Kommuneplanens samfunnsdel som styringsverktøy

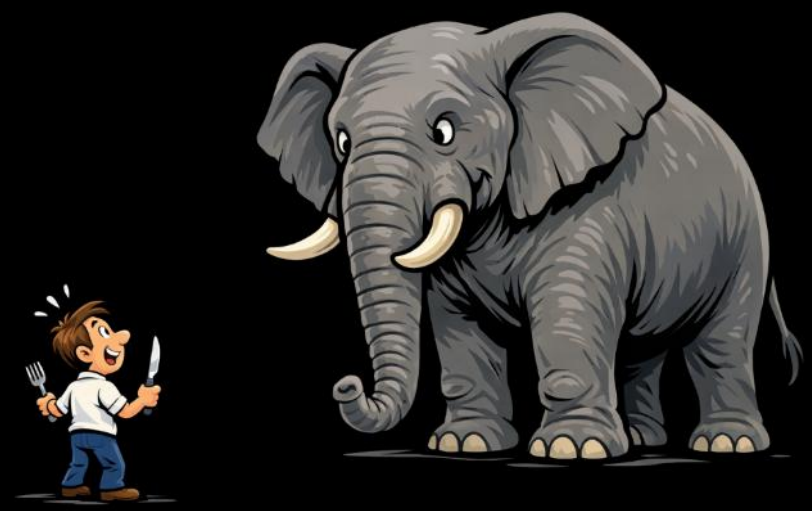
Rune Opheim, Civitas

pbl-konferansen, Hamar 23.04.2026



Foto: Rune Opheim, og Illustrasjoner skapt med KI der ikke annet er angitt.

Hvordan spise en elefant..?



Bit for bit..?

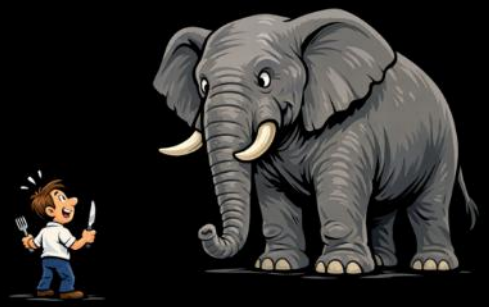
Uten planlegging går det galt…



… med god planlegging går det bedre!

CIVITAS

«Elefanter» på kommunenes bord



Naturkrise, nedbygging

Klimaendringer

Energibalanse

Massehåndtering

Beredskap, totalforsvar

Boligmangel, korttidsutleie

Personellmangel

Eldrebølge, fraflytting

Utenforskap, inkludering

Skjermavhengighet og utilstrekkelig læring

Utfordringer i frivillighet og lokalsamfunn

Grunnlag for bærekraftig næringsliv

Vedlikeholdsetterslep

Økte kostnader uten inndekking

Urealistiske forventninger

....

- Kan ikke løses bit for bit (enkeltsaker etc.), det kreves langsiktighet!
- Gode løsninger for ett område isolert sett kan skape problemer på andre områder
- I tillegg må den daglige driften ivaretas

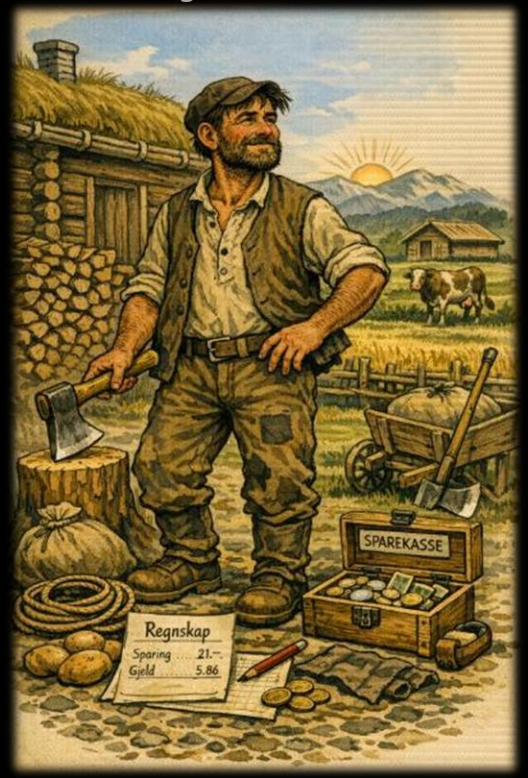
Folk gjør så godt de kan...

...men kan vi få <u>mer</u> igjen for innsatsen?

CIVITAS

Kommuner som gode på planlegging…

«Markens grøde» …



- tenker **langsiktig, helhetlig og strategisk**
- får tankene omsatt i **handling**
- gjør så godt de kan **innen de rammene de har**

MEN

- får unna hverdagsjobben
- ivaretar demokrati og er åpne for medvirkning og innspill, uten å miste retningen
- takler det uventede

… «Sult»



PÅSTAND: **Jo mer fattig, underbemannet og kriserammet kommunen er, dess viktigere er planlegging!**

CIVITAS

Samfunnsplanlegging er for alle!



Ingen profesjoner har forrang!

Ingen tema er viktigere eller mer legitime enn andre!

