

# **Planlegging og økonomistyring i omstillingstider**

**Veileder**

APRIL 2001

## Forord

Målsettingen med denne veilederen er å gi kommunene et bedre verktøy for strategisk styring av kommunen. Gjennom *måten* plan- og budsjettprosessen organiseres på, og gjennom en mer systematisk bruk av *analyseverktøy* i prosessen, kan kommunene bli bedre i stand til å møte de finansielle og strukturelle utfordringer de står overfor.

”Det nye årshjulet” som presenteres her i veilederen, er *en* måte å arbeide med årsbudsjett og økonomiplan på som søker å kompensere for de svakhetene i planleggingen vi ofte ser i kommunene i dag: dårlig kobling mellom planer og økonomi, sterk fokus på årsbudsjettet på bekostning av langsiktig styring gjennom økonomiplanen, og manglende metoder for å analysere dagens drift og endringer i brukernes behov.

De erfaringene som ligger til grunn for veilederen er i hovedsak basert på et utviklingsprosjekt kalt ”Planlegging og økonomistyring i omstillingstider” som er gjennomført i Flora, Marker og Ski kommuner i 1998 og 1999. Prosjektet har vært gjennomført av Maximite AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

De tre forsøkskommunene er ulike både når det gjelder størrelse og utfordringer; Marker er en liten kommune i indre Østfold med rundt 3 300 innbyggere, Flora er en bykommune i Sogn og fjordane med rundt 11 000 innbyggere, mens Ski med rundt 25 000 innbyggere er nabokommune til Oslo. Likevel har alle tre fulgt hovedtrekkene i ”det nye årshjulet”. Forsøket viste at ”det nye årshjulet” var godt egnet som mal for de tre kommunene på tross av de er så ulike. Det er derfor grunn til å tro at malen vil kunne brukes i alle kommuner.

I veilederen presenteres en ”idealmødel”. Med ”idealmødel” mener vi en planprosess som har en politisk forankring og inneholder de elementer som vi fra prosjektets side anser fornuftig for å drive strategisk planlegging av den kommunale virksomhet. Prosessen er omtalt som ”det nye årshjulet”. Vi har forsøkt å gi en mest mulig konkret beskrivelse av modellen med praktiske anvisninger på hvordan de ulike elementene i modellen skal gjennomføres. Der vi mener det er nyttig for leseren, har vi vist til noen av de erfaringene som ble gjort i forsøkskommunene. Det betyr at de kommunene som ønsker å prøve ut modellen må vurdere behovet for å gjøre sine egne lokale tilpasninger.

Kommunal- og regionaldepartementet – Miljøverndepartementet - Maximite

## INNHold

<b><u>INNHold</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>1 BØR BUDSJETTPROSESSEN ENDRES?</u></b> .....	<b>5</b>
1.1 REDUSERT INNTEKTSVEKST I KOMMUNENE.....	5
<b><u>2 DET NYE ÅRSHJULET – EN RESSURSORIENTERT PLAN- OG BUDSJETTPROSESS</u></b> .....	<b>11</b>
2.1 HOVEDELEMENTENE I EN RESSURSORIENTERT PLAN OG BUDSJETTPROSESS .....	11
2.2 PROSESSEN .....	15
2.3 TEKNISK DEL .....	17
<b><u>3. GJENNOMFØRINGEN AV DET NYE ÅRSHJULET</u></b> .....	<b>19</b>
3.1 NOEN KRITISKE SUKSESSFÅKTORER .....	19
3.2 DET NYE ÅRSHJULET I HOVEDPUNKTER.....	22
3.3 JANUAR – MARS.....	23
3.4 MILEPÆL 1 - STRATEGISAMLING .....	23
3.5 APRIL - JUNI .....	26
3.6 MILEPÆL 2 - IDÉDUGNAD.....	26
3.7 JULI - OKTOBER .....	28
3.8 MILEPÆL 3 – ”PRIORITERINGS DUGNAD” .....	30
3.9 NOVEMBER - DESEMBER.....	31
<b><u>4. OMLEGGING FRA ”GAMMELT” TIL NYTT ÅRSHJUL</u></b> .....	<b>33</b>
4.1 ULIKE ÅRSÅKER TIL ØNSKET OM Å LEGGE OM PLAN- OG BUDSJETTPROSESSEN .....	34
4.2 HVORDAN GÅ FRAM FOR Å FÅ TIL EN OMLEGGING .....	35
4.2.1 KARTLEGGING AV BEHOV FOR OMSTILLING.....	35
4.2.2 EVALUERING AV PLAN- OG BUDSJETTPROSESSEN.....	37
<b><u>5. FINANSIERINGSANALYSER</u></b> .....	<b>39</b>
5.1 HVORDAN UTARBEIDE EN FINANSIERINGSANALYSE, OG HVA KAN DEN KAN VISE OSS?.....	39
5.2 BEREGNING AV NØKKELTALL.....	41
<b><u>6. STRUKTURANALYSER OG EFFEKTIVITETSVURDERINGER</u></b> .....	<b>46</b>
6.1 STRUKTURANALYSER.....	46
6.2 EFFEKTIVITETSVURDERINGER .....	48
<b><u>7. KONSEKVENSTJUSTERT BUDSJETT/ØKONOMIPLAN</u></b> .....	<b>50</b>

<b>7.1 HVORDAN UTARBEIDE KONSEKVENJUSTERT BUDSJETT.....</b>	<b>50</b>
---	-----------

<b><u>LITTERATURLISTE:.....</u></b>	<b>53</b>
-------------------------------------	-----------

**VEDLEGG 1:**

**Eksempler på hvordan finansieringsanalysen kan presenteres og kommenteres**

**VEDLEGG 2:**

**Eksempler på hvordan strukturanalysene kan presenteres**

**VEDLEGG 3:**

**En enkel styringsmodell**

**Ulike modeller for politisk organisering**

# 1 BØR BUDSJETTPROSESSEN ENDRES?

## 1.1 Redusert inntektsvekst i kommunene

I vårt samfunn ser de fleste mennesker på omstilling som en nødvendig og naturlig prosess – men det betyr ikke at det er lett å få det til. Det er langt lettere å få aksept for at det er nødvendig med omstilling enn å gjennomføre omstilling. Veien fra å erkjenne at noe er galt til å få til reelle endringer i organisasjonen er ofte lang.

Innbyggerne har store krav til tjenesteproduksjonen i kommunene. For politikerne og administrasjonen har det ført til en opplevelse av at pengene ikke strekker til. Med en moderat vekst i kommunenes økonomi har politikerne gradvis fått endret sin rolle fra å drive fordeling av ”nye friske penger” til omfordeling av dem man allerede har. Nye driftstiltak må oftere og oftere finansieres gjennom reduksjon eller effektivisering av eksisterende drift. Mange opplever dette som en frustrerende og evigvarende spareprosess.

Plan- og budsjettprosessen i kommunene reflekterer de økonomiske rammebetingelsene. Er det jevn og høy økonomisk vekst vil organisasjonen tilpasse seg dette. Hvis veksten er moderat, og det oppleves etterspørselspress etter nye tjenester, vil det være andre arbeidsformer som håndterer dette bedre.

Fra krigen og fram til 80 - tallet var kommunenes styringsproblem å fordele den økonomiske veksten. Fra midten av 80- tallet og på 90 – tallet var utfordringen å stabilisere og få kontroll med veksten. Den moderate veksten i inntekter utløste behov for å effektivisere og omstille. Utgiftspresset førte til at nye tiltak, i langt større grad enn tidligere, måtte finansieres ved å ta penger fra eksisterende drift.

### **Hvordan har kommunene tilpasset seg de endrede rammebetingelser?**

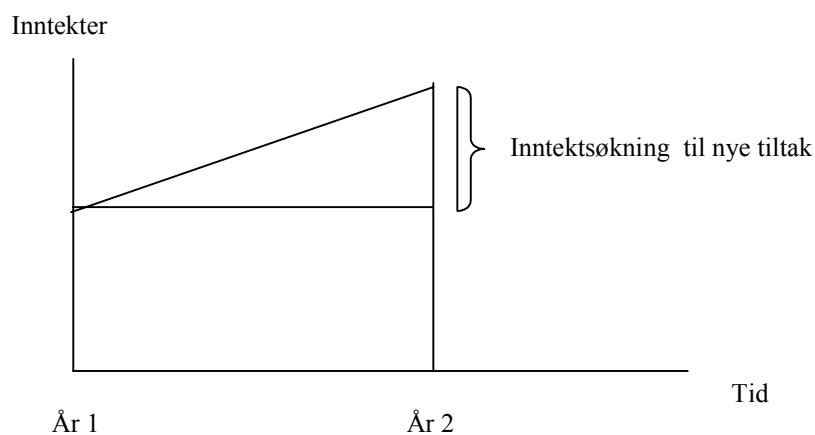
I 60 og 70 årene opplevde kommunene jevn økonomisk vekst. Styringsproblemet besto i å fordele veksten. 80-årene og store deler av 90-årene var en stabiliseringsperiode med hovedmålsetting å få kontroll med veksten. På tross av at kommunene har realvekst i sine inntekter, om enn ikke så stor som før 1985, opplever de fleste kommuner at befolkningens krav til nye tjenester overskrider kommunens finansieringsevne. Presset på kommunene for å løse nye oppgaver er stort. Med små muligheter til å påvirke sine inntekter må kommunene helt eller delvis finansiere nye oppgaver gjennom omprioritering og effektivisering.

En slik utvikling har konsekvenser for hvordan kommunene organiserer sin plan og budsjettprosess. Det kan derfor være hensiktsmessig å se på hva som kjennetegner en plan- og budsjettprosess der organisasjonen opplever

- jevn og god økonomisk vekst
- moderat vekst og utgiftspres

*Kjennetegn ved plan- og budsjettprosessen i en tid med økonomisk vekst :*

- Behovsorientert - nye behov i organisasjonen kartlegges og er en sentral rutine.
- Fokus på inntekt - skattedebatten er sentral.
- Enkel prioritering - behovene rangeres.
- Automatisk krisehåndtering ved å styre investeringstakten.
- Lite vekt på vurdering av eksisterende drift, nye behov finansieres med «friske penger».
- Små fordelingsproblemer fordi nye tiltak ikke utelukker eksisterende driftstiltak, og nye tiltak rykker opp etter ansiennitet.
- Fokus på årsbudsjettet.



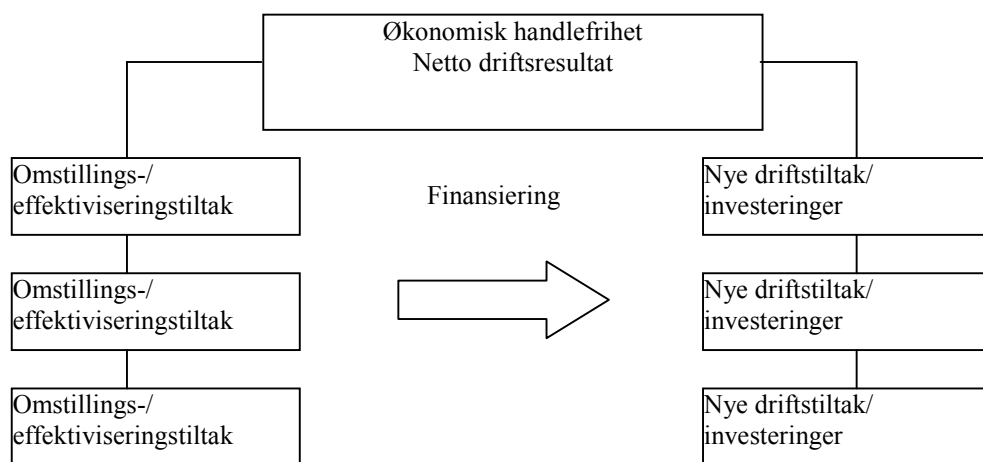
Fordeling av den økonomiske veksten står i fokus for plan og budsjettprosessen. Derfor vektlegges kartlegging av nye behov og diskusjon om hvor stor inntektsveksten vil bli. Debatten om hvor høyt skatteanslaget burde settes var en viktig diskusjon når budsjettene skulle vedtas på 60- og 70-tallet. Behovene ble rangert og finansiert så langt inntektsveksten tillot. Prioriteringen var enkel (ikke i betydning lett) fordi det dreide seg om å prioritere nye tiltak, uten å vurdere dem opp mot eksisterende drift. Hvis det oppsto finansielle problemer fordi utgiftene økte raskere enn inntektene, ble balansen gjenopprettet ved å redusere investeringstakten. En moderat investeringstakt førte til moderate økninger i utgiftene, slik at inntektene vokste raskere, til kommunen igjen hadde overskudd og balanse mellom inntekter og utgifter. I en slik situasjon manglet insitament for å vurdere eksisterende drift.

