov for opprydding i samfunnsplanene. Noen mente at handlings- og økonomiplan kan brukes som verktøy for å forankre statlige satsinger og utviklingsarbeid uten å gå veien om plan. Andre framhevet at kommunedelplaner/ temaplaner trengs, og at behovet øker med kommunestørrelsen. Samtidig er en vanlig oppfatning at både kommunens egne politikere og staten stadig ber om nye planer når de vil få til noe. Men flere spesialiserte planer anses sjelden som en god løsning!

Planer som er i strid med hverandre (både areal- og samfunnsplaner) sees på som en uting. Det ble nevnt at vi i dag burde ha teknologi nok (KI) til å unngå det uten for mye arbeid.

Kommunedirektørene mener det er viktig å ha klare strategier og eierskapsmeldinger for å sikre god styring av interkommunalt samarbeid og andre selskap som kommunen er eier eller deleier av. Flere mener at samfunnsdelen gjerne kan inneholde føringer om hvordan kommunen her skal opptre.

2.4.6 Oppfølging av samfunnsdelen

Resten av høsten etter kommunevalget kan bli krevende med «ny agenda». Da skal arbeidet med ny samfunnsdel starte, og parallelt skal en sy sammen handlings-/ økonomiplan og budsjett. Og i praksis er det neppe rom for å få inn særlig mye *ny* politikk i kommunestyrets første budsjett.

Det kom opp spørsmål om hvem vi *egentlig* lager handlingsdelen for. Det som har økonomi i seg vurderes jo uansett i økonomiplan etter kommuneloven, og hva er da dette ekstra som kommer fra plan- og bygningsloven? Samtidig får flere dårlig samvittighet når politikerne melder tilbake om at samfunnsplanene ikke er fulgt opp – også tiltak uten synlig budsjettvirkning.

Sektorovergripende samfunnsplanlegging anses viktig, enten den skjer i selve samfunnsdelen eller i delplaner/temaplaner. Samtidig ser en risiko for pulverisering av ansvar knyttet til oppfølgingen. Her trengs gode løsninger for å fordele ansvar for gjennomføring på sektorene.

«Kommunedirektør må eie samfunnsdelen og bruke den aktivt i sin styring av administrasjonen.» Men det er en utbredt oppfatning at få i organisasjonen tenker på samfunnsdelen i sitt daglige virke. Dette kan forbedres i de administrative systemene, for eksempel en styringsportal der alt legges inn. Dette kan så brukes for å rapportere tilbake til politikerne.

Administrative styringssystemer kan inkludere ryddig års-syklus med faste rutiner som hjelper lederne med å holde oversikt og ha fremdrift i det de har ansvar for. Flere bruker data fra styringssystemet til systematisk oppfølging i styringsdialogen. En kommunedirektør bruker dataene som grunnlag for tertialsamtale og års-samtale med topplederne for enhetene. En annen lager «Kommunedirektørens styringsbrev», og flere benytter lederavtaler.

2.4.7 Arealstrategi

Det er mest positive erfaringer med arealstrategi. Det bidrar til mer langsiktig planlegging og mindre enkeltsakspolitikk. De fleste mener at arealstrategi bør utgjøre siste del av samfunnsplanarbeidet, fordi den stjeler mye oppmerksomhet hvis den kommer for tidlig. Noen hadde negative erfaringer; *«vi forsøkte, plumpa uti og fikk en negativ debatt»*. Andre hadde opplevd at *«politikkerne nok ikke hadde skjønt hva de hadde vedtatt i arealstrategien før de kom i gang med arealdelen»*.

2.4.8 Verktøy, veiledning og fagnettverk

De fleste er opptatt av Framsikt, og samtalen kommer inn på løsningen i flere sammenhenger. Også på toppledernivå spenner erfaringene fra nærmest eufori til litt skuffelse, men med et flertall på positiv side. I hver enkelt kommune sier kommunedirektørene mye av det samme som planleggerne, men gjennomgående kanskje i litt mer positive ordelag.

Topplederne ser Framsikt som nyttig for å samle og systematisere planer og tiltak. De ser det som en viktig del av deres jobb å holde oversikt over kommunale planer og sikre at de blir fulgt opp. *«Framsikt er god på å mate inn i*

økonomiplanen.» Noen av dem med gode erfaringer skjønner ikke hvordan de klarte å holde oversikt uten, «...men det gjorde vi vel kanskje ikke heller».

Også flere kommunedirektører er bekymret for at Framsikt er et kommersielt verktøy med nesten monopol, og at leverandøren av Framsikt får mye makt. *«Denne typen verktøy må være kommunens tjener, ikke dens herre.»* Nasjonale systemer og anbefalinger bør uansett være verktøyuavhengige.

Reint praktisk erfares det at kommunen uansett må tilrettelegge viktig informasjon selv, *«kun er fåtall av politikerne sitter selv og leiter i Framsikt».* Enkel mulighet for å notere og ta utskrift er fortsatt viktig for mange.

Det bør også være mulig å ta hendige utskrifter av samfunnsdelen og andre plandokumenter. Samtidig mener flere at tiden for *«fancy dokumenter med dyrt design og glansa papir»* nå må være forbi. *«Det blir lett for stort fokus på layout framfor innhold.»*

Det kom bare positive tilbakemeldinger om Samplan for kommunedirektører. En planlegger hadde deltatt sammen sin toppleder. Begge hadde godt utbytte, også fordi de da kunne diskutere erfaringer seg imellom. Ellers er det bred enighet om at gode arenaer for utveksling av erfaringer med samfunnsdelen er viktig – både for toppledere og for planleggere.

Kommunedirektørene vektlegger KS' arbeid mot Storting og regjering for å forenkle kravene til kommunene, også i samfunnsplanleggingen. Med hensyn til veiledning og fagverktøy fra KS nevnes særlig samarbeid mellom politikk og administrasjon, der staten bidrar lite. Prosessbistand anses vel så nyttig som foredrag og dokumenter, både i folkevalgtopplæringen og i fylkeskommunal veiledning. Men gode eksempler er alltid inspirerende!

2.5 Innspill fra ordførere

Nedenfor gis en oppsummering av innspill fra de timelange nettmøtene med ordførere. En mer fullstendig og punktvis oppsummering med flere sitater er gitt i et eget notat.

Uten at det egentlig var tilsiktet ble samtlige ordførermøter holdt etter at møtene med kommunedirektører i de samme kommunene var gjennomført. Tilsvarende var møtene med planleggere gjennomført før møtene med kommunedirektører. Således kjente vi godt til kommunene før vi møtte ordførerne, og det kan i noen grad ha påvirket hva samtalene kom inn på.

2.5.1 Innhold i samfunnsdelen

Også blant ordførerne ble det diskutert hva samfunnsdelen egentlig ER for noe – *«her går vi oss litt vill av og til».* Formelle definisjoner finnes jo, men de bidrar ikke til å skape god nok forståelse hos alle. Uansett verdsettes samfunnsdelen som arena: *«Vi vinner på å diskutere ting prinsipielt, det gir mer respekt for både fag og politiske saker.»*

Sterkt politisk eierskap vektlegges av alle, men ordførerne legger ulik betydning i det. Noen er opptatt av konsensus: «*Forlik er jo det ultimate i formannskapsmodellen.*» «*Selv om vi var enige om strategi i samfunnsdelen kan vi slåss som fillene fyker i enkeltsaker – slik skal det være.*» «*Der vi får til konsensus og brede forlik, eller det er politisk stabilt, kan vi planlegge for neste valgperiode – men i respekt for demokratiet kan det jo ikke garanteres.*»

Noen vektlegger muligheten for å få realisert politikk ved hjelp av samfunnsdelen: «*Her kan vi omsette mer generelle partiprogrammer til realiserbar politikk.*» «*I vår plan synes det at politikerne har tatt med seg inn sine ting.*» «*Det ideelle hadde jo vært et partiprogram som matchet kapittelinnstillingen i samfunnsdelen.*» Konkret politikk formulert i partiprogrammer, byrådsplattform etc. vil sette politisk dagsorden. Samfunnsdelen anses som et mer potent politisk styringsverktøy hvis den «matcher» politikken.

Utydelige planer får hard medfart: «*Samfunnsdelen vår er så rund at du nesten kan knytte hva som helst til den!*» «*Hvordan skal vi gjøre det å være inkluderende og mangfoldig til politikk?*» «*Gjør egentlig denne samfunnsdelen vår administrasjonen noe klokere?*» «*Du klarer ikke å vekke engasjement når du ikke klarer å være konkret!*»

«*Hvis samfunnsdelen skal være mer styrende, så må flere lese den – men det skjer bare hvis planen er veldig lesbar.*» Det ønskes korte setninger og tydelig innhold. Planer skrevet «på gamlemåten» (omfattende og teknisk) anses ikke som gode styringsredskaper.

Noen erfarer at politikere lett blir sporet av, eller de sporer seg av selv; gode planer kan bidra til at de holder mer fokus. En annen erfaring er at politikerne kan bli for forsiktige i arbeidet med samfunnsdelen – de er redde for å møte seg sjøl i døra i neste runde, både på areal- og samfunnsplan. Samtidig ser en mulighet for å effektivisere der det er saker med likhets-trekk; i samfunnsplaner kan man bli enige om en felles tilnærming.

Ordførere opplever at kommuneplanleggingen av og til kan «kræsje» med politikken verden. Politikerne lever i fireårsperioder: De har selvstendige partiprogrammer å ta hensyn til, og «*en samfunnsdel basert på konsensus ligger da kanskje ikke så langt framme i pannebrasken*». Mange opplever det som krevende å både følge planer og håndtere forslag som kastes inn «fem på tolv». «*Vi må jo ta høyde for at ting skjer etter planvedtak.*»

Flere erfarer at politikerne liker planarbeid, men likevel forholder de seg ikke nødvendigvis til planene i det daglige.

2.5.2 Organisering og planprosess. Planstrategi og planprogram

Ordførerne er tydelige på at de ikke vil styre etter en plan de ikke kjenner, og eier fullt ut. «*Det er utopisk at politikerne skal få eierskap til en plan noen andre har laget – selv om politiske konstellasjoner stort sett er uendret.*» «*Jeg har vært med lenge, men husker lite av de gamle planene.*»

Det ble påpekt at administrasjonen er den samme etter valget. De kjenner jo den gamle samfunnsdelen, og kan kanskje også påvirke i retning av at planen ikke rulleres, siden rulling kan lage mye arbeid for dem.

Ønsket om tidlig og hurtig rullering er nesten unisont. Men noen advarer om at en heller ikke må gå for fort fram, da kan noen politikere dette av las-set. Med «Ny agenda» kan arbeidet med samfunnsdelen komme litt brått på. Formannskap, planutvalg og gruppeledere har gjerne god innsikt, mens «fotfolket» i kommunestyret ikke alltid henger med.

Noen mener en bør se etter muligheter for å «preppe» kandidatene allerede før valget. Mens planarbeidet pågår må en være tydelig på hvor i prosessen vi er, og hva som er neste steg. En må også være klar på hva som skal skje etter at samfunnsdelen er vedtatt. Engasjement rundt planen vil forebygge at den havner i skuffen.

Flere ønsker at en bruker kortere tid på hver plan (fullfører raskere), skriver kortere og er mer konkret. Det anses uheldig når planarbeid pågår i årevis og dokumentene blir «store og vasne».

Det kom få spesifikke meninger om planstrategi, planprogram m.m., bortsett fra at plansystemet må forenkles med færre prosesser og færre dokumenter. Politikerne må uansett eie prosessen.

Folkevalgtopplæringen engasjerer. *«De nye politikerne trenger først av alt kræsj-kurs i å være politiker, særlig det å forstå betydningen av hva du sier i møter.» «Noe må inn med teskje, og gjentas.» «Folk i administrasjonen kan alt, og glemmer at ikke alle er der.» «Folkevalgtopplæringen er ikke nok til at politikerne får all viktig kunnskap under huden.»*

Ordførere erfarer at de ofte er avhengige av gruppelederne, men det anses viktig å få alle politikere til å forstå og følge prosessen. *«Arbeid med samfunnsdelen er en grei unnskyldning for å sette politikerne under nødvendig opplæring.» «La partiene presentere sine viktigste saker, og knytt opplæring til det, men husk at alle må forstå hva de er med på hvis dette utgjør oppstart til arbeidet med samfunnsdelen.»*

Det ble nevnt at også ungdomsråd og andre rådsorgan kan trenge litt planopplæring, da helst knyttet til aktuelle gjøremål for dem.

2.5.3 Medvirkning og samskaping

Som kommunedirektørene opplever ordførerne at en noen ganger kan kjøre seg fast i mønstre for samhandling mellom politikk og administrasjon. Det oppleves litt risikabelt å utfordre grensene, selv om det kan være fornuftig. Samtidig er tydelig rolleavklaring viktig – ellers kan det bli samrøre. Det anses viktig å bygge kultur i kommunestyret, inkludert politikernes dialog med administrasjonen og sivilsamfunnet.

«Skal det være meningsfylt å være folkevalgt, så må politikerne oppleve at en har en reell mulighet til å påvirke.» De får mer eierskap når de selv får legge opp arbeidsøkter i medvirkningsaktiviteter m.m. Flere har erfart at mange unge politikere er gode på formidling, antakelig fordi de nå lærer mer om formidling på skolen enn før. Slike ressurser kan utnyttes.

Flere synes det blir for mye sandpåstrøing; *«fint at vi fikk ferdig plan, men vi kom aldri helt under huden på den».* «Politikerne våre ble involvert litt for

seint, da var de var allerede kommet langt i planprosessen.» «Mye var allerede skrevet da politikerne 'våknet', og da ble det tungt å ta seg inn igjen.»

Det anses viktig at administrasjonen er flink til å tolke politiske signaler, og ikke legger ord i munnen på politikerne. Administrasjonen må gjerne si hva de anser som utfordringer, men hva som *oppfattes* som utfordringer kan jo også være politikk.

Også ordførere har god erfaring med bruk av politisk redaksjonskomité i skrivearbeidet. Formannskapet er gjerne kommuneplanutvalg, noen tar også med en representant fra partiene som ikke sitter i formannskapet. Andre har bare en fra hvert parti pluss ordfører. Samtidig anses det viktig at hele kommunestyret må få være med på noen av aktivitetene.

Med henvisning til en nyere rapport om lokaldemokratitiltak ([litt. B13](#)) ble det påpekt at det trengs bedre kanaler for kommunikasjon mellom kommunen og lokalsamfunnene. Dette kan gjerne kobles til planleggingen, slik at nærmiljøråd og lokalutvalg blir trukket mer med i arbeidet med samfunnsdelen, eller delplaner for deres område. Det samme gjelder [borgerpanel](#), borgerråd etc. for hele eller deler av kommunen, se [litt. B22](#).

2.5.4 Kunnskapsgrunnlag

Politikerne etterspør ikke en mengde detaljer, men informasjon som er godt lagt til rette for dem. *«Vi må vite hvor vi er, før vi kan si noe om hvor vi skal gå.»* Flere har god erfaring med regionalt samarbeid om kunnskapsgrunnlag.

Det understrekes at faktagrunnlaget må bli anerkjent. Derfor må administrasjonen være åpen om hva som er usikkert og hva som er *deres* vurderinger. Flere kom inn på at faktagrunnlaget kan ha en viktig rolle for å opplyse nye politikere, og bør inngå i folkevalgtopplæringen. Slik kan de få korrigert sitt bilde av «hvordan verden er». Ordførerne tror ikke kan bli kvitt «alternative fakta» etc., så det trengs metodikk for håndtering av den slags.

Kunnskapsgrunnlag til samfunnsdelen kan gjøre det lettere å lage mer realistisk lokalpolitikk, men da må det være klart i god tid før valget. Det kan gjerne legges til rette for at partier/ lister som ønsker det, kan bygge opp sine programmer med samme struktur som kunnskapsgrunnlaget – og gjerne at samfunnsdelen etter valget også får samme struktur.

2.5.5 Annen samfunnsplanlegging

«Det er viktig å lage planer, enda viktigere å vite hvor en har lagt dem!»

Det er et nærmest unisont ønske om å rydde opp i samfunnsplanene, noen tar til orde for «skikkelig rundvask». Flere opplever at kommunen har veldig mange planer, og mangler kontroll. Mange planer gir føringer for hverandre, og det blir umulig å holde oversikt. Overlappende planer bør unngås. Overflødige planer bør fjernes, særlig slike som har gått ut på dato. Noen ser mye rare og lange navn på ulike typer samfunnsplaner; *«kan ikke dette gjøres enklere og mer standardisert kommunene imellom?»*.

På politikernes vegne tar flere ordførere på seg noe av skylden for at planene er blitt mange: «*Vi selv etterspør jo planer for alt mulig, gjerne med kort tidsfrist.*» «*Noen ganger blir det fristende å be om en plan for å virke handlekraftig.*» «*Vi skriver og rapporterer oss i hjel!*».

Sektorovergripende planlegging anses viktig, både for temaområder og fysiske avgrensede områder. Samfunnsplanleggingen kan også ha en viktig rolle for tidlig å ta tak i lokalt avgrensede utfordringer, blant annet knyttet til trygge nærmiljø, levende bygder og sosiale utfordringer/ utenforskap. Planleggingen som skjer isolert per sektor kan skjule negative effekter, for eksempel av endret skolestruktur. Men ansvaret for gjennomføring av det som blir planlagt bør plasseres tydelig og ikke pulveriseres.

Det ble understreket at «kommunestyret uansett er sjefen», også for kommunens deltakelse i Interkommunalt samarbeid og for deltakelse/ eierskap i selskaper. Noen erfarer at interkommunale selskaper og andre foretak i liten grad kjenner til de deltakende kommunenes samfunnsdeler, og neppe lar seg styre av dem. Deltaking og eierskap må selvsagt skje på formelt riktig måte, men kommunes egne selskaps- og eierstrategier kan gjerne inngå i eller være koblet til kommuneplanens samfunnsdel.

Det ble understreket at en del samarbeid kommuner imellom er basert på konsensus og felles interesser, blant annet i regionråd. Men den enkelte kommunes samfunnsdel kan uansett gi føringer for deltakelsen.

2.5.6 Oppfølging av samfunnsdelen

Ordførere ser det som sin oppgave å passe på at både politikere og administrasjon v/ kommunedirektør følger opp samfunnsdelen. Planen sees på som en mulighet til «*å få administrasjonen til å jobbe med det vi politikere vil.*» «*Vi politikere har fire år å gjøre det på – hvis ikke adm. har tid, så får vi ikke gjort noe.*» «*Vi må jaggu være på!*» «*Adm. trenger jo uansett noe å styre etter.*» Men det understrekes at det ikke må være mer politisk kontroll enn nødvendig: «*La fagfolkene få utfolde seg der de er gode.*»

Betydningen av samfunnsdelen anses avhengig av hvordan kommunedirektøren velger å styre, noen bruker planen aktivt, andre ikke. Noen opplever at det i plansammenheng «*kanskje blir vel mye planleggerne og politikerne alene*», mens rådmannen havner litt på siden. Særlig i små kommuner opplever en at engasjementet om planarbeid og oppfølging av planer er svært personavhengig. Nye planleggere som kommer til kommunen, har ikke nødvendigvis så mye eierskap til planer de ikke selv har vært med på å lage.