Komplisert fagspråk og «stammespråk» er ikke nødvendig.
– bruk klarspråk med korte, forståelige begreper uten forkortelser (KPA, HØP etc.)

Behøver ikke å være selvhøytidelig for å bli tatt på alvor

Ikke en «akademisk øvelse»!

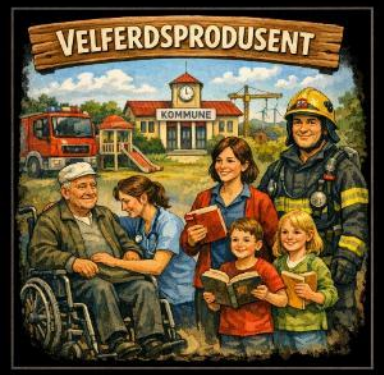
Et nyttig og nødvendig styringsverktøy!

CIVITAS

«Alt» hører hjemme i samfunnsplanlegging

Kommunenes fem roller

(fritt etter KS)











Velferdsprodusent: Levere tjenester som skole, helse, omsorg, barnevern, tekniske tjenester

Samfunnsutvikler (strategisk)**:** Planlegging, næringsutvikling, miljø, arealbruk, mobilitet og samarbeid med lokalsamfunn

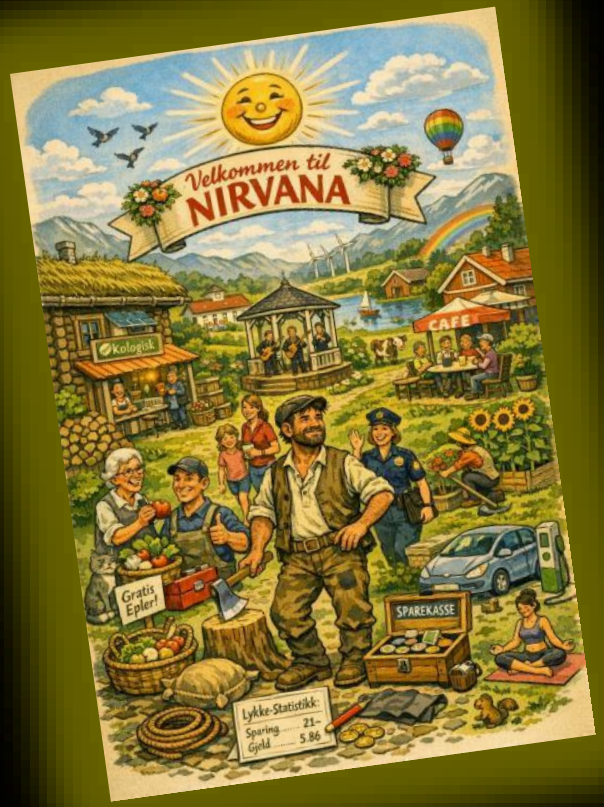
Demokratiaktør: Legge til rette for deltakelse, åpenhet, medvirkning og politisk styring

Myndighetsutøver: Vedtak etter lov – byggesak, helse- og omsorg, miljø, barnehage, skole, tekniske tjenester m.m.

Arbeidsgiver: **L**edelse, arbeidsmiljø, kompetanseutvikling og å sikre at organisasjonen fungerer godt.

Uansett om jobben gjøres med egne ansatte, ved tjenestekjøp eller via interkommunalt samarbeid. Utøvelse av kommunalt eierskap hører med. Gebyrfinansierte tjenester hører med.

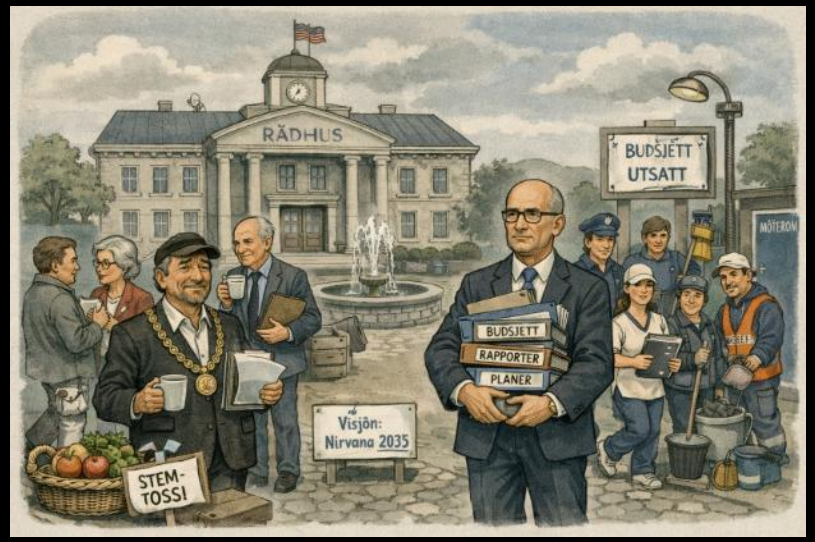
Det handler først og fremst om dere selv…