Når inntektsveksten stagnerer står politikerne overfor nye utfordringer. Kommunene får ikke lenger økonomisk handlefrihet gjennom inntektsvekst, men for en stor del ved å hente ut midler fra eksisterende drift.

Det innebærer at oppmerksomheten må rettes mot de ressurser kommunen allerede har til rådighet. Det blir nødvendig å evaluere eksisterende drift for å finne ut hvor det er mulig å omstille/effektivisere. Kommunen står overfor et dobbelt prioriteringsproblem, fordi finansieringen av nye tiltak er helt eller delvis avhengig av at kommunen henter ut midler fra eksisterende drift, gjennom omstillings/effektiviseringstiltak.

Når en organisasjon opplever moderat vekst og sterkt utgiftspress, vil prosessen få følgende kjennetegn:

- Ressursorientert - eksisterende driftsutgifter er i fokus - ikke inntektsveksten,
- Evaluering av eksisterende drift for å identifisere potensielle områder for omstilling- og effektivisering.
- Dobbel prioriteringsprosess - nye tiltak må besluttes samtidig som det tas stilling til hvordan de skal finansieres, dvs. hvilke tiltak som skal skape finansielt rom for nysatsingene.
- Aktiv krisehåndtering. Ubalansert utvikling mellom inntekter og utgifter må aktivt håndteres ved at driftsnivået justeres. Dette får ofte konsekvenser for de ansatte.
- Større fordelingskonflikter fordi omstillings og effektiviseringstiltakene røkkes ved etablerte forventninger til kommunen, og ofte fører til aktiv motstand.



Den økonomiske handlefriheten viser kommunens finansielle handlingsrom. Dette finansielle handlingsrommet kan benyttes til økte driftsutgifter, til investeringer eller avsettes på fonds. Handlingsrommet kan bedres hvis inntektene øker eller driftsutgiftene reduseres. Hvis veksten i inntektene er liten, må nye behov finansieres ved å omstille/effektivisere.

Problemet i kommunene ser ut til å være at plan- og budsjettprosessen i liten grad gjenspeiler endringen i rammebetingelsene. Det er ikke uten videre lett å erkjenne at den finansielle klemma som kommunene opplever å befinne seg i, er nøye knyttet til måten plan- og budsjettarbeidet drives.

Hvordan et plan- og budsjettssystem skal se ut, avhenger av hvordan de som deltar i plan- og budsjettprosessen vurderer ressursituasjonen. Hvis flertallet opplever at fremtiden vil bringe hyppige endringer i kommunens rammebetingelser, er det naturlig å forvente at kommunen må leve med et omstillingspress. Hvis flertallet i tillegg mener at kommunen står overfor et økende utgiftspress i årene som kommer, blir omstilling en nødvendig del av plan- og budsjettarbeidet. En konsekvens av en slik erkjennelse er at aktørene i plan- og budsjettprosessen må være villige til å vurdere eksisterende tilbud opp mot framtidige behov på en helt annen måte en tidligere.

Kommunene er pålagt av staten å gi tjenestetilbud på en rekke områder som f.eks. undervisning, eldreomsorg, sosialhjelp. Hvis brukergruppene øker eller minker i antall vil det føre til økt eller avtagende press på tjenestene. I prinsippet er det mulig å tenke seg at økt eller avtagende press på tjenestene, følges opp med endringer i bevilgningene til virksomheten. Hvis antallet i brukergruppen øker må kommunen enten øke bevilgningen, eller effektivisere, for å skape rom for de nye brukerne. Det strukturelle omstillingsbehovet gir et bilde på kommunens evne til å fange opp og justere driften i forhold til endringer i brukergruppene.

Budsjettrutinene ble utviklet i perioden med vekst og ekspansjon. Når rammebetingelsene endrer seg, kan dette få konsekvenser for måten kommunene budsjetterer og planlegger. En av de første aktivitetene i forsøksprosjektet var derfor å kartlegge kommunenes plan- og budsjettprosess. I ”Erfaringer fra forsøkskommunene” på de følgende sidene har vi redegjort for hvordan dette ble gjennomført.

### **Finansieringen av kommunene**

Kommunen henter sine inntekter fra følgende hovedkilder:

Skatt på formue og inntekt,  
eiendomsskatt,  
rammeoverføringer,  
kommunal egenbetaling,  
øremerkede statstilskudd.

I tillegg finnes det en del inntekter som er situasjonsavhengig, som f.eks. sykepenger og betaling til eller fra andre kommuner for “gjestebrukere”.

Skatteinntektene og rammeoverføringene fra staten utgjør til sammen det som går under begrepet *kommunens frie inntekter*. De frie inntektene er det kommunene i prinsippet kan disponere selv, og som derfor er underlagt politisk styring. Samtidig er en stor del av disse midlene bundet opp, fordi kommunene ved lov er pålagt å yte en rekke tjenester. Kommunene har også forpliktet seg til ytelser gjennom ulike avtaler, som f.eks. hovedoverenskomsten.

### **Særtrekk ved den kommunale finansiering**

Kommunen som organisasjon henter sine inntekter på andre måter enn private bedrifter. En privat bedrift er en markedskoblet organisasjon som henter sine inntekter gjennom å selge produkter eller tjenester i markedet. Bedriften må minimum hente ut nok ressurser i markedet til å dekke sine kostnader. Hvis ikke vil bedriften med stor sannsynlighet gå konkurs og organisasjonen likvideres. Kommunen som “bedrift” står overfor helt andre utfordringer. Kommunen forvalter delegert myndighet fra staten. Stortinget har overlatt ansvaret for en rekke oppgaver til kommunene. Dette er oppgaver som oppfattes av politikerne som et offentlig ansvar.

### **ERFARINGER FRA FORSØKSKOMMUNENE**

Proessen ble kartlagt ved å intervjuere aktører som deltok i prosessen. Alle som ble intervjuet mente at kommunens inntekter vokste minimalt og at kommunen opplevde utgiftspress. Deres forventninger til fremtiden er at denne situasjonen vil fortsette i årene som kommer. En slik vurdering burde tilsi at kommunene hadde en ressursorientert plan- og budsjettprosess.

Prosessene ble vurdert ut fra følgende kriterier:

- *Hvordan ble siste års budsjettprosess vurdert?*

*Politikerne* i kommunene evaluerte i liten grad fjorårets prosess. En forutsetning for å utvikle og endre plan- og budsjettprosessen, er at organisasjonen reflekterer over hvordan prosessen er tilpasset de utfordringer kommunen står overfor.

- *Hvilke vurderinger ble gjort av siste års drift?*

Årsrapporten er det viktigste redskapet når politikerne skal evaluere driften. I alle tre kommunene er erfaringen at årsmeldingen ble utnyttet for dårlig. Det var lite politisk diskusjon og politikerne hadde problemer med å trenge ned i materialet som ble framlagt. Tilbakemeldingen ble ofte at administrasjonen hadde laget en fin årsrapport uten at realitetene ble drøftet i nevneverdig grad. Det var også dårlig kobling mellom konklusjonene fra behandlingen av årsrapporten til neste års prosess.

- *Hvilke ståstedsvurderinger ble gjort – hvordan vurderte kommunene sin finansielle situasjon og de utfordringer de sto overfor?*

Ingen av kommunene gjorde systematiske *overgripende* analyser av driften for å få fram det finansielle og strukturelle omstillingsbehovet. Selv om det var gjort en del innenfor de enkelte sektorene, brukte politikerne i liten grad materialet i beslutningsprosessen. De utredningene som ble lagt fram var i hovedsak analyser av enkelte virksomheter der nye behov ofte sto i fokus.

- *Hvordan ble mål og strategiprosessene gjennomført i forbindelse med plan- og budsjettprosessen (handlingsprogram/økonomiplan).*

Det var få spor av en systematisk mål- og strategidebatt *som en del av plan- og budsjettprosessen*. I kommuneplanene hadde kommunene mål og strategier, men disse ble dårlig ivaretatt i det løpende arbeidet med handlingsprogram/økonomiplan. Det varierte noe om planene inneholdt mål eller ikke, men en fellesnevner var at mål og strategidiskusjonen var summarisk.

- *Hvordan kom kommunene fram til omstillings-/effektiviseringstiltakene? Hvordan ble disse utredet?*

Alle kommunene måtte jobbe med omstilling/effektivisering for å skape rom for nye tiltak. ”Sparetiltakene” ble som regel presentert i form av kuttlistor. Ofte var utredningene som ble presentert politikerne mangelfulle. For de kommunene som hadde størst finansielt omstillingspress, kom det inn mange nye sparetiltak på slutten av prosessen når budsjettet skulle salderes. Tiltakene skulle som regel sikre balansen i årsbudsjettet, noe som gikk ut over mulighetene for strategisk styring. Stort sett var det administrasjonen som foreslo tiltak, og politikerne som sensurerte, dvs. tok ut tiltak de mente ikke var politisk akseptable.

- *Hvor godt grep hadde kommunene om det økonomiske utgangspunktet for prosessen? Var det mye diskusjon om tallene i budsjettet, og var det hyppige endringer?*

Kommunene hadde et konsekvensjustert budsjett med ulik utforming. Kommuner som er økonomisk presset, og som må kutte i driften, mister lett oversikten over hva det koster å drive kommunen. Virksomhetene får rammer som betyr reduksjon i aktivitetene. Hvis

effekten ikke blir som forventet, får de enda trangere rammer. I to av kommunene var det mye diskusjon om tallene i budsjettet. Det økonomiske utgangspunktet endret seg gjennom hele prosessen og medførte en hektisk aktivitet med å få fram sparetiltak.

I en av kommunen opererte de med sparepakke 1, 2 og 3. Sparepakkene var resultat av arbeidet til et nedsatt økonomiutvalg bestående av politikere og administrasjon. Sparepakkene besto av forslag til omstillings/innsparingstiltak og var også før de ble lagt fram i kommunestyret til behandling, bearbeidet i arbeidsgrupper. Denne måten å jobbe på fungerte samlende og bevisstgjørende i forhold til nødvendigheten av å drive omstilling. Men også her var det et problem at var en del usikkerhet om det økonomiske utgangspunktet.

I de to andre kommunene ga den manglende *felles* forståelsen om det økonomiske utgangspunktet, seg utslag i mange frustrerende diskusjoner og tok fokus bort fra arbeidet med å finne fram til gode omstillings- og effektiviseringstiltak. Politikerne ble usikre på hvor stort omstillingsbehovet egentlig var. Usikkerhet om det økonomiske utgangspunktet fører til tvil om et tiltak er nødvendig eller ikke. Hvis tiltaket har konsekvenser for brukerne eller ansatte, vil denne usikkerheten ofte føre til beslutningsvegring.

- *Forholdet mellom årsbudsjettet og økonomiplanen.*

Alle kommunene hadde økonomiplan og handlingsprogram, og det ble gjort strategiske vurderinger i en tidlig fase i prosessen (første halvår). Problemet var at når kommunene nærmet seg behandlingen av årsbudsjettet ble det nødvendig å få fram sparetiltak som kunne sikre budsjettbalansen. Dermed ble de fleste gode forsetter i handlingsprogrammet og økonomiplanen borte. Siden utfordringen var balanse i årsbudsjettet, måtte kommunen finne fram til tiltak som ga effekt i årsbudsjettet. Da blir redusert vedlikehold, utstyranskaffelse og generell ”ostehøvling” de viktigste sparemetodene. Dermed blir det vanskelig å få fram tiltak av mer strategisk karakter, dvs. omorganisering av tjenestetilbudet som gir en effekt om for eksempel 2-3 år.

