



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeadji  
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Veiledningsnotat

## Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan



Foto: iStock

Statsforvalterens anbefalinger:

- Kommunene bør ha økt fokus på samordning av samfunns- og økonomiplanleggingen. Dette kan både bedre realismen i planene, og forenkle og effektivisere planarbeidet.
- For å få dette til bør kommunene utarbeide *ett felles dokument* for samfunnsplanens handlingsdel og økonomiplanen (HØP).
- Et felles dokument må bygge på samtidighet i prosessene som ligger til grunn for prioriteringene, en gjennomtenkt og oppdatert målstruktur og en realistisk beskrivelse av økonomiske forutsetninger og framtidig handlingsrom.
- Kommunen bør sammenstille en helhetlig målstruktur utfra kommuneplanens samfunnsdel og andre delplaner.
- HØP bør ha en samlet mål og tiltaksoversikt som refererer til den helhetlige målstrukturen som viser hvordan målene følges opp enten med friske midler eller innenfor eksisterende ramme.

Veiledningsdokumentet består av følgende hoveddeler:

- Bakgrunn/hvorfor koble samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging
- Rammeverk/regler
- Diskusjon av mulige modeller
- Forutsetninger for god kobling
- Eksempler på kommuner med ulik grad av kobling
- Statsforvalterens anbefaling
- Mal for felles handlings- og økonomiplan
- Forslag til prosess for utarbeidelse av et felles dokument

Det er mulig å gå rett til Statsforvalterens anbefaling uten først å lese diskusjonen om bakgrunn og alternativer osv.

## Innhold

Forord .....	4
1. Bakgrunn .....	5
2. Rammeverket for samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging .....	6
2.1. Det kommunale plansystemet .....	6
2.2. Kommuneplanen .....	7
2.3. Økonomiplanen .....	9
3. Modeller for kobling mellom kommunale planer og økonomiplan .....	10
3.1. Et felles dokument for handlingsdel og økonomiplan .....	10
3.2. Separate dokumenter med ingen/liten kobling .....	10
3.3. Separate dokumenter med god kobling .....	11
4. Forutsetninger for kobling mellom økonomi- og samfunnsplanlegging .....	12
4.1. Det økonomiske handlingsrommet er kjent .....	12
4.2. Sammenhengende plansystem og tydelig målstruktur .....	12
4.3. Forutsetninger samfunnsdelen må/bør fylle .....	12
4.4. Forutsetninger økonomiplanen må/bør fylle .....	12
4.5. Administrative system (årshjul) for å sikre gode prosesser internt i kommunen... ..	13
5. Kriterier for å vurdere kobling mellom økonomi- og samfunnsplanlegging .....	14
6. Eksempler på kommuner med ulik grad av kobling .....	17
6.1. Lyngen kommune .....	17
6.2. Hammerfest kommune .....	18
6.3. Kristiansand kommune .....	20
6.4. Rana kommune .....	20
6.5. Tana kommune .....	21
7. Statsforvalterens anbefaling .....	23
7.1. Samtidighet .....	23
7.2. Målstrukturen .....	23
7.3. Sektor/tjeneste kapitler .....	24
7.4. Økonomiske forutsetninger .....	25
7.5. Samlet mål- og tiltaksoversikt .....	25
7.6. Oppsummering av Statsforvalterens anbefaling: .....	28
Vedlegg 1: Mal for HØP .....	29
Vedlegg 2: Forslag til prosess for utarbeidelse og vedtak av HØP .....	30

## Forord

Statsforvalteren i Troms og Finnmark (tidligere Fylkesmannen) startet i 2019 en prosess internt der vi så på hva vi som embete kunne gjøre for å hjelpe kommunene med å bli bedre på kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging. Vi fikk da ideén om å lage et veiledningsnotat til kommunene.

Temaet ble videre tatt opp i et innlegg på Økonomiforum i 2019, og Hammerfest og Karlsøy kommuner meldte interesse for å delta i en arbeidsgruppe som skulle jobbe fram et veiledningsnotat. Arbeidsgruppa har hatt kontakt gjennom møter og epost. Vi takker Hammerfest og Karlsøy for nyttige bidrag og for det gode samarbeidet i arbeidsgruppa. Det er statsforvalteren som har ført notatet i pennen og som står ansvarlig for innholdet.

I notatet ønsker vi å gi en grundig beskrivelse av bakgrunn, rammebetingelser og forutsetninger for kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging. Vi skisserer ulike alternativer for kobling og vi viser en del eksempler som vi drøfter.

Statsforvalteren anbefaler at kommunene utarbeider et felles dokument for økonomiplanen og handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel. Av de eksempler vi har studert og presentert i notatet har vi ikke funnet noen vi synes er optimale. Vi har derfor skrevet vår egen anbefaling og laget et utkast til mal for et fellesdokument på kapittel- overskriftsnivå og en skisse for prosessen. Vi håper dette vil komme til nytte for kommunene!

Hvis kommunene skal koble samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging må kommunene involvere både plan- og økonomimedarbeidere fra planprosessen starter. Dette notatet bør derfor leses av begge faggrupper.

Statsforvalteren ønsker å fortsette samarbeide med kommunene om å bedre sammenhengen mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging gjennom blant annet å videreutvikle dette veiledningsnotatet.

## 1. Bakgrunn

Det er i mange kommuner for svak kobling mellom målsettinger i overordnede planer, tiltak i kommuneplanens handlingsdel og prioritering av økonomiske virkemidler gjennom økonomiplanleggingen. Tradisjonelt har samfunnsplanlegging blitt ivaretatt i kommuneplanen (med areal- og samfunnsdel) og økonomiplanlegging i økonomiplan/budsjett. Den manglende koblingen har gjerne ført til at det har blitt satt av lite ressurser til samfunnsutvikling, og det har vært mest fokus på å videreføre pågående aktivitet.

Kommuneplanene er ofte mer ambisiøse enn hva økonomiske rammer tillater, og økonomiplan/budsjett forholder seg ofte lite til kommuneplanens føringer. Årsakene til dette kan være flere og handler blant annet om:

- utdaterte overordnede planer
- for lite spissede satsinger i kommuneplanens samfunnsdel
- manglende handlingsdel
- lite formalkrav til innholdet i en handlingsdel
- manglende mal på et helhetlig dokument som utgjør handlings- og økonomiplan
- begrenset økonomisk handlingsrom eller friske midler i kommunene
- lite samarbeid mellom de som arbeider med planlegging og økonomi i kommunene

Hensikten med å koble samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging er å sikre at kommuneplanleggingen skjer innenfor de økonomiske rammene kommunene har tilgjengelig, og at kommunen fordeler sine ressurser best mulig mellom drift og utvikling. Det må skaffes tilstrekkelig handlingsrom til samfunnsutvikling, men samfunnsutviklingen må også tilpasses tilgjengelige økonomiske ressurser. En god kobling er nødvendig hvis kommunestyret skal drifte kommunen best mulig og samtidig styre utviklingen av kommunen mot en ønsket tilstand.

De operative verktøyene vi har for samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging er handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen/budsjettet. Både handlingsdel og økonomiplan skal være 4-årige plandokumenter, og rulleres årlig. Disse dokumentene og prosessene må samordnes dersom kommunenes skal oppnå en koordinert planlegging.

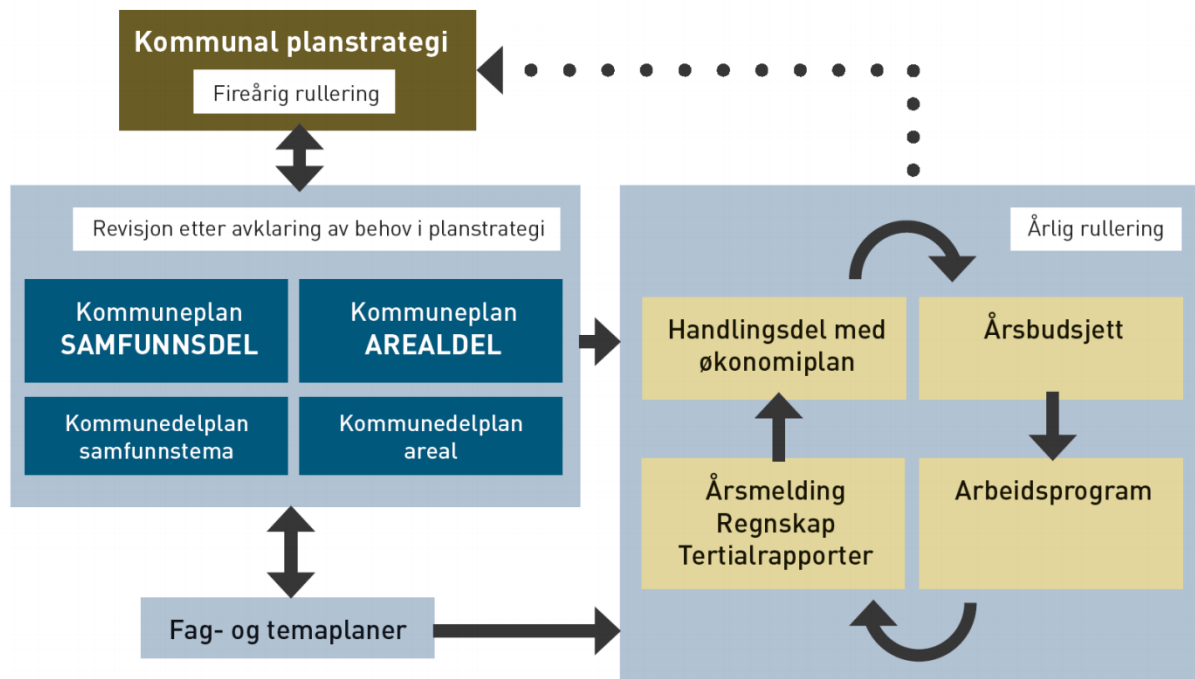
Kravene til kopling av samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging er skjerpet i ny kommunelov og det medfører sterkere forventninger til reell koordinering og sammenheng i de kommunale planprosessene.

## 2. Rammeverket for samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging

### 2.1. Det kommunale plansystemet

Det kommunale plansystemet består grovt sett av kommuneplan med arealdel og samfunnsdel med handlingsdel og eventuelle kommunedelplaner samt av økonomiplan og årsbudsjett.