Noen erfarer at det politiske nivået ikke alltid er på bølgelengde med administrativt planarbeid. «*Vi politikere må tørre å bevege oss inn på planleggerens arena, planleggerne kan noen ganger løpe litt av gårde.*» «*Vi har dyktige medarbeidere som skriver mye, men som til tider også vil mene mye.*»

2.5.7 Handlings- og økonomiplan. Budsjett

Det er en utbredt oppfatning at mange politikere ikke henger med i arbeidet med økonomiplan. «*Økonomiplan og budsjett er ikke 'for hvem som helst' å lese.*» Også ordførere ønsker felles kapittelstruktur for samfunnsdel

og økonomiplan. Flere opplever at det som skrives ikke alltid er like godt tilpasset politisk nivå.

Kommunedirektørens tilrådning veier tungt, og politikerne har uansett ikke kapasitet til å ta tak i alt. Tydelige og godt politisk forankrede planer kan synliggjøre prioriteringer i økonomiplanen og forebygge det som er blitt kalt «rådmannssvelde». «*Før skjønnte bare rådmannen koplinga mellom samfunnsdel/ temaplaner og økonomiplan – med Framsikt ser alle det.*» Mot-satt blir det vanskelig å holde oversikt hvis det ikke er tydelig hvor de ulike tiltakene kommer fra: «*Planene våre er ikke konkrete nok til at de kan mates inn i handlingsdel/ økonomiplan, det skjer i alle fall ikke i praksis.*»

Flere etterspør en bedre måte å jobbe med økonomiplanen på – tidligere involvering, og mindre sandpåstrøing. «*Når vi kommer inn, har kommunens mange enheter allerede vært inne og kjempet for sine ting.*» Det observeres at enheter med folk som er flinke til å skrive oftere når fram med «sitt». Da kan det bli vanskelig for politikerne å argumentere imot. «*Og hva gjør vi med dem som aldri holder seg innenfor budsjett?*»

Det er bred enighet om at en aldri vil komme dit at alle tiltak kommer fra planer: «*Med verdens beste plan hadde vi trengt kun ett politisk møte i året, men verden er dynamisk, ting skjer.*» Men med gode, oppdaterte og handlingsretta planer kan en få færre enkeltsaker og mindre behov for hasteutredning av tiltak inn mot handlings- og økonomiplan.

2.5.8 Arealstrategi

Det var en utbredt oppfatning at det er lettere å bidra til politisk retning i arealstrategi enn for samfunnsdelen ellers. «*Mer håndgripelige ting ga mer engasjement.*» «*Dette var noe av det enkleste å få diskusjon rundt.*» «*Engasjementet kom da vi startet med arealstrategi.*» «*Plutselig hadde politikerne masse spørsmål til administrasjonen.*» «*Da vi jobbet med arealstrategi var formannskaper på sitt beste.*» Det ble tatt til orde for at politikerne i arealstrategien må tørre å ta tøffe prioriteringer for å sikre ønsket utvikling.

Flere ser arealstrategien som en god start på jobben med arealdelen. Noen mente at det parallelt burde gjøres en grundig gjennomgang av – og helst ryddes i – gjeldende arealplaner. Til sammen kan dette gjøre arbeidet med arealdelen enklere. I tillegg anses arbeidet med arealstrategien som en nyttig arena for å kople arealplanleggingen til andre samfunnshensyn, bl.a. kollektivtrafikk, klima, naturmangfold, demografi, omsorg. «*Arealstrategien gir rom for mer helhetlig tenking og bredere refleksjon.*»

2.5.9 Verktøy, veiledning og fagnettverk

Ordførere opplever at en del tiltak med relevans for planarbeid og samfunnsutvikling ikke alltid er godt koordinert med samfunnsplanleggingen etter pbl. Ett eksempel er [Gnist-programmet](#) i regi av Distriktssenteret.

Ordførerne rapporterer om få egne fora der de kan diskutere sin egen rolle i planarbeidet med kollegaer i andre kommuner. Dette står heller ikke høyt på agendaen i partiene. Flere nevner regionråd og ulike KS-sammenhenger som kanskje de mest nærliggende arenaene. Regionråd nevnes også som en

mulig fasilitator til fagfora for planleggere, siden medlemskommunene som regel ligger i grei kjøreavstand og det dermed er lett møtes fysisk.

Med hensyn til veilederrollen oppfordres statsforvalter og fylkeskommune til å bruke mer tid på å besøke kommunen fysisk. De kan sette seg bedre inn i lokale forhold – komme ut og se, og snakke med folk.

Politikerne opplever det som slitsomt å leite etter informasjon, og de færreste gjør det. De etterspør kortfattet, tilrettelagt og beslutningsrelevant informasjon. Verktøy som kan hjelpe med dette er velkomne.

Flere roser Framsikt. *«Denne typen teknologi er kommet for å bli.»* Men også ordførere ser dilemma i et tilnærmet kommersielt monopol; *«Skal vi satse på én leverandør, og kanskje ta mer kontroll, eller legge bedre til rette for at det kan komme konkurrerende produkter?»* Blant ordførerne som selv bruker Framsikt aktivt betegnes det som *«for så vidt enkelt og lettlest»*.

Bekymring er også knyttet til at det ligger mye makt i hvordan Framsikt er bygd opp, herunder detaljering og skillet mellom fag og politikk. Noen irriterer seg over valg som er gjort, for eksempel hvor langt ned i tallgrunnlaget en kan komme – for mye aggregering kan tilsløre «hvor hunden er begravet». Det ønskes bedre mulighet for utskrift og plass for å notere/tegne.

KS oppleves som en nøytral part som ordførerne stoler på. Å sikre bedre rammevilkår og mer handlefrihet anses som en hovedoppgave, også i plan-sammenheng. Men så fremt friheten ikke kompromitteres kan de gjerne også legge til rette for mer samordning og felles begrepsbruk. KS lærings-nettverk har vist seg nyttige for arbeidet med økonomiplan og budsjett. Verktøy for å engasjere politikere er etterspurt.

3 Analyse

I dette kapittelet *vurderer vi* innspill fra fagfolk, kommunedirektører og ordførere, supplert med aktuell litteratur. Vurderingene og de generelle rådene her danner grunnlag for mer konkrete anbefalinger i kapittel 4.

3.1 Generelle råd basert på våre funn

Innledningsvis gir vi noen enkle råd basert på funnene i arbeidet. Vi opplever at samfunnsplanleggingen til tider blir litt selvhøytidelig, uten at det nødvendigvis bidrar til styrket autoritet. Vi gir våre råd i en litt popularisert form, i alle fall overskriftene. I de påfølgende avsnittene går vi nærmere inn på viktige aspekter som danner grunnlag for anbefalinger i kapittel 4.

3.1.1 Forenkle, forenkle, forenkle!



Det er et nærmest unisont ønske om å forenkle arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Men *hvordan* det kan og bør forenkles, avhenger av hvordan kommunen ønsker å innrette planleggingen. Det som *kan* framstå som forenkling kan noen ganger gi utilsiktede konsekvenser.

Før en går inn på hva som bør forenkles, bør en avklare hvilken rolle samfunnsplanleggingen skal ha i kommunen.

Lettvinte løsninger som på kort sikt gir innsparinger kan svekke kommuneplanleggingens rolle og gi mindre nytte av innsatsen.

3.1.2 Bruk plan- og bygningsloven!



Et vellykket plansystem brukes i praksis, også når kommunene ikke er nødt til det. Det kan se ut til at plan- og bygningsloven (pbl.) sin rolle i samfunnsplanleggingen er i ferd med å bli svekket. I noen kommuner synes administrative styringssystemer å overstyre planleggingen etter pbl (se kap. 3.2). Det politiske styringssystemet som ligger i loven bør ha forrang, mens de administrative styringssystemene bør tilpasse seg dette.

Vi vil gi et tydelig råd om at kommuner med ambisjoner for samfunnsplanleggingen bruker pbl aktivt. Muligheten til å lage delplaner for områder, temaer eller virksomhetsområder benyttes i stadig mindre grad, kanskje mest fordi prosessen oppleves som for komplisert. I stedet har noen kommuner definert sine egne plantyper, «temaplan» etc., eller de driver mer uformell planlegging med ulik grad av politisk forankring. Her er det særlig grunn til å vurdere forenkling i loven.

3.1.3 «Don't use it if you don't mean it»!



Samfunnsplanlegging med bruk av plan- og bygningsloven er et kraftig styringsverktøy. Både kommunedirektører og ordførere ser dette som tjenlig redskap for å iverksette politikk. Men det finnes også andre måter å styre på – både politisk og administrativt, og som for noen kan fungere bedre. Derfor passer det godt at pbl gir fleksible rammer for samfunnsplanleggingen.

De som *ikke* ønsker å bruke pbl til aktiv og kraftig styring, kan la være å gjøre det uten å bryte loven. Umotivert pliktløp er uansett neppe verdt innsatsen. Minstekravene i pbl kan oppfylles med beskjeden innsats. Kommuner som er fornøyde med den måten de driver samfunnsplanlegging på, kan trygt fortsette som før, uansett ambisjoner. Særlig storbyene kan ønske å beholde og utvikle egne løsninger som de har lagt mye arbeid i.

3.1.4 Vær tydelig på hva som er en plan!



Mens arealplaner og økonomiplanen er juridisk veldefinert, er det langt fra klart hva en samfunnsplan er – eller bør være. Det gjelder selve samfunnsdelen, og særlig de øvrige samfunnsplanene. Og hva er egentlig kommuneplanens handlingsdel, *er det noe mer enn økonomiplan etter kommuneloven?*

Dersom «alt mulig» kalles plan, kan det svekke planleggingens status og omdømme. Detaljerte administrative dokumenter og fagrapporter som inneholder lite/ingen politikk bør i hvert fall ikke kalles planer. Statlige organer kan også bli bevisste på hva de ber kommunene om, og ikke misbruke planbegrepet.

Her kan det jobbes fram en omforent forståelse. Et utgangspunkt kan være *«dokument vedtatt av kommunestyret som beskriver hva kommunen vil få til»*. Mye av det som i dag kalles planer kan heller kalles plangrunnlag, administrative styringsdokumenter etc. Ved behov kan selvsagt også slike dokumenter sendes til politisk behandling, eller til orientering.

3.1.5 JA! til «Ny Agenda»



Forslagene fra [FoU-arbeidet i KS](#), se kap. 1.1, får nærmest unison tilslutning. Det levnes ingen tvil om at «Ny agenda» treffer essensielle behov og er basert på grundig, innsiktsfullt og innovativt arbeid over tid.

De vi har snakket med har i ulik grad fulgt anbefalingene, men er også positive til det de ikke har prøvd ennå. En del forslag i «Ny agenda» er ikke tydelig definert, og utprøvingen har ikke vært systematisk. Det er mer snakk om idéer og tankesett som en har latt seg inspirere av – med eller uten hjelp utenfra.

«Ny agenda» omfatter ikke alle de viktigste utfordringene innen samfunnsplanleggingen. Hvis en vil lykkes, må en ta tak i flere ting. Men forslagene er et godt utgangspunkt!

3.1.6 Unngå skippertak!



Mange ender opp med skippertak i samfunns- og arealplanleggingen. Jo mer ambisiøst og omfattende planarbeidet gjøres, dess sjeldnere blir planene rullert. I kommunehverdagen presser andre oppgaver på, og det blir tungt å komme i gang. Når en først kommer i gang, er det stadig noen som kommer med nye ting de vil ha inn. Skippertak kan forebygges med faste rutiner, tradisjoner og årshjul. Da blir det vanskeligere å utsette ting, og en blir mindre avhengig av at noen tar initiativ. En forutsetning er selvsagt at kommunen er villig til å prioritere planarbeidet.

Det er bred enighet om at samfunnsdelen alltid bør oppdateres i hver valgperiode, og at jobben bør gjøres unna på et år. Ingen vil styre på en plan de ikke selv har vedtatt. Så må en heller tilpasse ambisjonene til den tilgjengelige tiden. Der det er behov kan det gjøres mer detaljert samfunnsplanlegging i resten av valgperioden.

3.1.7 Forståelig og forutsigbar planlegging



Samfunnsplanlegging er vanskelig å forstå for uinnvidde. Mangeplanleggere og erfarne politikere er flinke til å inkludere nye politikere – men ikke alle. En bør arbeide for å unngå at ringrever i politikken bruker sitt kunnskapsforsprang til å utøve makt.

Planleggere kan kommunisere for komplisert, kanskje fordi de tror vanskelig språk er nødvendig, eller gjør arbeidet «viktigere». De bør lære å skrive enkelt, og sette av nok tid til å forklare. Hvis ikke kan folk bli skremt bort fra å delta i lokalpolitikken, komme seint i gang eller bli demotivert og gi seg etter første periode.

Samfunnsplanleggingen bør gjøres enklere – da blir den også lettere å forstå. Lovendring er ønskelig, men mye kan gjøres innen rammene av dagens lov. Når planleggingen ruller mer av seg selv, blir den også mer forutsigbar og lettere å forklare. I tillegg trengs god innføring i systemet.

3.1.8 Medvirkning der folk vil medvirke



Medvirkning i planprosessen er [lovpålagt](#) og viktig. Hvis samfunnsdelen skal gjøres unna på et år, kan det bli travelt. Men med ferdig kunnskapsgrunnlag i god tid før valget kan partiene/listene bruke det til å utforme politikk. Politikken kan partiene få realisert hvis de vinner, blant annet via kommuneplanens samfunnsdel. Innbyggerne kan da «medvirke via stemmeseddelen».

Mange finner det krevende å lykkes med medvirkning i overordnet og strategisk planlegging. Også økonomiplan og budsjett går raskt, og er vanskelig å henge med på. Folk er mest opptatt av eget nærmiljø og tema de jobber med eller bruker fritid på. Også organisasjoner og næringsliv engasjerer seg gjerne i mer spesifikke tema eller steder. Mye taler for at kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder er best egnet for medvirkning.

3.1.9 Rydd opp!



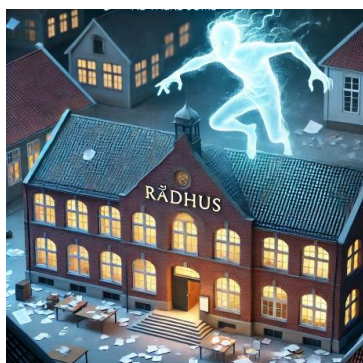
Manglende oversikt over samfunnsplanene kan både være et praktisk og demokratisk problem: Uten god kontroll på hva kommunen har planlagt blir det også vanskelig å velge hva som skal få plass i handlings- og økonomiplan. Når administrasjonen setter opp forslag, kan det bli uoverkommelig for politikerne å forstå og evt. overprøve prioriteringene. Det snakkes om «rådmannssvelde».

Det ønskes færre og mer oversiktlige planer. Men mye ressurser kan være lagt ned i planarbeid, så «hodeløs sletting» frarådes.

Gamle planer bør gjennomgås, og fortsatt aktuelle tiltak tas inn i oppdaterte planer. Verdifullt planinnhold som ikke er av politisk karakter tas vare på i kommunens administrative styringssystem.

Å rydde opp i planer vil definitivt være en stor jobb i mange kommuner. Men det er heldigvis en engangsjobb som kan tas over tid. Bortsett fra å kaste det som uansett er uaktuelt, bør en ikke starte jobben før en har på plass gode systemer å *rydde inn i*, både politisk (oppdaterte planer) og administrativt. Det er heller ikke en god løsning å la selve samfunnsdelen ese ut. Skal den gjøres ferdig på ett år, så har en ikke tid til det. Arbeidet med handlings- og økonomiplan bør heller ikke belastes med flere oppgaver.

3.1.10 Unngå «eierløse» planer og tiltak!



Det synes å være mange «eierløse» planer og tiltak der forkjemperne er borte. Noen ganger har ildsjeler i administrasjon eller politikk sluttet, eller pådriverne ute i sivilsamfunnet har stilnet. Flersektorielle planer kan fort bli eierløse siden ansvar for gjennomføring som regel er fordelt på flere.

Vi ser det som et mulig demokratisk problem at kommunedirektør eller andre kan trekke fram eierløse planer og tiltak når det passer dem, men for øvrig glemme dem. *Enten har kommunen en plan, eller så har den det ikke!* Når alle tiltak er knyttet til en administrativ enhet og et politisk utvalg i kommunen blir det lettere

å holde oversikt og vurdere om tiltak bør endres/slettes.

3.1.11 Skriv enkelt!



Det er vanskelig å skrive enkelt. I mange kommuner jobbes det godt med klarspråk, og dette er også viktig i plansammenheng. Husk at målgruppen for selve samfunnsdelen og andre samfunnsplaner stort sett er vanlige folk, ikke planleggere. Fancy design skjuler ikke dårlig innhold!

Det ønskes korte, enkle og spissede planer med korte setninger. Planfaglige spesialuttrykk bør unngås, og henvisning til regelverk avgrenses til det strengt nødvendige. Arealplanene er juridisk bindende, og her må det nødvendigvis være en del formalkrav til plan-dokumenter. Men i samfunnsplanleggingen kan vi skrive mye friere.

3.1.12 Mindre «luft og kjærlighet»!



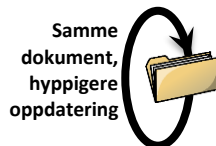
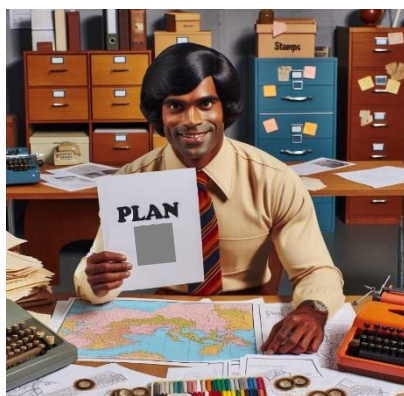
Hvis samfunnsdelen skal fungere som politisk styringsverktøy, så må den inneholde konkret politikk! *Dokumentene må både være lesbare, og det må stå noe der.*

Blant ordførere og kommunedirektører sporer vi irritasjon over svulstige formuleringer. FNs bærekraftsmål har en viktig funksjon, men egner seg kanskje ikke så godt som grunnlag for politisk styrt planlegging. Satsingsområdene som ellers pekes ut, er gjerne slikt som alle uansett er enige i, og innebærer i beste fall en *felles prioritering*. Faktaopplysninger og uforpliktende formuleringer kan gi enklere skrivearbeid og mindre behov for forankring, men planene får da liten verdi.