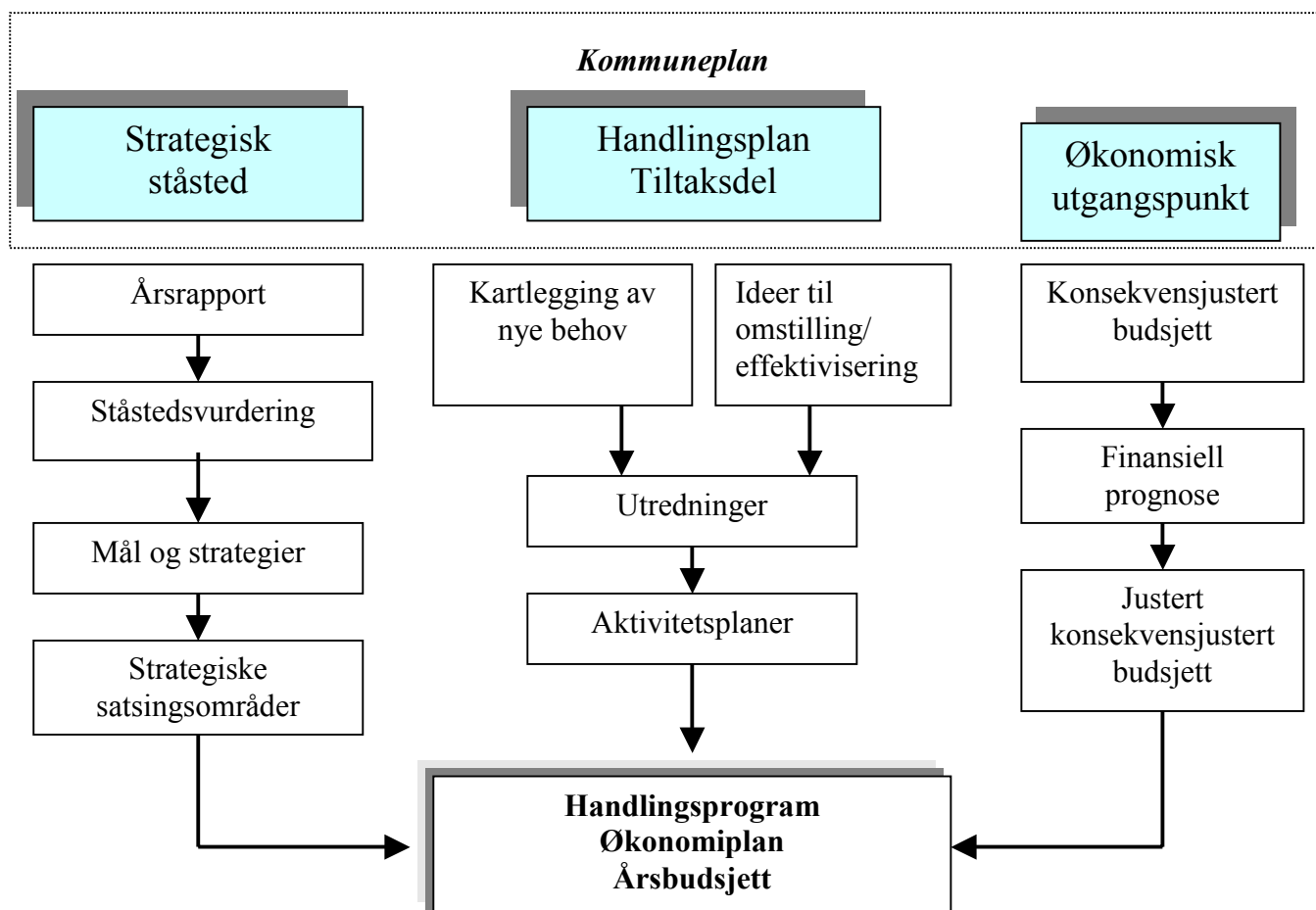
## 2. DET NYE ÅRSHJULET – EN RESSURSORIENTERT PLAN- OG BUDSJETTPROSESS

En ressursorientert plan- og budsjettprosess legger opp til at økonomisk handlefrihet skaffes gjennom omprioritering. For å gjøre prosessen så god og effektiv som mulig må den støtte opp om følgende delprosesser:

1. Vurdering av siste års budsjettprosess.
2. Vurdering av hvordan driften har utviklet seg de siste 5 – 6 årene.
3. Ståstedsvurdering, - hvilke utfordringer står kommunen overfor.
4. Mål og strategiprosesser.
5. Effektivitetsvurderinger.
6. Organisering av nye behov/omstillings- og effektiviseringstiltak fra ide til prosjekt.
7. Enighet om økonomiske utgangspunkt og økonomiske utfordringer.
8. Større vekt på planlegging av driften over 2-4 år.

Årshjulet er en oversikt over de aktivitetene som organisasjonen må gjennomføre for å utarbeide handlingsprogram/økonomiplan og budsjett. Årshjulet viser også arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene i prosessen.

### 2.1 Hovedelementene i en ressursorientert plan og budsjettprosess



Den nye årshjulet har tre hovedaktiviteter. En strategisk del som fokuserer evaluering av driften, et handlingsplan/tiltaksdel som fokuserer omstillingspotensialet i organisasjonen og en økonomisk del som legger vekt på å ha god oversikt over det økonomiske utgangspunktet for prosessen, og holde rede på konsekvensene av endringer i de økonomiske rammebetingelsene.

Skissen over viser hovedelementene i en ressursorientert plan og budsjettprosess. Disse hovedelementene blir behandlet i fire hovedsamlinger, kalt milepæler. I de tre første samlingene møtes politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Her skal de bli enige om kommunens strategiske utfordringer og beslutte hvilke mål og strategier som skal gjelde i neste planperiode. De skal klargjøre omstillingsbehov og hvilke omstillingstiltak og nye behov som skal utredes. Prosessen legger vekt på å få fram et omforent økonomisk utgangspunkt før prioriteringsprosessen fastlegger hvilke tiltak som skal legges inn i de endelige budsjettene/planene.

### ***Strategisk ståsted***

#### *Ståstedsvurdering*

Her skal kommunen skaffe seg oversikt over driften og de utfordringer den står overfor. Driften beskrives slik at det er mulig å bedømme om kommunen har et finansielt problem, om kommunen greier å tilpasse driften i takt med behovsendringer, og, hvis kommunen har gjennomført brukerundersøkelser, om tjenestene har den ønskede kvalitet. Konklusjonen er en ståstedsbeskrivelse som danner utgangspunktet for en mål- og strategidebatt.

Bruker kommunen mye eller lite penger på et område? Det er i utgangspunktet vanskelig å svare på uten at kommunen sammenligner ressursbruken med kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Hensikten her er å finne kommuner eller grupper av kommuner, som ligner mest mulig på egen kommune. Ved å sammenligne egen ressursbruk med gjennomsnittet i et utvalg, er det mulig å vurdere egen tilpasning. På områder der kommunen bruker mer enn sammenligningsgruppen, kan det skyldes effekten av mange enkeltvedtak som er gjort over mange år, eller bevisst politisk satsing. Uansett er det mulig å omprioritere hvis det er ønskelig.

#### *Mål og strategier*

Med utgangspunkt i situasjonsbeskrivelsen utvikler eller justerer kommunen sine driftsmål og strategier. Her skal det utvikles operative mål som kan fungere som prioriteringsredskap. Det er imidlertid ikke åpenbart hvordan en skal forstå ”mål” i en kommunal produksjon. For en nærmere definisjon av dette problemet se vedlegg 3.

#### *Strategiske omstillingsområder*

Ståstedsanalysen vil si noe om behov som ikke er dekket. Målene og strategiene sier noe om hvilke områder som skal prioriteres. Vurderingen av ressursbruken sier noe om hvilke områder kommunen bruker mer, like mye eller mindre enn sammenligningsgruppen. På bakgrunn av dette materialet kan det bestemmes hvilke områder som skal prioriteres opp og hvilke som skal prioriteres ned.

Til sammen utgjør elementene ovenfor det strategiske materialet og de strategiske prosessene i årshjulet.

### ***Handlingsplan/tiltaksdel***

Det andre hovedområdet i en ressursorientert plan- og budsjettprosess er å få fram nye behov og kommunens omstillingspotensiale.

#### *Kartlegging av nye behov*

Det er nødvendig å kartlegge de nye behovene som er ute i etatene. For å skaffe oversikt melder de ulike virksomhetene inn nye behov. Det følger med kun en kort beskrivelse. Politikerne bestemmer hvilke behov som skal utredes videre.

#### *Ideer til omstilling*

Det er ikke lett å evaluere driften og få fram omstillingspotensialet. Det hersker usikkerhet om hvordan lover og regler skal tolkes, og hva som er tillatt å gjøre. Å få fram mange omstillingsforslag er avhengig av at organisasjonen mobiliseres i arbeidet. Her forutsettes det at politikere, administrasjon og tillitsvalgte arbeider sammen for å få fram omstillingstiltak. Ideene beskrives og legges fram for politikerne, slik at de kan bestemme hvilke tiltak som skal utredes videre.

#### *Utredninger*

Utredninger bestilles av politikerne. På denne måten spares administrasjonen for å gjøre utredninger som politikerne ikke er interesserte i. Utredningene skjer etter en felles mal på 2-3 sider.

#### *Aktivitetsplaner*

For de tiltak som er vedtatt gjennomført blir det utviklet planer for gjennomføring

### **Planleggingens utfordring**

En vanlig tilnærming til begrepet planlegging er å dele aktiviteten opp i to, en utredningsdel og en beslutningsdel. Tradisjonelt blir utredningsdelen delt opp i følgende delelement:

1. Å analysere situasjonen - beskrive utgangspunktet og formulere utfordringer og problemer.
2. Å få fram beslutningstakerens preferanser – mål.
3. Å søke etter løsninger - formulering av alternativer.
4. Å utrede konsekvenser.
5. Å velge løsninger.

De ulike fasene må gjennomføres i logisk rekkefølge - trinn for trinn. Valg av løsning vil reflektere ståsted, mål og en avveining mellom positive og negative konsekvenser. Fokusering på framtidige behov har derfor gjort at den kommunale planleggingen i liten grad har beskrevet eksisterende drift. Den har i liten grad bidratt til å vise hva kommunen egentlig driver med, hva det koster, hvordan kvaliteten er og hvor effektivt virksomhetene arbeider. Forutsetningene for planene endrer seg så raskt, at vurderingen av ståstedet må justeres eller beskrives på nytt. Det kan igjen føre til at mål og valg av løsninger må endres. God strategisk planlegging forutsetter en horisont på mer enn ett år. For å fange opp den økte usikkerheten må rutineene for tilbakemelding bli bedre.

## *Det økonomiske utgangspunktet*

### *Konsekvensjustert budsjett*

For å vurdere den finansielle situasjonen, og det finansielle omstillingsbehovet, må kommunen ha oversikt over hva det koster å drive kommunen på samme nivå til neste år, justert for vedtatte endringer. Slike endringer kan være engangsbevilgninger, over- eller underbudsjettering, lønnsoverheng etc. Siden omstilling kan ha store konsekvenser både for brukere og ansatte, er det viktig at organisasjonen har god oversikt over økonomien. En vanlig metode for å unngå nedskjæring, er å skape usikkerhet om tallene.

### *Finansiell prognose*

For å finne ut om endringer i sysselsetting, befolkning eller om statens opplegg for finansiering av kommunesektoren får konsekvenser for kommunens inntekter, gjøres det finansielle prognoser. Det ber naturlig å gjøre en etter kommuneproposisjonen i mai og en etter at statsbudsjettet er lagt fram i oktober.

### *Korrigert konsekvensjustert budsjett*

Det konsekvensjusterte budsjettet tilpasses de finansielle prognosene. politikerne, slik at de kan bestemme hvilke tiltak som skal utredes videre.

### *Handlingsprogram/økonomiplan*

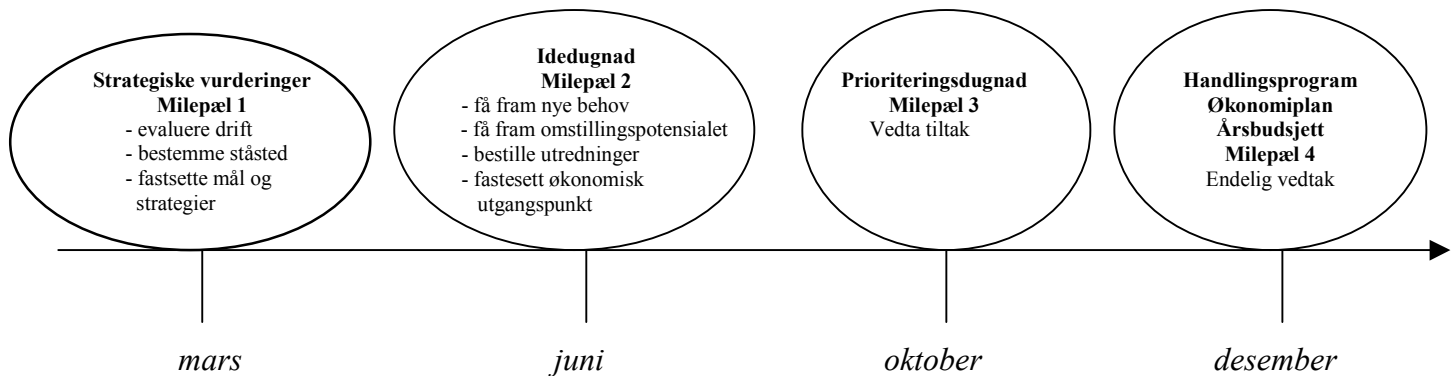
De utredningene som blir vedtatt gjennomført blir utviklet til prosjekt før de legges inn i det endelige handlingsprogram - økonomiplan – årsbudsjett, som er det endelig dokumentet.