Hva kan vi få til…

– i samarbeid med andre

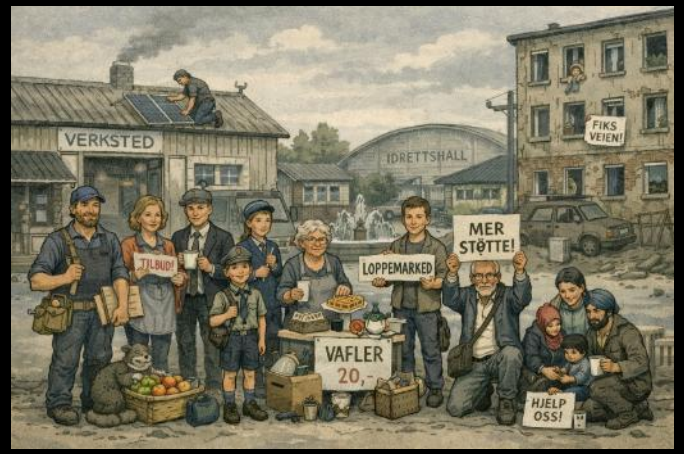
Kommuneorganisasjonen



«Gud, staten og folk med penger…»

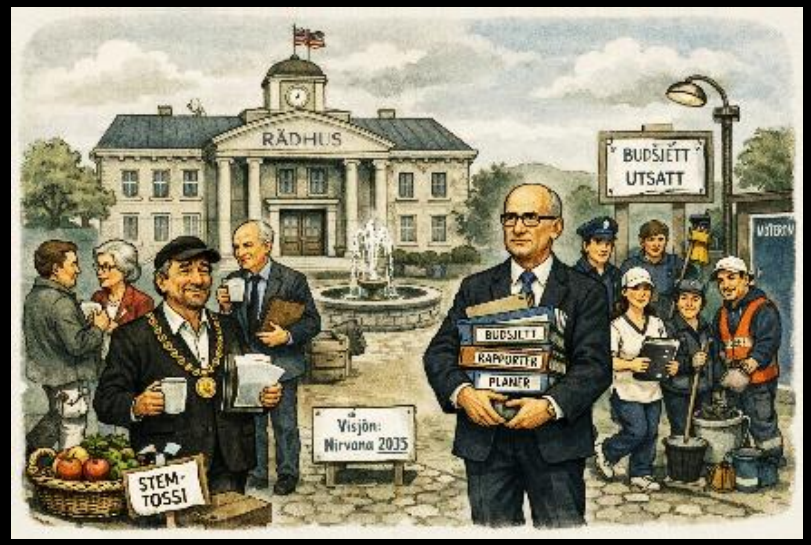


Innbyggere og sivilsamfunn



CIVITAS

…men medvirkning og samarbeid er en forutsetning



Ta initiativ til eller delta i samarbeid, påvirkning av andre m.m.

Medvirkning i planlegging (lovpålagt)



Staten styrer, veileder og bevilger. Kommunene kan «si fra» når det trengs (KS)



Fylkeskommunen styrer, veileder og samordner.

Kommuner samarbeider



Investorer kommer hvis de kjenner til mulighetene og betingelsene gode nok

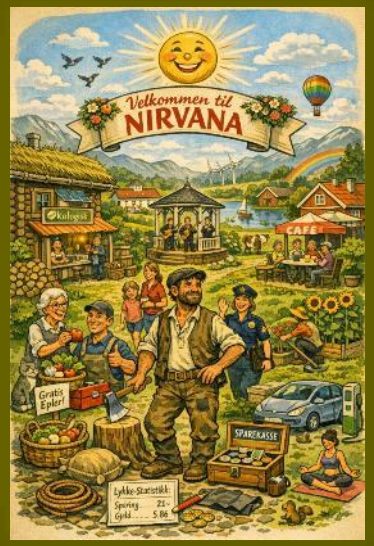


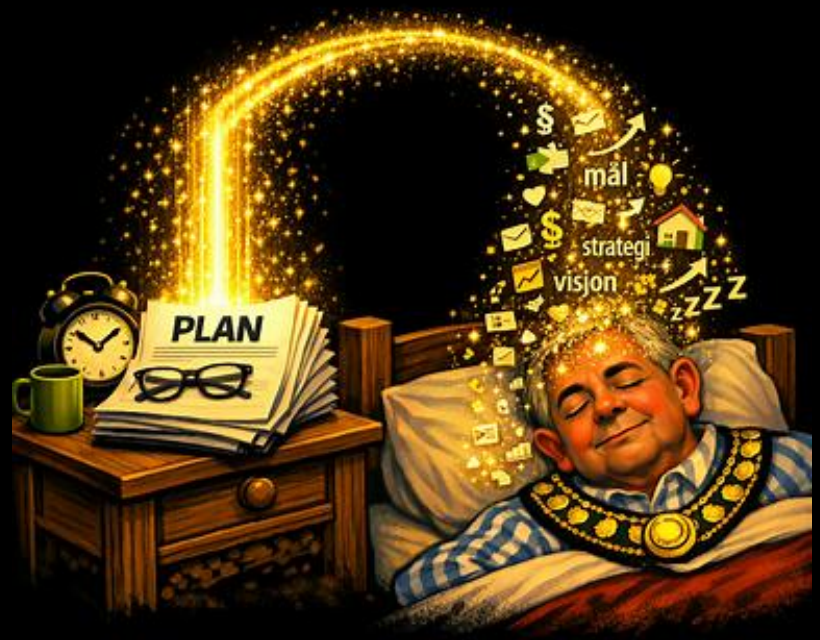
Innbyggere og sivil-samfunn engasjerer seg i planlegging hvis det gir mening for dem