3.1.13 Utnytt ny teknologi bedre!

Det kan se ut til at teknologien har «løpt fra» samfunnsplanleggingen, både regelverket og praksisen. I «gamle dager» var det krevende å lage og oppdatere plandokumenter, ved rullering kunne en like gjerne lage en ny plan. Kommunikasjon og informasjonsinnhenting krevde mye tid og ressurser. I mangel av andre løsninger ble plandokumenter kunnskapsbærere, hele kommunestyret kunne jo ikke gå på biblioteket og låne den samme boka.

I dag er det enkelt å lage og oppdatere dokumenter – de ligger «i skyen». I alle fall teknisk sett kan vi bevege oss bort fra tanken om at vi lager ferdig en plan og beholder den uendra i lang tid. I stedet kan vi ha mer «levende» dokumenter som oppdateres oftere. Framfor omfattende planer med mye «lærebokstoff» trengs kortfattede, skreddersydde og faktabaserte budskap, med lenker til bakgrunnsinformasjon på nettet for de som ønsker det.



Overgang til mer «levende» dokumenter krever kulturendring, helst også endret regelverk. Mye kan tale for å ha *enklere* prosessregler for samfunnsplaner enn de juridisk bindende arealplanene. Med dagens kommunikasjonsteknologi bør god medvirkning kunne sikres mye enklere og raskere.

Mye tyder også på at kravet om at [kommunedelplaner skal ha en handlingsdel som revideres årlig](#) ikke følges i praksis. Med dagens teknologi blir det enklere å forvalte en «tiltaksbank» fra alle samfunnsplaner. For politikerne blir det da enklere å forstå/ overskue prioriteringen inn mot handlings- og økonomiplan. Dette kan langt på veg gjøres innen rammene av dagens pbl.

3.1.14 Mer «learning by doing» for politikerne!



Både planleggere, kommunedirektører og ordførere setter pris på folkevalgtopplæringen. Men de ønsker seg mindre foredrag og «skolebenk», og mer aktiv læring – en lærer gjennom å jobbe med konkret planlegging og konkret politikk.

Folkevalgtopplæring handler ikke *bare* om planlegging, blant annet må en del basiskunnskap på plass hos nye politikere. Men på plansiden kan det gjerne utvikles en «hybrid» mellom folkevalgtopplæring og politiske verksteder, med flere og kortere seanser. Hvis en gjennomgår og diskuterer kunnskapsgrunnlag til samfunnsdelen, så får deltakerne samtidig en innføring i ulike deler av kommunens virksomhet.

3.2 Politisk versus administrativ styring

Selv om «Ny agenda» får bred tilslutning, ledsages tilbakemeldingene av bekymring for den politiske styringen via kommuneplanens samfunnsdel. Her er det ulike syn, men også juridisk frihet til å velge ulike tilnærminger, se kap. 1.3.1. «Ny agenda» bør ikke brukes før en er bevisst på koblingen til administrativt og politisk styringssystem i kommunen.

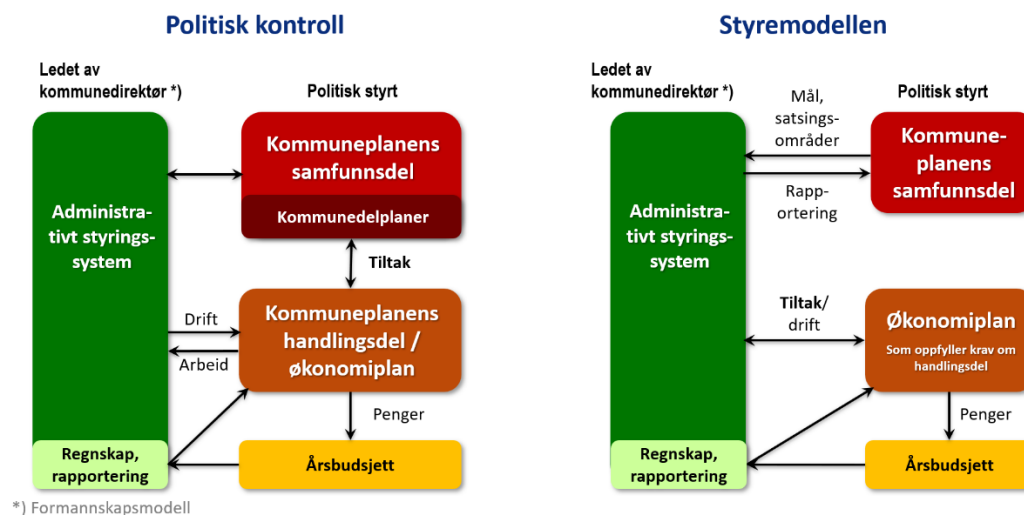
3.2.1 Administrativt orienterte styringssystemer

Balansert målstyring oppstod i privat sektor på 1990-tallet. Som del av New Public Management-bølgen ble metoden også tatt i bruk i det offentlige. Dette er styrings- og rapporteringssystemer der ulike typer mål og resultater sees i sammenheng for å oppnå organisasjonslæring og forbedring. Tradisjonelt har det vært en del skepsis til styringssystemer fra privat sektor som overføres til det offentlige (litt. [B23](#)), særlig knyttet til politikernes rolle.

Allerede i 2002 utga kommunaldepartementet en veileder og i 2014 ble det anslått at 65 prosent av kommunene brukte eller planla å ta i bruk balansert målstyring (litt. [A25](#) og [B23](#)). Denne typen løsninger utvikles stadig, og i dag brukes betegnelsen «helhetlig virksomhetsstyring» mye. Dette er blitt et omfattende fagfelt med mye ekspertise, både i kommunene, i akademien og i rådgiverbransjen. Tilhengere vil hevde at dette samtidig er gode systemer for politisk styring. Bruken i kommunene er grundig beskrevet i to artikler for Framsikt høsten 2024 (litt. [B24](#) og litt. [B25](#)).

3.2.2 Konkurrerende styringssystemer?

I kapittel 1.2 beskriver vi hvordan planhierarkiet i pbl sammen med kommuneloven utgjør et helhetlig politisk styringssystem. I prinsippet er det politisk styring med prioriteringene hele vegen fra kommuneplan via økonomiplan til budsjett. Vi kan snakke om «politisk kontroll». Denne modellen utfordres av mer administrativt orienterte styringssystemer der politikernes rolle mer ligner styrearbeid i næringslivet. Vi kan snakke om «styremodellen». Her setter politikerne overordnede mål og peker ut satsingsområder, mens administrasjonen får en større rolle. Forskjellen er illustrert i Figur 3.



Figur 3: Politisk styring etter pbl sammenliknet med «helhetlig virksomhetsstyring».

Vi forstår [pbl](#) med [forarbeider](#) og [lovkommentar](#) slik at ikke bare mål, men også det å *omsette mål til handling* er en del av i samfunnsplanleggingen. Dette kommer særlig fram i [§11-2](#) der det i kommunedelplaner kreves en handlingsdel som revideres årlig. Tiltak må da utvikles som en del av planarbeidet, og det blir en direkte kopling til den samlede handlingsdelen.

I «styremodellen» konsentreres samfunnsplanleggingen om mål og satsingsområder. Tiltak utvikles og følges opp via det administrative styrings-systemet. Måloppnåelse rapporteres tilbake til politikerne som grunnlag for evt. kursendring. Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder blir mindre aktuelt siden samfunnsdelen realiseres *via* de administrative styringssystemet. Politikerne får mindre befatning med konkrete tiltak. Direktekobling mellom samfunnsdel og økonomiplan blir svakere, eller brutt.

Administrasjonen kan fremdeles velge å involvere politikerne i enkeltsaker og mer uformell planlegging. Men koblingen «oppover» til selve samfunnsdelen blir løsere, og videre politisk oppfølging handler først og fremst om å bevilge midler. Handlings- og økonomiplan blir da mest økonomiplan etter kommuneloven med vekt på pengebruk framfor tiltak/handling.

Når vi kommer over i kommunelovens regler for økonomiplan, budsjett og rapportering er rollefordelingen tydelig avklart og obligatorisk, slik at en med begge tilnærmingene må innrette seg på noenlunde samme måte. Også arealplanleggingen er strengt regelstyrt, med mindre handlingsrom.

Figur 3 viser ytterpunkter, i praksis vil det som regel være en kombinasjon av de to tilnærmingene. Forkjempere for de ulike løsningene vil selvsagt prøve å trekke praksis i «sin retning». Hvilke arbeidsverktøy som benyttes, kan også påvirke hvordan kommunen innretter seg.

Den store friheten knyttet til samfunnsplanlegging etter pbl (se kap. 1.3.1) innebærer at det neppe er ulovlig å bruke styremodellen. Da blir det først og fremst snakk om et *verdivalg* for kommunen. Vi ser det slik at «Ny agenda» bør kunne brukes i kombinasjon med begge tilnærmingene, men ikke før kommunen er bevisst på hvilken retning en vil velge.

3.3 Meningsfull lokalpolitikk

Lokaldemokratiet er tuftet på at folk finner mening i å delta, som velgere og som politikere. Folk må tro på at deltakelsen kan gjøre en forskjell. Samfunnsdelen bør være en arena for å utøve politikk – et politisk styringsverktøy.

3.3.1 Fremmedgjørende målstyring?

Folk går gjerne inn i politikken – og blir valgt – fordi de vil *gjøre noe*. Forventningene kan spenne fra detaljerte tiltak til store samfunnsendringer. Luftige visjoner, virkelighetsfjerne mål, diffuse strategier, intetsigende satsingsområder og uforståelige prosesser kan gjøre politikerne frustrerte og demotiverte. De går også lei hvis de stadig opplever at administrasjonen ikke fanger opp deres signaler, og kommer tilbake med andre tiltak enn de så for seg.

Overraskende mange innspill kritiserer måten målstyring praktiseres på. En ting er at en del av ordførerne er kritiske, men det kommer også slike innspill fra kommunedirektører og planleggere. Omtalen av urealistiske mål og vidløftig formulerte satsingsområder har noen ganger nærmet seg harselas. Noe av dette kan nok knyttes til at politikere og administrasjon ikke har tilstrekkelig felles forståelse av kommunens handlingsrom. Det kan oppleves meningsløst å sette mål før en aner om de er oppnåelige. Og hvis kommunen har mer enn nok med å holde hodet over vannet, kan det føles hult å snakke om satsingsområder med preg av «luft og kjærlighet».

Mye filosofi i næringslivet er knyttet til karismatiske ledere som trekker med seg organisasjonen i retning store visjoner og «hårete mål» - uansett hvor dårlig utgangspunktet er. Det finnes også solskinnshistorier av denne typen fra offentlig sektor. Men ikke alle får ansatt Petter Stordalen eller hans likemenn, og mange kommuner ønsker seg neppe en slik lederrolle. Traust, «gammeldags» demokrati har sine fordeler det også!

Med en reindyrket «styremodell» møter politikerne først tiltak *som resultat av* målstyring, og da i arbeidet med enkeltsaker, økonomiplan og budsjett. I mellomtiden har administrasjonen gjort «tenkearbeidet» uten at de har fått være med. Arbeidet med økonomiplan og budsjett er travelt og omfattende, og det blir i praksis vanskelig for politikerne og stille spørsmål ved alt det administrasjonen har tenkt. Ordet sandpåstrøing blir brukt av flere.

Noen uttrykker resignasjon knyttet til samfunnsdelen sin rolle. Har den administrativt ledede virksomhetsstyringen overtatt, mens samfunnsdelen er redusert til en arena for blodfattige innspill? Har økonomisjefen spilt samfunnsplanleggingen som politisk styringsverktøy ut over sidelinjen?

3.3.2 Konsensus eller flertallets politikk?

I kap. 1.3 beskrev vi «politisk styringsverktøy» som mulighet for kommunepolitikkerne til å utøve politikk. I samfunnsdelen kan en arbeide for mest mulig konsensus eller vektlegge politikken til sittende flertall i kommunestyret. Mange er opptatt av konsensus, og forlik blir omtalt som «det ultimate i formannskapsmodellen». Men kan samfunnsplanlegging som har til hensikt å tilstrebe konsensus, kalles et politisk styringsverktøy? Folk stiller vel til valg og bruker stemmeretten for å fremme den politikken *de er enig i*?

De fleste innspillene vi har fått går i retning av at samfunnsdelen kun er interessant som arena dersom den er egnet til å realisere flertallets politikk. Må det være konsensus om alt, kan samfunnsdelen ende som et grått og kjedelig minste felles multiplum. Da må politikken realiseres på andre måter, i alle fall der det er uenighet og skiftende politiske flertall.

Bruk av «styremodellen» (se kap. 3.2.2) må antas å føre til påtrykk for konsensusbasert styring: Gitt at slike modeller i kommunene etteraper næringslivet, så er jo styrerommet en arena for konsensus. Politikk og politisk engasjement er på sin side knyttet til meningsbrytning. Åpen politisk debatt kan på mange måter sees på som motsetningen til lukkede styrerom. Spørsmålet blir da om kommunens virksomhetsstyring er tilstrekkelig tilpasset en politisk virkelighet med koalisjoner og skiftende flertall, og der administrasjonen må leve med skiftende styringssignaler.

3.3.3 Nåværende kommunestyres retningsvalg for fremtidige valgperioder

Bruk av et politisk styringsverktøy forutsetter selvsagt myndighet til å utøve politisk styring. Politikerne har slik myndighet i de fire årene de er valgt for. Men i arbeidet med samfunnsdelen snakkes det gjerne om lengre planhorisont, og dette ble problematisert i møtene vi hadde med kommunene. Her kan det være grunn til å presisere skillet mellom *planlegging* og *virkning av planer*, der sistnevnte jo kan vare i hundre år eller mer.

Politikernes handlingsrom er påvirket av det forrige kommunestyre gjorde, og deres valg påvirker handlingsrommet til neste kommunestyre. Sittende politikere må konsentrere seg om det de kan gjøre «på sin vakt». Der det er konsensus og stabile flertall kan en selvsagt tenke lenger framover. Og de fleste kommuner hverken vil eller kan oppdatere hele sitt planverk i hver eneste valgperiode. Men planleggingen bør alltid skje i ydmykhet for at framtidige politikere kan gjøre andre valg.

3.3.4 Planlegging tilpasset behov

Med dagens lov skal kommunene utarbeide en planstrategi før de eventuelt reviderer samfunnsdel eller tematiske kommunedelplaner. Men det kan være krevende å vurdere hvilket planarbeid kommunen behøver før en vet hva en vil oppnå. Samfunnsplanlegging bør i seg selv ikke være noe mål, men *et middel for at kommunen skal sette ord på det flertallet ønsker, og finne ut hvordan en skal få det til innen det handlingsrommet en har*. Først når kommunen er på det rene med hva en vil, er det naturlig å bestemme hvilke planer en trenger. Går en for mye i dybden kan planstrategien lett ende som en plan.

Hvis en uansett oppdaterer samfunnsdelen første året i valgperioden, så gir det lite mening å ha et pliktløp med [kommunal planstrategi](#) på forhånd. Selve samfunnsdelen er kanskje den beste arenaen for å identifisere behov for mer detaljert samfunnsplanlegging og rullering av arealdelen. Her kan en ha en enkel gjennomgang av alle sektorer og tilhørende planer, og vurdere behov for kursendring og planrullering. En kan også vurdere behov for sektorovergripende og tverrsektorielt planarbeid. Mange store utfordringer som kommunene står overfor, kan beskrives som «samfunnsflokke» som må løses gjennom å samhandle på tvers av tjenesteområdene (litt. [B24](#)).

Etter vårt syn kan felles planstrategi og samfunnsdel være hensiktsmessig, det ligner praksisen som har utviklet seg på fylkesnivå. Juridisk kan dette løses ved å vedta en planstrategi årlig, sammen med handlings- og økonomiplan. Gjennom budsjettvedtak kan planstrategi da også kobles til ressurser for å gjennomføre planarbeidet neste år. Men i gavnet utvikles planstrategien da først og fremst som en del av arbeidet med selve samfunnsdelen.

3.3.5 Oversetterjobben til handlings og økonomiplan

I en artikkel for Framsikt (litt. [B24](#)) blir det påpekt at det kan være krevende å oversette tiltak fra samfunnsplanene til handlings- og økonomiplan. Derfor kan det være en fordel at tiltakene allerede i samfunnsplanene får et format som passer i handlings- og økonomiplan. Det blir også mer oversiktlig og transparent, og gir bedre grunnlag for politisk prioritering i sistnevnte. Men det kan bli travelt å rekke formulering av konkrete tiltak når samfunnsdelen skal gjøres unna på ett år. Og hvis en først går i gang med slikt er det lett å bli fanget. Gitt at kommunen prioriterer arbeidet med delplaner/ temaplaner kan mye operasjonalisering av samfunnsdelen skje her.

3.4 Trygg samskaping

I kap. 1.3 gjennomgår vi hovedrollene i samfunnsplanlegging (planlegger, kommunedirektør og politikere) og hvordan «Ny agenda» beskriver samskaping mellom disse. Dette «motebegrepet» begynner nok å bli forslitt, men samskaping gir et godt bilde av hvordan arbeidet med samfunnsdelen bør være: Administrasjon og politikere er åpne overfor hverandre og sammen om å skape resultater. Roller er tydelig avklart og sunn meningsbrytning skjer med respekt og tillit, uten krangling og polarisering.

3.4.1 Fag eller politikk?



I teorien kan det kanskje trekkes et bastant skille mellom fag og politikk. Noe er uansett forbeholdt profesjoner og knyttet til stillinger, for eksempel innen helse. Men ellers kan det i praksis være vanskelig å definere og praktisere et allmenngyldig skille. Egentlig snakker vi om administrasjonens og politikernes *domener*, men for enkelthets skyld kaller vi det førstnevnte *fag*.

Skillet kan også variere kommuner imellom, store kommuner kan for eksempel ha behov for et mer tydelig skille enn små og oversiktlige. Kommuner med «styremodellen» (se kap. 3.2.2) vil antakelig i mindre grad engasjere politikerne i konkrete tiltak og fagspørsmål, enn de som praktiserer «politisk kontroll».



Selv om det ikke defineres strengt, er det viktig at den enkelte kommune har sine kjøreregler. Disse må forankres politisk og administrativt, og nye politikere må innvies. Erfaringsmessig vil noen politikere til tider bevege seg langt inn i administrasjonens domene og legge seg opp i detaljer. Ivrig fagfolk kan noen ganger bli vel mye politikere. Kjørereglene bør her inkludere håndtering og grensesetting.