For at handlingsprogrammet/økonomiplanen skal ha tilslutning og virke samlende for kommunens virksomhet, må plan- og budsjettprosessen sikre:

1. et materiale som viser utvikling i utgifter og en forpliktende diskusjon om de viktigste utviklingstrekkene.
2. en bredest mulig enighet om finansielt og strukturelt omstillingsbehov.
3. at de berørte parter får mulighet til å forslå og kommentere på nye tiltak.
4. at politikerne får mulighet til en reell prioriteringsdiskusjon om nye tiltak og konsekvensene av disse.

For å håndtere dette er det lagt opp til fire samlinger som er illustrert under punkt 2.2..

## 2.2 Prosessen



Et godt materiale er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å gjennomføre nødvendige diskusjoner i en god prosess. Gode prosesser er avhengig av hvordan materialet blir benyttet, måten gruppen trekker konklusjoner på, og forpliktelsen som deltagerne og organisasjonen for øvrig føler i forhold til de konklusjoner som er trukket.

Siden den ressursorienterte budsjettmodellen legger opp til en prioriteringsprosess, som i realiteten er en omprioriteringsprosess, må politikerne forberedes på prosessen. Omprioritering berører eksisterende drift og er vanskelig å gjennomføre i praksis fordi det som regel røkter ved forventninger ansatte og brukere har til kommunen. Uten et godt helhetsperspektiv er det vanskelig å motstå argumentene fra ansatte og brukere om hvorfor tilbudet må opprettholdes. Politikere og tillitsvalgte må være enige om omstillingsbehovet. Så lenge organisasjonen greier å holde fokus på en helhetlig "kriseforståelse", er det lettere å få fram og gjennomføre omstillingstiltakene.

Forventninger som ikke innfris oppleves ofte som brutte løfter, og fører lett til motstand mot endringer og i verste fall til konflikter. En forutsetning for omstilling er at prosessen i seg selv legitimerer arbeidet med omstillingen.

Det er derfor lagt opp til tre arbeidsdugnader – milepæl 1,2 og 3, før en milepæl 4 der kommunestyret gjør endelig plan- og budsjettvedtak. Prosessene i milepælene 1, 2 og 3 har fått navnet arbeidsdugnad fordi de skal være en felles arena for politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Selv om det er kommunestyret som til syvende og sist skal trekke de endelige konklusjonene, skal arbeidsdugnadene gi muligheter for administrasjon og ansatte til å komme med sitt syn før beslutningene tas. For politikerne gir det en mulighet til å få bedre innsyn i administrasjonens og ansattes utfordringer og arbeidsforhold.

De to første arbeidsdugnadene, milepæl 1 og 2, skal sikre et godt prioriteringsmateriale til milepæl 3, som er prioriteringsdugnaden.

Milepæl 1: Mål og strategidiskusjon.

Milepæl 2: Etablering av økonomisk utgangspunkt og evaluering av driften med tanke på å få fram mulige endringstiltak.

Milepæl 3: Prioriteringsdugnaden

#### Milepæl 4: Vedtak av handlingsprogram, økonomiplan og årsbudsjett - ratifisering av kontrakten mellom politikk og administrasjon.

Det ressursorienterte plan- og budsjettssystemet legger opp til at det endelige innholdet i planene og budsjettene legges i prioriteringsdugnaden. Prioriteringsdugnaden er hovedforhandlingen. Der diskuteres det hvilke endringer man ønsker å gjøre i driften, og hvilken standard og volum som ønskes på kommunens tjenester. Når kommunestyret har gjort de nødvendige vedtak, utarbeider administrasjonen de endelige dokumentene. Den formelle behandlingen av handlingsplanen, økonomiplanen og årsbudsjettet blir i praksis en ratifisering av neste periodes kontrakt mellom politikerne og administrasjonen.

Før aktørene, og da spesielt politikerne, kan gå i gang med prioriteringsarbeidet må det foreligge et godt prioriteringsmateriale. Dette materialet må ikke bare være "teknisk godt", innholdet må også være akseptert og kjent av aktørene før de går i gang med prioriteringsarbeidet. For at aktørene skal akseptere innholdet må de ha hatt muligheter til å påvirke forutsetninger og innhold i prioriteringsdugnaden.

De fleste virksomhetene får mesteparten av sine ressurser gjennom budsjettvedtak, som gir økonomiske rammer for virksomheten. For aktørene blir det viktig å fremme sine behov og sitt syn for å prøve å påvirke ressursfordelingen til sin fordel. I en budsjettkoblet organisasjon, som en kommune kan betraktes som, vil plan- og budsjettprosessen påvirkes av denne "interessekampen" mellom aktørene og da spesielt mellom "forkjemperne og vokterne".

#### *Krav til prosessen*

En god prosess vil bidra til at kommunestyrets budsjettvedtak oppleves som en forpliktende kontrakt mellom politikk og administrasjon. En dårlig plan- og budsjettprosess vil bidra til at en av partene føler seg overkjørt. Enten føler administrasjonen at de får urimelige rammer fra politikerne, eller politikerne føler seg som sandpåstrøere i forhold til administrasjonens forslag.

I begge tilfeller fører det til at en av partene føler liten forpliktelse i forhold til de vedtatte dokumenter, og styringsevnen svekkes. Aktivitetene i årshjulet skal altså bidra til en gjensidig forpliktelse mellom politikerne og administrasjonen.

En prosess som fokuserer på omprioritering for å skape et finansielt rom for å løse nye behov, vil utfordre både ansatte og brukere. Fordelingskonfliktene øker. For å håndtere disse best mulig, bør prosessen ta hensyn til følgende forhold:

#### *Rettferdig prosess*

Proessen må oppleves mest mulig "rettferdig". Det betyr ikke det samme som at det skal være en konsensusprosess der alle må være enige. En rettferdig prosess er en prosess der alle har blitt hørt og fått gitt sine bidrag før beslutningen tas. Rettighetene til de ulike aktørene reguleres gjennom en prosessbeskrivelse som gir de ulike aktørene rettigheter og plikter. Selv om ikke deltakerne vil få innfridd sine ønsker fullt ut, kan prosessen som regel aksepteres

hvis man har fulgt opplegget lojalt, og er villige til å justere åpenbare svakheter ved neste anledning. En slik holdning er avhengig av at aktørene har fått være med på å legge opp prosessen og godkjent prosedyren.

### *Forpliktende arbeidsdugnader*

Arbeidsdugnadene som leder fram til den endelige handlings-/økonomiplanen og årsbudsjettet, må legges opp med forpliktende vedtak. Det betyr at aktørene er enige om at det ikke er tillatt å ta opp temaer som er avklart tidligere prosessen - stadige ”omkamper” kan ikke aksepteres. Dette er en helt nødvendig forutsetning for å nå målet om en rasjonell og effektiv prosess. Dersom konklusjonene fra en arbeidsdugnad endres på et senere tidspunkt, vil det skape forvirring, usikkerhet og lite tillit til hele prosessen, også hos ansatte og innbyggere.

### *Legitimitetsskapende prosesser*

Det ressursorienterte plan- og budsjettssystemet er motivert ut fra kommunenes behov for å hente ut midler fra egen drift til å finansiere nye tiltak. Å finne fram til omstillings- og effektiviseringstiltak som gir muligheter for å finansiere nye tiltak, blir en viktig strategisk målsetting med plan- og budsjettprosessen. Evaluering av eksisterende drift må derfor inngå som en av de viktigste aktivitetene i prosessen, noe som involverer ansatte og brukere på en helt annen måte enn i en situasjon med vekst og ekspansjon.

Omstillings- og effektiviseringstiltakene vil lett rukke ved sterke forventninger til kommunen fra innbyggerne. Tiltak der tilbud blir nedgradert, vil lett føre til konflikter. Fordelingskonflikter er vanskelig å unngå, men det kan settes i verk forebyggende tiltak som skal skape tilslutning til de strategier og tiltak som kommunestyret beslutter iverksatt. Hovedmålet med tilslutningsprosessen er å få så mange med at det kan skapes et flertall i kommunestyret for de beslutninger som må gjøres. Legitimitetsskapende prosesser er åpne og organisert slik at de berørte parter får mulighet til å påvirke og si sin mening.

### *Mest mulig objektive analyser*

Resultatet av de ulike delprosessene er avhengig av det materialet som legges inn i prosessen. Behovsvurderingene, de strategiske analysene og situasjonsbeskrivelsene, bør utarbeides etter mest mulig objektive metoder. Slike analyser gir verdifull innsikt, ut over det deltakerne har i utgangspunktet. Analysene skal slå hull på eventuelle myter i organisasjonen, slik at deltakerne kan etterprøve hverandres påstander.

## **2.3 Teknisk del**

For å gjennomføre en god prosess må kommunen framskaffe følgende materiale:

1. Beskrivelse av driften som kartlegger utfordringene og omstillingsbehovet.
2. God dokumentasjon av det økonomiske utgangspunktet.

### 3. Dokumentasjon av omstillingspotensialet, gjennom konsekvensutredninger av driften.

Det vedtatte handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjett, skal så langt råd være en kontrakt mellom politikk og administrasjon, der politikerne delegerer myndighet til administrasjonen.

Til milepæl 1-3 utarbeides det arbeidsdokumenter. Arbeidsdokumentene skal presentere bakgrunns materialet som benyttes på milepælsamlingene.

Materialet skal gi deltagerne analyser som gir best mulig objektiv informasjon om kommunens tjenesteproduksjon. Analysene og materialet som presenteres skal redusere usikkerheten i beslutningene som må tas, og skal eventuelt være et korrektiv til de oppfatninger og holdninger som hersker i organisasjonen. Ofte danner det seg myter og "sannheter" om virksomheter eller forhold i organisasjonen som ikke nødvendigvis har rot i objektive analyser.

Opplegget med arbeidsdokumenter gir muligheter til å spre arbeidet med å analysere, utrede og skrive de endelige dokumentene gjennom hele plan- og budsjettperioden. Samtidig gir det mulighet for å avklare, og få tilslutning til, vesentlige forhold som har betydning for prioriteringsprosessen, før selve prioriteringen skjer.

I tillegg til å lage arbeidsdokumentene, må administrasjonen utarbeide finansieringsanalyser, strukturanalyser, konsekvensjustert budsjett og utrede tiltakene organisasjonen ønsker vurdert i prioriteringsprosessen. Arbeidsdokumentene henter informasjon fra disse "delutredningene", tilpasset behovet i de tre delutredningene/milepælene.

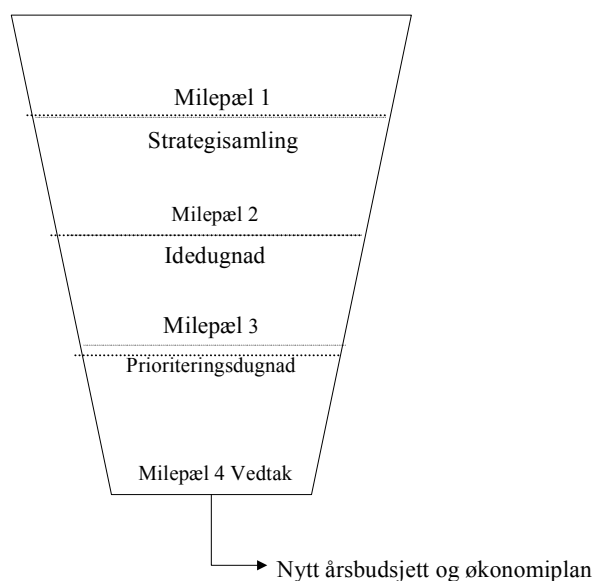
Når prioriteringsdugnaden er gjennomført, består arbeidet i å justere de konsekvensjusterte budsjettene for de områdene der det er vedtatt endringer. I tillegg må vedtatte tiltak prosjektutvikles.

Sluttproduktet er et handlingsprogram, en økonomiplan og et årsbudsjett som er vedtatt av kommunestyret.

### 3. GJENNOMFØRINGEN AV DET NYE ÅRSHJULET

#### 3.1 Noen kritiske suksessfaktorer

En grunnleggende forutsetning for at modellen skal fungere, er at alle aktørene er godt kjent med prosessens forløp, samt hensikten med og sammenhengen mellom de ulike aktivitetene. Prosessen kan sammenlignes med en trakt der man underveis innsnevrer mulighetsområdet gjennom å velge bort alternativer underveis:



- 1 Ved 1. milepæl, *strategisamling*, blir aktørene enige om dagens situasjon ved hjelp av årsrapport og finansielle- og strukturelle analyser. Deretter diskuteres mål og strategier for de ulike virksomhetsområdene. Konklusjonene herfra tas med videre til 2. milepæl. På slutten av 1. milepæl må kommunestyret gjøre noen strategiske veivalg. Det innebærer at politikerne velger noen områder som det skal arbeides videre med, og noen som legges bort fordi de ikke er relevante ut fra kommunens nåsituasjon. Det kan for eksempel være at man velger *ikke å* gjøre investeringer i skolesektoren, at tilbudet på hjemmehjelp skal fortsette i sin nåværende form osv. Poenget er at er disse områdene ikke lenger er tema i årets plan- og budsjettprosess, med mindre helt spesielle forhold skulle dukke opp.
- 2 Ved 2. milepæl, *idedugnad*, diskuteres nye behov og ideer til omstillingstiltak/effektiviseringstiltak. På de områder hvor det trengs mer dokumentasjon/konsekvensutredninger blir det bestilt utredninger. Disse blir utredet administrativt fram til 3. milepæl. Det innebærer at det er noe man velger *ikke å* utrede. Likevel er det viktig å presisere at det må gjøres så mange utredninger at politikerne har et materiale å velge i på prioriteringsdugnaden ved milepæl 3.