CIVITAS

Fra plan til handling





Plan og bygnings-loven krever et system for å omsette planene i handling



At noe står i samfunnsdelen skaper i seg selv ingen endring

- *neppe i kommuneorganisasjonen*
- *I hvert fall ikke hos andre!*

«Hårete mål» og store visjoner er ikke nok

Unngå at samfunnsplanlegging mister status og innflytelse, slik samfunnet formes på andre arenaer – og i enkeltsaker

Kommunestyrer kommer og går, samfunnet forandrer seg, og ressursene er alltid knappe!





Ikke vent med oversiktsplanlegging
- til kommunen har nok tid og ressurser ***(det skjer ikke..!)***
- til kommuneplanen er så dårlig at den MÅ oppdateres

Utdaterte planer har liten verdi og kan svekke tilliten

«Denne noen» har ofte mye å gjøre, men gjør lite!

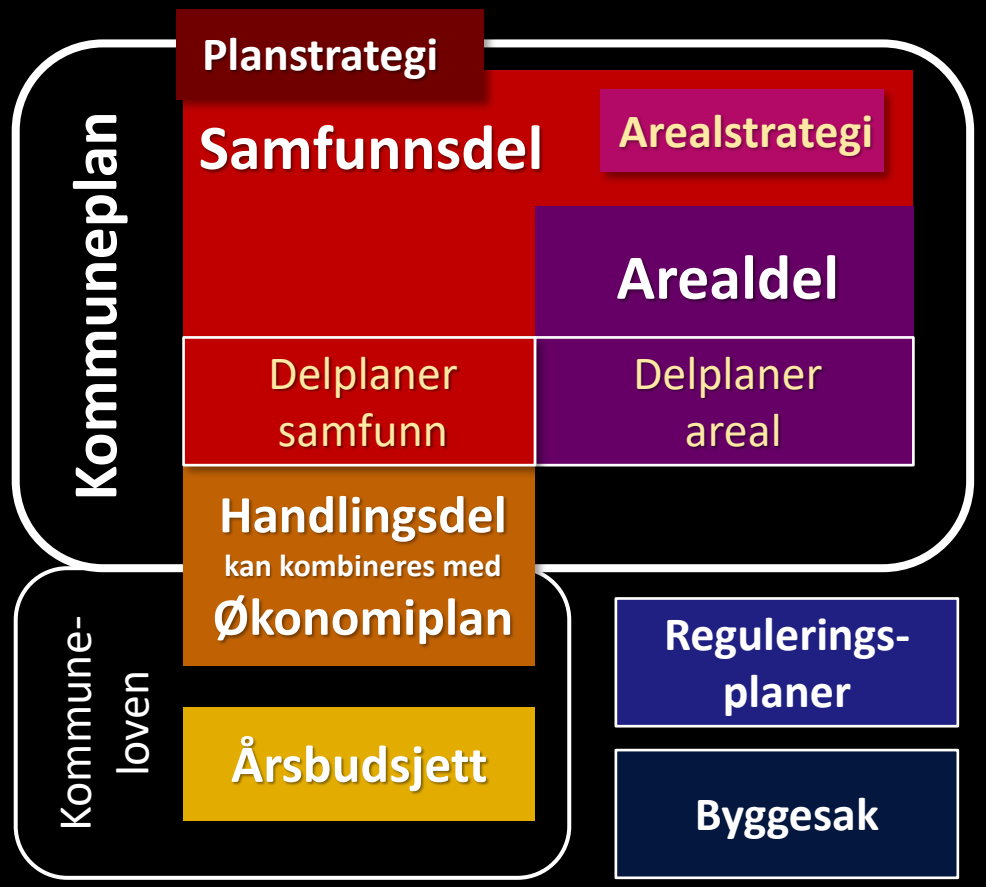
Sektorene KAN ønske å «jobbe uten innblanding», og «få sine ting til å høres vanskelige ut»*, ref. jernbanen vs. Nakstad*

Sittende kommunestyre bestemmer

Ikke nok å planlegge der det er konsensus eller brede flertall

Gjør det meningsfullt å stemme ved kommunevalg!

Plansystemet etter plan og bygningsloven (pbl) og kommuneloven



Kommunal planstrategi første år i valgperioden, kan være del av arbeidet med kommuneplanen

- samfunnsutvikling, inkludert langsiktig arealbruk
- skal planer utarbeides, endres eller oppheves?