### «Årshjulet» og «fireårshjulet»



Figur 1. Illustrasjon av det kommunale plansystemet med 4-årshjulet og 1-årshjulet (Asplan Viak).

For at kommuneplanlegging skal bli realistisk og relevant bør kommuneplanens samfunnsdel rulleres hvert fjerde år i forbindelse med planstrategiarbeidet. Handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen skal gjelde for fire år av gangen, men skal rulleres årlig. Rulleringen skal sikre kobling mellom overordnede strategiske planer og konkrete handlingsplaner for gjennomføring. Rullering er også viktig for å fange opp behovet for nye tiltak, og for å avgjøre om eksisterende tiltak er gjennomførbare eller om det er nødvendig å justere på disse. Evaluering av mål- og tiltaksoppnåelse fra samfunnsplanleggingen bør inngå i årsrapporten og legges til grunn for økonomiplanleggingen.

En annen viktig forutsetning for realistisk planlegging er at det gis tilstrekkelig økonomisk rom for gjennomføring av tiltak som planene legger opp til. Samtidig må man innse at økonomien også setter begrensninger for hvor ambisiøse planer det er mulig å gjennomføre. I skjæringspunktet mellom ønske om utvikling og økonomiske begrensninger skal kommunestyret legge grunnlaget for å drifte kommunen og utvikle kommunen som samfunn og som organisasjon på best mulig måte.

Mange kommuner har behov for å forenkle plansystemet sitt. De kan ha for mange planer, planer som er utdaterte eller planer med tiltak som ikke er oppdaterte. Andre kommuner har for

ambisiøse mål, og planer som inneholder for mange tiltak. Ubalanse mellom vedtatte mål/strategier/tiltak og økonomisk handlingsrom kan føre til at planene mister legitimitet.

Tips:

Arbeidet med kommunal planstrategi bør ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dersom en kommune vet at den må rullere eller utarbeide kommuneplanens samfunnsdel kan det være nyttig å slå sammen prosessene med planstrategi og oppstart av arbeidet med samfunnsdelen. Ved å slå sammen prosessene sparer man ressurser og tid, og man får tidlig i valgperioden vedtatt en plan som kan samkjøres med økonomiplanen.

## 2.2. Kommuneplanen

Pbl. § 11-1. Kommuneplan

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

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

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

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 bokstav a kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.

Kongen kan gi forskrift om:

- a) innhold i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9
- b) underformål av arealformål, jf. §§ 11-7 og 12-5
- c) behandling av kommuneplanen, jf. §§ 11-12 til 11-17
- d) samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven, jf. §§ 11-2 til 11-12.

Kommuneplanen skal omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Arealbruk- og arealutvikling hører hjemme i arealdelen. Det betyr at alt annet hører hjemme i samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel skal dermed omfatte veldig mye, men det er også rom for å lage kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

## Samfunnsdelen

### § 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel

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

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

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

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15.

Samfunnsdelen skal peke ut retningen for kommunens fremtidige utvikling og skal legge grunnlag for sektorenes planlegging og virksomhet i kommunene. Samfunnsdelen skal derfor omfatte kommunenes egen virksomhet og tjenesteyting i tillegg til den generelle samfunnsutviklingen som går utover kommunens egen virksomhet.

## Handlingsdelen

### § 11-3. Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen.

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

Handlingsdelen er verktøyet som skal sikre gjennomføring av kommuneplanens samfunnsdel. Den skal konkretisere handlingsmål og tiltak knyttet til samfunnsdelens visjoner, strategier og mål. Den skal vise kommunens prioriteringer og hvilke tiltak kommunen skal arbeide med i løpet av de neste fire budsjettår eller mer, og er således den operative delen av kommuneplanen og kommunedelplaner. Pbl § 11-1 4. ledd sier at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.



### 2.3. Økonomiplanen

De viktigste kravene til hvordan økonomiplan/årsbudsjett skal være finnes i Kommuneleoven § 14-4.

«§ 14-4. Økonomiplan og årsbudsjett

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

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

Departementet kan gi forskrift om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.»

Første ledd krever at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Femte ledd, sier at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen etter plan- og bygningsloven, dette er nytt i den nye kommuneleoven som gjelder fra og med 2020.

### 3. Modeller for kobling mellom kommunale planer og økonomiplan

I henhold til ny kommunelov (og endring av plan- og bygningsloven) kan handlingsdel og økonomiplan utarbeides og vedtas som ett felles dokument. Økonomiplan kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel. Kommunene må derfor velge om de skal ha handlingsdel og økonomiplan i et felles dokument eller som to separate dokumenter.

Mange kommuner har valgt å ha handlingsdel og økonomiplan i separate dokumenter. Selv om handlingsdel og økonomiplan er separate dokumenter skal økonomiplanen allikevel vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer følges opp.

Om man velger et felles dokument må dokumentet oppfylle både krav som stilles til handlingsdel og krav som stilles til økonomiplan. Noen kommuner har valgt å kalle økonomiplanen for handlingsdel uten at dokumentet har det innholdet en handlingsdel forventes å ha. Dette er ikke i tråd med intensjonene i kommuneloven og plan- og bygningsloven.

#### 3.1. Et felles dokument for handlingsdel og økonomiplan

Når kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen integreres og utarbeides som et og samme dokument, forutsettes det at kravene både i plan- og bygningsloven og kommuneloven etterleves i dokumentet.

Uansett om økonomiplanen inngår i eller utgjør handlingsdelen så må uansett kravene til handlingsdel og økonomiplan oppfylles fullt ut. Statsforvalteren ser derfor ingen praktisk forskjell med alternativene «inngå i» eller «utgjøre og mener det er likegyldig hvilket dokument som inngår i/utgjør det andre. Etter vårt syn er det klokt om dokumentnavnet viser at dokumentet utgjør både handlingsdel og økonomiplan og at de to hensynene dokumentet skal fylle er likestilte og like viktige. Navnet på et slik felles dokumentet kan for eksempel være Handlings- og økonomiplan og forkortes til HØP.

HØP skal da vise hvordan visjoner, satsingsområder mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel følges opp og den skal være utformet slik at den oppfyller alle kommunelovens bestemmelser for økonomiplaner/årsbudsjett, samt plan- og bygningslovens krav til innhold i kommuneplanens handlingsdel.

#### 3.2. Separate dokumenter med ingen/liten kobling

Mange kommuner utarbeider handlingsdelen og økonomiplanen som to separate dokumenter som vedtas hver for seg. Hvis dokumentene ikke har noen kobling oppfyller de ikke lovens krav.

Manglende samarbeid mellom plan og økonomipersonell og separate planprosesser vil ofte være årsaken til liten eller ingen kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging.

Mange kommuner i Troms og Finnmark har ikke henvisninger eller andre koblinger i økonomiplanen til kommuneplanens samfunnsdel. Slike økonomiplaner avviker fra lovens krav og departementets veileder om økonomiplanlegging, ettersom de ikke følger opp lovgivers intensjon om å vise hvordan langsiktige planer skal følges opp. Dette gjelder også økonomiplaner som innledningsvis henviser til samfunnsdelen, men ikke viser hvordan satsingsområder og hovedmål i samfunnsdelen følges opp.

I en studie gjennomført av Asplan Viak fra 2018 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)<sup>1</sup> vises det til at det er flest små kommuner med innbyggertall under 10 000 som har denne varianten av økonomiplanen. Men tilfellet er heller ikke helt ukjent i større kommuner.

Der hvor kommunene ikke har en samfunnsdel eller den er svært utdatert, vil det være vanskelig med en kobling av økonomiplanen mot kommuneplanen/samfunnsdelen. I slike tilfeller kan det allikevel være mulig å hente mål og føringer fra andre kommunedelplaner/temaplaner såfremt de er oppdatert.

### 3.3. Separate dokumenter med god kobling

Det er mulig å ha separate dokumenter som oppfyller krav i både kommuneloven og plan- og bygningsloven, men det stiller da store krav til prosessene og til oppdatering av handlingsdelen i tråd med økonomisk handlingsrom og vedtatt økonomiplan.

For å fange opp nye eller endrede behov, er det viktig å ha et system for å oppdatere handlingsdelen slik at den ikke blir utdatert som styringsdokument. I økonomiplanen må det tydelig vises hvordan satsingsområder, mål og strategier fra kommuneplanens samfunnsdel følges opp. Begge dokumentet skal i følge plan- og bygningsloven og kommuneloven oppdateres årlig.

Denne metoden vil være krevende å gjennomføre på en tilfredsstillende måte og er ikke noe statsforvalteren anbefaler. Men Tana kommune valgte denne løsningen i 2015 med et godt resultat.

---

<sup>1</sup>Asplan Viak: Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen i et velfungerende kommunalt plansystem

## 4. Forutsetninger for kobling mellom økonomi- og samfunnsplanlegging

### 4.1. Det økonomiske handlingsrommet er kjent

For at kommunene skal kunne oppfylle kravet om at årsbudsjett og økonomiplan skal være i balanse, være realistiske, fullstendige og oversiktlige er det viktig at kommunen avklarer alle forutsetninger for kommende år. Det gjelder bl.a. sentrale inntekter som rammetilskudd og skatt/inntektsutjevning, lønns- og prisvekst, rentenivå/renteutgifter. Når alle forutsetninger er hensyntatt kan man beregne et handlingsrom ved å sammenstille alle forutsetninger med et gitt utgifts/aktivitetsnivå f.eks. en videreføring av inneværende års aktivitetsnivå, evt. med innarbeiding av allerede vedtatte føringer/endringer (konsekvensjustert budsjett).

### 4.2. Sammenhengende plansystem og tydelig målstruktur

Kommuneplanens samfunnsdel skal vise hvilken visjon og satsingsområder kommunen skal ha de neste fire årene. For at denne skal legge føringer for planene nedover i planhierarkiet er det viktig med tydelige satsingsområder som gir retning til organisasjonen. Satsingsområdene skal gjenspeiles i handlings- og økonomiplan, og uten tydelige satsingsområder vil det være vanskelig å gjøre prioriteringer når ressursene skal fordeles. For å få til en kobling mellom overordnede planer og handlings- og økonomiplan er det nødvendig at samfunnsdelen er oppdatert og aktuell.