- 3 Ved 3. milepæl, *prioriteringsdugnaden*, prioriterer politikerne hvilke tiltak som skal gjennomføres. Disse innarbeides i økonomiplan og årsbudsjett, og det utarbeides en plan for gjennomføring av tiltaket fram til 4. milepæl.
- 4 Ved 4. milepæl *vedtas økonomiplan og årsbudsjett* etter eventuelle justeringer.

#### ERFARINGER FRA FORSØKSKOMMUNENE

I kapittel 4 er det redegjort for at innføringen av modellen i de tre forsøkskommunene var ulik. Det forklarer en stor del av hvorfor prosessens faktiske forløp også ble forskjellig. I to av kommunene oppsummerte flere politikere at de først på slutten av året så *helheten* i prosessen. De oppdaget for sent at det manglende engasjementet i prosessen på våren, ikke lot seg kompensere på høsten. Denne erfaringen gjør at de mener at de i år 2000 har langt større mulighet til å lykkes med den nye modellen.

Selv om alle i utgangspunktet har ”forstått” modellen, er det likevel flere kritiske faktorer underveis i prosessen. Noen sentrale erfaringer fra forsøkskommunene er:

- *Framdriftsplanen i modellen må følges og de nødvendige beslutninger må treffes underveis. Det må settes av tilstrekkelig tid til de ulike aktivitetene. Hvis ikke politikerne treffer de nødvendige beslutninger underveis, drar man med seg alle problemstillinger hele veien. På den måten havner man i tidspress på slutten av året, og den strategiske styringen erstattes med kortsiktige hastetiltak for å finne budsjettbalanse.*

I to av forsøkskommunene ble det ikke gjort nødvendige politiske avklaringer ved milepælene. Evalueringen av forsøkprosjektet viste at målsettingene for samlingene ikke hadde vært klare nok. Det var heller ikke satt av tilstrekkelig tid til å få til den fordypning og drøfting av de problemstillingene modellen legger opp til. Regien på møtene var i for stor grad lagt opp til en summarisk gjennomgang av dokumentene uten å trekke klare konklusjoner. Dermed hadde man ikke et omforent utgangspunkt for arbeidet fram til neste milepæl. Konsekvensene av dette var at det kom opp en rekke tiltak uten forankring i det strategiske materialet på slutten av året. Særlig i den av de to kommunene med størst omstillingsbehov, ga dette seg utslag i at man i desember falt tilbake til det gamle mønsteret med hektisk møtevirksomhet og jakt på alle mulige tiltak for å finne budsjettbalanse.

- *Det må etableres nye arenaer og arbeidsformer for å skape felles forståelse for kommunens omstillingsbehov. Da kan organisasjonen samle seg om nødvendige tiltak for å håndtere kommunens utfordringer. Dette er særlig viktig der det er nødvendig med kontroversielle tiltak.*

Etter modellen skiller de tre første milepælene seg fra vanlige kommunestyremøter både i form og innhold. De må inneholde en åpen prosessdel, hvor politikere, administrasjon og tillitsvalgte i fellesskap arbeider seg fram til et forpliktende beslutningsgrunnlag. Samlingene avsluttes med at kommunestyret fatter de nødvendige vedtak. For at dette skal lykkes må møteledelsen ha nødvendig prosesskompetanse. I de aller fleste tilfeller vil det være nødvendig å gjennomføre opplæring i hvordan slike prosesser skal gjennomføres.

I alle tre kommunene er erfaringen at det er vanskelig å endre et fastlagt mønster for hvordan et kommunestyremøte avvikles. I de tilfellene hvor samlingene var lagt opp med den faste møteledelsen og med kommunestyrerepresentantene på sine vanlige plasser, ble møtene også tilnærmet lik et vanlig kommunestyremøte. Dette til tross for at administrasjon og tillitsvalgte skulle delta på lik linje med kommunestyrerepresentantene, og at det på programmet var lagt opp til en åpen prosess. Det ble også vanskelig å skille mellom prosessdelen og vedtaksdelen av samlingene, fordi de i form ble for like. Endring av kommunestyrets arbeidsform er nødvendig for å endre prosessen.

For å få til en vellykket prosess er det nødvendig at møteledelsen ”tør å slippe løs” forsamlingen i større grad enn det som er vanlig på et kommunestyremøte. Det betyr en mer åpen regi, mindre kontroll og større grad av usikkerhet for møteledelsen. Det er ikke gitt at gode møteledere blir gode prosessledere. Erfaringene fra forsøkskommunene viste at det kan være fornuftig å skille klart mellom de to rollene, og overlate prosessledelsen til andre enn ordfører/rådmann.

- *Underveisevaluering av prosessen er viktig og nødvendig for å sikre kontinuitet og læring, og for å sikre medvirkning og medinnflytelse fra alle aktører gjennom hele prosessen. På denne måten vedlikeholdes legitimiteten til årshjulet. Dette sikres både gjennom å etablere en bredt sammensatt styringsgruppe for prosessen, og gjennom systematisk bruk av evaluering/oppsummeringer ved hver milepæl.*

I den ene kommunen ble ”det nye årshjulet” etablert som et prosjekt med en styringsgruppe sammensatt av politikere og administrative ledere. I de to andre ble det kjørt på ordinært vis med administrasjonen som tilrettelegger. Som vi kommer tilbake til under kapittel 4, viste resultatet at prosjektorganisering var en fordel det første året. Både fordi det nye årshjulet innebar en relativt stor og krevende omstilling, og fordi det ga langt bedre muligheter for evaluering og korrigering av kursen underveis. En prosjektorganisering der deltakerne i prosessen er representert, sikrer en arena der uheldige erfaringer kan diskuteres og justeres. Uten slike diskusjoner vil uheldige erfaringer som regel tære kraftig på prosessens legitimitet.

- *Det må legges stor vekt på utformingen av alle dokumenter, og klargjøres hva som er hensikten med de ulike elementene i dem. Alle dokumenter må deles ut til politikerne i god tid før samlingene, slik at de rekker å sette seg grundig inn i materialet.*

Administrasjonen må gjøre sin del av jobben. Det betyr å få fram nødvendige analyser, bakgrunnsmateriale og dokumenter til rett tid. I den ene av forsøkskommunene fikk ikke politikerne utdelt bakgrunnsmateriale før på samlingen på milepæl 1. Det er selvfølgelig umulig å trekke konklusjoner på bakgrunn av et så omfattende materiale, uten å ha hatt tid til å sette seg grundig inn i det på forhånd. Mye av årsaken til at man i denne kommunen ikke fikk gjort strategiske valg ved denne milepælen skyldes dette forholdet.

### 3.2 Det nye årshjulet i hovedpunkter

Det nye årshjulet i hovedpunkter:

Tidsrom	Milepæler	Hovedaktiviteter	Kommentarer
<i>Januar – Mars</i>		Evaluering av fjorårets plan- og økonomiprosess.	Administrasjonen arbeider med årsrapporten og regnskap.
		Administrasjonen arbeider med ”arbeidsdokument 1” (handlingsprogrammet - strategisk del).	”Arbeidsdokument 1” inneholder: Behovsvurderinger, målsettinger, vurderinger av driften ved hjelp av finansieringsanalyse, strukturanalyser, brukerundersøkelser m.m..
		Høring.	Dokumentet sendes til høring i politiske partier, arbeidstakerorganisasjoner, etatssjefer/virksomhetsansvarlige.
		Formannskap behandler og innstiller.	På bakgrunn av årsrapport og arbeidsdokument 1 vurderes kommunens omstillingsbehov og hvilke områder som bør analyseres.
	<i>1. milepæl</i> Strategisamling.	Kommunestyret behandler og vedtar.	På bakgrunn av årsrapport og arbeidsdokument 1 vurderes kommunens omstillingsbehov og hvilke områder som bør analyseres nærmere.
<i>April - Juni</i>		Administrasjonen utarbeider konsekvensjustert budsjett - ”arbeidsdokument 2”.	Regnskapet for siste år benyttes til å vurdere årets budsjettet, justere budsjettet for over-/underbudsjetteringer og konsekvensene av politiske vedtak og for neste års budsjett. Det konsekvensjusterte budsjettet framskrives for de neste fire årene, justert for utviklingen i renter, avdrag og inntektsanslag og befolkningsendring.
		Formannskapet behandler og innstiller på omstillingsbehovet.	Det oppnås enighet mellom politikere og administrasjon om det økonomiske utgangspunktet for det videre arbeidet.
	<i>2. milepæl -</i> Bestilling av utredninger.	Idédugnad i kommunestyret.	På bakgrunn av arbeidsdokument 1 og 2 får kommunestyret fram nye tiltak som skal være med på å øke den økonomiske handlefriheten og finansiere nye behov. Bestiller utredninger.
<i>August – oktober</i>		Administrasjonen utreder.	Lager prioriteringsdokument og utkast til budsjett og økonomiplan. Tiltakenes effekt på netto driftsresultatet for de neste fire årene beregnes.
		Administrasjonen utarbeider arbeidsdokument 3.	Det strategiske notatet, den konsekvensjusterte økonomiplanen og utredningene samles i et dokument.
		Høring.	Arbeidstakerorganisasjonene høres.
		Formannskapet behandler og innstiller.	
	<i>3. milepæl</i> Prioriteringsdugnad.	Prioriteringsdugnad i kommunestyret.	Kommunestyret prioriterer de tiltak som skal iverksettes neste år.
<i>November – desember</i>		Administrasjonen justerer konsekvensjustert budsjett og nytt handlingsprogram/årsbudsjett.	De vedtatte tiltak justeres i de underkapitlene som tiltakene berører. Plan for gjennomføring av tiltakene utarbeides. Handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjettet ferdigstilles og går til normal politisk behandling som ett dokument.
		Formannskapet innstiller økonomiplan/årsbudsjett.	
	<i>4. milepæl</i>	Kommunestyret vedtar.	

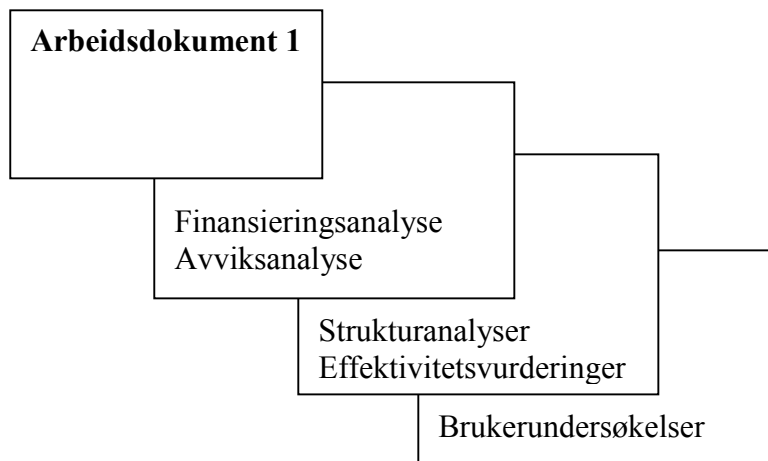
### 3.3 Januar – mars

I denne perioden arbeider administrasjonen med ”Arbeidsdokument 1”. Dette dokumentet skal brukes som beslutningsgrunnlag ved 1. milepæl : ”Strategisamling”.

Som grunnlag for Arbeidsdokument 1, som senere vil inngå i strategiske del, må følgende materiale utarbeides:

- En finansieringsanalyse (se kapittel 5)
- En avviksanalyse (se kapittel 5)
- Strukturanalyser og effektivitetsvurderinger (se kapittel 6)
- Behovsvurderinger/brukerundersøkelser

Data fra disse analysene/vurderingene vil sammen med regnskapsdata inngå i årsrapporten, men mens årsrapporten kun er tilbakeskuende og fokuserer på fjorårets drift, skal Arbeidsdokument 1 også være framtidsrettet.