Eksisterende planer kan ha en salig blanding av fag og politikk. Kommunen vil fortsette å motta slike dokumenter, vi kan for eksempel ikke forvente at tekniske konsulenter eller medisinske eksperter skjønner forskjellen. Vi kan og bør heller ikke forvente at folk som medvirker i planprosesser sorterer fag og politikk. Men alle innspill bør tas på alvor. Kommunen kan derfor behøve verktøy og rutiner for å skille fag fra politikk, både i gamle og nye planer og fagrapporter, og i nye innspill som kommer.

Ved samskaping opphører skillet mellom fag og politikk midlertidig (se kap. 1.3.4). Politikere og administrasjonen kommer fram til løsninger i lag, f.eks. i «politiske verksteder» som inngår i «Ny agenda» (litt. B1). Medvirkning fra sivilsamfunn kan også ha form av samskaping. Uansett må det være tydelig når en er i «samskapende modus» og når «vanlige regler» gjelder.

3.4.2 Råd om budsjettprosess

«Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater» er tittelen på i en [KS FoU-rapport](#) fra 2024 om økonomiplan og budsjett (litt. B12). Både tittel og rapportinnhold er også relevant for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Fra rapporten har vi hentet følgende råd om budsjettprosessen, som vi også vil legge til grunn for våre anbefalinger knyttet til arbeidet med samfunnsdelen.

Telemarksforskning sine råd om budsjettprosess i kommunen (litt. B12)

1. Sørg for tidlig medvirkning i prosessen
2. Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker
3. Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonenes og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal foregå
4. Avklar hvordan økonomisk rammestyring skal foregå politisk, og hva slags rapporteringsrutiner man skal ha for å følge opp budsjettet gjennom året
5. Sørg for oppdaterte kommunale planer, og synliggjør hvordan årsbudsjettet understøtter viktige føringer i kommunens planverk
6. Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunens utfordringsbilde
7. Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om et relevant tema
8. Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram
9. Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet ut over høsten i forkant av at kommunedirektøren offentliggjør og legger fram sitt salderte budsjett
10. Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag

3.5 Aspekter som vi ikke går videre med her

Vi har ikke gått nærmere inn på detaljert metodikk for ulike typer aktiviteter, men prioritert vurderinger og anbefalinger på systemnivå. Løsninger på systemnivå kan sees som en grunnmur som bør være på plass før en tar i bruk mer praktiske verktøy. Arbeidsverktøy er uansett et stort tema som kan kreve egne utredninger. Det kom mange innspill knyttet til [Framsikt](#) (litt. A24), og som vi har funnet det nødvendig å referere. Men nærmere vurdering av Framsikt, og anbefalinger om KS sitt forhold til dette verktøyet inngår ikke i oppdraget her. Ellers har det vært få innspill om praktiske planverktøy.

Departementet sin reviderte veiledning om kommuneplanens samfunnsdel var ikke ferdigstilt i tide til at vi kunne vurdere den i rapporten her. Vi har ikke gjort en nærmere vurdering av [KDD sin veiledning om arealstrategi](#) (litt. A6) da denne uansett er nært knyttet til ny veiledning om samfunnsdelen. Vi har heller ikke gått nærmere inn på [Distriktssenteret sin veileder](#) (litt. A26) da vi antar denne vil bli avstemt med ny veiledning fra departementet. Det samme gjelder [«Komplett» - KS og Enova sitt verktøy for klima- og energiplanlegging etter pbl](#) (litt. A27) som er noe utdatert. Når det gjelder politiske verksteder viser vi til den [helt nye veilederen fra Agder fylkeskommune](#) (litt. B15), der vurdering må utstå til den har blitt prøvd ut.

KS har startet et nytt FoU-prosjekt knyttet til fylkeskommunal veiledning, inkludert videreutvikling av Veiledningskorpset. Dette aspektet er derfor ikke prioritert i oppdraget her.

Vi har i dette prosjektet ikke gått nærmere inn på arealstrategi med tilhørende arbeidsverktøy for gjennomføring. Men vi kommer inn på rollen dette arbeidet har som del av den samlede kommuneplanleggingen. Vi noterer oss gode erfaringer, og legger til grunn bruk av arealstrategi. Uansett har vi samlet interessante erfaringer, se særlig kapittel 2.3.10. Dette materialet kan gjerne benyttes videre i andre sammenhenger.

Våre anbefalinger og vurderinger er primært rettet mot kommuner som har formannskapsmodell, dvs. de aller fleste. Samfunnsplanlegging i kommuner med parlamentarisme er et stort tema, og bør vurderes særskilt. Per i dag er det helst storbyer som har valgt parlamentarisme, og de har uansett mye egne ressurser til å utforme samfunnsplanlegging tilpasset sine behov.

Vi har i noen sammenhenger kommet inn på behov for endringer i plan- og bygningsloven (pbl). Men dette er kun innledende vurderinger, og temaet er ikke grundig nok belyst. Vi har heller ikke tatt stilling til innspill knyttet til pbl som KS har gitt i andre sammenhenger.

3.6 Råd tilpasset «politisk kontroll»

Vi vil i neste kapittel gi anbefalinger om hvordan flere kommuner kan realisere «Ny agenda» knyttet til kommende kommunevalg. Vi har valgt å basere rådene på den styringsmodellen vi i kapittel 3.2.2 kalte «Politisk kontroll». Videre legger vi til grunn at det administrative styringssystemet må tilpasse seg det politiske, uten å gå nærmere inn på førstnevnte.

Blant kommunene som allerede har tatt i bruk «Ny agenda» er det flere med styringssystemer som ligner «Styremodellen», se kap. 4.2.2. Her finnes det allerede en rekke eksempler som interesserte kommuner kan benytte sammen med grunnlagsrapportene fra Asplan Viak (litt. B1 mfl.). Vi har også fått tilbakemelding om at kommuner som skal benytte denne tilnærmingen kan bruke «Ny agenda» som den er, uten videre veiledning og tilrettelegging. I kap. 4 vil vi derfor ikke gå nærmere inn på bruk av «Styremodellen».

4 anbefalinger

Vi gir her mer konkrete anbefalinger om hvordan tankegods fra kapittel 3 kan omsettes i praktisk planlegging. Mye tyder på at det vil bli påtrykk for forenkling i plansystemet, med god grunn. En proaktiv tilnærming kan bidra til reelle forenklinger og forbedringer – ikke lettvinte, og dårligere løsninger. Anbefalingene er primært lagt til rette for kommuner med formannskapsmodell og som benytter modellen «Politisk kontroll» som vi beskrev i kapittel 4.2.2. For øvrig er «Ny agenda» (se kap. 1.1) lagt til grunn.

Forslagene er til dels uferdige tanker som må utvikles og testes videre.

4.1 Tre planer

Selv om det ikke er juridisk korrekt, tror vi det er en fornuftig å ha en svært enkel framstilling som inngang til det kommunale plansystemet:



Dette innbyr til å snakke enkelt om samfunns- og arealplanleggingen, med korte, forståelige begreper uten forkortelser. Det kan kanskje også være en *visjon* for et formelt, framtidig plansystem, men det vil kreve lovendring.

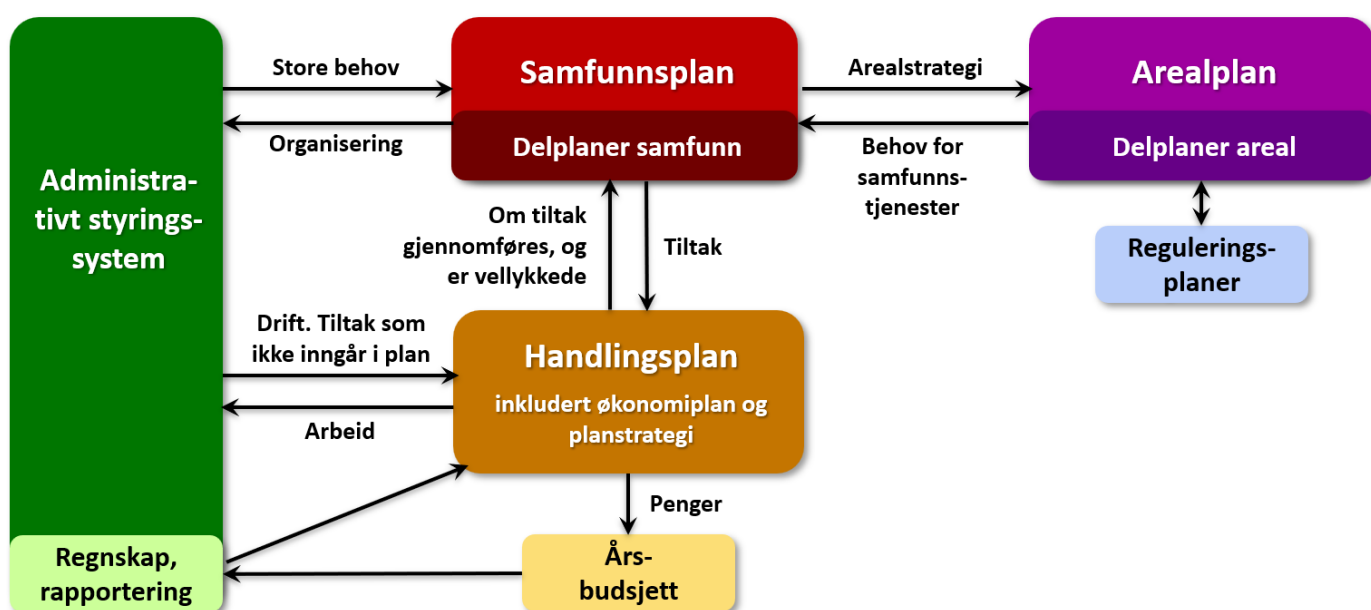
I neste steg kan en detaljere framstillingen:



Detaljer i arealplanleggingen kan forklares etter hvert. Gitt dagens datateknologi, burde kanskje kommunen kun hatt én samlet arealplan som ble

oppdatert løpende, se kap. 3.1.13. Hver gang det ble vedtatt en reguleringsplan eller en delplan for areal, burde det innebære at også den samlede arealplanen (kommuneplanens arealdel) automatisk ble oppdatert i samsvar med vedtaket. Dette er langt fram og forutsetter omfattende lovarbeid. Men i *samfunnsplanleggingen* kan en langt på veg gjøre noe lignende innen rammene av dagens lov. Mer om det nedenfor.

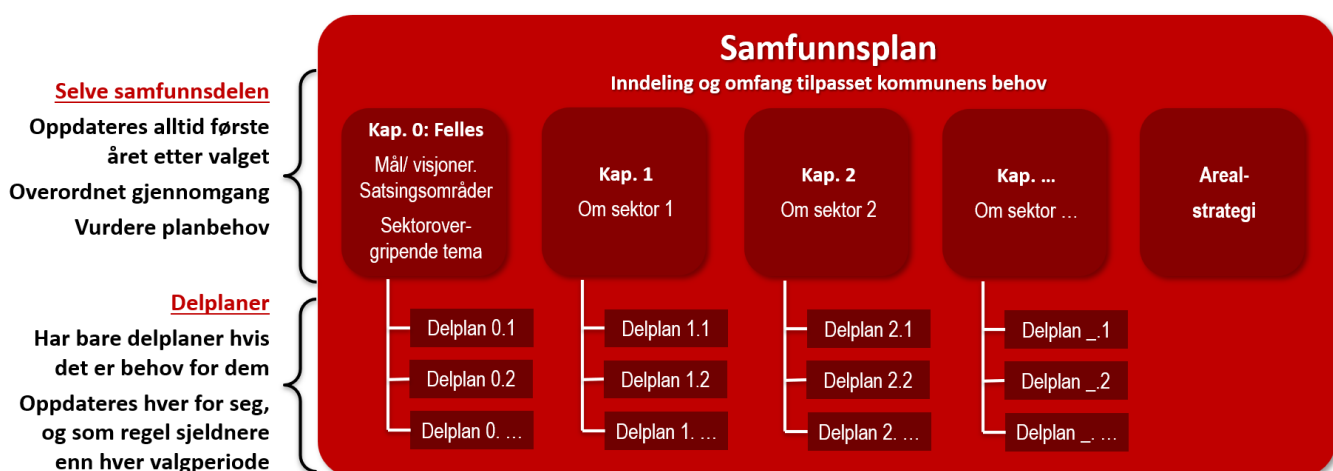
En kan så ta med hvordan de ulike delene henger sammen, se Figur 4. Framstillingen er fortsatt ikke helt presis. Forståelighet er prioritert.



Figur 4: Prinsippkisse for kommunalt plansystem («politisk kontroll» og formannskapsmodell)

4.1.1 Kapitler i samfunnsplan og delplaner

Formelt sett kan vi ikke ha bare én samfunnsplan. Men innen rammene av dagens lov kan kommunen bevege seg i denne retningen. I stedet for å framheve kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder som separate dokumenter, kan disse framstilles som en del av samfunnsplanen:



Figur 5: Kobling av delplaner for samfunnstema til kapitler i samfunnsdelen

Vi tilrår «full gjennomgang» i selve samfunnsplanen, både av kommune-
samfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. I samsvar med «Ny
agenda» bør det gjøres første året etter valget. Da må samfunnsplanen bli
svært enkel og overordnet. Detaljerte vurderinger og utforming av tiltak må
først og fremst skje i delplaner som utarbeides seinere i valgperioden.

Delplaner kan knyttes opp mot kapitler i selve samfunnsdelen. Kommunen
vurderer hvilke delplaner som trengs, det må ikke nødvendigvis være del-
planer for alle tema. En viktig del av arbeidet med selve samfunnsdelen blir
å vurdere hvilke delplaner som skal lages, oppdateres eller slettes.

Ved å organisere arbeidet på denne måten gjør en det tydelig at planarbei-
det er politisk styrt – det er ikke sektorene som driver sin egen planlegging.
Koblingen mellom delplaner og selve samfunnsdelen blir også sterkere. Til-
tak kan formuleres i delplanene eller i tilknytning til kapitler i selve sam-
funnsdelen der en ikke har gjeldende delplaner. Særlig i små kommuner kan
det være aktuelt å ta med tiltak i selve samfunnsdelen.

4.1.2 Administrative styringsdokumenter

Som nevnt i kapittel 3.4.1 er det ikke alltid enkelt å skille mellom det som
skal være politikernes domene og hva som skal tilligge administrasjonen
(fag). Men alle kommuner må praktisere et skille i en eller annen form, og
her trengs verktøy og rutiner for å utvikle løsninger som passer lokalt. Uan-
sett vil det være mye kommunen må løse administrativt, og som må følges
opp i kommunens administrative styringssystem.

Begrepet «plan» kan gjerne reserveres for dokumenter som er politisk ini-
tiert og som i sin helhet er vedtatt av kommunestyret, se kapittel 3.1.4.
Mye av det som i dag blir kalt planer, kan i stedet være, plangrunnlag, «ad-
ministrative styringsdokumenter» etc., og inngå i det administrative sty-
ringssystemet. Også slike dokumenter kan gjerne være orienteringssaker i
kommunestyret og/ eller politiske utvalg. Det som er politikk, kan hentes ut
og heller få plass i en politisk vedtatt plan.

4.1.3 Sektorovergripende planlegging som prosjekt (prosjektplan)

Mye sektorovergripende planlegging bør være løpende, for eksempel innen
beredskap, næringsutvikling, folkehelse og miljø. Men ikke alle behov for
samfunnsplanlegging innen et saksfelt eller et geografisk område medfører
behov for permanente planer. Noen ganger kan samfunnsplanlegging med
en prosjekttilnærming («prosjektplan») være mer nyttig.

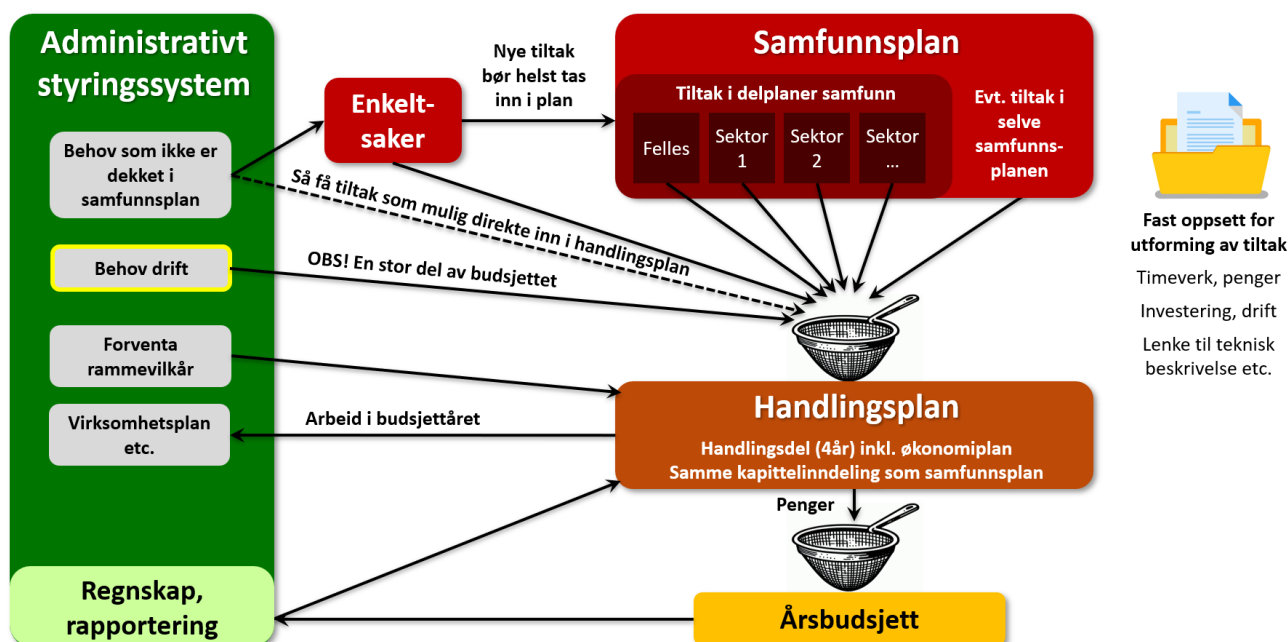
Ofte er prosessen med sektorovergripende planlegging god. Men erfarings-
messig kan *gjennomføringen* av slike planer renne ut i sanden når ansvaret
er fordelt på flere. Det kan da for eksempel mangle pådrivere for at planens
tiltak skal nå opp i handlingsplanen (økonomiplan), se kap. 3.1.10.

Med en prosjekttilnærming kjøres vanlig prosess for en delplan (samfunn)
evt. en temaplan. Men som del av planvedtak fordeles tiltakene på de faste
samfunnsplanene. Prosjektet kan da avsluttes uten at kommunen har skaf-
fet seg enda en plan som etter hvert ville ha krevd oppdatering.