Dersom man har en gammel samfunnsdel med utdaterte mål, vil det ofte være mulig å å lage en kombinert målstruktur, hvor mål fra del- og temaplaner også tas inn i handlingsdelen og økonomiplanen. Det er uansett viktig å sammenstille en målstruktur der man kategoriserer og navngir mål slik at det er helt klart hvilke planer eller vedtak målene er hentet fra. Hovedprinsippet bør være at samfunnsdelen oppdateres hvert fjerde år og er aktuell som styringsverktøy for det til enhver tid sittende kommunestyre.

I handlings- og økonomiplanen kan samfunnsdelens satsingsområder/hovedmål brytes ned i delmål eller periodemål. Til hvert delmål/periodemål kan det foreslås hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå målene. Her er det viktig at det er en tydelig sammenheng mellom overordnede satsingsområder/hovedmål, delmål og tiltak.

### 4.3. Forutsetninger samfunnsdelen må/bør fylle

- være forankret i sittende kommunestyre
- være avgrenset og ikke «altomfattende»
- ha tydelige satsingsområder og hovedmål som gir retning
- må betraktes som et reelt styringsverktøy for administrativ ledelse
- kommuneorganisasjonen må være tro mot føringer i overordnede planer og ta ansvar for målrealisering og oppfølging
- ha satsinger som er realistisk ut fra det handlingsrommet kommunen har

### 4.4. Forutsetninger økonomiplanen må/bør fylle

- samfunnsdelens mål er lagt inn som overordnede føringer for økonomiplanen
- synlig kobling mellom satsingsområder/mål i samfunnsdelen og hovedprioriteringer i økonomiplanen

- synlig sektorvis oppfølging av satsingsområder i samfunnsdelen (speilvendingsprinsippet)<sup>2</sup>. Med det mener vi at sektorene må aktivt ta del i utformingen av handlingsdelen i økonomiplanen.

#### 4.5. Administrative system (årshjul) for å sikre gode prosesser internt i kommunen

For å sikre oppfølging av samfunnsdelen med underliggende planer i en felles handlingsdel og økonomiplan bør det utvikles et årshjul som sikre gode prosesser internt i kommunen. Det er i slike prosesser viktig at sektorene og avdelingsledere involveres og at det rapporteres på mål- og tiltaksoppnåelse knyttet til samfunnsplaner. En mulig prosess kan illustreres slik:

Det bør etableres et årshjul som sikrer at:

- Overordnede målsettinger fra planer systematiseres i en målstruktur og danner grunnlag for prosess med budsjett/økonomiplan og handlingsdel.
- Politiske organ (Formannskapet eller økonomiutvalg) involveres tidlig i prosessen med å foreslå og prioritere tiltak utfra målstrukturen og kommunens økonomiske handlingsrom.

Dersom kommunen har separate prosesser og utarbeider handlingsdelen og økonomiplanen hver for seg blir prosessene mer omfattende og det blir utfordrende å koordinere de ulike fagmiljøene. De kan bli nødvendig å justere tiltakene i handlingsdelen etter at årsbudsjettet er vedtatt.

I årsrapporteringen bør det også rapporteres på måloppnåelse og status på tiltak fra samfunnsplaner. Denne rapporteringen bør også bygge på målstrukturen fra overordnede planer og økonomiplanen slik at en ser en fast struktur og rød tråd hele veien.

Samarbeid i hele organisasjonen er en forutsetning for å lykkes. Økonomiavdelingen og planavdelingen må begge bidra til å sikre at handlingsdel og økonomiplan tilfredsstillende de lovkrav som kommuneloven og plan- og bygningsloven stiller, og være pådrivere for tett samarbeid innad i organisasjonen. Her bør man tidlig i prosessen ha felles møtepunkter for å sikre at en felles handlingsdel og økonomiplan blir et godt styringsverktøy for både politikere og administrasjon.

For å lykkes med en felles prosess og et felles dokument for handlingsdel og økonomiplaner kreves blant annet at:

- plan og økonomi arbeider sammen
- samfunnsplanleggingen i kommunene er realistisk
- at kommunen tar utgangspunkt i budsjetterammene og økonomisk handlingsrom.
- planprosessene er satt i system, gjerne gjennom et årshjul

<sup>2</sup> Asplan viak rapport: Storbyenes samfunnsplanlegging, sluttrapport. 2018.

## 5. Kriterier for å vurdere kobling mellom økonomi- og samfunnsplanlegging

Arbeidsgruppa har tatt utgangspunkt i rapporten «Storbyenes samfunnsplanlegging» for å komme frem til relevante kriterier for å vurdere graden av kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging:

*«I en gjennomgang Asplan Viak gjorde for Kommunal og moderniseringsdepartementet og KS i 2017 om forholdet mellom handlingsdelen og økonomiplanen, ble det identifisert tre ulike tilnæringsmåter i utvalg på 20 små og store kommuner;*

### **- Ren økonomiplan.**

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

### **- Egen handlingsdel til kommuneplanen**

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

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

### **- Handlingsdel til kommuneplanen integrert i økonomiplan**

*Handlingsdel til kommuneplanen som er koblet sammen med økonomiplanen. Det er identifisert tre nivå som kan være overlappende:*

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

*Konklusjonen i denne rapporten er at kjernen i kommuneplanens handlingsdel er å vise hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp. Eller sagt på en annen måte, viser økonomiplanen hvordan hovedmål og satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel følges opp, fyller den også kravet til å utgjøre kommuneplanens handlingsdel.»*

Sitat fra Storbyenes samfunnsplanlegging, 2018

Vi har tatt utgangspunkt i tredelingen fra sitatet over og formulert 3 kriterier for å vurdere graden av kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging. I tillegg har vi formulert et fjerde kriterium som vi har kalt «Samlet tiltaksoversikt og helhetlig målstruktur».

### 1. Samfunnsdelen er lagt inn som overordnet føring for økonomiplanen

Det er viktig at det innledningsvis i økonomiplanen vises til at samfunnsdelens satsingsområder og overordnede mål skal legges til grunn for økonomiplanen.

### 2. Synlig kobling mellom satsingsområder og mål i KPS og økonomiske hovedprioriteringer

Det viktig at en kan se hvordan budsjettmidler prioriteres i økonomiplanen for å oppnå overordnede målsettinger i samfunnsdelen. Oslo kommune har i sin økonomiplan (2018-2021) valgt å omtale dette innledningsvis under omtale av hvert mål fra kommunens samfunnsplan (se utdraget under). Her framkommer også type tiltak innenfor hver sektor og hva det utgjør økonomisk i budsjettet.

## En grønnere by

---

Byrådet fører en ambisiøs miljø- og klimapolitikk som begynner å gi resultater. Oslo er kåret til Europas miljøhovedstad 2019. Dette forplikter oss til å være rollemodell for andre byer, øke engasjementet hos innbyggere, kunnskapsmiljøene, næringsliv og organisasjoner. Byrådet vil fortsette arbeidet med å etablere flere grøntområder, sikre renere luft, flere sykkelveier og enda bedre kollektivtransport.

<p><b>Gronn mobilitet</b></p> <p>For at enda flere skal få et bedre kollektivtilbud foreslår vi en betydelig økning i tilskuddet til Ruter i økonomiplanperioden. Dette bidrar blant annet til utrulling av elektriske busser fra 2019 og satsing på elektrifisering av øyåtene og Nesoddførgen. En økning i tilskuddet til Ruter antas å øke kapasiteten i kollektivtrafikken med 5 %. Dette tilsvarer 14 millioner flere reiser. Oslopakke 3-avtalen legger opp til økning i Ruters billettpriser. Byrådet vil sikre konkurransedyktig kollektivtransport og vil jobbe for å få til en avtale med Akershus fylkeskommune for å unngå en prisøkning. Det foreslås å sette av 46 mill. i 2018 og 95 mill. i 2019 for å legge til rette for dette. Byrådet ønsker at flere skal velge sykkel. Det skal være trygt og enkelt å sykle i Oslo. For å oppnå dette settes det av 1,4 mrd. til investering i sykkelveier i økonomiplanperioden. Byrådet foreslår å trappe opp nivået på driften av sykkelveiene i 2018 og å øke bevilgningen til måking, stroing og kosting av fortau og gangveier. Det gjennomføres et pilotprosjekt for aldersvennlig transport med rosa busser som frakter eldre over 67 år fra dør til dør i bydel Nordre Aker.</p>	<p>biler er det satt av 99 mill. i 2018–2020 for å bygge omlag 1500 nye elbil-ladestasjoner. Videre innføres tids- og miljødifferensierte bomtakster i bomringen. Byrådet viderefører den styrkede innsatsen for vasking og støvdemping på veiene. Det er besluttet at det skal bygges nytt landstrømanlegg i 2018. Tilskuddsrammen fra Klima- og Energifondet foreslås økt til 80 mill. Tilskudd skal blant annet være tiltak som fremmer utslippsfri transport. Byrådet har som mål at nye kommunale bygg i hovedsak skal være plusshus. Det foreslås å bevilge 72,5 mill. i 2018 til energieffektiviserings tiltak i eksisterende bygg. Det er et mål at foretakene skal ha minst 50 % fossilfrie byggeplasser fra og med 2018.</p> <p><b>Prioritere mennesker og aktiviteter i bybildet</b></p> <p>Gjennom Bilfritt byliv vil byrådet gjøre sentrum hyggeligere og mer tilgjengelig. Det blir mer handel, uteservering, flere grøntområder, sitteplasser, sykkelveier, lekeplasser, arrangementer og kunstinstallasjoner i sentrumskjernen. I 2018 setter byrådet i gang forprosjekter til opprusting av fem bygater.</p>
--	---

Utsnitt fra byrådets forslag til budsjett 2018 og økonomiplan 2018–2021- Oslo kommune.