### 3.4 Milepæl 1 - strategisamling

#### *Krav til møteformen*

En samling med politikere, administrative ledere og tillitsvalgte vil utgjøre 40 – 50 personer. Det bør legges opp til en prosessuell arbeidsform. Denne er de fleste kjent med, men kanskje ikke i denne sammenheng. Denne arbeidsformen blir det også lagt opp til ved de tre første milepælene i det nye årshjulet, så vi skal gå litt nærmere inn på hvordan den bør gjennomføres. Utfordringen er å bryte med prosedyrene i et tradisjonelt kommunestyremøte. For å lykkes er det viktig å være nøye med organisering av prosessen. Følgende spørsmål er viktig å tenke igjennom:

1. Hvem skal lede prosessen?
2. Hvem skal delta?
3. Hvilke krav stilles til deltakerne?
4. Hvilke praktiske forhold er av betydning?

## Ledelse

I de tre forsøkskommunene ble samlingene ledet av eksterne konsulenter med prosesskompetanse. I de fleste kommuner vil det være personer som har erfaring med slike prosesser. Det kan også være en løsning og søke assistanse hos andre kommuner eller av fylkesmannen.

## Deltakelse

Hensikten med å gjennomføre samlingen er å skape en bred og felles forståelse for hvordan plan- og budsjettprosessen bør gjennomføres, blant alle aktører som er involvert i den. Erfaringen fra forsøkskommunene viser at det kan være nødvendig å innkalle politikerne som om det skulle være et ordinært kommunestyremøte. Lav deltakelse av politikerne gjør at prosessgruppa blir feil sammensatt, og de som *ikke* er tilstede vil mangle helheten i prosessen og sammenhengen mellom de fire milepælene. Det er en fordel om også vararepresentanter er til stede, eventuelt som observatører.

Fra administrasjonen må alle etatsledere og andre ledere med stabsfunksjoner være med. I noen kommuner er det også naturlig at virksomhetsledere er med. Alle hovedtillitsvalgte bør være til stede.

## Krav til deltakerne

En forsamling av denne type har ingen formelle rettigheter. De beslutninger som kommer fram er å betrakte som rådgivende i forhold til de som har beslutningsmyndighet, i denne sammenheng formannskap/kommunestyre. Skal det bli en god prosess må følgende gjelde:

- Likeverdighet. Alle deltakere har like rettigheter og plikter i prosessen
- Konsensus. Det er viktig at deltakerne i størst mulig grad bestreber seg på å oppnå enighet om hvilke prinsipper som skal gjelde i plan- og budsjettprosessen. Det betyr *ikke* at det ikke kan være politisk uenighet når plan- og budsjettprosessen gjennomføres.
- Forpliktelse. Alle må forplikte seg til å forholde seg til de konklusjoner som i fellesskap blir trukket.

## Politikk og avbildning

De politiske konfliktene er et resultat av motsetninger mellom ulike interesser i samfunnet. Politikerne representerer og fremmer de ulike interessene og synspunktene. Som valgte tillitsmenn har politikerne fullmakt til å komme fram til kompromiss. Politikken kommer inn når ulike forhold skal veies opp mot hverandre, f.eks. undervisningstilbudet opp mot tilbudet til eldre, og profesjonene ikke har noe logisk redskap som kan løse floken. Da kan politikerne komme fram til en løsning, basert på sitt politiske skjønn, som ikke nødvendigvis er så god, men som bringer prosessen videre. Det samme forholdet har vi når sterke distriktsmotsetninger står steilt opp mot hverandre, eller når ulike grupper fremmer uforenlige krav

Politikerne kan ta ulike roller når de utøver sin virksomhet. En vanlig tilnærming er å dele rollene i fire arketyper. Sakseksperter, korsfareren, hestehandleren og generalisten.

*Sakseksperter* har klare mål, er lite kompromissvillig og baserer målene på fag og sakskunnskap. *Korsfareren* er minst like lite kompromissvillig, men baserer sine standpunkt på verdier - ideologi, ikke fag. *Hestehandleren* vil være den som søker en eller annen løsning for å få saken videre. Hestehandleren søker kompromisser og prøver å bingje tilsynelatende *uforenlige standpunkt sammen*. Generalisten baserer sin politikk på fag, men i motsetning til sakseksperter er han villig til å inngå kompromiss. (Offerdal 1992)

Når det skal fattes formelle vedtak må det skje i kommunestyret, enten i egne bolker på samlingen eller i eget møte.

### *Praktiske forhold*

Det er ofte naturlig å gjennomføre samlingen i kommunestyresalen, men det er viktig å bryte opp det vanlige mønsteret med å sitte i partigrupper. Det mest ideelle er å sitte i hestesko i plenum.

Ved gruppearbeid bør politikerne blandes på tvers av partigruppene, administrasjonen i en gruppe og de tillitsvalgte i en gruppe. Ved tilbakemelding i plenum bør resultatene fra hver gruppe være skriftlig og gjøres tilgjengelig for alle deltakere. Sammensetningen av politikergruppene kan med fordel forandres underveis.

### *Målsetting med samlingen*

- Oppdatere kommunestyret/tillitsvalgte/ansatte på finansiell stilling.
- Sjekke ut om vedtatte omstillingsvedtak er iverksatt etter planen.
- Forankre forståelsen av behovet for fortsatt omstilling.
- Gi politikerne data som beskriver situasjonen i de enkelte sektorer når det gjelder ressursbruk og brukertilpasning.
- Signalisere hvilke områder det er fornuftig å gjøre nærmere analyser av.
- Gi administrasjonen føringer for arbeidet fram mot junimøtet.
- Få til en sterkere kobling mellom årsrapporten og årets plan- og budsjettprosess.

### *Forslag til rammeprogram*

Gjennomgang av mål, program og arbeidsmåte.	
Hovedpunkter fra årsmeldingen. Rådmann.	
Kommunens finansielle situasjon og hvordan driftsmarginene har utviklet seg. Rådmann/økonomisjef.	Presentasjon av finansieringsanalyse, avviksanalyse og finansiell prognose.
Gruppearbeid.	Spørsmål til gruppearbeid: 1 Ut fra framstillingen av kommunens finansielle situasjon, hva er det samlede finansielle omstillingsbehovet? 2 Er dere behov for å foreta omstillinger ut over de ”omstillings-/innsparingspakkene” som ble vedtatt i fjorårets budsjettprosess?
Presentasjon av den enkelte sektor. Sektor/etatssjef	Evaluering av fjorårets drift opp mot gjeldende mål og strategier. Strukturanalyser og effektiviseringsvurderinger. Behovsvurderinger.
Gruppearbeid.	Spørsmål til gruppearbeid: 1 Har det kommet fram opplysninger i årsrapporten som er viktig å arbeide videre med i årets plan- og budsjettprosess? Hvis ja, hvilke forhold? 3 Hva er de(n) viktigste utfordringen(e) for kommunen å få løst i fremtiden?
Målsetting/supplering av mål.	På bakgrunn av konklusjonene fra årsrapporten og gruppearbeidene vurderes justering av eksisterende mål i forhold til ny kunnskap.
Evaluering av samlingen.	Evalueringsskjema.

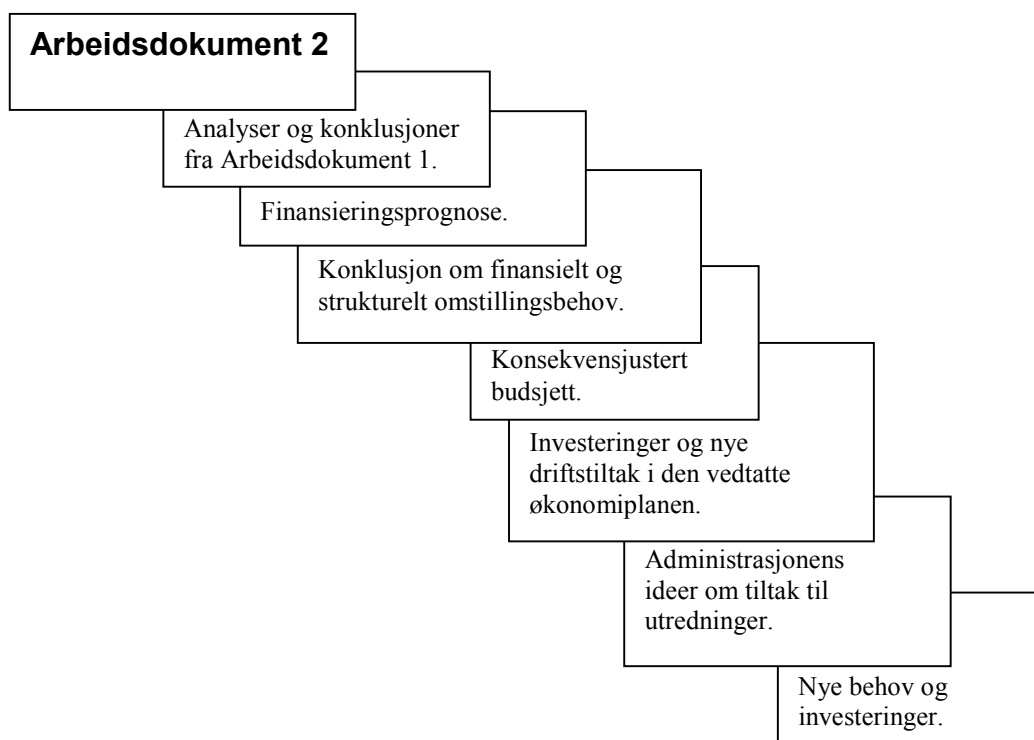
### 3.5 April - juni

I denne perioden arbeider administrasjonen med ”Arbeidsdokument 2”. Dette dokumentet skal brukes som beslutningsgrunnlag ved 2. milepæl: ”Idédugnad”.

Arbeidsdokument 2 er en videreutvikling av Arbeidsdokument 1. Følgende materiale må utarbeides:

- Konsekvensjustert budsjett/økonomiplan
- Oversikt over nye behov
- Ideer til omstillingstiltak/effektiviseringstiltak

Arbeidsdokument 2 får da følgende innhold:



### 3.6 Milepæl 2 - Idédugnad

Målsettingen med dette møtet er tredelt:

- Felles ståsted for hva som kjennetegner dagens situasjon og de mest sentrale utfordringer kommunen står overfor.
- Formulere noen mål som gir føringer for hvordan ressursene skal disponeres i årene som kommer.
- Bestille utredninger som gir politikerne et prioriteringsmateriale.

Deltakelse og arbeidsmåte som ved strategisamling.

## Forslag til rammeprogram:

Gjennomgang av mål, program og arbeidsmåte i samlingen.	
Finansieringsprognose. Rådmann/økonomisjef	Presentasjon av finansieringsprognosen og konsekvenser for det finansielle omstillingsbehovet.
Konsekvensjustert budsjett. Etatssjefer/sectorledere.	Presentasjon av konsekvensjustert budsjett i hovedpunkter. Drøfting i plenum. Etablere konsensus om det finansielle omstillingsbehovet. Gruppearbeid etter behov.
Gruppearbeid.	Spørsmål til gruppearbeid: 1 Ut fra framstillingen av kommunens finansielle situasjon, hva er det samlede finansielle omstillingsbehovet? 2 Ser dere behov for å foreta omstillinger ut over de ”omstillings-/innsparingspakkene” som ble vedtatt i fjorårets budsjettprosess?
Nye behov/investeringer i den enkelte sektor. Mulige omstillings/ effektiviseringstiltak. Rådmann, sektor/etatssjefer.	Nye behov/investeringer som skal vurderes i forbindelse med årets handlingsprogram/økonomiplan/årsbudsjett. Presentasjon av tiltak som kan utredes.
Gruppearbeid.	Spørsmål til gruppearbeid: 1 Hvilke tiltak ønsker dere at administrasjonen skal konsekvensutrede til høstens prioriteringsdugnad? - Investerings- og driftstiltak. - Omstillings- og effektiviseringstiltak.
	Oppsummering og bestilling av utredninger i plenum. (kommunestyret vedtar).
Evaluering av samlingen.	Evalueringsskjema.

For at politikerne skal ha et prioriteringsmateriale, må det utredes tiltak som i antatt økonomisk effekt langt overstiger det finansielle omstillingsbehovet. Det er også viktig å understreke at konsensus for omstillingsbehovet skal oppnås *før* politikerne legger inn eventuelle nye tiltak og investeringer. Utgangspunktet er det konsekvensjusterte budsjettet – altså hva det koster å drive kommunen neste år – gitt dagens aktivitetsnivå korrigert for vedtatte endringer. Jo flere nye tiltak og investeringer politikerne ønsker å legge inn, desto flere effektiviserings/omstillingstiltak må utredes for å finansiere disse. Hvilke som til syvende og sist blir vedtatt, er selvfølgelig et politisk spørsmål.