Kommuneplan med samfunnsdel og arealdel

- ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver.
- bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen

Kommuneplanens handlingsdel, økonomiplan etter kommuneloven kan inngå i eller utgjøre denne

- oppfølging de neste fire årene, eller mer
- revideres årlig

Kan utarbeide **kommunedelplan** for områder, temaer eller virksomhetsområder. Også de skal ha handlingsdel

Samfunnsdelen – et kraftig, men fleksibelt styringsverktøy

Samfunnsplan
Mye frihet for kommunen

Økonomiplan budsjett
Strengt regulert

Areal-plan
Strengt regulert
Juridisk bindende

ROBEK

INNSIGELSE



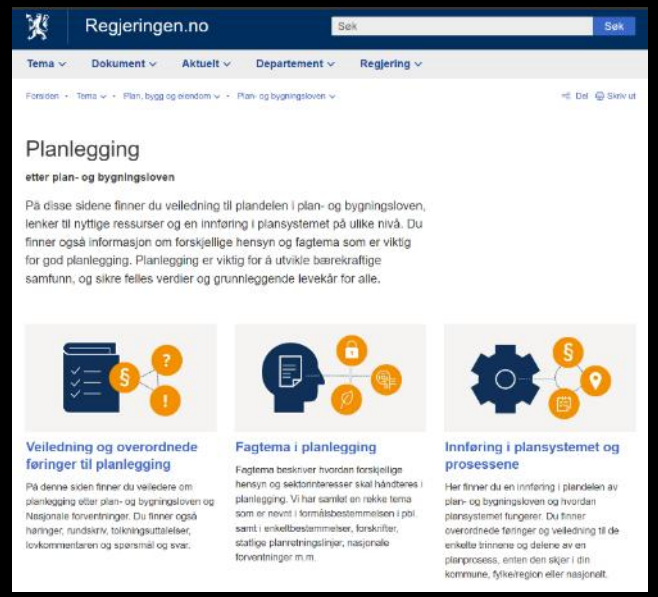
Kommuneplanens samfunnsdel skal

- ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.
- være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen
- gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet – med ekstern medvirkning

Format for arealplaner er strengt regulert. Men loven sier ikke noe om hvordan samfunnsdelen skal se ut, bare litt om hva den skal inneholde

Mulig definisjon: ***«Et formelt uttrykk for ønsket framtid og de handlingene som skal føre dit»***

Hjelpemidler og faggrunnlag





Selve plan og bygningsloven (pbl) med forarbeider og lovkommentar. Evalueringen fra 2018 (EVAPLAN)

KDD sine veiledninger (se planlegging.no) inkludert
- kommunal planstrategi (2024, arealstrategi (2025)
- kommuneplanprosessen fra 2012 (revideres)

Distriktssenteret sin veiledning («Enkel planlegging»)

Ulike verktøy og metoder, f.eks. Framsikt (kommersielt)

«Moter» som kommer og går, f.eks. FNs bærekraftsmål.

KS' folkevalgtprogram (planlegging er et av flere tema)

KS' «Ny agenda» - Styrking og utvikling av samfunnsdelen

Civitas' oppdrag for KS: erfaring fra kommunene, inkludert «ny agenda». Tankegods noe videreutviklet etter leveransen til KS

Støtte i samfunnsplanleggingen?





Utfordring: Mye frihet – hvis staten gir «*for* konkrete» råd kan det bli oppfattet som at friheten innskrenkes

For andre som prøver å lage mer «matnyttig» veiledning kan det bli vanskelig å få sjekket om de er på rett vei

- *gode idéer uten støtte eller oppfølging*
- *dårlige idéer uten korrigering*
- *for stor tro på læring fra gode eksempler?*

Ulike fagmiljøer, interessegrupper m.m. kan prøve å dra samfunnsplanleggingen i sin retning – og gir da gjerne veiledning som peker i den retningen

Fagverktøy og metodikk: Mye bra, men lett å bli «fanget» av dem – verktøyene bør være din slave, ikke din herre

Roller i arbeidet med samfunnsdelen

Fylkes-kommunen veileder

Hvem tar stilling til hvordan arbeidet med samfunnsdelen organiseres?

Samfunnsplanlegging best egnet som sektorovergripende stabs-oppgave hos kommunedirektør?