4.1.4 Handlingsplan – prioritering ved hjelp av tiltaksark

Mye taler for at handlingsplanen (handlings- og økonomiplan) kan reindrykkes enda mer som en *prosess for prioritering*. Selv om en starter tidlig i året blir det travelt, og prosessen bør ikke belastes med utarbeiding av nye tiltak som i tillegg gjør det vanskeligere å holde oversikt. Hovedkilden til nye tiltak bør derfor være allerede vedtatte samfunnsplaner. Samme kapittelinndeling i samfunnsdel (med tilhørende delplaner) og handlingsdel vil gjøre arbeidet med prioritering mer enkelt og oversiktlig.

Vi anbefaler en (for noen velkjent) løsning der kommunen har en felles mal for utforming av tiltak, både de som inngår i planer og andre tiltak. Hvert tiltak har da et slags digitalt «kartotekkort» som ikke bare beskriver budsjettbehov (fordelt på investering og drift), men også behov for administrativ innsats (både i utviklings- og driftsfase). Første siling innebærer at tiltak får plass i handlingsplanen. Ved neste siling får det som koster penger plass i årsbudsjettet, mens det som koster arbeid tas inn i administrativt styringssystem (virksomhetsplan etc.). Sammenhengen er illustrert i Figur 6:



Figur 6: Siling av tiltak fra samfunnsplan til handlingsplan og budsjett

Til hvert kapittel i samfunnsplanen (med delplaner) vil det være knyttet en bruttoliste med tiltak som aspirerer til en plass i handlingsplanen. Av hensyn til politisk kontroll bør administrasjonen helst ikke komme med nye forslag til tiltak som behandles direkte i handlingsplanen. Som et minimum bør tiltakene først ha vært behandlet politisk som enkeltsak etc.

En stor del av kommunens utgifter og bruk av ansattes tid går med til løpende drift. Og det er neppe realistisk å la samfunnsplanen omfatte alle driftsoppgaver, selv om driftsutgifter er en viktig faktor når kommunen skal vurdere investeringer. Der drift tynger ned kommuneøkonomien er det god grunn til å se etter nye løsninger i plansammenheng. Men også handlingsplanen vil være en viktig arena for å se investering og drift i sammenheng.

Forventet utvikling i rammevilkår er en annen viktig faktor i handlingsplanen, særlig statlige bevilgninger og skatteinngang. Det er avgjørende for hvor mye en sitter igjen med til investering og drift. Men også her kan kommunen gjøre noe selv i plansammenheng, for eksempel å tiltrekke seg nye skatteyttere gjennom næringsutvikling og boligbygging.

4.2 Fem planspørsmål

Vanskelig språk og abstrakte begreper kan komme i veien for godt planarbeid med reell politisk styring og aktiv medvirkning. Vi har møtt skepsis til at mål formuleres for tidlig og blir urealistiske. Det skarpe skillet mellom mål og tiltak blir også utfordret.

Vi vil derfor introdusere fem «planspørsmål» som vi tror kan være til hjelp. Dette er en noe uferdig skisse med behov for videre utvikling og uttesting:

Spørsmål	Tradisjonell, planfaglig betydning
1. Hvordan er det i dag?	Status og utviklingstrekk fram til i dag
2. Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?	Nullalternativ, framskriving, referansealternativ etc. Utfordringer og muligheter knyttet til forventet utvikling
3. Hva KAN vi gjøre?	Handlingsrom – juridisk, økonomisk, teknisk m.m. Kan evt. formuleres som alternative strategier for utvikling
4. Hva VIL vi få til?	Mål
5. Hvordan GJØR vi det?	Tiltak

Sammenlignet med en tradisjonell (synoptisk) planprosess går vi mer rett på sak, og utsetter målformulering til vi vet mer om det er utfordringer eller muligheter som gir grunn til ny handling. Dermed er tilnærmingen også egnet til å vurdere behov for nye eller endrede planer.

Ved å spørre *hva vi vil få til* unngås ørkesløse måldebatter der en mer akademisk tilnærming til målbegrepet ikke alltid når fram. Skillet mellom mål og tiltak kan tones litt ned, slik at politikerne kan snakke mer fritt om det de vil få til. Slik kan de både snakke om retning, bestemte resultater, strategi og/eller hvordan de tenker at ting kan gjøres.

4.2.1 Kunnskapsgrunnlag

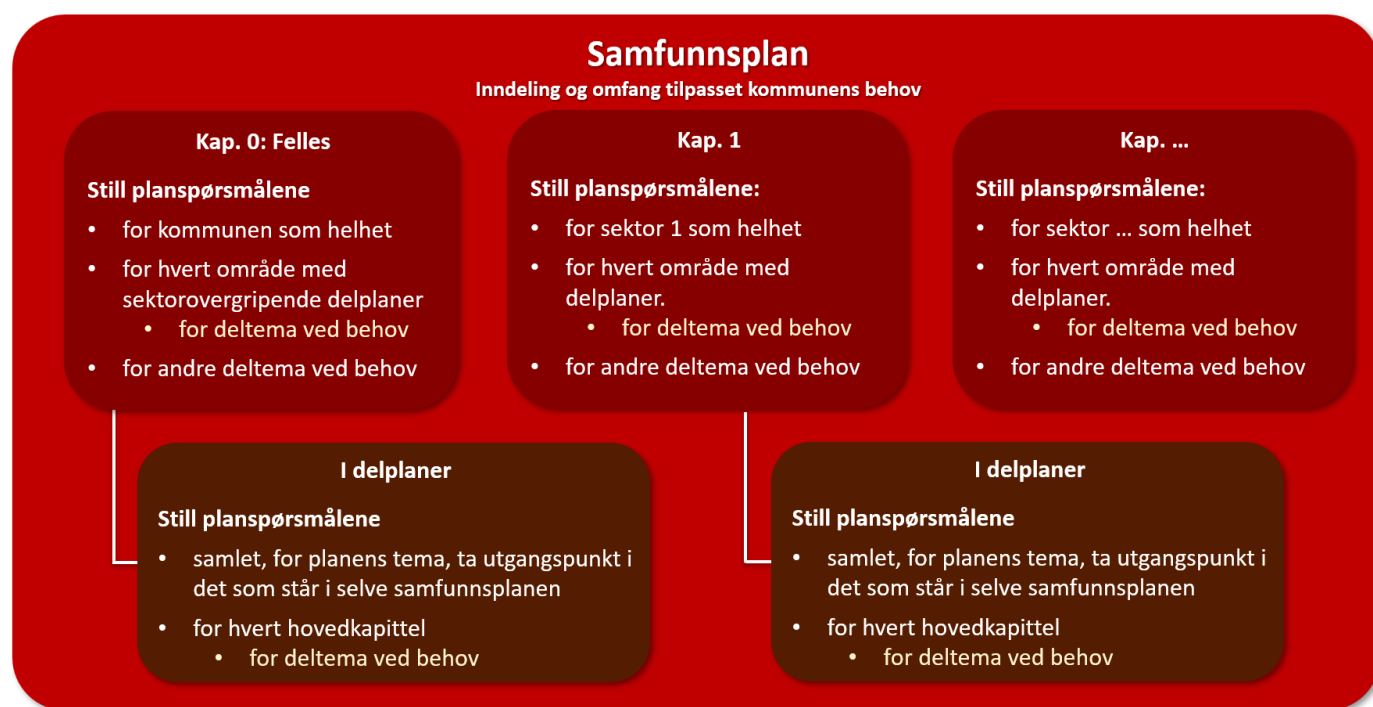
Kunnskapsgrunnlag til samfunnsplanen (kommuneplanens samfunnsdel) kan formuleres som administrasjonens svar på spørsmål 1, 2 og 3. I Figur 7 nedenfor skisserer vi en mulig temainndeling. For hvert tema bør svarene til sammen ikke overstige én A4-side / 500 ord. Men ved behov kan det lenkes til eller vedlegges utfyllende informasjon. Med unntak av feilretting etc. kan kunnskapsgrunnlaget beholdes uendret gjennom planprosessen.

Svarene kan gi grunnlag for aktiv debatt blant politikerne og i lokalsamfunnet. De kan offentliggjøres tidlig på vårparten før kommunevalget. Partier/lister som ønsker det, kan da bruke kunnskapsgrunnlaget til å utforme sine valgprogrammer. Partiprogrammer handler jo ofte om hva de vil få til og hvordan de vil gjøre det, dvs. svar på spørsmål 4 og 5. Men partienes vurdering av planspørsmål 1-3 kan selvsagt også være aktuelt programinnhold. Kunnskapsgrunnlaget kan også danne grunnlag for debatt på andre arenaer.

Vi må ta høyde for at alternative fakta, trolling etc. kan komme opp, både blant politikere, i opinionen og i media. Særlig er sosiale media uten redaktørstyring utsatt. En kan heller ikke se bort fra at kommuneadministrasjonen av taktiske årsaker ikke forteller hele sannheten. Begge deler kan være ødeleggende for tillit. Det finnes ingen lettvinte løsninger for å unngå dette; men en må være forberedt, og gjerne lage felles kjøreregler. Uansett må kommuneadministrasjonen ha en tilbaketrukket rolle fram mot valget, og tydeliggjøre at den hverken vil eller kan bli innblandet i valgkampen.

4.2.2 Plandokument basert på spørsmålene

Samfunnsplanen kan utformes som svar på de fem planspørsmålene. Et eksempel på tematisk inndeling er vist i Figur 7:



Figur 7. Forslag til bruk av planspørsmålene i kommuneplanens samfunnsdel

Arbeidet med å besvare spørsmålene kan gjøres i to faser. Basert på kunnskapsgrunnlaget arbeider en først med spørsmål 1, 2 og 3, slik at dette utvikles til politikernes besvarelse i det endelige plandokumentet. Merk her forskjellen fra det opprinnelige kunnskapsgrunnlaget, som forblir administrasjonens sitt dokument. Noen ganger vil de to være identiske, andre ganger kan politikerne se behov for endringer.

I en planprosess kan en tenke seg følgende arbeidsfordeling mellom administrasjon og politikere:

Spørsmål	Administrasjonens rolle	Politikernes rolle
1. Hvordan er det i dag?	Presentere og analysere fakta ved hjelp av fagkunnskap	Avstemme virkelighetsoppfatning
2. Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?	Presentere og analysere prognoser basert på fagkunnskap	Avstemme syn på framtida og hva som anses som utfordringer og muligheter
3. Hva KAN vi gjøre?	Beskrive hva kommunen kan få til basert på kunnskap om juss, økonomi, teknikk og andre fag	Bli realitetsorientert, men kan samtidig utfordre administrasjonen f.eks. hvis det tenkes for tradisjonelt
4. Hva VIL vi få til?	Sekretariat	Utforme eller iverksette politikk
5. Hvordan GJØR vi det?	Utrede og kostnadsregne	Gi administrasjonen faglig handlefrihet, men med «tilsyn» og rom for samskaping

I den andre fasen besvares spørsmål 4 og 5. Hvis partiene/ listene helt eller delvis har svart på spørsmål 4 og 5 i sine valgprogrammer, kan dette nå benyttes som grunnlag for implementering av flertallets politikk. For spørsmål 5 er det i første omgang snakk om *føringer* for utforming av tiltak.

Først i denne fasen benyttes politiske verksteder med samskaping basert på anbefalinger og metode fra «Ny agenda», se kap. 1.1. Planspørsmålene kan nå også brukes til å engasjere lokalsamfunnet i medvirkningsaktiviteter. Etter samskapende fase og medvirkning utarbeider administrasjonen planforslag som sendes til politisk behandling. Hvis selve samfunnsplanen skal ha konkrete tiltak lages også forslag til tiltaksark se kap 4.1.4.

For hvert tema (se Figur 7) vil en nå ha fem spørsmål med svar. Til sammen bør dette ikke utgjøre mer enn to A4-sider / 1000 ord. I tillegg kommer eventuelle tiltaksark på maks én side / 500 ord hver. I en tradisjonell plan ville en gjerne tenke seg fem kapitler med alle svarene på spørsmål 1 samlet i kapittel 1, spørsmål 2 i kap. 2 osv. Men ofte kan det være vel så nyttig å lese besvarelsene av de fem spørsmålene samlet for hvert tema/ deltema. Med elektroniske hjelpemidler er det uansett enkelt å få til begge deler.

Behov for å utarbeide, oppdatere eller fjerne delplaner i løpet av valgperioden vurderes i samfunnsplanen. En kan også velge evt. områder der en i løpet av valgperioden vil lage sektorovergripende planer som prosjekt, se kapittel 4.1.3. Dette vil typisk være knyttet til satsingsområder som sittende kommunestyre velger, og der det ikke er naturlig å bruke noen av de faste delplanene som kommunen har fra før.

4.2.3 Bruk av spørsmålene i delplaner

Planspørsmålene kan brukes for delplaner (samfunnstema) som kommunen arbeider med videre i valgperioden. Også her kan en stille spørsmålene for temaet som planen dekker samlet, så for deltema, se Figur 7.

Arbeidet kan startes med at administrasjonen lager et kunnskapsgrunnlag, basert på det som står om temaet i selve samfunnsplanen, tidligere planer m.m. Kunnskapen suppleres og oppdateres ved behov.

I arbeid med delplaner kan alle fem planspørsmål behandles samtidig – med en samskapende fase og mervirkningsaktiviteter. Det viktigste i delplanene er å utforme «gryteferdige» tiltak for vurdering i handlingsplanen, se kap. 4.1.4. Her vil administrasjonen behøve tid til å utrede og kostnadsregne tiltakene, eventuelt ved hjelp av konsulenter etc. Derfor trengs et opphold før administrasjonen lager endelig planforslag med svar på spørsmål 5 og utfylte tiltaksark («kartotekkort»).

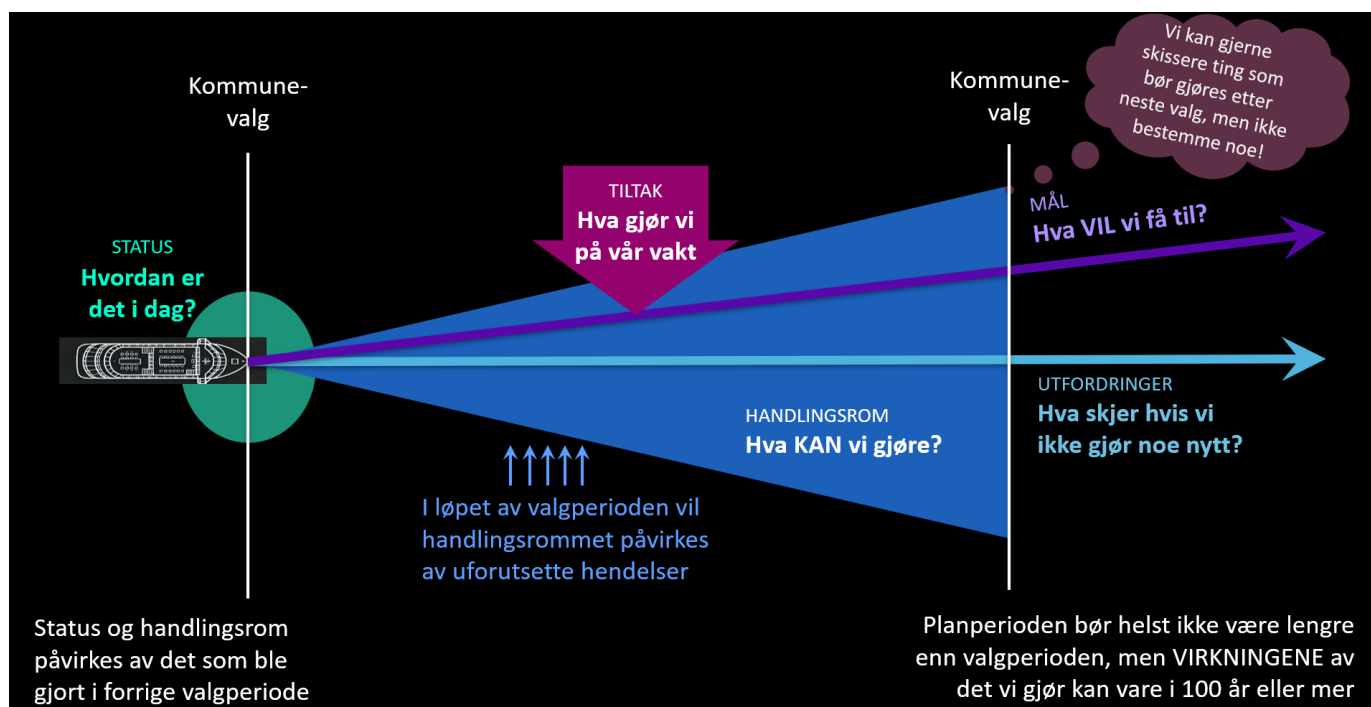
4.2.4 Eierstyring og samarbeid

Kommuner som ønsker det, kan la politikk for eierstyring og samarbeid inngå som et eget kapittel i samfunnsplanen. Det kan bl.a. omfatte interkommunalt samarbeid, regionråd og selskaper kommunen eier alene eller sammen med andre, se også kap. 2.3.8. De fem planspørsmålene bør også kunne fungere i denne sammenhengen. Men svarene må tilpasses rollen som eier/ samarbeidspart, for eksempel rollen til kommunens styremedlemmer. Hvis temaet blir for stort i samfunnsplanen kan det lages delplan.

Samarbeid og eierskap kan utløse behov for bevilgninger i kommunens egen handlingsplan og budsjett, f.eks. bidrag til interkommunalt friluftsråd. I samfunnsplanleggingen er det særlig aktuelt å se på konsekvenser av at kommunen blir med i eller trer ut av selskap, samarbeid etc. Det kan gi konsekvenser for arbeidsmengde og pengebruk i kommunen ellers, for eksempel hvis friluftsrådet overtar drift av kommunens friluftsområder.

4.2.5 Handlingsrom på vår vakt

I Figur 8 har vi koblet de fem planspørsmålene til kommunestyrets handlingsrom i deres valgperiode. Her er kommuneorganisasjonen framstilt som et skip som det nye kommunestyret overtar etter valget:



Figur 8: De fem planspørsmålene, koblet til politisk handlingsrom i valgperioden

Spørsmål 1 omfatter hvilket utgangspunkt en har, mens spørsmål 2 beskriver stø kurs som i dag. Med «stø kurs» fortsetter kommunen å gjøre de tingene den allerede gjør, å slutte å gjøre noe er også en kursendring. Handlingsrommet (hva vi KAN gjøre) beskriver reelle muligheter for kursendring. I løpet av valgperioden kan uforutsette hendelser bringe kommuneskipet ut av kurs og/eller endre handlingsrommet. Det må en leve med, iverksette planlagt beredskap, og etter hendelsen vurdere endret planinnsats.