### 3. Synlig sektorvis oppfølging av satsingsområder og mål i samfunnsdelen

Her forutsettes det at sektorene selv går inn og beskriver hvilke mål fra kommuneplanens samfunnsdel de har ansvar for å følge opp. For å lykkes med dette må det etableres en hensiktsmessig metodikk som sektorene i kommunene kan arbeide etter for å sikre at det blir en kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen. Dette fordrer at sektorene deltar aktivt i arbeidet med samfunnsdelen når den revideres, slik at de kjenner seg igjen i målsettinger i dokumentet og kan vurdere hvilke satsingsområder/hovedmål som angår dem og hvordan de skal følges opp. Det er dette som kalles «speilvendingsprinsippet». En rekke kommuner utvikler også periodemål og indikatorer som kan måles. Dette framgår da av en samlet handlings- og

økonomiplan (HØP). Eksemplet nedenfor er hentet fra Handlingsprogram 2019-2022 til Bærum kommune.

### 3.1.2 Kommuneplanens samfunnsdel – hovedgrep og delmål

Kommuneplanens samfunnsdel beskriver hovedgrep og delmål for å møte kommunens hovedmål og sektorens utfordringer:

Hovedgrep	Delmål – VI VIL
Mestring og økt selvhjelpenhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gi barn og unge mulighet til å mestre eget liv</li> <li>• ha tjenester som bygger på barn og unges ressurser</li> <li>• legge til rette for læring som gir målbare effekter</li> <li>• spisse innsatsen mot grupper av barn og foreldre som har særskilte behov</li> </ul>
Forebygging og tidlig innsats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår</li> <li>• anerkjenne variasjon og ulikheter samt forebygge utenforskap og marginalisering</li> <li>• gi barn og unge tidlig hjelp og oppfølging for å hindre at vansker utvikler seg til et mer langvarig problem</li> </ul>
Effektive tjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sikre effektiv arealbruk og organisering av tjenestene</li> <li>• samskape med frivillige organisasjoner</li> <li>• ta i bruk økt digitalisering som ledd i bedre læring</li> </ul>
Medvirkning og involvering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ha tjenester og tiltak som bygger på reell medvirkning fra barn, unge og foreldre</li> <li>• ha god informasjonsflyt og godt samarbeid ved overganger mellom tjenestene</li> <li>• gi et helhetlig og koordinert tjenestetilbud til barn/unge som har behov for langvarig oppfølging fra flere tjenester</li> <li>• sikre barn og unges rettigheter i tråd med barnekonvensjonen</li> </ul>

### 3.1.3 Langsiktige måltall

For å løse de utfordringer som kommunen står overfor, må virksomheten drives på en annen måte enn i dag. Kommunens langsiktige omstillingsbehov og løsninger på dette fremkommer av kommuneplanens samfunnsdel, langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (LDIP) og de årlige handlingsprogram.

Den langsiktige utviklingen må følges. For å måle effekten av omstillingstiltak innenfor aktuelle områder er det i LDIP 2019–2038 (sak 027/18, kommunestyret 4.4.2018) presentert utvalgte måltall. Dette er tall for langsiktig utvikling som oppdateres årlig.

For området barn og unge har Rådmannen et spesielt fokus på utviklingen i følgende måltall:

#### Skole

	Målsetting 2018–2027	2014	2017	Trend siste 3 år
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	↑	43,5	43,9	↑ 0,4
Gjennomsnittlig antall elever pr. skole	↑	357	368	↑ 11
Andel elever med spesialundervisning	↓	7,0	5,3	↓ -1,7
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt	↓	17,5	16,0	↓ -1,5
Andel lærere med godkjent utdanning	↑	82,5	82,7	↑ 0,2
Gjennomføring av 1. året i videregående opplæring	↑	88,0	90,1	↑ 2,1

Utsnitt fra «Handlingsprogram 2019-2022 – Bærum kommune» som viser hvordan området barn og unge (skole) skal følge opp målene fra samfunnsdelen gjennom indikatorer.

## 4. Samlet tiltaksoversikt og helhetlig målstruktur

Dette kriteriet innebærer at totaliteten av alle tiltak skal fremkomme i en samlet oversiktlig framstilling og settes i sammenheng med den samlede målstrukturen. For en illustrasjon av hvordan dette kan gjøres viser vi til beskrivelsene bak i Statsforvalterens anbefaling.



## 6. Eksempler på kommuner med ulik grad av kobling

Vi valgt ut noen kommuner og analysert hvordan de kobler samfunnsdel og økonomiplan. Vi har tatt utgangspunkt i og bearbeidet vurderingskriterier som er brukt i rapporten Storbyenes samfunnsplanlegging.

Hovedanalysen er av kommuner som har valgt å integrere handlingsdel og økonomiplan. Vi ser på grad av kobling basert på de ulike vurderingskriteriene. Vi har også valgt å synliggjøre varianten hvor handlingsdelen og økonomiplanen utarbeides som to separate dokumenter (Tana 2015-2018), men hvor det er en kobling mellom disse, slik både plan- og bygningsloven og kommuneloven forutsetter.

Eksempler på kommuner med handlingsdel integrert i økonomiplan	Lyngen (2020-2023)	Hammerfest (2020-2023)	Kristiansand (2019-2022)	Rana (2020-2023)	Tana (2015-2018)
<b>Nivå 1:</b> Samfunnsdelen er lagt inn som overordnet føring for økonomiplanen	X	X	X	X	
<b>Nivå 2:</b> Synlig kobling mellom satsingsområder og mål i samfunnsdelen og hovedprioriteringer i økonomiplanen		X	?		
<b>Nivå 3:</b> Synlig sektorvis oppfølging av satsingsområder og mål i samfunnsdelen ( gjerne med periodemål)	X		X		
<b>Nivå 4:</b> Samlet tiltaksoversikt og helhetlig målstruktur. Hvor tiltakene kommer fra må synliggjøres		X		X	
<b>Separat handlingsdel og økonomiplan (Tana 2015-2018)</b>					X

### 6.1. Lyngen kommune

Lyngen kommune har utarbeidet en felles handlings- og økonomiplan. Dokumentet har en tydelig kobling på nivå 1 og 3. Tilknyttet nivå 1 finnes det en innledende beskrivelse av satsingsområder og mål fra samfunnsdelen, samt at de viser til at det skal være en kobling mellom dokumentene.

Når det gjelder nivå 3 lister sektorene sine hovedmål. Svakheten her er derimot at det ikke sies noe om hvor målene er hentet fra, herunder om de kommer fra samfunnsdelen, andre planer eller om det er nye mål utarbeidet for økonomiplanperioden. Videre har Lyngen i sitt dokument tiltak fra hver sektor, både innledningsvis og i driftsbudsjett, men igjen så sies det ingenting om hvilke planer disse kommer fra.

### 1.2.1.1 Næringsutvikling og sysselsetting

#### Hovedmål:

- Lyngen skal være en offensiv ja-kommune til all næringsetablering.
- Lyngen kommune skal fremstå som den mest attraktive kommunen i Troms for eksisterende og nye næringsaktører, herunder være en populær destinasjon for naturbasert reiseliv, opprettholde landbruksnæringen blant de sterkeste i regionen og styrke havbruksnæringen.

#### Delmål - næringsutvikling

- Sørgje for kortest mulig tid fra ide til realitet.
- Ha byggeklare attraktive næringsarealer.
- Tilrettelegge for gründervirksomhet.
- Gjøre barn og unge oppmerksomme på arbeidsmuligheter i kommunen.
- Ivareta eksisterende næringer.

#### Tiltak:

- Oppgradering/utbedring av kommunale kaier
- Utvikling av nye næringsareal
- Oppgradering av kommunale veier
- Oppgradering av kommunale vann- og avløpsanlegg
- Lyngnøftet – seminarer for næringslivet

Utsnitt fra økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2020 – Lyngen kommune som viser eksempel på hovedmål, delmål og tiltak.

Kilde:<https://www.lyngen.kommune.no/oekonomiplan-og-budsjettdokument.5761159-349539.html>

## 6.2. Hammerfest kommune

Hammerfest har også valgt å utarbeide et felles dokument for handlingsdel og økonomiplan. Vi har sett på dokumentet «Kommuneplanens handlingsdel 2019-2022» som også utgjorde økonomiplanen.

Når det gjelder oppfølgingen av kommuneplanens samfunnsdel så har dokumentet et fint oppsett i kapittelet «Satsingsområder med mål, strategier og forslag til tiltak». Hele kapittelet følger målstrukturen i KPS med original nummerering. Alle tiltakene er plassert inn i en tabell for hvert av satsingsområdene og hele målstrukturen er gjengitt i sin helhet.

Alle tiltak kommenteres særskilt under tabellene. Det er imidlertid mange mål og strategier som ikke har noen tiltak og som heller ikke kommenteres. Enten blir det ikke iverksatt tiltak eller så er de bare ikke kommentert. Alle tiltak er plassert etter hvor de hører hjemme tematisk selv om de ikke nødvendigvis understøtter de målene de er plassert under.

De har en kobling på alle nivåene fra 1-4. Når det gjelder nivå 1 vises det til satsingsområder fra gjeldende samfunnsdel både i Kvalsund og Hammerfest. Prosessen med å utarbeide en ny felles samfunnsdel er i gang, og man kan da forvente at koblingen vil kunne bli enda tydeligere.

Når det gjelder nivå 2 vises det til økonomiske rammer for de tiltak som skal svare ut satsingsområder, mål og strategier i samfunnsdelen. Ressursbruk i kroner til å følge opp de enkelte tiltak kommer i tabeller på s. 53 og 54 i handlings- og økonomiplanen.

Når det gjelder nivå 3 så er det ikke en direkte overbygning mellom overordnede mål og sektorenes oppfølging. Etersom økonomiplanen bygges opp etter samfunnsdelens satsingsområder som er tverrsektorielle, burde sektorene i i større grad vurdert hvilke mål de

særskilt skal følge opp og hvordan. En annen svakhet med Hammerfest sin modell er at de ikke har fanget opp delmål og tiltak fra underliggende planer, herunder kommunedelplaner eller temaplaner for fagområder eller virksomheter, noe som er viktig for å få til en helhetlig målstruktur.

Nivå 4 kommer til syne ved at kommunen har en tabell i dokumentet som lister opp hele målstrukturen fra kommuneplanens samfunnsdel der tiltak er plassert inn. En tilleggstabell oppsummerer alle tiltak med økonomisk konsekvens eller som krever ekstra bevilgning.