Planlegger
- Heltid (??)
- ekspert



Kommuneledelse
- én av mange oppgaver
- varierende kompetanse og motivasjon



Folkevalgt
- fritid / «amatør»
- travel ordfører



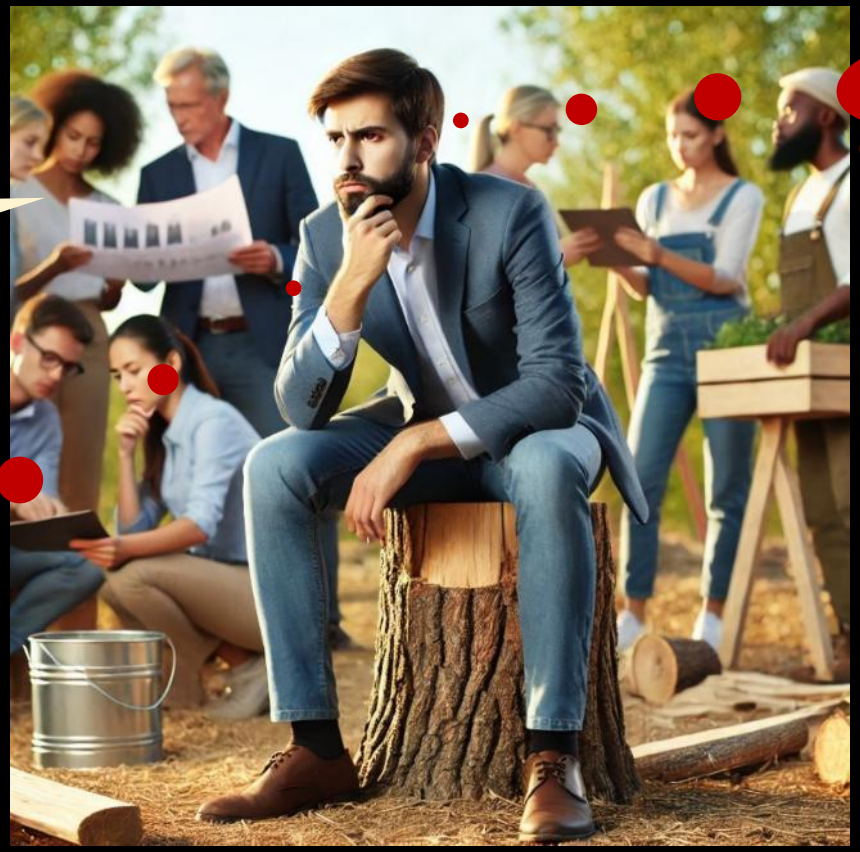
Mer forståelig og forutsigbart system for ferske politikere ?

Politikerne kan mest mot slutten av valgperioden, men da skal de jo ikke bestemme mer

«Ringrever» i politikk og administrasjon har mye makt. De er ikke alltid flinke til å inkludere nyvalgte politikere, ungdomspolitikere mfl.

Dette har vi da kontroll på, det står jo i vår (…)-plan!

Noen bestemmer, men jeg forstår ikke helt hvordan…



Hvor ble det av den politikken vi gikk til valg på?

Vi kan BÅDE

- **gjøre systemet enklere å forstå**

OG

- **gi bedre innføring i systemet**



Planlegging – litt «strebete»..?

«Menneskenaturen»..?

- slitsomt å tenke langt fram – kortsiktige løsninger frister
- fort å havne «på bærtur» – bli avledet eller «fanget» av bestemte tema, akademiske spørsmål etc.
- lett å fortape seg i detaljer – og bli der…





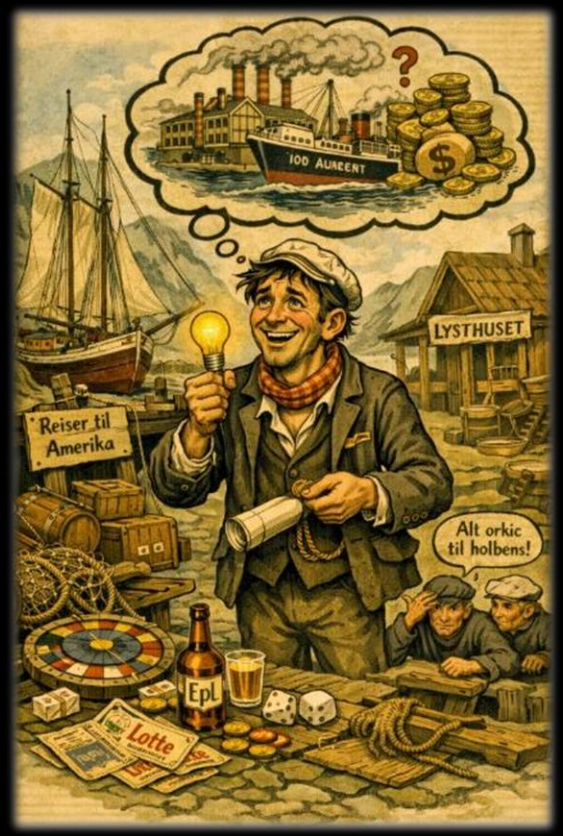
Fristende å «rasjonalisere» – f.eks. «elefantspising»

«De kule» er sjelden strebete – August vs. Isak – Nordtug vs. Klæbo

Lett å bli blindet av fancy metodikk, nye begreper og spektakulære eksempler – uten å tenke gjennom hvordan en selv skal komme i mål

Fristende for planleggere, konsulenter m.fl. å «jobbe i fred» med ting som ikke trenger forankring – fakta, uforpliktende tekst etc.

Innholdet i planleggingen er lettere å kommunisere enn det å *gjennomføre planlegging* på en god måte



«August»

Selve plansystemet versus innholdet i planleggingen

Effektiv realitets-orientering

Unngå kaos, uforutsig-barhet og sløsing



PLANSYSTEMET I KOMMUNENE



INNHOLDET I PLANLEGGINGEN

Gode prosesser og aktiv medvirkning

Understøtte kreativitet, inkludering, engasjement

Fag eller politikk?



Hverken mulig eller ønskelig å ha et absolutt skille, men unngå samrøre!
- mer uformelt i små kommuner

Hvor mye makt det skal ligge i offentlig planlegging versus «det private initiativ» er også politikk!