For å gjøre det enklere for administrasjonen å gjøre utredninger, og for å unngå diskusjoner om hva som er bestilt av utredninger på et senere tidspunkt, kan følgende mal brukes:

<b>FORSLAG TIL UTREDNING</b> <b>NYE DRIFTSTILTAK</b>													
Kapittel: Navn: Etat:	<b>FORSLAG TIL UTREDNING</b> <b>NYE INVESTERINGER</b>												
1. 2.	Kapittel: Navn: Etat:												
1. 2.	<b>FORSLAG TIL UTREDNING</b> <b>TILTAK SOM GIR ØKTE INNTEKTER</b>												
Tiltake Etaten Komm Forma Komit Tillits Andre	Kapittel: Navn: Etat:												
1. 2.	<b>FORSLAG TIL UTREDNING</b> <b>EFFEKTIVISERINGS-/OMSTILLINGSTILTAK</b>												
Tiltake Etaten Komm Forma Komit Tillits Andre	Kapittel: Navn: Etat:												
1. 2.	1. Kort begrunnelse for hvorfor tiltaket bør utredes. 2. Kort beskrivelse av tiltaket.												
Tiltake Etaten Komm Forma Komit Tillits Andre	Tiltaket er bestilt utredet av:												
	<table border="1"> <tr><td>Etatene</td><td></td></tr> <tr><td>Kommunestyret</td><td></td></tr> <tr><td>Formannskap</td><td></td></tr> <tr><td>Komiteene</td><td></td></tr> <tr><td>Tillitsvalgte</td><td></td></tr> <tr><td>Andre</td><td></td></tr> </table>	Etatene		Kommunestyret		Formannskap		Komiteene		Tillitsvalgte		Andre	
Etatene													
Kommunestyret													
Formannskap													
Komiteene													
Tillitsvalgte													
Andre													

### 3.7 Juli - oktober

I denne perioden arbeider administrasjonen med "Arbeidsdokument 3". Dette dokumentet inneholder det strategiske materiale fra Arbeidsdokument 1 og utkast til økonomiplan og budsjett, med utgangspunkt i det vedtatte finansielle omstillingsbehovet. Dette dokumentet er grunnlagsmateriale for milepæl 3 – "Prioriteringsdugnad".

Tiltakene som utredes samles i et *prioriteringsdokument (Arbeidsdokument 3)* hvor hvert enkelt tiltaks effekt på netto driftsresultat er beregnet. Hvert tiltak utredes på maksimalt 2-3 A4 sider etter følgende mal:

UTREDNING AV DRIFTS- OG INVESTERINGSTILTAK

Tiltak:

Etat:

Knyttes opp til mal og strategi:

Berører følgende kapittel:

Ansvarlig for gjennomføring:

Start:

Avslutning:

Økonomiske konsekvenser av tiltaket:

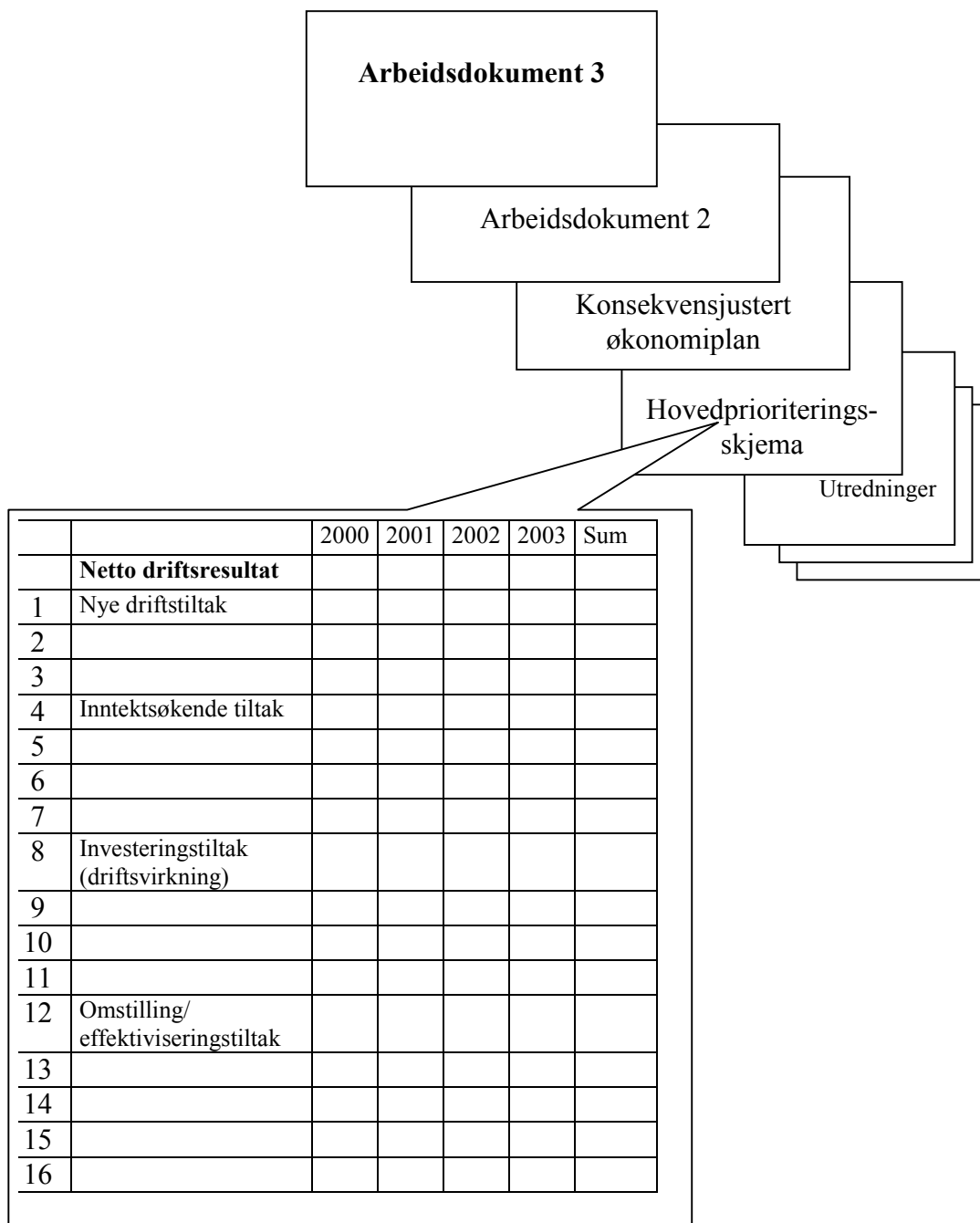
Kapittel

Konsekvenser for de ansatte:

År	2000	2001	2002	2003	2004
Brutto driftsutgifter:					
Økning/reduksjon (+/-)					
Brutto driftsutgifter =					
Brutto driftsinntekter					
Økning/reduksjon (+/-)					
Brutto driftsinntekter =					
Netto driftsinntekter					
Økning/reduksjon (+/-)					
Netto driftsinntekter =					
Fylles bare ut hvis det er investeringsprosjekt:					
Bruk av driftsmidler					
Økning/reduksjon netto Driftsutgifter					
Økning/reduksjon av renter og avdrag					
Konsekvenser/endring netto driftsresultat					
	Øker	Uendret	Reduserer		
Volum					
Standard					
Produktivitet					

I denne perioden er det viktig at arbeidstakerorganisasjonene får utredningene til høring *før* prioriteringsdugnaden, slik at deres merknader følger med.

Når utredningene er gjort utarbeider administrasjonen ”Arbeidsdokument 3” som grunnlag for prioriteringsdugnaden ved 3. milepæl. Arbeidsdokument 3 vil da bestå av en strategisk del (Arbeidsdokument 2), hovedoversikt konsekvensjustert økonomiplan og hovedprioriteringsskjema med utredningene og arbeidstakerorganisasjonenes merknader som bilag.



### 3.8 Milepæl 3 – ”Prioriteringsdugnad”

Prioriteringsdugnaden skal gjennomføre den salderingen av budsjettet som vanligvis foregår i kommunestyret i desember. Ettersom det kan komme endringer i kommunens inntekter ved framleggingen av statsbudsjettet, kan administrasjonen få fullmakt til å legge inn vedtatte tiltak som har henholdsvis positiv eller negativ effekt på netto driftsresultat.

Deltakelse og arbeidsmåte som under strategisamling og idédugnad.

## Forslag til rammeprogram

Presentasjon av utgangspunktet. Rådmann.	Konklusjonen fra Idédugnaden repeteres.
Utredningene. Rådmann/Etatssjefer.	Gjennomgang av de konsekvensutredete tiltakene med høringskommentarer.
Gruppearbeid.	Gjennomgang av utredningene. Etatssjefene sirkulerer for å svare på spørsmål.
	Oppsummering i plenum.
Gruppearbeid i partigrupper.	Partigruppene gjør sine prioriteringer. Forhandlinger mellom partigruppene etter behov.
Prioriteringsdugnad.	Kommunestyret prioriterer de tiltak som skal iverksettes neste år.
Evaluering av samlingen.	Evalueringsskjema.

### 3.9 November - desember

I denne perioden justerer administrasjonen det konsekvensjusterte budsjettet ved at de nye tiltakene legges inn i de underkapitlene de hører hjemme. Hvordan tiltaket skal gjennomføres beskrives som en prosjektplan etter følgende mal:

Tiltak: Bakgrunn for tiltaket. Resultatmål (kvantitative og kvalitative indikatorer på måloppnåelse). Start og sluttidspunkt. Hvilke hovedaktiviteter som skal gjennomføres. Ansvarlig for gjennomføring av aktivitetene.
--

Eventuelle endringer som følge av statsbudsjettet legges inn, og de på forhånd prioriterte justeringstiltak legges inn/tas ut.

Handlingsprogram/økonomiplan og ferdigstilles og går til normal politisk behandling som ett dokument.

## ERFARINGER FRA FORSØKSKOMMUNENE

Når det gjelder suksess/manglende suksess i prosessen er det viktig å presisere at prosjektet var et utviklingsprosjekt for å teste ut en ny modell. Her var det helt sentralt å finne hvilke faktorer det er viktig å ta hensyn til ved iverksetting av en slik omfattende omstillingsprosess. I evalueringen av prosessen ble det bl.a. oppsummert følgende lærdommer:

- *Der det ikke ble etablert en felles forståelse for omstillingsbehovet i inngangen til prosessen, ble ikke effekten av å innføre nytt årshjul så god som forventet.*

For å komme fram til nødvendige omstillings-/ effektiviseringstiltak er det en forutsetning at alle er enige om at man har et omstillingsbehov og hvor stort dette er. I den ene av kommunene ble det ikke etablert et slikt felles ståsted før på slutten prosessen. I stedet var det et stadig tilbakevendende tema, hvor det ble reist tvil om de budsjett- og regnskapstall som administrasjonen la fram var riktige. Resultatet ble usikkerhet om hvor nødvendig mange av tiltakene var. Denne usikkerheten førte til beslutningsvegring.

I en annen kommune reiste ikke politikerne tvil om administrasjonens beskrivelse av den finansielle situasjon. Likevel oppsto det problemer når politikerne ble bedt om å ta konsekvensen av den finansielle situasjonen. Det kan se ut som om politikerne var enige i at kommunen hadde et omstillingsbehov, men de var lite villig til å akseptere konsekvensene av denne innsikten – dvs. omprioriteringer og effektivisering av driften. Dette var også et resultat av at den felles forståelsen av omstillingsbehovet blant alle aktørene, ikke ble godt nok forankret ved 1. milepæl.

I den tredje kommunen ble det tidlig i prosessen etablert en felles kriseforståelse som i evalueringen ble oppsummert som en viktig årsak til at det var mulig å gjennomføre barrierebrytende tiltak.

- *Muligheten til politiske medvirkning og innflytelse økte i alle tre kommuner.*

I alle tre kommuner var dette konklusjonen, selv om politikerne i to av kommunen mente de ikke hadde brukt de mulighetene som ligger i modellen fullt ut.

- *Prosessens bidro til at både politikerne og administrasjonen sier de følte at de fikk bedre god oversikt og mer detaljert kontroll over økonomien. Samtidig erkjenner de at de også i fremtiden har store utfordringer i å tilpasse seg nye rammebetingelser. De sa også at det etter forsøket ble bedre sammenheng mellom budsjett og regnskap, og mer budsjettbevissthet og engasjement i alle ledd.*
- *Måten å organisere prosessen på førte til mer debatt i kommunestyret.*

Et viktig poeng er at de sentrale aktørene i alle de tre forsøkskommunene mente at den nye prosessen har hatt en klar læringseffekt, slik at mulighetene til å lykkes i neste årets prosess er langt bedre. Alle ønsket å følge samme modell videre.