En svakhet med handlings- og økonomiplanen til Hammerfest er at den ikke evner å fylle målstrukturen med utviklingstiltak. Mye av innholdet er økonomiske korreksjoner og innsparinger. Arbeidet med å prioritere tiltak ut fra samfunnsdelen virker ikke å være gjort. Handlings- og økonomiplanen bærer derfor preg av å ha mest fokus på økonomisk balansering og ikke helhetlig målstyring.

2. Barn og unge har en god start på livet og en trygg oppvekst.		Tidl.	2019	2020	2021	2022
2.A	Sikre likeverdig og høy kvalitet på arbeidet med barn og unge, ved å prioritere oppvekstvilkår og like muligheter.					
02.A.05	Kjøp av Elvetun midlertidige barnehage		✓			
02.A.06	Økning private barnehager			✓	✓	✓
02.A.07	Økning Barnevern			✓	✓	✓
02.A.08	Økning foreldrebetaling i barnehage		✓	✓	✓	✓
02.A.09	Økning foreldrebetaling SFO		✓	✓	✓	✓
02.A.10	Bortfall av leiekostnader Elvetun midlertidige barnehage		✓	✓	✓	✓
02.A.11	Gratis SFO for lavinntektsgrupper 1. klasse		✓	✓	✓	✓
2.B	Tidlig innsats og tverrfaglighet skal være gjennomgående prinsipper i utdanning, forebyggende arbeid og behandling.					
2.C	Det skal særlig gjøres en innsats innen rus, psykisk og fysisk helse og barnevern.					
02.C.01	Opprettelse Barnevernsvakt		✓	✓	✓	✓
2.D	Utvikle tilpassede kultur- og aktivitetstilbud for alle barn og unge.					
02.D.02	Tilskudd til realisering av Hammerfest arena		✓			
02.D.03	Hammerfest arena	✓				
02.D.07	NAV- Aktivitetssenteret Ungdomsloft		✓	✓		
2.E	Sikre at ungdom får gode muligheter for arbeidsutprøving og nok lærlingplasser.					

**02.A.05 - Kjøp av Elvetun midlertidige barnehage**  
 Investeringsmidler (3 mill. kr.) for å kjøpe bygget vil lette kommunen for betydelig årlig leiekostnad (1,2 mill. kr.). Bygget er i dag i bruk som til barnehage. Ved en senere realisering av tunnelplaner i området, kan bygget selges på det åpne markedet.

**02.A.06 - Økning private barnehager**  
 Tilskuddene til private barnehager er nå harmonisert med utgiftene til de offentlige barnehagene. Dette fordrer at budsjettet for private barnehager må styrkes med 1 200 000.  
 Dette gjøres internt i sektor fordi Hammerfestbarnehagen har stillinger som skal være i beredskap for å kunne utvide/opprette avdelinger grunnet vedtak om barnehageplass til alle som har behov. Stillingene holdes vakant i 2019 og utgjør totalt 1 000 000. I tillegg vil det bli benyttet 200 000,- av lønnsmidler ved driftsstansen på Daltun skole.

Utsnitt fra kommuneplanens handlingsdel 2019-2022 Økonomiplan 2019-2022 - Budsjett 2019 – Hammerfest kommune. Utsnittet viser en samlet oversikt over kommunens mål, strategier og tiltak og økonomiske hovedprioriteringer i budsjettet.

Kilde: <https://hammerfest.kommune.no/f/p1/i479ac9ae-42d0-49ee-ad23-c3f534b6a696/okonomiplan-2019-2022.pdf>

### 6.3. Kristiansand kommune

Vi har valgt å ta utgangspunkt i handlingsprogram 2019-2022 for Kristiansand kommune. Dokumentet har fått tittelen handlingsprogram, men utgjør også økonomiplanen og er dermed et felles dokument.

Kristiansand oppfyller kravene i nivå 1 og 3. Når det gjelder nivå 1 viser Kristiansand kommune på en fin måte hvordan samfunnsdelens satsingsområder legges til grunn for handlingsprogrammet for 2019-2022. Når det gjelder nivå 3 viser handlingsprogrammet hvordan hver sektor fanger opp de ulike satsingsområdene med tilhørende mål og bryter dette ned sektorvis gjennom oppfølging i periodemål med indikatorer.

Vi anser det som mangelfullt at en ikke finner en synlig kobling mellom satsingsområder og mål i samfunnsdelen og hovedprioriteringer i økonomiplanen. Det kunne med fordel vært beskrevet hvordan tiltak i drifts- og investeringsbudsjettene henger sammen med oppnåelse av overordnede mål i samfunnsdelen.

2.10.2 Satsingsområde: Kompetanse for verdiskaping				
Retningsmål: Kristiansand er en ledende kompetanseby hvor innbyggerne utvikler og anvender sin kompetanse				
Periodemål	Indikator/målemetode	Siste måling	Mål 2019	Mål 2022
Barn og unge får bedre læring og utvikling innen lesing	Andel elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver lesing 8. trinn	70,00	73,00	74,50
	Nasjonale prøver 5. trinn: Lesing, mestringsnivå 2 og 3		79,0	80,0
	Nasjonale prøver 9. trinn: Lesing, Mestringsnivå 3-5	82,2	83,0	84,0
Barn og unge får bedre læring og utvikling i regning	Nasjonale prøver 5. trinn: Regning, mestringsnivå 2 og 3	77,8	79,0	80,0
	Nasjonale prøver 8. trinn: Regning, andel	69,4 %	71,0 %	73,0 %

Utsnitt fra handlingsprogram 2019-2022 – Kristiansand kommune. Utdraget viser oppvekstsektorens oppfølging av ett av kommuneplanens satsingsområde.

Kilde: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/712daaa8832d482180d6d7cfd9ef1c38/planer-fra-gamle-kommuner/kristiansand-op-19-22.pdf>

### 6.4. Rana kommune


Budsjett- og økonomiplan 2020-2023 til Rana kommune inkluderer kommuneplanens handlingsdel.

Handlingsdelen viser hvordan kommuneplanen skal følges opp i økonomiplanperioden. Planen har en felles tabell over mål, satsingsområder og strategier/tiltak for perioden (se utklipp av tabellen under). I tillegg har de en kolonne for hvordan tiltakene skal finansieres (drift, investering og omstilling), og planen oppfyller derfor nivå 1 og 4. Det som ikke kommer frem av felles tabell, er hvilket område/sector som har ansvaret for å følge opp strategien/tiltaket. Kommunen har valgt ut noen styringsindikatorer for hvert satsingsområde som skal vise om

utviklingen går i riktig retning. Det rapporteres på disse styringsindikatorene to ganger i året – økonomiplan og årsberetningen.

Det kommer ikke klart frem i planen hvor mye ressurser det er satt av til de ulike tiltakene og planen oppfylder derfor ikke nivå 2.

Når vi ser på sektorene, så har hver sektor en oversikt over flere mål for budsjettåret. Til hvert mål er det en indikator som viser oppnåelse inneværende år, forrige år, samt forslag til måltall for budsjettåret. Målene på sektornivå har ikke samme formulering som målene fra kommuneplanen og det er derfor vanskelig å se om målene kommer fra kommuneplanen eller andre planer som for eksempel sektorplan.

<b>Kommuneplanens handlingsdel</b>			
Handlingsdelen viser hvordan kommuneplanen skal følges opp i økonomiplanperioden. I kolonnen økonomi vises det hvordan tiltaket er finansiert. Drift (D), investering (I), omstilling (O) eller en kombinasjon av disse.			
		År	Øk.
 <b>Samarbeid for å nå mål</b>	Deltakelse i nasjonalt Pilotprosjekt "Bærekraftløftet".	2020-2023	
	Bærekraftmålsanalyse - U4SSC KPI evaluering.	2020	
<b>VEKSTKRAFT OG ATTRAKTIVITET</b>			
<i>Slik vil vi ha det (Satsingsområde)</i>	<i>Slik gjør vi det i 2020 -2023 (Strategi)</i>	År	Øk.
Vekst i offentlig og privat virksomhet samt Campus	Støtte nyskaping - flyplass (se Framtidsretta infrastruktur senere)	2020-2023	I
	Støtte nyskaping - sykehus (se Framtidsretta infrastruktur senere)	2020-2023	D
	Støtte nyskaping - batterifabrikk (privat plan og grunnerverv)	2020-2023	D
	Støtte nyskaping - campus (mulighetsstudie og arealbehov)	2020-2023	D
	Støtte nyskaping - studentboliger (reguleringsplan og tomt)	2020-2023	D
	Støtte nyskaping - dypvannskai (se Framtidsretta infrastruktur senere)	2020-2023	I
	Strategisk bruk av RU gjennom enerettsavtale og næringsplan	2020-2023	D
	Utøve aktiv eierstyring i selskaper der kommunen har eiereinteresser	2020-2023	D
Industriby med ren luft og rent vann	Utvikling av gode barnehager, skoler og øvrig kommunalt tjenestetilbud (detaljer kommenteres i budsjett- og økonomiplanen sektorvis)	2020-2023	D/I
	Utvikle kommunen - gang og sykkelveger	2020-2023	D/I
	Utvikle kommunen - kollektivtilbud (busskur m.m. kommunale veger)	2020-2023	D/I
	Utvikle kommunen - luftkvalitet (måleprogram og tiltaksplan)	2020-2023	D/I
Attraktive kulturtilbud og møteplasser for alle	Utvikle kommunen - vannkvalitet (måleprogram og VA-plan)	2020-2023	D/I
	Videreføre byutvikling - Havmannakse (Jernbanepark)	2020-2023	D/I
	Videreføre byutvikling - Moheiatrekant (skole, torg/park og fritidspark)	2020-2023	D/I
	Videreføre byutvikling - friluftsområder og uteområder (spesielt skoler)	2020-2023	D/I
	Støtte vitensenter	2020-2023	D
	Utvikling av kulturkvartalet.	2020-2023	
	Tilskudd bygging av Black Box Nordland teater	2020	D
	Videreføre "aktivitetstilbud i Mo aktivitetshus «for målgruppen eldre.	2020-2023	D
Styrket identitet gjennom satsning på fortrinn og særpreget	Videreføre biblioteket som sosial møteplass for kunnskap og forståelse.	2020-2023	D
	Kulturmidler skal sikre mangfold og kvalitet i lag og organisasjonsarbeid.	2020-2023	D
	Prioritere tilskuddsmidler til aktiviteter og arrangement som bidrar til å bygge opp om og styrke kommunens identitet.	2020-2023	D
	Bygge identitet gjennom kultur.	2020-2023	D
	Måiretta rekruttering og omdømmebygging internt og i samarbeid med andre.	2020-2023	D

Utsnitt fra budsjett 2020 Økonomiplan 2020-2023 – Rana kommune. Utsnittet viser en samlet oversikt over kommunens mål, satsingsområder og tiltak og hvordan disse skal følges opp i planperioden.