Vær tydelig når en er i «samskapende modus» og når «vanlige regler» gjelder

Politikerne vil ikke bare diskutere mål – mange går til valg på **å få noe gjort**!

Bli enig om kjøreregler hvis det blir problemer, mye detaljstyring etc.



Styre kommunen som en bedrift..?

Styrerom



Mål, satsings-områder, budsjett

Rappor-tering, regnskap



«New Public Management»

«Balansert målstyring»

«Helhetlig virk-somhetsstyring»

Kommuner må uansett ivareta åpenhet, medvirkning og demokrati

Er det lov?

Er det lurt?

Plan og bygningsloven legger til grunn politisk kontroll, medvirkning og åpenhet hele vegen!



Politisk styrt

Kommune-planens samfunnsdel og delplaner

Krav om handlings-program

Kommune-planens handlingsdel / økonomiplan

Årsbudsjett

Administra-sjon og utførelse

Ledet av kommune-direktør

Innstillingsrett

Regnskap, rapportering

CIVITAS

Faste rutiner – fordi det funker!

Hvorfor er student-sosial aktivitet ofte forbundet med faste tradisjoner?



Mye arbeid å risiko ved å finne opp kruttet hver gang

Overvurderer ofte evnen til- og nytten av å finne på noe nytt – *«innovasjon skjer sjelden på bestilling»…*

Ikke alltid noen som orker å ta initiativ
– og ikke alltid lett å vinne gehør for initiativer

Planlegging er grunnleggende, kan ikke reduseres til noe som «må stille i kø» sammen med andre oppgaver

Valgperiode er en «demokrativennlig» syklus

Ikke brekk ryggen med for store ambisjoner i starten!

Mulig (men ikke nødvendig) å starte i 2027!

Jobbe jevnt i stedet for utmattende skippertak

… lenge siden sist
… ansatte kommer og går
… endra krav og forventninger
→ **«nybegynner» hver gang»**

Ref: Kåre Kristiansen
Agder fylkeskommune



Uten skippertak er en også bedre i stand til å håndtere det uventede

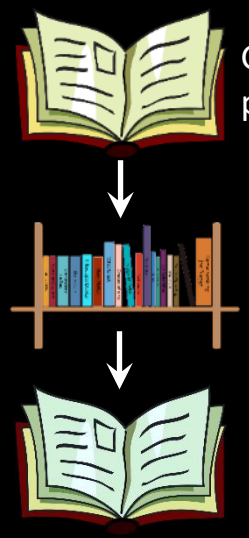


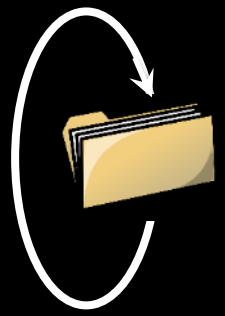
Mer nytte av fagnettverk på tvers av kommuner og lettere å veilede når de jobber jevnt og synkront

CIVITAS

Ny teknologi bør gi bedre planlegging









FØR:

Vanskelig å oppdatere, kunne like gjerne lage ny plan hver gang

Ting tok tid, særlig kommunikasjon

Ekspertplanlegging og stammespråk

Plandokument som kunnskapsbærer

Lovverk og tankesett er tilpasset «gamle dager»

NÅ:

Enkelt å oppdatere dokumenter. Kommunikasjon går raskt

Kunstig intelligens gjør det enkelt å sammenligne, oppsummere m.m.

MEN: Må skrive enkelt, kortfattet og skreddersydd – lenker, ikke lærebok

CIVITAS

Fra faktagrunnlag, via «luft og kjærlighet» til styringsverktøy?

Utvikling av samfunnsplanleggingen



Fakta- og dimensjoneringsgrunnlag for arealplanlegging og tjenesteyting



Konsensus, mye prosess, fine ord og store dokumenter som skulle vare lenge



Først og fremst et effektivt styringsverktøy?



Noen muligheter …

Tre planer



Samfunnsplan

Med arealstrategi

Handlings-plan

Areal-plan

Oppdateres fortløpende





For samfunns-planlegging, økonomiplan og budsjett kan mye gjøres innen rammene av dagens pbl og kommunelov!

Kun én areal-plan er en mer langsiktig visjon, som krever lovendring, og arbeid over tid



CIVITAS

Fem planspørsmål

1. STATUS

Hvordan er det i dag?



2. UTFORDRINGER

Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?



OBS!: Endring fra dagens praksis. Å slutte å gjøre noe er også en endring

«Målstyring til hverdagsbruk»

Hva vår kommune kan få til – alene og i samarbeid med andre

3. HANDLINGSROM

Hva KAN vi gjøre?



4. MÅL

Hva VIL vi få til?



5. TILTAK

Hvordan GJØR vi det?



CIVITAS

Politisk handlingsrom «på vår vakt»

Kommune-valg

Kommune-valg

Kan gjerne skissere ting som bør gjøres etter neste valg, men ikke bestemme noe!

STATUS
Hvordan er det i dag?



TILTAK
Hva gjør vi på vår vakt

MÅL
Hva VIL vi få til?

HANDLINGSROM
Hva KAN vi gjøre?

UTFORDRINGER
Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?