Status, utfordringer og handlingsrom påvirkes selvsagt av de valgene som ble gjort av forrige kommunestyre. Tilsvarende vil det en gjør (eller igangsetter) i inneværende valgperiode påvirke status, utfordringer og handlingsrom når neste kommunestyre tar over.

I plansammenheng snakkes det gjerne om planhorisont langt ut over inneværende valgperiode. Men det er betydelige juridiske begrensninger i hvor mye et sittende kommunestyre kan binde det neste. Ved stabile politiske forhold og/eller bred enighet kan en gjerne arbeide med tiltak etter neste valg, men en kan som regel ikke garantere noe.

Men *virkningene* av det kommunestyret gjør på sin vakt kan vare i hundre år eller mer, for eksempel hvis de vedtar bygging av nytt kommunehus. De må derfor *både* tenke langsiktig og fokusere på det de selv kan gjøre noe med.

4.2.6 Fremdeles målstyring – men knyttet til plan

En mulig kritikk mot bruk av de fem planspørsmålene er svekket målstyring. Modellen «politisk kontroll» (se kap. 3.2.2) skiller seg fra «styremodellen» ved at målstyringen ikke skjer via det administrative styringssystemet, men inngår i et mer politisk kontrollert styringssystem.

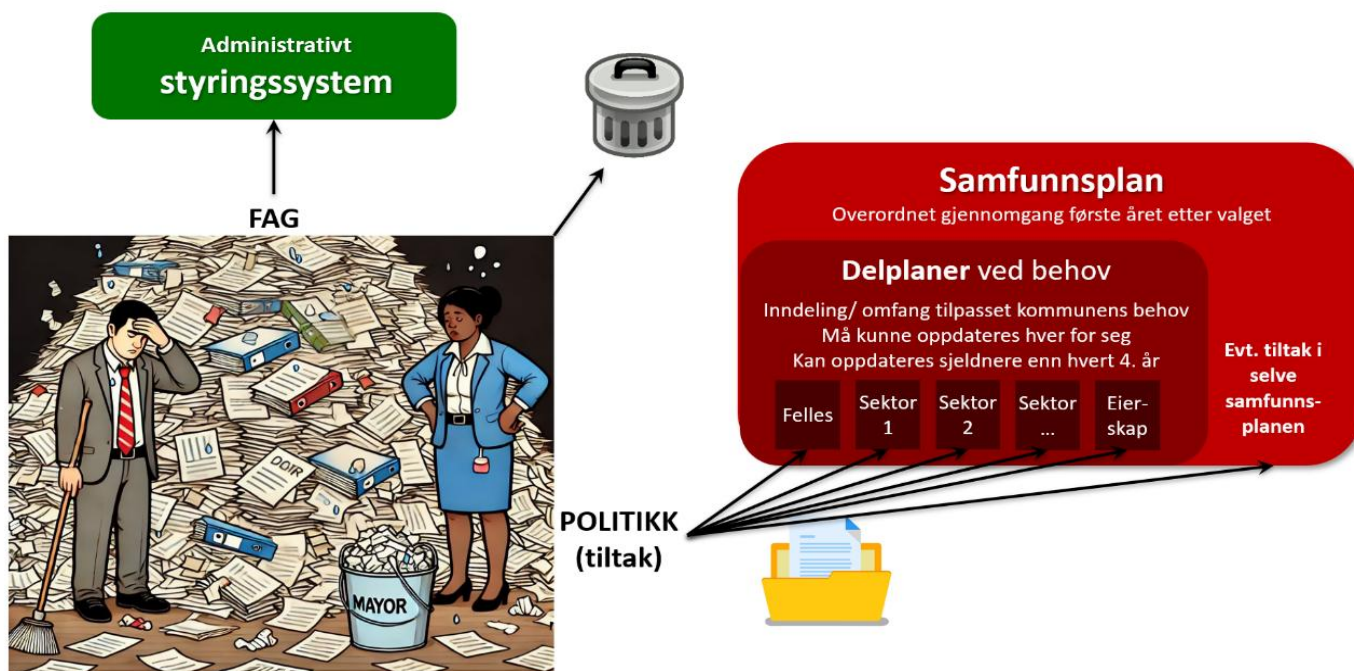
I begge tilfelle settes mål i plansammenheng, men med «politisk kontroll» koples mål til tiltak i den enkelte plan. Målstyring skjer nå ved at en vurderer hvordan samfunnsplanene er fulgt opp i handlingsplan/budsjett og med evaluering av gjennomførte tiltak. Hvis resultatene ikke blir som ønsket, kan en endre planene og/eller endre prioriteringene i handlingsplanen.

Hvis kommunedirektøren ønsker det, kan en internt i administrasjonen også utforme mål for administrative anliggender med tilhørende målstyring.

4.3 Planoppyrdding

I kapittel 3.1.9 tilrår vi en grundig opprydding i eksisterende planer. Foreslått prosess for å gjøre dette er skissert i Figur 9. Før en går i gang, bør en ha på plass et nytt system der tiltak knyttes til kapitler i selve samfunnsdelen og evt. delplaner (se kap. 4.1.1).

Først hentes mål og tiltak fra eldre planer som fortsatt gjelder. Det ryddes opp i motstrid og overlapping, og i planer som gir føringer for hverandre – gjerne med bruk av KI. Tiltak føres inn i tiltaksmalen (se kap. 4.1.4) og fordeles på de delplanene kommunen vil beholde. Tiltak knyttes til aktuelt kapittel i selve samfunnsdelen, også der det ikke er/blir egne delplaner.



Figur 9: Forslag til metode for rydding i eksisterende samfunnsplaner

Verdifullt innhold fra gamle planer bør tas vare på, selv om det ikke inneholder gjeldende politikk eller mål. Dette kan tas videre som del av det administrative styringssystemet, for eksempel i administrative styringsdokumenter, se kapittel 4.1.2. Uaktuelt innhold kastes – dvs. fjernes som gjeldende dokument og arkiveres i henhold til gjeldende regelverk.

Opprydningen kan for eksempel gjøres i to runder. En grovsortering kan gjøres i forkant av arbeidet med kunnskapsgrunnlag (se kap. 4.2.1). Full opprydning kan gjøres i løpet av første valgperiode der kommunen har tatt «Ny agenda» (med politisk kontroll) i bruk. I første omgang kan en «frede» nyere planer med bred politisk tilslutning og som ikke rulleres i denne valgperioden. Men også her bør tiltakene føres inn i malen.

4.3.1 Samme metode for nye innspill

Kommunen kan ikke forvente at konsulenter, folk som deltar i medvirkning mfl. sorterer fag og politikk. Langt mindre vil de vite hvilket kapittel i samfunnsplanen, eller hvilken delplan, tiltak skal knyttes til. Slike innspill kan sorteres etter samme metode som de gamle planene. Dette bør bl.a. være fast rutine ved mottak av ferdige konsulentrapporter. Det samme gjelder enkeltsaker som utløser tiltak og/eller administrativ oppfølging.

4.4 Folkevalgtopplæring

[Folkevalgtopplæringen](#) er populær, og må videreføres, inkludert basisprogrammet. Men det kan bli mer aktiv læring (mindre «skolebenk») og flere aktiviteter som også tiltrekker erfarne politikere, se kap. 3.1.14. I plansammenheng bør det også tilrettelegges for kommuner som velger «politisk kontroll»-varianten av «Ny agenda». Vi legger til grunn om lag samme volum som tidligere, dvs. til sammen ca. fire arbeidsdager med opplæring.



Vi foreslår en «hybrid» mellom «politiske verksteder» og folkevalgtopplæring knyttet opp mot kunnskapsgrunnlaget for samfunnsdelen. Øktene deles inn tilsvarende som kapitlene i samfunnsplanen. Det gis først en generell innføring i temaet, deretter deles politikerne i grupper der de diskuterer kunnskapsgrunnlaget (planspørsmål 1-3). Målet er å komme fram til en felles forståelse, evt. å synliggjøre ulike syn. Til slutt får deltakerne teste politikken til deres liste/ parti opp mot planspørsmål 4 og 5, men uten at det skal diskuteres/ konkluderes.

Innføring i økonomiplan/ budsjett gjøres som start på det politiske arbeidet med rullering av handlingsplanen (handlings- og økonomiplan) samme høst. Også her starter en med opplæring, før deltakerne ledes over på arbeid med de konkrete dokumentene.

På nyåret går en i gang med selve planarbeidet, dvs. å komme fram til svar på planspørsmål 4 og 5. Arbeidet kan her innledes med en kort repetisjon av hovedpunkter fra opplæringen høsten før. En mulighet er å dele politikerne inn i grupper basert på hvilket politisk utvalg de er tilknyttet, slik at de kan få opplæring tilknyttet de temaene de vil jobbe mest med.

Også arbeidet med delplaner seinere i valgperioden kan startes med en kort opplæringsseanse. En enkel repetisjon til alle (30 min.) kan også gjøres i forbindelse med første kommunestyremøte hver høst.

4.5 Årshjul

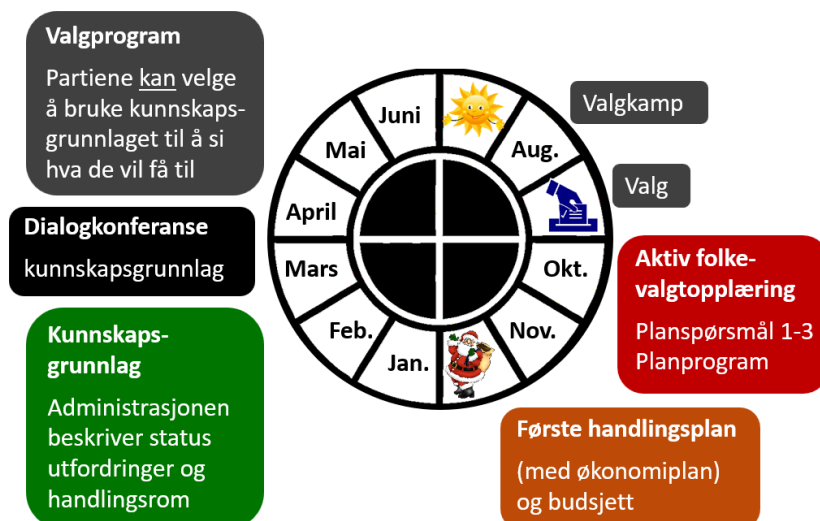
Vi vil her oppsummere forslag fra vårt arbeid og knytte dem til et årshjul for samfunnsplanleggingen. Framstillingen vil passe best for små og mellomstore kommuner med formannskapsmodell og som har valgt «politisk kontroll»-varianten av «Ny agenda», se kap. 3.2.2. Vi har tatt inn noen råd fra [KS FoU-rapport](#) om økonomiplan og budsjett (litt. B12, 2024).

Gjennomgangen knyttes til den fiktive «Planstad» kommune. Her er det tre politiske utvalg: Oppvekst/kultur, helse/omsorg og teknisk/arealplan. Administrasjonen er inndelt på samme måte. Samfunnsplanlegging, beredskap, miljø (inkl. klima), næring, økonomi, informasjon, og HR er plassert i kommunedirektøren sin stab. Formannskapet er politisk utvalg for funksjonene i stab. Avfall og IT-drift inngår i interkommunale samarbeid.

Planstad sin organisering er på ingen måte ment som noen ideell eller anbefalt løsning, og det er gjort mange forenklinger sammenliknet med en reell kommune. Det er likevel tilsiktet at Planstad velger noe uvante og kanskje litt gammeldagse navn på enheter, planer m.m. Korte, forståelige og litt upresise betegnelser er valgt fremfor lengre og presise med forkortelser.

Planstad har så langt ikke tatt i bruk «Ny agenda», og har en omfattende samfunnsdel som er 10 år gammel. Arealdelen ble vedtatt i forrige valgperiode etter en utmattende prosess. Det er om lag 20 planer for samfunns-tema vedtatt av kommunestyret. I tillegg finnes en del dokumenter og konsulentrapporter som er kalt plan, men som ikke er politisk vedtatt.

Valgår



Figur 10: Årshjul for samfunnsplanlegging i valgåret

Kunnskapsgrunnlag

Kommunedirektøren forankrer først den nye måten å jobbe med samfunnsdelen på i ledergruppa og politisk. Med bistand fra samfunnsplanlegger gir hun ansvarlige enheter i oppdrag å utarbeide følgende kunnskapsgrunnlag:

0 - Kommunen som helhet	1 - Oppvekst og kultur	2 - Helse og omsorg	3 - Teknisk og arealplan
Sektorovergripende tema:	1.1 - Barnehage	2.1 - Folkehelse	3.1 – Bygg og eiendom
0.1 - Beredskap	1.2 - Skole	2.2 - Helsetjeneste	3.2 - Veg og uteanlegg
0.2 - Miljø og energi	1.3 - Idrett og friluftsliv	2.3 - Omsorg	3.3 - Vann og avløp
0.3 - Næring	1.4 - Kultur og fritid	2.4 - Inkludering	3.4 - Kart, arealplan og byggesak
0.4 - Eierstyring og samarbeid			

Figur 11: Planstad kommune: Inndeling av kunnskapsgrunnlag og samfunnsdel

Hvert av disse skal samtidig omfatte kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, og besvare de tre første planspørsmålene:

1. Hvordan er det i dag?
2. Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?
3. Hva KAN vi gjøre?

Hvert «kunnskapsark» skal få plass på en A4-side og ha maks 500 ord. Dokumentet blir da (ved utskrift) på 20 sider pluss vedlegg med liste over gjeldende planer (med nettlénke) og hvilke områder de berører. Flere enheter har sterke ønsker om flere kunnskapsark og om å få skrive mer. Men kommunedirektøren viser ingen nåde, volumet skal holdes nede! Men det blir lagt inn lenker til mer informasjon for dem som ønsker fordypning.

Dialogkonferanse

Kunnskapsgrunnlaget gjennomgås på en dialogkonferanse, helst før påske. Fylkeskommunen deltar og har innlegg. Dette er en årlig konferanse som også brukes i forbindelse med økonomiplan/ budsjett (se [litt. B12](#)). Siden konferansen også strømmes kan bl.a. alle som står på valglistene følge med.

Valgprogram

I Planstad kommune stiller A-lista, B-lista og C-lista til valg. Før valget har A-lista reint flertall. Alle de tre listene (partiene) velger å benytte kunnskapsgrunnlaget til å utarbeide valgprogram som beskriver hva de vil få til og hva de vil gjøre. Dermed tilbys velgerne sammenlignbare programmer.

Valgkamp og valg

En koalisjon av B-lista og C-lista vinner valget og får ordfører og varaordførere. B-lista har bl.a. gått til valg på å hindre utenforskap og sikre næringsutvikling, mens C-lista bl.a. har flagget satsing på utkantene i kommunen.

Aktiv folkevalgtopplæring

Planstad kommune bruker tilbudene i [KS Folkevalgtprogram](#) og følger basisprogrammet. Temadagene benyttes til samfunnsplan og fordeles på tre arbeidsdager der det i tillegg arbeides med selve planen. Arbeidet organiseres som beskrevet i kapittel 4.4. At kunnskapsgrunnlaget allerede er kjent fra dialogkonferanse og valgprogrammene gjør arbeidet lettere. Nå får også partiene kort presentere sine viktigste saker på området, men uten debatt.

Første arbeidsdag holdes *før* kommunestyret behandler handlingsplan (inkl. økonomiplan) i november. Her behandles status, utfordringer og handlingsrom for kommunen samlet sett. Etter lunsj gis innføring i økonomiplan og budsjett med praktiske øvelser knyttet til kommunens egne data.

Andre arbeidsdag holdes tidlig i desember. Første halvdel omfatter sektorovergripende tema, mens oppvekst og kultur behandles etter julelunsjen.

Tredje arbeidsdag på nyåret behandler helse og omsorg før lunsj. Teknisk etat sitt arbeidsområde tas deretter. Det gis til slutt en innføring i arealplan, men uten at planinnholdet tas opp til diskusjon.

Etter møtene skrives forslag til svar på planspørsmål 1-3 i samfunnsplanen, dette kan avvike fra administrasjonens kunnskapsgrunnlag, se kap. 4.2.2.

Første handlingsplan

Handlingsplanen behandles i kommunestyrets møte i november og inkluderer økonomiplan etter kommuneloven. Samtidig vedtas budsjett. Alle er innforstått med at det nye kommunestyret ikke rekker å sette sitt preg på resultatet, men må nøye seg med noen justeringer.

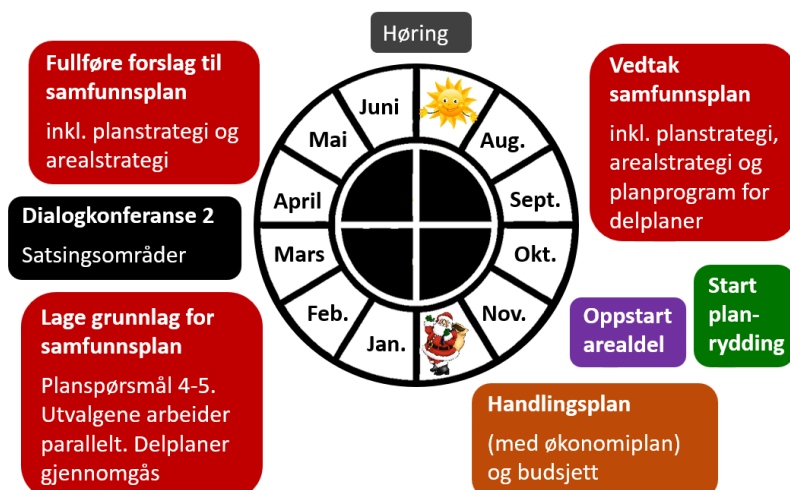
Lage grunnlag for samfunnsplan

Utover vinteren arbeides det med de to siste planspørsmålene:

4. Hva vil vi få til?
5. Hvordan gjør vi det?

Det stresses ikke med formulering av mål eller skillet mellom mål og tiltak. Politikerne får snakke fritt om hva de vil få til, men utfordres tydelig på *hvorfor* de vil gjøre ting. Kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon diskuteres samtidig.

Året etter valg



Figur 12: Årshjul for samfunnsplanlegging i året etter kommunevalg

Formannskapet jobber med kommunen som helhet, sektorovergripende tema og grunnlag for arealstrategi. Utvalgene arbeider parallelt med sine saksfelt, slik at hele kommunestyret blir engasjert.

Arbeidet gjøres i to omganger. Først holdes et politisk verksted (samskapende fase). Administrasjonen lager så forslag, med innspill fra en mindre redaksjonskomite blant politikerne. Dette behandles politisk i neste møte. Tiltak formuleres bare som overskrifter sammen med hva en vil få til (mål), i denne omgang benyttes ikke tiltaksmalen (se kap. 4.1.4).