Kilde: [https://www.rana.kommune.no/organisasjon/planer\\_budsjett\\_regnskap/SiteAssets/Sider/Budsjett\\_regnskap/Budsjett%20og%20%C3%B8konomiplan%202020-2023%20KST%20vedtak.pdf](https://www.rana.kommune.no/organisasjon/planer_budsjett_regnskap/SiteAssets/Sider/Budsjett_regnskap/Budsjett%20og%20%C3%B8konomiplan%202020-2023%20KST%20vedtak.pdf)

## 6.5. Tana kommune

Kommunen hadde en tydelig kobling i utgaven fra 2015-2018. Handlingsdelen var styrende for budsjettprosessen. Prosessen var her viktig for å lykkes med koblingen. Kommunen brukte en 3-trinnsmodell hvor handlingsdelen ble satt på dagsorden og diskutert før budsjettet ble vedtatt, videre i budsjettprosessen ble tiltak fra handlingsdelen vurdert og prioritert politisk opp mot det økonomiske handlingsrommet, og etter vedtatt budsjett ble tiltakene justert i handlingsdelen ut ifra hva man fant økonomisk handlingsrom til. Det vises innledningsvis i handlingsdelen til at kommunen i årsbudsjettet og økonomiplanen avsetter ressurser til gjennomføring av tiltak.

Handlingsdelen bør derfor rulleres og ses i sammenheng med økonomiplan- og årsbudsjettarbeidet. Det vises også til at prioriteringene i handlingsdelen må justeres og prioriteres i forhold til tilgang på ressurser.

Under hvert politikkområde er tiltak sortert etter prioritet i A, B og C-tiltak hvor:

- A er tiltak som **må** gjennomføres de neste 4 år
- B er tiltak som **bør** gjennomføres når man har ressurser til det
- C er tiltak som **kan vente** fordi man mener at andre behov er viktigere å dekke først

I tabellen er ressursbehov for hvert tiltak listet med finansieringskilde og sum. A-prioriterte tiltak i handlingsprogrammet som krever ekstra ressurser fra kommunen, skal framkomme i årsbudsjettet og økonomiplanen. I handlingsplanen er alle tiltak listet, også de som ikke krever ekstra økonomiske ressurser, men som f.eks finansieres eksternt.

#### Tiltak for å nå målet:

##### A. Tiltak som MÅ gjennomføres de kommende fire år

Det gjelder endringer og tiltak som er pålagt gjennomført i følge lov og regelverk, avtaler og tidligere vedtak.

ID	Beskrivelse av tiltak	Ansvar	Status	Ressursbehov
NU1	Driftsstøtte til Indre-Finnmark Utviklingsselskap/Indre-Finnmark Investeringselskap.	Tana kommune, Utv. Avd.		200.000,- Årlig over kommunens driftsbudsjett
NU2	Fadderordning hos regnskapsfører.	Tana kommune, Utv. Avd.	Videreføres	Ca 50.000 årlig. Finansieres fra næringsfond.
NU3	Reetablering av næringshage	IFU, Næringsliv	IFU arbeider med dette.	Evt. Egenandel kan delfinansieres fra næringsfondet
NU4	Frokostmøter. Regelmessige frokostmøter med næringslivet.	Tana kommune		Interne, bevertning

Utsnitt fra kommuneplanens handlingsdel 2015-2018 – Tana kommune. Utsnittet viser hvordan kommunen har prioritert målene fra samfunnsplan.

Kilde:<https://www.tana.kommune.no/kommuneplanens-handlingsdel-2015-2018.5756047-199800.html>

## 7. Statsforvalterens anbefaling

Statsforvalteren anbefaler at kommunene velger løsningen med ett felles dokument som kan kalles HØP og som utgjør både handlingsdel og økonomiplan. Dette vil styrke koblingen mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging og det kan bidra til å forenkle kommunens planverk og effektivisere planarbeidet.

Vi beskriver her en måte for utforming av et slikt fellesdokument, og vi presenterer til slutt en mal for dokumentet og et forslag til en prosessbeskrivelse for gjennomføring av prosessen fra oppstart til vedtak av HØP. Anbefalingen må ikke ses på som den eneste måten for å oppnå god kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging. Det er et forslag som vi kan komme til å justere etter hvert som det kommer tilbakemeldinger og erfaringer fra kommunene.

### 7.1. Samtidighet

Grovt sett kan vi si at overordnet målsetning for økonomiplanleggingen er å balansere økonomien på kort og lang sikt. Overordnet mål for samfunnsplanleggingen er å fremme/oppnå ønsket utvikling av kommunen som virksomhet og som samfunn. For å ivareta de to hensynene må det stilles tilstrekkelige ressurser til rådighet for å oppnå ønsket utvikling, men samtidig må ønsket utvikling tilpasses den økonomiske handleevnen til kommunen. For å få til en best mulig avveining mellom utvikling og drift må det være en samtidighet i prioritering mellom ulike tiltak/endringer og i fordeling av bevilgninger og balansering av budsjettene. Vi mener at slik samtidighet bare kan oppnås om handlingsdel og økonomiplan integreres i et dokument og i en prosess.

### 7.2. Målstrukturen

En godt gjennomtenkt målstruktur er avgjørende for å skape god utvikling. I HØP kan målstrukturen være fullstendig basert på samfunnsdelens målstruktur. Den kan også ta inn i seg mål fra andre planer eller vedtak. Plan- og bygningsloven sier klart at kommuneplanen og samfunnsdelen skal omfatte både kommunen som samfunn og som organisasjon.

- *Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. (§ 11-1)*
- *Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. (§ 11-2)*
- *Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private (§11-2)*

Det er den totale utviklingen kommunen skal søke å få grep om i planleggingen. Dette bør også reflekteres i HØP ved at det finnes mål både for samfunnsutviklingen og for utviklingen av kommunen som organisasjon.

Gjennom planstrategien skal kommunestyret bestemme hvilke planer som er nødvendige for å ivareta sitt ansvar som kommune. Noen kommuner velger å ha få kommunedelplaner og dekke de fleste behov i samfunnsdelen, mens andre kommuner kan ha mange kommunedelplaner. Behovet for å koble mål og strategier mot økonomiplanen gjelder også for kommunedelplaner og ikke bare for samfunnsdelen. Derfor må kommunene også ta hensyn til mål og strategier fra

kommunedelplaner (og evt andre planer eller vedtak) dersom de skal sikre at det er økonomiske rammer for den ønskede utviklingen.

I HØP bør kommunene sette opp en mest mulig dekkende målstruktur for kommunen. Det er naturlig å ta utgangspunkt i målstruktur fra gjeldende samfunndel og komplettere med mål fra andre planer for å sikre en målstruktur som ivaretar det helhetlige utviklingsbehovet. Man bør søke å favne alle mål og strategier som kommunestyret har vedtatt å følge opp. Det er viktig at omfanget ikke blir så stort at det blir u håndterbart, men de viktigste målene og strategiene bør være med. Vi anbefaler at det brukes en nummerering og navngiving av målene i målstrukturen slik at det går tydelig fram hvilke planer eller vedtak målene er hentet fra.

Utfordringsbildet for en kommune er ikke statisk. Det kan dukke opp nye krav, behov eller utfordringer slik at det er behov for å revidere målstrukturen utenom rullering av samfunnsdelen eller andre kommunedelplaner. Vi har derfor lagt inn to kapitteloverskrifter i vår mal for å ta hensyn til dette.

*3.1.3. Nye eksterne krav og forventninger, regelendringer*

*3.1.4. Nye behov og utfordringer*

Hvis utfordringsbilde og målstruktur vurderes og oppdateres årlig, kan arbeidet med rullering av samfunnsdelen og andre kommunedelplaner blir lettere.

### **7.3. Sektor/tjeneste kapitler.**

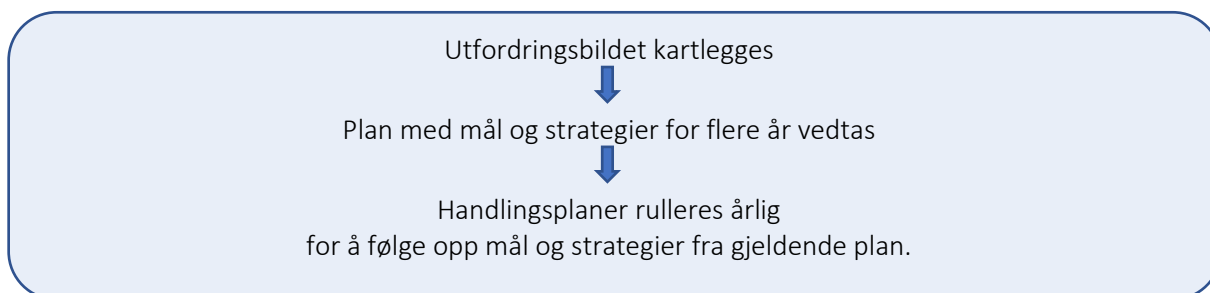
Vårt forslag til mal for HØP tar som utgangspunkt at det foreligger oppdaterte planer for alle relevante samfunnsområder og for kommunens virksomhet/tjenester. Da vil utfordringsbildet stort sett være kjent, og det vil foreligge en målstruktur i det gjeldende planverket for samfunnsutviklingen og for ulike deler av kommunens virksomhet eller tjenester.

Vi har ikke inkludert sektorkapitler i malen vi har laget for HØP da vi har tenkt at det ikke er nødvendig hvis dokumentet ellers er oppdelt etter målstrukturen. Det er heller ikke hensiktsmessig med tunge sektorkapitler der det drøftes utfordringsbilder, utledes mål og foreslås tiltak slik at sektorkapitlene blir egne miniplaner for deler av kommunens virksomhet som må rulleres årlig.

