

## Notat

**Fra:**

Torbjørn Brandt (torbjorn.brandt@konsek.no)

**Dato:** 04.09.2020**Arkivsaknr:** 20/318-15

---

## Notat - juridiske betraktninger om kommuneplanens samfunnsdel

### Oppsummering

*Det er en sterk forventning om at all kommunal sektorplanlegging bør være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, ev. som kommunedelplanlegging på grunnlag av samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel bør bidra til samordning mellom den enkelte sektors utfordringer og prioriteringer og kommunens samlede utvikling.*

*Kommuneplanens samfunnsdel skal innholdsmessig bestå av alt som oppregnes i plan og bygningsloven § 3-1, kun avgrenset mot det som direkte berører disponering av areal og naturressurser.<sup>1</sup>*

*Skal kommuneplanens samfunnsdelen derfor ha noen funksjon, må den gi grunnlag for konkrete prioriteringer, og bidra til bedre helhetsløsninger og forutsigbare rammevilkår og gjennomsliktige beslutningsprosesser både for sektorenes virksomhet og for befolkningen.*

*Samfunnsdelen skal gi grunnlaget for prioriteringer i arealdelen, f.eks. knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av infrastruktur, boligpolitikk og næringspolitikk, kommunal service mv. Samfunnsdelen skal også legge føringer for arbeidet med folkehelse, oppvekst og sosiale forhold mv.*

### Generelt om kommuneplaner

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.<sup>2</sup> Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.<sup>3</sup>

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen.<sup>4</sup>

Kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.<sup>5</sup>

### Kommuneplanens samfunnsdel - formål

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.<sup>6</sup>

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal

---

<sup>1</sup> Jf. Lovkommentar til pbl. § 11 -1.

<sup>2</sup> Jf. Pbl. § 11-1 første ledd.

<sup>3</sup> Kommunedelplan kan både utarbeides som en samlet plan for deler av kommunens område, og som plan for bestemte sektorområder. Reglene om saksbehandling for kommuneplaner gjelder i utgangspunktet også for kommunedelplaner.

<sup>4</sup> Jf. Pbl. § 11-3 første ledd.

<sup>5</sup> Jf. Pbl. § 11-3 siste ledd.

<sup>6</sup> [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-11-kommuneplan/-11-2-kommuneplanens-samfunnsdel/id556798/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-11-kommuneplan/-11-2-kommuneplanens-samfunnsdel/id556798/)

gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private. *Slik samordning forutsetter at kravene til planlegging både i plan- og bygningsloven og kommuneloven etterleves.*

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15. Bestemmelsen er ny i forhold til tidligere lov, og innfører begrepet kommuneplanens samfunnsdel om langsiktig kommuneplanlegging med bred samfunnsmessig tilnærming.

Denne delen vil være sentral som premissleverandør for andre deler av den kommunale planleggingen. Innholdsmessig er det en tydeliggjøring av elementer i tidligere kommuneplanbestemmelser.

### Kommuneplanens samfunnsdel – krav til innhold

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn. Hensikten med det siste er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Arealstrategien i den kommunale planstrategien vil være en viktig premiss for samfunnsdelen fordi den har betydning for utviklingen av samfunnstjenestene i kommunen.

Samfunnsdelen skal gi retningslinjer for sektorenes virksomhet. Loven angir ikke nærmere hva slags retningslinjer som kan gis. Følgende punkter kan være et utgangspunkt for innholdet i retningslinjene i samfunnsdelen:

- Langsiktige utfordringer i kommunesamfunnet.
- Langsiktige utfordringer for sektorene enkeltvis og i samarbeid.
- Miljømessige utfordringer, vurdering av fysiske konsekvenser for planens utviklings- og vernestrategier, som grunnlag for arealplan.
- Prioriterte satsingsområder og områder for spesielle virkemidler.
- Retningslinjer for handlingsprogram og økonomiplan.
- Retningslinjer for kommunens planarbeid.

Kommuneplanens samfunnsdel skal utarbeides innenfor rammen av plan og bygningsloven § 1-1 noe som innebærer at planen skal:

- Fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner<sup>7, 8</sup>
- Bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver<sup>9</sup> og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.<sup>10</sup>
- Sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.<sup>11</sup>

Kommuneplanen, altså kommuneplanens arealdel, samfunnsdel, delplaner skal til sammen helt konkret:

- sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses.<sup>12</sup>
- sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Med bærekraftig utviklingen menes «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov». Se ellers prp. 32 s. 170.

<sup>8</sup> Jf. Plan og bygningsloven § 1 første ledd.

<sup>9</sup> Gjelder både arealdisponering og økonomisk, sosial og kulturell virksomhet.

<sup>10</sup> Jf. Plan og bygningsloven § 1 andre ledd.

<sup>11</sup> Jf. Plan og bygningsloven § 1 tredje ledd.

<sup>12</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. a.

<sup>13</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. b.

- sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.<sup>14</sup>
- legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling.<sup>15</sup>
- legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet.<sup>16</sup>
- fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet.<sup>17</sup>
- ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.<sup>18</sup>
- fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.<sup>19</sup>
- legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur.<sup>20</sup>

Lovforarbeidene angir disse punktene som «de viktigste hensynene som skal ivaretas ved planlegging etter loven». Videre er oppramsingen ikke ment «som en uttømmende liste over relevante formål og hensyn i forståelsen av loven». Med andre ord, oppramsingen må forstås slik at disse hensynene er å betrakte som *innholdsmessige minimumskrav*.