En gjennomgår også eksisterende samfunnsplaner på området, og diskuterer evt. utarbeiding av nye, oppdatering og sletting. Test av planbehov knyttes også opp mot svar på planspørsmålene. Det kan være planbehov hvis

1. dagens situasjon ikke er tilfredsstillende
2. vi kan gå glipp av verdifulle muligheter eller møte uakseptable utfordringer hvis vi ikke gjør noe nytt
3. kommunen har handlingsrom for å gjøre noe
4. vi ønsker å gjøre (noe av) det som er mulig
5. det kan finnes aktuelle løsninger med akseptable kostnader og konsekvenser

Dialogkonferanse 2

På vårens dialogkonferanse får hele kommunestyret presentert og diskuterer forslag til kommunal innsats basert på arbeidet i utvalgene. De blir også introdusert til arealstrategi basert på formannskapets forslag. Dialogkonferansen strømmes, med mulighet for skriftlige innspill i ettertid.

Forslag til samfunnsplan

I god tid før sommeren utarbeides og behandles forslag til samfunnsplan (kommuneplanens samfunnsdel). Dokumentet inkluderer både planstrategi og arealstrategi.

Formannskapet og teknisk tar en ekstra runde med arealstrategi etter fullført dialogkonferanse, slik at innspill fra andre sektorer med virkning for arealbruk kan tas hensyn til.

Siden det er første gang Planstad arbeider på denne måten, gjør de en foreløpig vurdering av hvilke faste delplaner de vil ha, og hvilke som skal utarbeides i denne valgperioden. For de øvrige planområdene får administrasjonen i oppgave å føre gjeldende tiltak inn i tiltaksmalen. I Planstad blir resultatet tolv faste planer, de som er gulmerket utarbeides denne valgperioden:

Sektorovergripende	Oppvekst og kultur	Helse og omsorg	Teknisk og arealplan
- Beredskapsplan	- Barnehage- og skoleplan	- Folkehelseplan	- Bygg- og eiendomsplan
- Miljø og energiplan	- Idretts og friluftslivsplan	- Helse- og omsorgsplan	- Veg- og uteanleggsplan
- Næringsplan	- Kultur- og fritidsplan	- Inkluderingsplan	- Vann og avløpsplan

Både kommunale enheter og noen politikere presser på for å få flere planer på områdene som er viktigst for dem, blant annet en egen bibliotekplan. Men hensynet enkel og oversiktlig planlegging vinner fram, og bibliotek blir i Planstad del av kultur- og fritidsplanen.

Kommunen får tilskudd til å utarbeide bestemte typer planer. Noen typer planer er også vilkår for å få tilskudd fra stat og fylke. I Planstad løser en dette ved å la slike planer *inngå* i en av de faste planene. For eksempel vil «sti- og løypeplan» etter hvert inngå i idretts- og friluftslivsplanen.

Kommunen velger også noen tverrsektorielle innsatsområder for valgperioden. Her utarbeides delplaner som prosjekt, dvs. uten at planen gjøres permanent (se kapittel 4.1.3.). Etter planvedtak lastes tiltak over i de faste planene. Planstad vil utarbeide tre prosjektplaner i valgperioden:

- **Klimatilpasning:** Kommunen ønsker ikke en fast plan, men en gjennomgang der tiltak fordeles på sektorene. Store behov ble avdekket i arbeidet med beredskapsplan som nylig ble vedtatt. Ansvar legges til formannskap og kommunedirektørens stab.
- **Områdesatsing:** Planvik, tre kilometer utenfor kommunesenteret, har utfordringer i ungdomsmiljø, med utenforskap m.m. Hjørnesteinsbedriften Planvik fabrikker ble nylig nedlagt, mange har flyttet og stedet forfaller. Helhetlig gjennomgang skal inkludere skole, kultur, helse, jobbskaping og oppgradering av det fysiske miljøet. Helse og omsorgsutvalg /-etat koordinerer. Ungdomsråd og lokale organisasjoner involveres.
- **Areal- og lokalsamfunnsplan for Planøy:** Barnehage, skole og butikk er her stadig nedleggingstruet. Det er satsinger på gang innen reiseliv og havbruk, men det forutsetter nye arealer (næring og bolig), nytt vannverk og sosiale møteplasser som fremmer bolyst. Delplanen skal både omfatte areal og samfunn. Ansvar legges til formannskap og kommunedirektørens stab, mens teknisk står for kommunedelplanen for areal. Bygdeutvalget deltar.

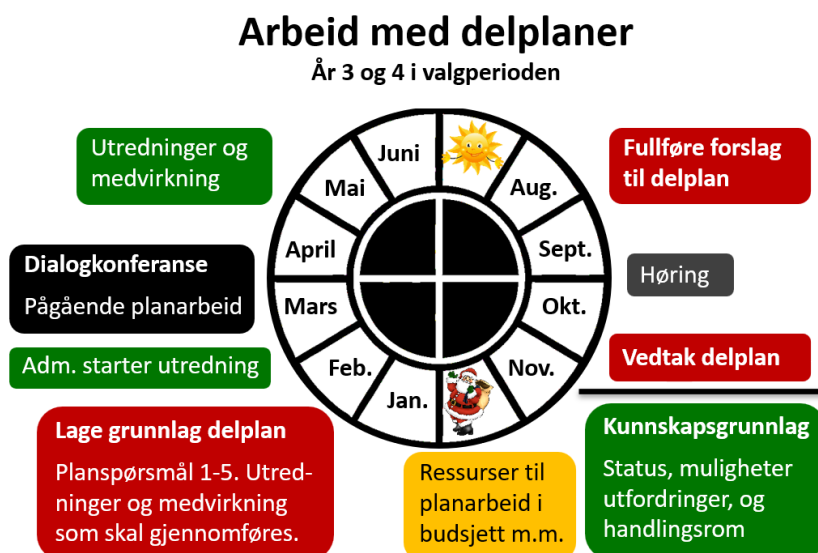
Høring og vedtak av samfunnsplan med planstrategi

Høringsperioden går over sommeren, så det settes av ekstra lang tid. Høringsseminar og behandling i rådsorganene skjer før ferien. Endelig samfunnsplan med planstrategi vedtas av kommunestyret i september. Parallelt med samfunnsplanen utarbeides og vedtas planprogram for delplanene som skal utarbeides resten av valgperioden.

Delplaner for samfunnstema

Etter at samfunnsdelen er vedtatt, starter arbeidet med delplanene som skal utarbeides/ oppdateres. Planstad kommune har valgt å gjøre dette arbeidet i to omganger. De setter av ett år til hver plan og arbeider med flere delplaner parallelt. Det legges vekt på best mulig fordeling av belastning på politiske utvalg og administrasjon.

Skisse til årshjul for arbeid med delplanene er vist i Figur 13.



Figur 13: Årshjul for arbeid med delplaner, to runder

Gangen i arbeidet ligner selve samfunnsdelen, med enklere prosess og mer tid til utredning og medvirkning. Utredningsbehovet blir som regel større når konkrete tiltak skal utformes, noen ganger trengs konsulenthjelp. Det kan bli enklere å lykkes med medvirkning når planleggingen er konsentrert om bestemte tema og/eller geografiske områder, se kapittel 3.1.8.

Administrasjonen lager kunnskapsgrunnlag før jul med svar på planspørsmål 1-3 – først for saksfeltet samlet, deretter for delområder, se Figur 7, side 64. Samtidig blir ressurser til utredning avklart på denne tida, penger til konsulentkjøp i budsjett og administrative ressurser i virksomhetsplan.

Arbeid i utvalget som er tillagt ansvar for planen starter på nyåret, først med politisk verksted (samskapende fase). Administrasjonen lager så forslag med hjelp fra en mindre redaksjonskomite blant politikerne. Her beskrives hva en vil oppnå (mål), tiltak, utredninger og medvirkning. Dette behandles politisk i neste møte. Utredninger og medvirkning gjennomføres fram mot sommeren.

På vårens dialogkonferanse presenteres og diskuteres arbeidet med alle delplanene som det nå arbeides med parallelt. Dermed blir hele kommunestyret orientert, og medlemmene får mulighet til å gi innspill «på tvers». Dialogkonferansen strømmes, slik at aktuelle deltakere i forestående medvirkning kan forberede seg. Det gis også mulighet for skriftlige innspill.

Like over sommeren utarbeider administrasjonen tiltaksark og fullfører planutkast som behandles politisk og sendes på høring. Vedtak av delplanene gjøres fram mot jul.

I tillegg til selve samfunnsplanen skal Planstad kommune i denne valgperioden utarbeide åtte delplaner og oppdatere arealdelen. Det skal også ryddes i resterende planer. Oppsummert gir det følgende fordeling av arbeidet:

	Sektorovergripende	Oppvekst og kultur	Helse og omsorg	Teknisk og arealplan	Alle
År 1-2	- Samfunnsplan	Utvalg/ adm. arbeider med «sine» kapitler	Utvalg/ adm. arbeider med «sine» kapitler	Utvalg/ adm. arbeider med «sine» kapitler	
År 3	- Lokalsamfunnsplan Planøy	- Barnehage- og skoleplan	- Inkluderingsplan	Arealdel, separat delplan for Planøy	Rydder i øvrige planer. Lage tiltaksark og ivareta øvrig med verdi i adm. styringssystem
År 4	- Næringsplan - Klimatilpasning	- Kultur- og fritidsplan	- Områdesatsing Planvik	Veg- og utdriftsplan	

Kommuneplanens arealdel

I Planstad har de lært på den harde måten hva som kan skje hvis arealdelen oppdateres for sjelden. Arbeidet ble nesten uoverkommelig da de først kom i gang. I mangel av overordnede føringer ble også arbeidet med reguleringsplaner stadig mer krevende dess lenger en ventet med å oppdatere arealdelen. Fra nå av rulleres arealdelen alltid tredje år i valgperioden. Arbeidet baseres på arealstrategien i samfunnsplanen.

For Planøy har en valgt å lage en separat kommunedelplan (areal), slik at arbeid, høring m.m. kan koordineres med delplanen for samfunn.

Planopprydding og enkeltsaker

Kapittel 4.3 beskriver metode for planopprydding, inkludert håndtering av motstridende og overlappende mål og tiltak. I Planstad har de selv sagt lært seg hvordan de kan bruke KI i dette arbeidet. Opprydding iverksettes nå for temaområdene der det ikke utarbeides nye delplaner denne valgperioden. For øvrig gjøres oppryddingen som del av planarbeidet. Hver sektor må stå for opprydding på sine områder. Tiltaksmalen benyttes, og tiltak lastes fortløpende opp i kommunes database, slik at de kan vurderes for handlingsplan. Det samme gjøres i enkeltsaker (uten plan) som resulterer i nye tiltak.

Handlingsplan (inkl. økonomiplan)

Prioritering inn mot handlingsplan (inkl. økonomiplan) og budsjett gjennomføres som beskrevet i kapittel 4.1.4. I Planstad spiller kommunens database med tiltaksbeskrivelser her en hovedrolle. Men de første årene etter at Planstad tar i bruk «Ny agenda» (politisk styring) vil tiltaksdatabasen ikke være komplett. Det er da viktig at de ansvarlige for handlingsplanarbeidet er oppmerksom på vedtatte tiltak som ikke ennå har fått sine tiltaksark. Tiltaksark utarbeides uansett dersom tiltaket kommer inn i handlingsplanen.

Planstad har valgt å følge oppfordringene knyttet til økonomiplan og budsjett i [KS FoU-rapporten fra 2024](#) (litt. B12). Men det gjøres noen tilpasninger, basert på planfaglige behov. Handlingsplanen omfatter nå handlingsdel til kommuneplanen og økonomiplan etter kommuneloven.

Hvert år utarbeides og høres en oppdatert planstrategi sammen med handlingsplanen. Justeringen kobles til ressursene som parallelt gjøres tilgjengelig i handlingsplan og årsbudsjett, både penger til tjenestekjøp og rom for administrativ planinnsats. Også oppdaterte eller nye planprogram kan ved behov utarbeides og høres sammen med handlingsplan.

Siden Planstad alltid hører planprogram og planstrategi sammen med samfunnsplanen eller handlingsplan sparer de mye arbeid. Ressursene brukes i stedet til operativ planlegging. Statsforvalteren har rynket litt på nesen over dette, men innser antakelig at kommunen i gavnet oppfyller kravene.

Endret planinnsats ved behov

Samfunnsplanleggingen må selvsagt kunne tilpasses ved hendelser eller endringer med store virkninger for kommunens arbeid.

Denne valgperioden opplever Planstad kommune en alvorlig hendelse på høsten i år 3. En stor skadeflom rammer bygda Plandal, og elva tar med seg flere boliger, skolen og mye infrastruktur. NVE legger ned byggeforbud i store deler av bygda. Teknisk får mer enn nok å henge fingrene i, og rulling av veg- og utedriftsplan blir utsatt. Det er også behov for en bredere gjennomgang av framtida for bygda, der skolen med knapt flertall unngikk nedlegging i den nylig vedtatte barnehage- og skoleplanen. Arbeidet med plan for klimatilpasning justeres for å følge opp læringspunkter fra Plandal.

4.6 Videre arbeid

Basert på vårt arbeid kan vi gi en tydelig anbefaling om bruk av hovedprinsippene i «Ny agenda» i kommuner som ønsker det. Denne måten å drive samfunnsplanlegging på er innovativ, veloverveid og framtidsrettet. Noe av det som tilrådes kan uten videre følges i de fleste kommuner.

Slik vi ser det er «Ny agenda» fremdeles primært en inspirasjonskilde, ikke en helhetlig tilnærming. Tilbakemeldingene vi har fått tyder på at løsningen ikke er tilstrekkelig utprøvd og selvforklarende til at den kan anbefales for kommuner som ikke er villige til å gjøre en god del utviklingsarbeid selv. Hvis flere skal delta, trengs det antakelig betydelig prosessbistand.

Tilnærmingene vi i kapittel 3.2.2 har kalt «politisk kontroll» og «styremodelle» har avgjørende betydning for hvordan «Ny Agenda» kan og bør realiseres i samfunnsplanarbeidet. Noen av kommunene vi har møtt har en utpreget «styremodell», andre praktiserer noe som likner mer på «politisk kontroll». Om og eventuelt hvordan, Framsikt brukes har her stor betydning.

Manglende bevissthet om sammenheng med styringsmodell kan bli en hemsko for videre utvikling og bruk av «Ny agenda». Begge tilnærmingene har sine tilhengere og vi ser det hverken som realistisk eller hensiktsmessig

at alle kommuner skal lande på enten den ene eller den andre. Videre utvikling av «Ny agenda» bør derfor tilpasses begge alternativene.

Vi opplever at tilbakemeldingene vi har fått i sum heller i retning av «politisk kontroll»-varianten av «Ny agenda». Rådene vi gir i rapporten her vil nok også være mest nyttige for kommuner som velger denne retningen. Våre anbefalinger må sees på som «versjon 1.0», og vi må ta tydelig forbehold om at feil, misforståelser og mangler kan forekomme.

Vi ville gjerne ha anbefalt «full utrulling» av «Ny agenda» fram mot kommunevalget i 2027. Men etter vårt syn har vi ikke en helhetlig løsning som er tilstrekkelig ferdig til å rulles ut. Det blir fremdeles snakk om anbefalinger og inspirasjon som kommunene selv må ta tak i. Styrket prosessbistand in er uansett sterkt tilrådd. Aktuelle arbeidsverktøy kan også tilpasses, og det kan evt. utvikles nye.

Ny veileder fra Kommunal og distriktsdepartementet (KDD) om kommuneplanens samfunnsdel var ikke klar da denne FoU-rapporten ble oversendt til KS. Vi må derfor ta forbehold om mulig motstrid. Uansett dekker de to dokumentene ulike formål og antas først og fremst å utfylle hverandre.

Selv om ingen ting så langt er bestemt, er det ikke usannsynlig at det vil komme en større oppdatering av plan- og bygningsloven som også vil innebære nye bestemmelser knyttet til samfunnsplanleggingen. Men vi ser det som mindre sannsynlig at revidert lov trer i kraft innen høsten 2027. Muligheten for lovendring gjør det krevende å gi anbefalinger til kommunene. I første omgang tilrår vi en avklaring opp mot KDD, slik at usikkerhet knyttet til kommende rammevilkår for samfunnsplanleggingen kan reduseres.

Dernest anbefaler vi en mer systematisk utprøving av «Ny agenda», gjerne for begge variantene (politisk kontroll og styremodell). Det kan også sees nærmere på å utvikle en variant av «Ny agenda» tilpasset kommuner som har valgt parlamentarisme i stedet for formannskapsmodell. Utprøving bør gjøres i et representativt utvalg av kommuner, helst med følgeevaluering. Dette vil være et stort arbeid der det vil være naturlig at flere enn KS bidrar.

På kort sikt anbefaler vi først og fremst styrket innsats knyttet til [folkevalgt-programmet](#) inn mot valget i 2027. Her vil også kommende KS FoU-prosjekt om regional veiledning gi viktige bidrag. Vi tilrår økt vektlegging av aktiv læring, og et eget opplegg for kommuner som velger «politisk kontroll». I god tid før valget bør kommunene bevisstgjøres på hvilken styringsmodell de praktiserer, og hvilke konsekvenser det vil ha for samfunnsplanarbeidet.

Innen rammene av dette oppdraget har vi ikke kunnet følge opp all informasjon og erfaringer som ble hentet inn fra kommuner og fylkeskommuner, se kapittel 3.5. Her vil vi særlig nevne arealstrategi og verktøyet Framsikt. Materialet må gjerne benyttes i andre sammenhenger.

Ordliste

Her forklares begreper, forkortelser m.m. som er benyttet i rapporten, i noen tilfeller med nettlenger til nærmere informasjon. Noen lenker vil etter hvert bli utdaterte. Se også departementets [ordlister for planlegging](#) med oversettelser mellom bokmål, nynorsk og engelsk.