Det kan allikevel være ønskelig med en beskrivelse av sektor eller tjenester og kanskje samlende omtaler av den enkelte sektors satsninger for å følge opp de utviklingsmålene som er relevant for sektoren. Kommunene må selv avgjøre hvordan de ønsker å bygge opp HØP, men vi anbefaler sterkt at målstrukturen skal danne hovedrammen for det som er hovedinnholdet med iverksettelse av utviklingstiltak og endringer.

Trenden viser at kommunene i større grad har oppdaterte samfunnsdeler og kommunedelplaner for tjenesteområdene, og det blir derfor blir mindre behov for å drøfte utfordringer og utlede mål og strategier i HØP. Med oppdatert planverk kan man ta utgangspunkt i en allerede vedtatt målstruktur og HØP kan bli mer rendyrket som handlingsplan. Dette synet tar utgangspunkt i en ideell planprosess som skissen under viser.





#### 7.4. Økonomiske forutsetninger

Det er viktig at HØP'en har en god beskrivelse av de økonomiske forutsetninger som legges til grunn for kommende år, og at det utarbeides konsekvensjustert budsjettoversikt som viser handlingsrommet eller salderingsbehovet dersom gjeldende aktivitetsnivå videreføres.

Det beregnede handlingsrommet blir rammen for det prioriteringsarbeidet som kommunestyret må gjøre. Dersom handlingsrommet er lite eller negativt er det dårlige forutsetninger for kommunestyret sitt arbeid med å utvikle kommunen i den retning den ønsker. De må allikevel gjøre jobben med å prioritere driftsbehov og utviklingsbehov opp mot hverandre for å utvikle kommunen samtidig som den økonomiske handleevnen bevares eller styrkes.

##### *Saldering/balansering av budsjett*

Ved balansering/saldering av budsjettene så må summen av alle tiltak med konsekvens for driftsbudsjettet summere seg opp til det om er beregnet som kommunens økonomiske handlingsrom eller salderingsbehov i økonomiplanperioden.

I kommuner hvor kommunedirektøren legger frem et ferdig saldert budsjettforslag til kommunestyret vil handlingsrommet/salderingsbehovet være 0. Nye tiltak som medfører økonomiske utgiftsøkninger må finansieres med andre utgiftsreduksjoner eller inntektsøkning (bruk av fond er også inntekt). Summen av driftskonsekvenser i samlet mål- og tiltaksoversikt må da være 0.

I flere kommuner legger kommunedirektøren frem økonomiplanen usaldert med et udisponert/udekket handlingsrom/salderingsbehov sammen med en valgliste over utredede tiltak i pluss og minus. Da må kommunestyret vedta tiltak (påplussinger og reduksjoner) innenfor den rammen som fremkommer som handlingsrom eller salderingsbehov. Summen av tiltak må da være lik handlingsrommets størrelse eller salderingsbehovet.

#### 7.5. Samlet mål- og tiltaksoversikt

Når kommunestyret skal balansere budsjettene og samtidig prioritere mellom drift og utvikling trengs et verktøy i form av en tabell der bevilgninger/beløp knyttet til tiltak eller endringer kan summeres og avstemmes mot et handlingsrom eller salderingsbehov. Statsforvalteren anbefaler at alle tiltak som har økonomisk konsekvens og alle tiltak som kan knyttes opp mot målstrukturen uavhenig av om de har økonomisk konsekvens eller ikke fremstilles i en felles tabell som er organisert etter målstrukturen. Vi kaller dette for samlet mål- og tiltaksoversikt.

Samlet mål- og tiltaksoversikt skal vise hvilke tiltak og endringer kommunen faktisk iverksetter for å oppnå den utviklingen som er ønsket og beskrevet gjennom målstrukturen og for å balansere økonomien og bevare den økonomiske handlefriheten. Oversikten må dekke de 4 årene i økonomiplanen og det må være mulig å summere alle økonomiske endringer/virkninger på driftsbudsjettene slik at disse balanserer mot handlingsrommet/salderingsbehovet for hvert enkelt år.

Samlet mål- og tiltaksoversikt skal vise både:

- Hva kommunen skal gjøre for å oppfylle målsetningene i en samlet/helhetlig målstruktur og
- Hvordan kommunen endrer/(omprioriterer)bevilgninger og salderer/balanserer budsjettene i økonomiplanperioden.

Vi mener at samlet mål- og tiltaksoversikt er et nødvendig verktøy for å oppnå den samtidighet som må til for å ha en reell kobling mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging. Oversikten må omfatte både de tiltak som gjelder direkte oppfylning av mål i målstrukturen og tiltak som ikke kan relateres til målstrukturen. Den må også omfatte tiltak som har økonomisk virkning og tiltak som ikke har økonomisk virkning. Dette viser vi i matrisen under der vi også har lagt inn eksempler på tiltak.

	Tiltak som har økonomisk virkning	Tiltak som ikke har økonomisk virkning
Tiltak for å oppfylle vedtatte mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrking av tjenester,</li> <li>• Nye tilbud, eller</li> <li>• ny infrastruktur sammen med økt bevilgning</li> <li>• Investeringer.</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nye måter å gi tjenester innenfor uendret ramme.</li> <li>• Effektivisering for å gi bedre/mer tjenester.</li> <li>• Pågående tiltak innenfor eksisterende ramme.</li> <li>• ...</li> </ul>
Tiltak/forhold/ endringer som ikke relaterer seg til vedtatte mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivisering/ innsparinger for å bedre balansen.</li> <li>• Aktivitetsreduksjon.</li> <li>• Økte inntekter.</li> <li>• Bruk av fond.</li> <li>• ...</li> </ul>	

Innenfor grønn rute finner vi tiltak som normalt hører hjemme i en handlingsdel til kommuneplanen. Innenfor rød rute finner vi tiltak som normalt hører hjemme i en økonomiplan. Samlet mål- og tiltaksoversikt integrerer på denne måten kommuneplanens behov for å oppfylle kommunens vedtatte mål og økonomiplanens behov for balansering av aktivitet/utgifter mot tilgjengelige inntekter.

Alle tiltak som skal iverksettes og som er relevante for oppfølging av målstrukturen skal med i samlet mål- og tiltaksoversikt. Tiltak med økonomisk virkning kan omfatte både investeringstiltak og driftstiltak. Økonomiske konsekvenser av driftstiltak må summeres for å kontrollere balanse.

Selve tabellen for samlet mål- og tiltaksoversikt kan bli på mange sider og det er naturlig å dele tabellen i mindre deler etter oppbyggingen av målstrukturen.

Alle tiltak må gis en kommentar som viser kort hva som skal gjøres, hvem som er ansvarlig for å følge opp tiltaket og eventuelt hva som er den økonomiske konsekvensen. Kommentarene får neppe plass i selve tabellen og kan listes opp etter den tabellseksjonen der tiltakene presenteres. Tiltak som skal iverksettes, men som ikke følges av bevilgning må også kommenteres. For eksempel kan det kommenteres at tiltaket følges opp innenfor en sektors budsjetttramme eller gjennom tidligere bevilgede/avsatte midler.

Det kan være at det finnes systemer på markedet som ivaretar behovet for å fremstille samlet mål- og tiltaksoversikt, ellers kan dette løses i et regneark. Som et eksempel har vi tatt utgangspunkt i Hammerfest sin økonomiplan/handlingsdel for 2020-2023 som er basert på regneark. Tabellen har en målstruktur med mål og strategier fra samfunnsdelen med underliggende tiltak fordelt over planperioden. For illustrasjon har vi lagt inn beløp i tabellen og lagt til kolonnene Økonomi og Ansvar.

Mål, strategier og tiltak	2020	2021	2022	2023	Økonomi	Ansvar
<b>1. Alle innbyggere opplever trygghet, mester hverdagen og har flere aktive leveår med god helse</b>						
1.A. Tilrettelegge tjenestene slik at innbyggerne kan ha ansvar for eget liv, være aktive i eget liv med sine iboende ressurser og bo lengst mulig i eget hjem.						
1. A-1 - Krøkebærveien, omgjøring til heldøgnsbemannede omsorgsboliger			4 000 000		Investering	Helse
1. A-2 - Hovedplan vann og avløp	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000	Investering	Teknisk/drift
1. A.3 - Opprustning fortau/gateløys	1 500 000				Investering	Teknisk/drift
<b>2. Alle innbyggere er verdsatt i det mangfoldige fellesskapet.</b>						
2. A. Styrke kultur for samhold og fellesskap gjennom bruk av mangfold av frivillige organisasjoner, aktivitetstilbud, nærmiljøanlegg, friluftsliv m.m.						
2. A-1 - Støtte realisering av Hammerfest Arena	11 000 000				Drift	Utviklingsavd.
2. A.2 - Årets Hammerfesting	30 000	30 000	30 000	30 000	Drift	Utviklingsavd.
2. B. Skape flere tilgjengelige friluftsområder med turstier som er universelt utformet.						
2. B.1 - Sørøya på langs	-	-	-	-	Ekstern	Utviklingsavd.

Hammerfest har organisert hele tabellen etter målstrukturen i Samfunnsplanen. Hvis tiltak knyttes mot mål/satsninger fra andre planer enn samfunnsdelen kan det vises i egne seksjoner med overskrifter som viser hvor målene kommer fra.

Det er kommunens helhetlige målstruktur som bør bestemme inndelingen i samlet mål- og tiltaksoversikt. Dersom kommuneplanens målstruktur er organisert etter satsningsområder eller på annen måte bør samlet mål- og tiltaksoversikt organiseres på samme måte.

Dersom det foreligger oppdaterte kommunedelplaner så er det naturlig å ta med hele eller deler av målstrukturen i disse planene også i handlingsdel-økonomiplan. Det er Kommunestyrets behov for å se den kommunale planleggingen i sammenheng med de økonomiske rammebetingelsene som bør styre hvilken detaljering man velger og hva man velger å inkludere.