*Det som i kommuneplanen ikke berører disponering av arealer og naturressurser direkte, skal gå inngå i kommuneplanens samfunnsdel.* Det er dermed gitt en negativ definisjon om hva samfunnsdelen skal innholdsmessig bestå av. Rammene for hva samfunnsdelen skal innholde er gitt av plan og bygningsloven bestemmelse<sup>21</sup>. Innholdsmessig er samfunnsdelen kun avgrenset fra å berøre de punkter som direkte berører areal og naturressurser direkte, da disse skal etter loven inn i kommuneplanens arealdel.

### Kommuneplanens samfunnsdel – handlingsdel

Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer.

Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Handlingsdelen skal omfatte en nærmere konkret prioritering av ressurser, planleggingsoppgaver og samarbeidsoppgaver innenfor kommunens økonomiske rammer.

Med ressurser menes her primært økonomiske ressurser, men også disponering av fysiske og menneskelige ressurser som vil være naturlig å trekke inn i handlingsprogrammet. Med planleggingsoppgaver menes detaljering av rammene i kommunal planstrategi i form av en konkret gjennomgang av hvilke planoppgaver som skal prioriteres i kommunen i perioden. Med samarbeidsoppgaver menes oppgaver kommunen skal løse i samarbeid med andre offentlige eller private organer.

Selv om handlingsdelen også kan omfatte tiltak som i hovedsak skal gjennomføres av andre enn kommunen selv, er det viktig at den er realistisk og nært knyttet til den økonomiske planleggingen og budsjetteringen i kommunen. Et viktig formål med kommunelovens krav om økonomiplan, er å sikre at planleggingen av kommunenes egen virksomhet skjer innenfor de økonomiske rammene som en kan forvente. Planlegging utover året er en forutsetning for god økonomisk styring i kommunal sektor. Økonomiplanlegging bidrar til å skaffe oversikt over framtidig handlingsrom og usikkerhet, og gir muligheter for å legge alternative strategier. Dette legger grunnlag for at aktiviteten i kommuner legges på et nivå som kan opprettholdes på lang sikt.

Det gjelder ikke bare kommunens egne tiltak, men også avtaler som inngås med offentlige organer og private aktører. Det er forutsatt at handlingsdelen rulleres årlig, slik at kommunestyret får anledning til å påvirke ta stilling til følge med på hvordan kommuneplanen følges opp og om det er behov for endringer. Dette samsvarer med plikten etter kommuneloven til å utarbeide

<sup>14</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. c.

<sup>15</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. d.

<sup>16</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. e.

<sup>17</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. f.

<sup>18</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. g.

<sup>19</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. h.

<sup>20</sup> Jf. Pbl. § 3-1 første ledd bokst. i.

<sup>21</sup> Jf. Pbl. § 3-1

økonomiplan, som kan inngå i handlingsdelen<sup>22</sup>. Det kan derfor være hensiktsmessig å integrere arbeidet med kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen.

Kommunedel/planer skal også ha en egen handlingsdel med anvisning på tiltak for gjennomføringen av planens målsettinger innenfor kommuneplanperioden på fire år. Videre forutsetter bestemmelsen en årlig rullering og eventuell revisjon i sammenheng med den årlige rulleringen av handlingsprogrammet og arbeidet med økonomiplanen. Det bør utvikles indikatorer også for måling av den miljømessige og samfunnsmessige utvikling i kommunen.

Reglene i lovens § 11–12 til § 11–15 som gjelder for behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel.

*Ved å knytte handlingsdelen direkte til samfunnsdelen understrekes det at handlingsprogrammet ikke er en selvstendig planoppgave, men en konklusjon på hvordan samfunnsdelen skal følges opp.*

### Kommuneplanens samfunnsdel – planlegging og medvirkning

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.<sup>23</sup>

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.<sup>24</sup>

Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.<sup>25</sup>

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.<sup>26</sup>

Forslag til kommuneplanens samfunnsdel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.<sup>27</sup>

Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort.<sup>28</sup>

Når kommuneplanens samfunnsdel legges frem til behandling i kommunestyret skal det gå klart fram av saksframlegget hvordan virkningene av planen blir. Videre hvordan de innkomne høringsuttalelsene til planforslaget har vært vurdert og hvilken betydning høringsuttalelsene er tillagt ved vedtaket.<sup>29</sup> Det skal også framgå hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn.

### Innsigelser fra andre<sup>30</sup>

Statlig, regionalt organ eller andre kommuner har ikke anledning til å fremme innsigelser mot kommuneplanens *samfunnsdel*, kun kommuneplanens arealdeal. At det ikke er fremmet innsigelser fra høringsinstansene til kommunens samfunnsdel kan derfor ikke uten videre tas til inntekt for at annen offentlig myndighet anser planforslaget som tilfredsstillende.

Torbjørn Brandt  
seniorrådgiver

---

<sup>22</sup> Jf. Pbl. § 14-4 femte ledd

<sup>23</sup> Jf. Pbl. § 3-1 andre ledd.

<sup>24</sup> Jf. Pbl. § 3-1 tredje ledd.

<sup>25</sup> Jf. Pbl. § 3-3 tredje ledd.

<sup>26</sup> Jf. Pbl. § 5-1 andre ledd.

<sup>27</sup> Jf. Pbl. § 11-14 første ledd første punktum

<sup>28</sup> Jf. Pbl. § 5-2 andre ledd andre punktum

<sup>29</sup> Jf. Pbl. § 11-14 andre ledd.

<sup>30</sup> Jf. Pbl. § 5-4