I løpet av valgperioden vil handlingsrommet påvirkes av uforutsette hendelser

Status og handlingsrom påvirkes av det som ble gjort i forrige valgperiode

Kan ikke bestemme lengre enn valgperioden, men VIRKNINGENE av det vi gjør kan vare i 100 år eller mer

En levende samfunnsplan basert på planspørsmålene

1. STATUS
Hvordan er det i dag?

2. UTFORDRINGER
Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?

3. HANDLINGSROM
Hva KAN vi gjøre?

4. MÅL
Hva VIL vi få til?

5. TILTAK
Hvordan GJØR vi det?



«Har vi svart på planspørsmålene, så har vi en plan!»

De kan stilles for
- Kommunen samlet
- Geografiske områder, (kan kombineres med arealplan)
- Temaer
- Virksomhetsområder

Kan sees på som kapitler i én felles samfunnsplan, selv om de formelt behandles som kommunedelplaner

Levende dokument som oppdateres kontinuerlig.
- **må prioritere planinnsats**, vil aldri rekke over alt. Ta tak i de kapitlene vi mener er viktigst
- **må prioritere planinnhold**, først i det enkelte plankapittel, deretter i den felles handlingsplanen, til slutt i årsbudsjett

Unngå ambisiøse dokumenter som sjelden oppdateres

Kobling til kommunevalgperioder (4 år)

1. STATUS
Hvordan er det i dag?

2. UTFORDRINGER
Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?

3. HANDLINGSROM
Hva KAN vi gjøre?

4. MÅL
Hva VIL vi få til?

5. TILTAK
Hvordan GJØR vi det?

Før valget: Kunnskaps- og diskusjonsgrunnlag fra administrasjonen

Dra nytte av kompetanse og erfaring hos avtroppende politikere

Tilby partiene/ listene å la utnytting av handlingsrommet danne grunnlag for lokale partiprogrammer, debatter etc.

Første år etter valget. Knytte folkevalgtopplæring til handlingsrom

Jobbe med planstrategi, samfunnsdel og arealstrategi

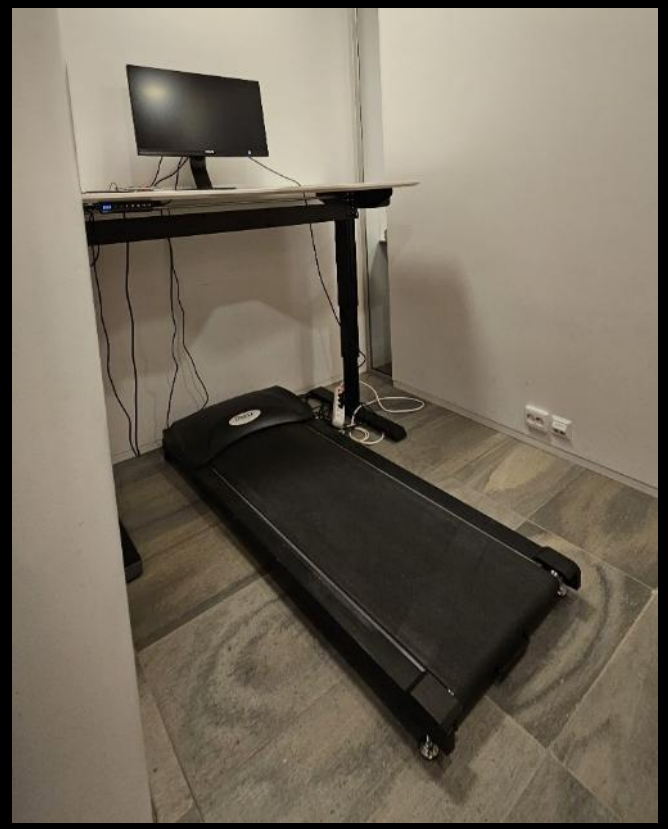
Resten av valgperioden: Arbeid med delplanene vi har prioritert

Lage «gryteferdige» tiltak som grunnlag for prioritering i årlig prosess med handlingsdel/ økonomiplan og budsjett

Årlig dialogkonferanse for plan og budsjett hver vår

Hva trenger dere for å begynne





Trenger: De folka dere har, Office-pakka og interesse hos kommunedirektør og ordfører

Start med de verktøyene og metodene dere allerede har, tilpass og suppler ved behov

Med rammeverket på plass kan vi konsentrere oss om det som betyr noe – INNHOLDET i planene!

Tema som gjerne forbindes med «mer tradisjonell» samfunnsplanlegging bør også ha en viktig plass

Lover ikke nirvana, men bedre utnyttelse av ressursene og handlingsrommet deres

Lykke til!

1. STATUS

Hvordan er det i dag?

2. UTFORDRINGER

Hva skjer hvis vi ikke gjør noe nytt?

3. HANDLINGSROM

Hva KAN vi gjøre?

4. MÅL

Hva VIL vi få til?

5. TILTAK

Hvordan GJØR vi det?



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 vi skal få det til innen det handlingsrommet vi har

rune.opheim@civitas.no
915 83 199 – www.civitas.no

© AS Civitas 2026

Takk for oppmerksomheten!