Tiltak som ikke knyttes til målstrukturen må fremstilles i samme tabellverk, men organiseres under andre overskrifter enn det som målstrukturen representerer. Eksempel på slike overskrifter kan være:

- Effektivisering for å redusere kostnader
- Aktivitetsreduksjon for å redusere kostnader
- Korrigering av feilbudsjettering
- Inntektsøkning
- + +

#### *Hva skal kommunen gjøre hvis det er mål og strategier i målstrukturen der den ikke har noen tiltak å vise til?*

Vi mener at alle mål og strategier i målstrukturen må omtales. Det kan skje gjennom beskrivelse av tiltak, men der hvor det ikke iverksettes tiltak må det kommenteres hvorfor det ikke er noen tiltak under målet. Det er viktig å vite hvorfor enkelte mål ikke følges opp med tiltak. Det kan være forklaringer som at tiltak ikke skal prioriteres før senere år eller at det ikke er tilstrekkelig økonomi til å iverksette tiltak. Dersom det er mål eller strategier som skal legges til grunn for eksempel tjenesteutførelse uten at det er konkretisert i tiltak så kan det kommenteres.

#### *Tiltak som ikke blir vedtatt/prioritert*

Det er viktig å ta stilling til hva man gjøre med tiltak eller forslag som det ikke er funnet rom for i HØP. Dette hører ikke hjemme i samlet mål og tiltaksoversikt for da ville ikke den være en oversikt over det som faktisk er vedtatt og skal implementeres. Vi vil anbefale å samle slike tiltak i et eget vedlegg med en oversikt over ubenyttede tiltak. Ubenyttede tiltak kan man ta frem og vurdere på nytt ved neste rullering av HØP.

#### **7.6. Oppsummering av Statsforvalterens anbefaling:**

Hvis kommunene følger denne anbefalingen vil arbeidet med en HØP med helhetlig målstruktur og samlet mål- og tiltaksoversikt tvinge fram den koblingen mellom samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging som er intensjonen i plan- og bygningsloven og i kommuneloven.

Når HØP tar utgangspunkt i kommunens helhetlige målstruktur så er det naturlig at HØP også helt eller delvis fungerer som handlingsplan for andre kommunale delplaner. Dette er også naturlig hvis man skal ha en samtidig prioritering/fordeling av ressursene mellom drift investerings og utviklingstiltak.

Vi har forsøkt å operasjonalisere vår anbefaling i en mal for HØP-dokumentet og for HØP-prosessen som beskrevet i vedlegg 1 og 2. Vi oppfordrer kommunene til å prøve ut vår anbefaling og implementere den på den måten som passer best i den enkelte kommune.

- Kommunene må utarbeide og framstille en helhetlig målstruktur for kommunen
- Alle tiltak og endringer må vises og avstemmes i et felles tabellverk som er inndelt etter målstrukturen.

## Vedlegg 1: Mal for HØP

### 1. Vedtak

#### 1.1. Kommunestyrets vedtak i punkter

- Inkluder gjerne bevilgningsoversiktene for drift og investering i innstillinger og vedtak. Slik at det ikke er tvil om vedlagte oversikter er oppdaterte i tråd med vedtak.

#### 1.2. Samlet mål- og tiltaksoversikt, tabell oppdatert i henhold til vedtak

- Tabellen må kanskje ligge som vedlegg hvis den blir veldig omfangsrik

### 2. Bakgrunn

#### 2.1. Føringer i lov og forskrift

##### 2.1.1. Plan og bygningsloven

##### 2.1.2. Kommuneloven

### 3. Målstrukturen

#### 3.1. Mål i Kommuneplanens samfunnsdel

#### 3.2. Mål fra Andre planer

#### 3.3. Nye eksterne krav og forventninger, regelendringer

#### 3.4. Nye behov og utfordringer

#### 3.5. Oppsummering målstruktur

### 4. Økonomiske forutsetninger

#### 4.1. Finansielle måltall

Utvikling fram til nå

Utsikter framover

Inntektsforutsetninger

Lønns- og prisvekst/renter og avdrag

#### 4.2. Innarbeiding av endringer/nye budsjettforutsetninger

##### 4.2.1. Innarbeiding av tidligere vedtak

##### 4.2.2. Oppdaterte forutsetninger i henhold til nytt statsbudsjett.

#### 4.3. Konsekvensjustert budsjettoversikt/handlingsrom/salderingsbehov

### 5. Saldering/Samlet mål- og tiltaksoversikt

#### 5.1. Saldering/valg av tiltak for balansering av budsjettene

#### 5.2. Tabell for samlet mål- og tiltaksoversikt

#### 5.3. Obligatoriske økonomiske oversikter

### 6. Oppsummering/Forventet utvikling som følge av denne planen

Forventet utvikling i finansielle måltall

Forventet utvikling i andre måltall eller størrelser

Vedlegg:

#### 7. Obligatoriske økonomiske oversikter

#### 8. Ubenyttede tiltak til mulig bruk senere

## Vedlegg 2: Forslag til prosess for utarbeidelse og vedtak av HØP

1. Administrative saksforberedelser (Tidlig vår)
  - 1.1. Lage et tabelloppsett der tiltak plasseres inn i en målstruktur
    - Gå gjennom kommunens gjeldende målstruktur (kommuneplanens samfunnsdel evt med tillegg)
      - Skal kommunen bruke kun målstrukturen fra kommuneplanens samfunnsdel?
      - Skal kommunen inkludere mål fra andre planer?
      - Man kan velge å ha en handlingsdel for alle kommunens planer eller handlingsdeler knyttet til hver delplan.
      - Man må skjele til målstrukturens og tiltaksdelens omfang, men det er kommunestyrets behov for å styre samfunnsutviklingen som må avgjøre hva som skal være med.
      - Nye eksterne krav og forventninger, regelendringer
      - Nye behov og utfordringer (administrativt Administrasjonens Sektorenes egne
    - Legge målstrukturen inn i tabellen
    - Legge allerede pågående og vedtatte tiltak inn i tabellen der de hører hjemme i målstrukturen
      - Alle mål/strategier må ha tiltak eller kommentarer. Dersom det er mål der det ikke er iverksatt noe tiltak/innsats for å følge opp målet så må det begrunnes; for eksempel med manglende ressurser eller kapasitet. Det kan også tenkes mål og strategier der det holder å kommentere at målet følges opp av sektoren evt innenfor rammen av en sektorplan.
  - 1.2. Ferdigstille foreløpig mål og tiltaksdel
    - Alle tiltak må beskrives både i tabell og i tekst slik at tiltakets innhold er klart.
    - For tiltak som ikke forutsetter egen bevilgning må det kommenteres hvordan de skal følges opp; av hvem og innenfor hvilken ramme/bevilgning.
  - 1.3. Konsekvensjustere budsjett/økonomiplan og anslå foreløpig handlingsrom/salderingsbehov for kommende budsjettår/økonomiplanperiode
  - 1.4. Administrasjonen/sektorene kan allerede nå på eget initiativ utrede alternative tiltak for å oppfylle mål i samfunnsplanen. Disse tiltakene legges frem i en liste over mulige valg
2. Tidlig involvering av politisk nivå (Før sommer)
  - 2.1. Legge frem konsekvensjustert budsjett med beregnet handlingsrom/salderingsbehov og foreløpig mål og tiltaksdel for økonomiutvalg
  - 2.2. Økonomiutvalg/Formannskapet vurderer handlingsrommet (evt gjør en foreløpig saldering) og vedtar bestillinger på utredning av nye tiltak i pluss og minus
  - 2.3. Økonomiutvalget/ Formannskapet kan også foreslå endringer/tillegg i målstrukturen dersom den er ufullstendig/uklar.

3. Administrative saksforberedelser forts. (Tidlig høst)
  - 3.1. Utrede/beskrive nye tiltak etter vedtatt bestilling fra økonomiutvalg
    - Evt utrede flere tiltak etter administrativ beslutning, for eksempel nye innstrammings tiltak
  - 3.2. Lage en meny/valgliste over tiltak som kommunestyret kan velge fra.
    - Listen fremstilles og sorteres etter naturlig mål/strategi fra målstrukturen.
    - Tiltak som ikke er ment for å oppfylle mål i målstrukturen listes under egnet overskrift. For eksempel Innsparingstiltak.
  - 3.3. Beskrive økonomiske forutsetninger
4. Administrative saksforberedelser forts. (Oktober)
  - 4.1. Innarbeide nødvendige (nøytrale) økonomiske korreksjoner og oppdaterte budsjettforutsetninger etter fremleggelsen av statsbudsjett.
  - 4.2. Beregne endelig handlingsrom/salderingsbehov
  - 4.3. Ferdigstille utkast til handlingsdel/økonomiplan. (Husk kravpunkter som; obligatoriske oversikter, finansielle måltall og økonomisk utvikling.
    - Utkastet kan inneholde rådmannens forslag til saldering eller være usaldert med et beregnet salderingsbehov.
  - 4.4. Legge ved meny/valglisten for prioritering og saldering.
5. Politisk behandling Formannskapet (November)
  - 5.1. Formannskapet vedtar innstilling til HØP
    - Obligatorisk innhold bør fremgå av vedtaket.
    - Samlet mål og tiltaksoversikt bør også fremgå av vedtaket.
  - 5.2. Innstillingen legges ut til offentlig høring minst 14 dager før behandling i kommunestyret.
6. Politisk behandling Kommunestyret (Desember)
  - 6.1. Kommunestyret prioriterer tiltak salderer HØP innenfor tilgjengelige rammer. Kommunestyret kan gjøre endringer i målstrukturen dersom den ikke er hensiktsmessig med tanke på kommunestyrets styringsbehov
  - 6.3. Kommunestyret vedtar HØP med alt obligatorisk innhold. Tabellen med samlet mål og tiltaksoversikt er en sentral del av vedtaket.

## **Referanseliste:**

[Kommuneloven, 2018](#)

[Plan- og bygningsloven, 2008](#)

[Forholdet mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan i et velfungerende kommunalt plansystem](#), Rapport fra Asplan Viak, 29.01.2018

[Storbyenes samfunnsplanlegging, sluttrapport](#). Rapport fra Asplan Viak, 30.08.2018

[Lyngen kommunes budsjett- og økonomiplan 2020-2023](#)

[Hammerfest kommunes budsjett- og økonomiplan 2019-2022](#)

[Kristiansand kommunes budsjett- og økonomiplan 2019-2022](#)

[Rana kommunes budsjett- og økonomiplan 2020-2023](#)

[Tana kommune, Kommuneplanens handlingsdel 2015-2018](#)

[Oslo kommunes budsjett- og økonomiplan 2018-2021](#)

[Bærum kommunes handlingsprogram 2019-2022](#)