ADV	Arealdataverktøy for samordnet areal og transportplanlegging , der forventet trafikk og utslipp tallfestes basert på aktuelle planer
Arealregnskap	Anbefalt som del av kommuneplanarbeidet . Kan bl.a. omfatte utbyggingspotensial i gjeldende arealplaner og egenskaper (miljø mm) ved arealer som vurderes eller foreslås omdisponert til utbyggingsformål. Grunnlag for å unngå tap/ nedbygging av særlig verdifulle arealer samtidig som kommunen dekker arealbehov knyttet til bl.a. bolig, infrastruktur og kommunale tjenester som skole/helse.
Arealstrategi	Langsiktig og overordnet strategi med kommunens overordnede prinsipper for framtidig arealutvikling . Kan inngå i kommuneplanens samfunnsdel og danne grunnlag for kommuneplanens arealdel.
Arbeidsverktøy	Her: Praktisk hjelp til fagfolk og andre som deltar i planarbeidet. Fagnettverk kan inngå i eller være knyttet til arbeidsverktøy. Kombinasjon med styringsverktøy (se nedenfor) kan forekomme.
ATP	Areal- og transportplanlegging , noen ganger brukes SATP som indikerer <i>samordnet</i> areal- og transportplanlegging. Se også SPR.
Balansert målstyring	I kommunal sammenheng: Både er et styrings- og rapporteringssystem og en metodikk for organisasjonslæring og forbedring . Basert på systematiske målinger og oppfølginger av resultater, der iverksetting og drift skjer ved dialog mellom ledelse, ansatte og brukere. Videreutviklet til «helhetlig virksomhetsstyring» i kommunene.
Besøksintensive virksomheter og steder:	Lokasjoner som besøkes av mange som ikke er ansatt med oppmøtested på adressen. Virksomhet er ikke besøksintensiv når ansatte og evt. elever/studenter foretar de fleste reisene dit.
Borgerpanel, borgerråd:	Representativt utvalg av befolkningen som samles for å gi innspill til politiske saker, tilføre kunnskap og gi råd. Supplement til de demokratiske valgte organene for å styrke representativitet, se litt. B
Byvekstavtale	Virkemiddel/ avtaler mellom staten og storbyområdene med nullvekst for persontransport med bil som overordnet mål.
EVAPLAN	Evalueringsplan- og bygningsloven

FKP	Forum for Kommunal Planlegging . Nettverksorganisasjon for fagutvikling tilknyttet KS. Basert på personlig medlemskap
Folkevalgtopplæring	Tilbud til folkevalgte i kommuner og fylker, se KS' Folkevalgtprogram
Formannskapsmodell	Formannskap valgt av kommunestyret, forbereder saker til kommunestyret og gjennomføre vedtak. Se sammenligning parlamentarisme .
Framsikt	Skybasert verktøy for planlegging, virksomhetsstyring m.m.
GIS	Geografiske informasjonssystemer . Programvare for innsamling, organisering, lagring, analyse og presentasjon av stedfestet informasjon
Handlingsdel	Del av kommuneplanen (pbl § 11-1) som angir hvordan planen skal følges opp, og som skal revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.
HØP	Handlings- og økonomiplan. Handlingsdel til kommuneplanen etter plan og bygningsloven, slått sammen med økonomiplanen etter kommuneloven.
IKS	Interkommunalt selskap organisert etter IKS-loven
Karbonrike arealer	Arealer med store karbonlagre , særlig myr og høybonitet skog
KDD	Kommunal- og distriktsdepartementet
Klimabudsjett	Separat budsjettering av klimagassutslipp i handlingsdelen til samsfunnsplaner og/eller i kommunens økonomiplan.
Kommunesektoren	Kommuner og fylkeskommuner, samt deres selskaper, interkommunalt samarbeid m.m.
KOSTRA	Kommune-stat-rapportering . Database (SSB) med tjeneste- og regnskapsdata fra kommunesektoren, basert på årlig rapportering.
KPA	Kommuneplanens arealdel
KS	Kommunesektorens interesseorganisasjon
KU	Konsekvensutredning
KVU	Konseptvalgutredning . Her: Statlig utredning på strategisk nivå som viser alternative måter («konsepter») å løse et behov på. KVU blir kvalitetssikret av eksterne konsulenter (KS1).
Nasjonale forventninger	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging
New Public Management:	Prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig virksomhet som har markedet som forbilde .
Nullvekstmålet	Vedtatt i Stortinget : I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at vekten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.
NTP	Nasjonal transportplan

Panda	Verktøy og fagnettverk for regional analyse . Brukes til regionale analyser og framskrivinger; særlig innenfor demografi og befolkning, næringsliv, omstillings- og konsekvensanalyser.
Parlamentarisme	Kommuneråd/ byråd, valgt av kommunestyret, leder kommunen og kan avsettes ved mistillit. Parlamentarisk styreform etter kommune-lovens kapittel 10 . Se sammenligning formannskapsmodell .
pbl	Plan- og bygningsloven (Lov om planlegging og byggesaksbehandling)
ROS	Risiko- og sårbarhetsanalyse . Inkluderer helhetlig ROS i kommunen , ROS i arealplan og fagspesifikk ROS, for eksempel vannforsyning . Se også veiledning fra KS .
Rullering	Utarbeiding og vedtak av en plan som erstatter en tidligere. Dette kan spenne fra mindre justeringer til helt nytt dokument.
Rådsorganene	Ungdomsråd, eldreråd, bydels- eller byggeråd eller andre formaliserte organ som gir innspill/råd til kommunens arbeid.
Samskaping	At offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre . Benyttes også om forholdet mellom politikere og administrasjon. Hentet fra markedsteori, der « co-creation » innebærer at kunder deltar aktivt i verdiskapningsprosessen
SPR	Statlige planretningslinjer for planlegging etter pbl. inkludert arealbruk/ mobilitet (2024) og klima/energi (2024).
SSB	Statistisk sentralbyrå
Styringsverktøy	Bruk av juridiske, økonomiske, organisatoriske, eller pedagogiske virkemidler inkludert planlegging for å oppnå styring
Temaplan	Uformelt begrep som ofte benyttes om kommunale planer for avgrensede tema eller virksomhetsområder. Dette <i>kan</i> inkludere formelle kommunedelplaner etter pbl §11-2 , men bruk av ordet temaplan kan også indikere at planen ikke er utarbeidet/ vedtatt etter pbl.
Økonomiplan	Fireårig plan for kommuner og fylkeskommuner , jf. krav i kommune-loven – se veiledning . Rulleres årlig, sammen med budsjett. Økonomiplanen inngår i- eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel .

Referanser

Kilder/litteratur er nummerert, og henvisninger fra teksten gjøres med nummer i parentes (litt. A1), (litt. B2) osv. Det er i noen tilfelle lagt inn lenker til nettpublisert materiale, men disse kan etter hvert bli utdatert.

Referanser som starter med A, omfatter nasjonalt regelverk og føringer (styringsverktøy) samt veiledning og andre redskap for aktuelt arbeid (arbeidsverktøy). Referanser som starter med B, omfatter fagrapporter m.m. Referanser til planeksempler mm starter med C.

- A1 [Plan- og bygningsloven](#) (pbl) 2008, plandelen. [Lovkommentar](#) (2022) og departementets [veiledning](#) (planlegging.no). [Forarbeider](#).
- A2 [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging](#) (2023)
- A3 Statlige planretningslinjer for [arealbruk og mobilitet](#) (2024)
- A4 Statlige planretningslinjer for [klima og energi](#) (2024)
- A5 KDD-veileder: [Kommuneplanprosessen](#) (2012, revideres i 2025)
- A6 KDD-veileder: [Kommunal planstrategi](#) (2024)
- A7 KDD-veileder: [Regional planstrategi](#) (2012)
- A8 KDD-veileder: [Kommuneplanens arealdel](#) (2022)
- A9 KDD-veileder: [Arealregnskap i kommuneplan](#) (2023)
- A10 KDD-veileder: [Regionalt-planforum](#) – organisering og gjennomføring (2020)
- A11 KDD-veileder: [Medvirkning i planlegging](#) (2014). Veilederen gammel og innholdet kan være foreldet, se heller KDD [fagtema medvirkning](#).
- A12 KDD-veileder: [Barn og unge i plan og byggesak](#) (2021)
- A13 [Byveksttaler og tilskudd til byområder](#), (sist revidert 2024)
- A14 [Framtidens byer 2008-14](#) – et samarbeidsprogram mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i (flere departementer). [Hovedrapport](#).
- A15 Statens vegvesen, håndbok V712, oppdatert 2021: [Konsekvensanalyser](#)
- A16 [Gnist-programmet](#) (Distriktssenteret)
- A17 [Organisasjonsdatabasen](#) (nettsted NIBR for KDD) – hvordan fylker og kommuner organiserer seg politisk og administrativt, i tjenesteproduksjonen, i møte med lokalbefolkningen og som demokratiske institusjoner – se [artikkel om resultatene fra 2024](#) og [rapport for 2024](#)

- A18 [KOMPLETT](#) - Kommunenes planverktøy for klima- og energiplan – med faglig innhold utviklet av Civitas, på oppdrag fra KS
- A19 [Arealdataverktøyet](#) – beregner hvordan forventet trafikk og utslipp påvirkes av eksisterende og planlagt arealbruk. Faglig innhold utviklet av Civitas på oppdrag fra KS, KDD og Veg-/ Jernbane-/ Miljødirektoratet.
- A20 [Lov om kommuner og fylkeskommuner](#) (kommuneloven)
- A21 KDD-veileder: [Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner](#)
- A22 [Utredningsinstruksen](#) (sist revidert 2024). grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, f.eks. reformer, regelendringer og investeringer.
- A23 NOU 2023:9 (Kommunal- og distriktsdepartementet): [Generalistkommunesystemet](#). *Likt ansvar – ulike utfordringer.*
- A24 [Framsikt](#). Skybasert verktøy for planlegging og virksomhetsstyring
- A25: Kommunal- og regionaldepartementet, rundskriv H-2130, 2002: Resultat og dialog – [Balansert målstyring \(BMS\) i kommunal sektor](#).
- A26 Distriktsenteret: [Enkelplanlegging.no](#). Veiledning i kommuneplanlegging for små kommuner, inkludert minimumskrav. Innspill til arbeidsmåter, kunnskapskilder og støttespillere.
- A27: KS og Enova: Komplett – [www.klimaogenergiplan.no](#). Nettverktøy for klima og energiplan som også er benyttet til andre typer kommunedelplaner for samfunnstema som følger plan- og bygningsloven.

Fagrapporter m.m:

- B1 Asplan Viak for KS-FoU 2022: [Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel](#) – kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy. Sluttrapport. Se også [Asplan Viak sin presentasjon](#).
- B2 Asplan Viak, NIBR og Nordlandsforskning for KS-FoU 2023: [Fylkeskommunen som planfaglig veileder - samarbeid om velfungerende kommunale plansystem](#) – anbefalinger.
- B3 Asplan Viak for KS-FoU 2017: [Effektivisering av kommunal planlegging](#) – sluttrapport
- B4 Oxford Research for KDD 2021: [Kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen i kommuneplanen](#). Enklere kartlegging i 86 mellomstore kommuner og kvalitativ analyse for Alta, Rana, Ringsaker, Øygarden, Notodden og Lyngdal
- B5 Halogen og Rambøll for KS-FoU 2023: Kommunesektoren mot 2050: Fremtidshistorier for politiske veivalg. [Dokumentasjon av prosjektet, sluttleveranse](#). [Oppsummering](#) til arbeidsgruppen for grunnlagsdokumentet for kommunestyre- og fylkestingsperioden 2024-27

- B6 Asplan Viak for KS, 2024: [Samspill mellom folkevalgte og administrasjon i strategiske planprosesser](#) – Inspirasjons- og diskusjonsnotat
- B7 Agenda Kaupang og Asplan Viak for KS-FoU og Program for storbyrettet forskning 2022: [Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser](#). Deltakende byer: Stavanger, Bærum, Bergen, Oslo, Trondheim, Tromsø, Kristiansand og Drammen
- B8 Sandkjær Hanssen og Aarsæther (red.) 2018: Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Universitetsforlaget. Inngår i evaluering av plan- og bygningsloven ([EVAPLAN](#)).
- B9 Asplan Viak for KS 2016: [Rollen som regional planmyndighet og planfaglig veileder i framtidens regioner](#).
- B10 BREV fra KS til KDD 03.06.2024: Lovendringsbehov for samfunnsplanleggingen
- B11 Artikler i [PLAN](#) - tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling, nr 2 og 3 2024:
- a) Karoline Jacobsen Kvalvik, NORCE: Kjære politiker – kva må eg gjere for å verte meir sexy? – hjertesukk fra samfunnsplanlegger
 - b) Gro Sandkjær Hanssen (NIBR), Erik Plathe (Asplan Viak) og Henning Berby (KS): Politiske verksted som modell for bedre samspill mellom fag og politikk i strategisk planlegging. Slik kan det gjøres.
 - c) Hege Hofstad og Trond Vedeld: Hva skjer i møtet mellom konvensjonelle og samskapende styringsformer? Resultater fra FoU-arbeid: «Co-creation: Expectations, Challenges and Coping Strategies in Norwegian Local Governments»
- B12 Telemarksforskning (rapport 887) for KS-FoU 2024: [«Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater»](#) – Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser
- B13 Norce-rapport nr. 9-2024 for KDD, 2024: [Evaluerings av lokaldemokrati-tiltak i foregangskommuner](#) – «mellomvalgs-deltakelse» i Bergen, Bodø, Lørenskog, Gjøvik, Sunnfjord, Suldal og Vadsø.
- B14 KS: [Temaside om innbyggermedvirkning](#) – se også [KDD-brosjyre](#)
- B15 Agder fylkeskommune 2025: [Konkrete tips til planlegging av arbeidsverksteder](#) (Kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi mm).
- B16 Civitas for KMD 2014: [Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler](#).
- B17 Civitas 2022 for KDD: [Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter pbl – Status, praktisering, forslag til forbedringer](#)
- B18 Civitas 2022 for KDD: [Lokalisering av handel og service](#) – styring gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven

- B19 Asplan Viak 2018, for KS-FoU, Program for storbyrettet forskning og Oslo kommune: [Storbyenes samfunnsplanlegging](#) – Struktur, system og oversikt i planarbeid og plandokumenter»
- B20 Telemarksforskning (rapport 399) for KS-FoU, 2017: [Befolkningsendringer og kommunale investeringer](#) – Kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?
- B21 Civitas for KS-FoU, 2013: [Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur](#) – dilemmaer og løsninger.
- B22: Norce-rapport nr. 38-2022: [Hvordan gjennomføre borgerpanel](#)
- B23 Masteroppgave HIST (nå NTNU), 2014: [Spredning av balansert målstyring i norske kommuner](#). [Se også artikkel med oppsummering](#).
- B24 Artikler av Pål Einar Dietrichs for Framsikt 2024: [Helhetlig virksomhetsstyring: Dette kan kommunene bli bedre på](#)
- B25 Artikler av Pål Einar Dietrichs for Framsikt 2024: [Dette kjennetegner de kommunene som er best på helhetlig virksomhetsstyring](#).
- B26 Statsforvalteren i Troms og Finnmark 2019: Veiledningsnotat: [Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan](#).
- B27 Artikkel i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift Vol.35, 2019: [Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere?](#) Asbjørn Røiseland og Christian Lo
- B28 Civitas for Distriktssenteret: [Sertifiseringsordning for bygdelivsbutikker](#) – kriterier, fordelar, gjennomføring

Planeksempler, primært fra kommuner/fylker som har deltatt i arbeidet

- C1 Åseral: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C2 Bygland: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C3 Kristiansand: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C4 Agder fylkeskommune: [Regionplan](#), inkl. planstrategi [planoversikt](#)
- C5 Sunnfjord: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C6 Øygarden: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C7 Osterøy: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C8 Vestland fylkeskommune: [Regional planstrategi](#) (Utviklingsplan), [planoversikt](#)
- C9 Kongsvinger: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C10 Sør-Odal: [Samfunnsdel, planoversikt](#)
- C11 Gausdal: [Samfunnsdel, planoversikt](#). Se også kommunens [håndbok for virksomhetsstyring og arbeidsgiverstrategi](#) (2024).

VEDLEGG: Deltakere

Det gis her en oversikt over arbeidsmøter gjennomført som del av oppdraget. Det som presenteres i rapporten er Civitas' vurdering av innspillene, og er ikke knyttet til de enkelte deltakerne. Både fysiske møter og nettmøter er ledet og koordinert av Rune Opheim, med bistand fra ulike medarbeidere i Civitas. KS har deltatt som observatør i noen av nettmøtene; og gjort sine egne notater som de vil kunne benytte uavhengig av Civitas.

Innlandet

Planfaglig arbeidsdag (fysisk), Oslo 08.01.2025

- Hilde Cathrine Nygaard og Hege Nordby, Kongsvinger
- Ingunn Brøndbo Moss, Sør-Odal
- Rannveig Mogren, Gausdal
- [Sverre Bjerkeset og Rune Opheim, Civitas](#)

Nettsamtale med kommunedirektører, 15.01.2025

- Lars Andreas Uglem, Kongsvinger
- Rune Lund, Sør-Odal
- Rannveig Mogren, Gausdal
- [Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas](#)

Nettsamtale med ordførere, 15.01.2025

- Elin Såheim Bjørkli, Kongsvinger
- Knut Hvithammer, Sør-Odal
- Anette Musdalslien, Gausdal
- [Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas](#)

Agder

Planfaglig arbeidsdag (fysisk), Kristiansand 09.01.2025

- Kari Røynlid, Åseral
- Sonja Lien Skjevraak, Bygland
- Maj-Kristin Nygard, Lukas Georg Wedemeyer, Kristin Skjelbred og 8. Randi Bentsen, Kristiansand (de tre sistnevnte deler av dagen)
- Kåre Kristiansen, Agder Fylkeskommune
- [Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas](#)

Nettsamtale med kommunedirektører, 13.01.2025

- Kåre Einar Larsen, Åseral
- Camilla Dunsæd, Kristiansand.kommune.no
- [Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas](#)

Nettsamtale med ordførere, 16.01.2025

- Inger Lise Lund Stulien, Åseral
- Runar Granheim, Bygland
- Mathias Bernander, Kristiansand
- Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas

Vestland

Planfaglig arbeidsdag (fysisk), Bergen 14.01.2025

- Lena Svalastog Garnes og Kristina Espeseth, Øygarden
- Pelle Engesæter, Osterøy
- Eva Katrine Ritland Taule og Ingunn Bårtvedt Skjerdal, Vestland fk.
- Sverre Bjerkeset og Rune Opheim, Civitas
- Liv Janne Bell Jonstad og Julie Daling fra Sunnfjord kommune ble pga uvær forhindret fra deltakelse i Bergen. De ble i stedet med på et kortere Teams-møte med Rune Opheim 16.01.2024

Nettsamtale med kommunedirektører, 17.01.2025

- Lise Mari Haugen (ass. kommunedirektør), Sunnfjord
- Ingvild Kirsti Hjelmtveit, Osterøy
- Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas

Nettsamtale med ordfører, 20.01.2025

- Jenny Følling, Sunnfjord
- Rolv Lea og Rune Opheim, Civitas

Oppdragsleder har for øvrig hatt en rekke uformelle samtaler med aktuelle fagfolk, særlig på/etter kommuneplankonferansen i Bodø 10.-11. februar 2025. Dette inkluderer oppfølgingssamtaler på telefon/ Teams, bl.a. med Dag Vågsnes i Lillehammer kommune.