#### 4. OMLEGGING FRA "GAMMELT" TIL NYTT ÅRSHJUL

Erkjennelsen av at plan- og budsjettprosessen ikke fungerer tilfredsstillende vil i det fleste tilfeller ikke oppstå som en plutselig "aha-opplevelse", men mer i form av en opplevelse av at budsjettprosessen fungerer dårlig når kommunen skal håndtere de finansielle utfordringene. Det betyr at ønsket om å innføre nytt årshjul kan oppstå når som helst på året. Ideelt sett bør omleggingen av årshjulet starte i januar, men det er ingenting i veien for at man kan gjøre umiddelbare justeringer/tilpasninger i årets prosess om alle aktører er enige om det.

I dette kapittelet vil vi beskrive hvilke aktiviteter som bør gjennomføres for å implementere det nye årshjulet. I forsøkskommunene ble denne fasen gjennomført våren 1998. To av kommunene valgte å fullføre plan- og budsjettprosessen slik den var planlagt ut året 1998, og startet med nytt årshjul i 1999. En av kommunene gjorde om sin prosess umiddelbart, og fulgte det nye årshjulet høsten 1998, med noen justeringer.

##### ERFARINGER FRA FORSØKSKOMMUNENE

Som vi har vært inne på tidligere, ble resultatet av gjennomføringen av årshjulet i de tre kommunene forskjellig. En vesentlig faktor som bidro til det, er at utgangspunktet for å legge om prosedyrene var ulikt, og dermed også måten det nye årshjulet ble utviklet og implementert på. Prosjektet ønsket og å legge til rette for en lokal tilpasning av modellen. Erfaringen fra disse prosessene har ledet fram til noen helt sentrale lærdommer i denne sammenheng:

- *Behovet for å legge om plan- og budsjettprosessen må være solid forankret både i det politiske og det administrative miljøet, og det er helt nødvendig at representanter fra begge parter deltar i omleggingen fra første dag. Begge parter må delta i den konkrete utformingen av de ulike aktivitetene gjennom hele prosessen. Det bør etableres en styringsgruppe for prosessen med deltakelse fra både politikere og administrasjon når ny plan- og budsjettprosess skal iverksettes*

I en av kommunene ble innføringen av nytt årshjul sett på som et prosjekt. Det ble etablert en styringsgruppe for å lede prosessen med gjennomføring av nytt årshjul, bestående av ordfører, rådmann og lederne i partigruppene. Gruppen hadde jevnlig møter og ansvar for opplegget på milepælsamlingene. De hadde også et nært samarbeid med etatslederne under hele prosessen. Rådmannen var prosjektleder.

I de to andre kommunene valgte de å betrakte det nye årshjulet som en ordinær driftsoppgave. Etter at prosessen var kjørt i 1999 ble det under evalueringen av årshjulene gitt tilbakemelding på disse punktene; Flere av politikerne som ble intervjuet etterpå, svarer at de ikke hadde sett helheten i prosessen før det var for sent. De oppfattet prosjektet som et administrativt prosjekt. De deltok ikke i den konkrete planleggingen av samlingene underveis, og var derfor i liten grad mobilisert på hva som skulle skje på samlingene før de startet.

Den manglende politiske deltakelsen kan være årsak til dårlig forankring i det politiske miljøet. Uten en sammensatt styringsgruppe manglet en viktig arena mellom politikere og administrativ ledelse. Dermed var det ikke mulig å diskutere iverksettingen av de ulike delene i årshjulet – verken i forkant eller etterkant. En viktig læringsarena for

implementeringen av det nye årshjulet faller da bort. Dette førte igjen til at uheldige erfaringer undergravde prosessens legitimitet.

I den kommunen hvor politikerne var aktive i en styringsgruppe fungerte prosessen langt bedre fordi den politiske innflytelsen på og medvirkningen i planleggingen av de enkelte aktivitetene ble ivaretatt. Politikerne fra styringsgruppa kunne spille en viktig pådriverrolle i samlingene fordi de hadde den nødvendige forståelsen av hensikten med de ulike aktivitetene.

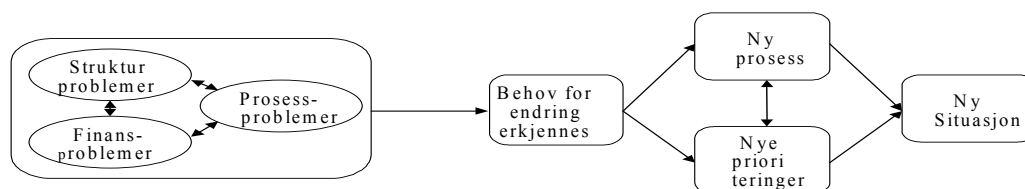
- *Det å innføre et nytt system for plan- og budsjettprosessen i en kommune er en svært omfattende omstillingsprosess som krever grundig opplæring og gjennomgang av alle elementer i modellen før den iverksettes.*

I to av kommunene viste evalueringen at implementeringen av årshjulet ikke ble gjort grundig nok. Det nye årshjulet ble innført etter at alt materialet fra forundersøkelsen var presentert, og politikerne hadde presisert hvilke forbedringer i prosessen de ønsket seg. Likevel er det i ettertid klart at det ikke ble brukt nok tid og gått grundig nok inn på hva det nye årshjulet innebar for den politiske prosessen. Flere av politikerne som ble intervjuet etterpå svarer at de ikke hadde sett helheten i prosessen før det var for seint.

I to av kommunene var frammøte av politikerne, på de samlingene som førte fram til nytt årshjul, dårlig. Overføringen av informasjon som man antok ville finne sted gjennom partigruppene, skjedde ikke. Konsekvensen var at deler av kommunestyrene verken var kjent med helheten eller detaljene i den nye modellen.

#### 4.1 Ulike årsaker til ønsket om å legge om plan- og budsjettprosessen

Utgangspunktet for å starte prosessen med å legge om årshjulet må være at alle aktører har erkjent behovet for omstilling. Som tilfellet var i de tre forsøkskommunene, vil utgangspunktet for omstilling være ulik, selv om en del rammevilkår er like.



Figuren illustrerer at årsakene til omstillingsbehovet kan være ulike. Det kan være strukturelle problemer, som at kommunens tjenesteproduksjon ikke er tilpasset de aktuelle og framtidige behov, eller det kan være finansielle problemer. Ønsket om omstilling kan også kunne i prosessproblemer. I figuren er prosessproblemene samlet i en boks, men de kan være av ulike

karakter, som for eksempel manglende tillit og kommunikasjon mellom politikere og administrasjon, svikt i rutiner når det gjelder økonomistyring og rapportering og/eller sviktende budsjett disiplin i etatene. I andre tilfelle kan det være at årshjulet ikke legger opp til en prosess der både "forkjempere" og "voktere" får like vilkår.

## **4.2 Hvordan gå fram for å få til en omlegging**

Følgende aktiviteter må gjennomføres:

1. Kartlegging av behov for omstilling.
  - Utarbeide finansieringsanalyse med avviksanalyse og finansiell prognose.
  - Utarbeide strukturanalyser.
  - Kartlegging av fjorårets plan- og budsjettprosess gjennom intervjuer og spørreundersøkelser blant aktørene.
  
2. Evaluering av plan- og budsjettprosessen .
  - Gjennomføre samling med politikere, administrative ledere og tillitsvalgte.
  - Konkludere i forhold til økonomisk omstillingsbehov.
  - Konkludere i forhold til prosessens bidrag til strategisk styring av kommunen.
  - Presentasjon av nytt årshjul.
  - Foreta justeringer og lokale tilpasninger.
  - Etablere en prosjektorganisasjon for gjennomføringen av det nye årshjulet første år.

### **4.2.1 Kartlegging av behov for omstilling**

Plan- og budsjettprosessen er et virkemiddel for å sikre at kommunen styres strategisk. I denne sammenheng kan en organisasjon som styres strategisk beskrives slik:

- Den identifiserer de endringer den står ovenfor.
- Den greier å fange opp endringer i kundenes/ brukernes behov, og justerer tjenestetilbudet deretter.
- Den bevisstgjør om omstillingsbehov.
- Den gjennomfører prosesser for å fastsette mål, strategier og tiltak.
- Den tildeler ressurser til de områder som skal prioriteres.
- Den planlegger for mer enn ett år av gangen.
- Den driver kostnadseffektivt.

Hvordan kan vi "måle" om en kommune styres strategisk? Administrasjonen må produsere de ulike delanalysene og annet materiale som skal danne utgangspunkt for en slik vurdering.

Det er innenfor tre hovedområder det må skaffes fram informasjon:

1. Finansieringsanalyse inkludert avviksanalyse og en finansiell prognose (se kapittel 5).
2. Strukturanalyser (se kapittel 6).
3. Analyse av budsjettprosessen.

Når vi skal analysere i hvor stor grad prosedyrene i plan- og budsjettprosessen fremmer strategisk styring må vi kartlegge følgende forhold:

1. Hvilke aktiviteter gjennomføres?
2. Hvilke aktører deltar i de ulike fasene?
3. Hvordan oppfatter disse sin rolle, hvilke temaer diskuteres og hvilke beslutninger tas i de ulike fasene?
4. Hvordan utspiller kampen seg mellom ”vokterne og forkjemperne”?
5. Hvordan fremmer prosessen omstillingsevne og læring?

#### ERFARINGER FRA FORSØKSKOMMUNENE

Selv om det finansielle utgangspunktet i de tre forsøkskommunene var forskjellig, hadde de likevel fellestrekk; gradvis svekkelse av driftsmarginene, utarming av de finansielle reservene og dermed svekkelse av likviditeten. I alle tre kommunene var dette en utvikling som hadde pågått lenge - uten at man hadde greid å snu trenden ut over iverksetting av en rekke sparetiltak etter ”ostehøvelprinsippet”.

I forsøkskommunene hadde de ulike aktørene svært avvikende meninger om egen prosess. Noen innvendinger mot prosessene var de fleste likevel enige i:

- Det blir jobbet lite med mål i plan- og budsjettprosessen. Måldiskusjoner var noe som var knyttet til arbeid med kommuneplanen.
- Årsmelding blir utnyttet for dårlig. Lite politisk diskusjon i forbindelse med denne.
- Kortsiktighet og manglende sammenheng mellom planer, budsjett og regnskap.
- I kommunestyret er det mest diskusjon om de små og oversiktlige sakene.
- Strategiske spørsmål bli ofte diskutert på partimøter, men sjelden videreført til andre.
- Plan- og økonomiprosessen oppfattes som en frustrerende spareprosess.
- Nye tiltak og investeringer blir lagt inn i økonomiplanen på våren, mens sparingen kommer i årsbudsjettet om høsten.
- Fokusering av årsbudsjett som viktigste omstillingsverktøy, umuliggjør strategisk styring av driften.
- Hyppige budsjettreguleringer. Prosessen greier ikke å ta høyde for innstramninger som alle vet ville komme på høsten.
- Det mangler begrunnelser og konsekvensutredninger for forslag som blir lagt fram.
- Alle viktige avgjørelser blir tatt i formannskapet, og store deler av kommunestyret blir holdt utenfor den politiske prioriteringsdebatten.
- Det var behov for klarere definerte mål for tjenestene.
- Politikerne mener det er vanskelig å forstå budsjettene og at de trenger mer informasjon om tallmaterialet.
- Generelt er politikernes medvirkning i prosessen for liten.

## 4.2.2 Evaluering av plan- og budsjettprosessen

En slik evaluering kan skje gjennom en forberedt samling med politikere, administrative ledere og tillitsvalgte, etter samme mønster som beskrevet i kapittel 3. Samlingen bør være på 1 ½ til 2 dager. Forslag til program:

Gjennomgang av program og arbeidsopplegg .	
Kommunens finansielle situasjon og hvordan driftsmarginene har utviklet seg .	Presentasjon av finansieringsanalysen, avviksanalyse og finansiell prognose. Gruppearbeid 1: 1 Hvordan tror dere kommunenes framtidige inntekter vil utvikle seg? (vekst, nullvekst, reduksjon). 2 Hvilke viktige investerings- og driftsoppgaver må kommunene gjennomføre de neste 4 – 6 årene, og hva tror dere at de vil koste? 3 Tror dere at budsjettet for inneværende år er reelt. Hvis ikke hva tror dere avviket blir? 4 Hvor stort mener dere det årlige netto driftsresultatet bør være de neste 4 – 6 årene? Oppsummering og konklusjoner i plenum.
Strukturanalysen. Hovedtrekk. Hvilke utfordringer avdekker de, og hvordan kan de brukes? .	Presentasjon av strukturanalysen. Gruppearbeid 2: 1 Hva er det viktigste strukturelle utfordringene kommunen står overfor? 2 Hvilke konsekvenser har analysene for dagens tjenestetilbud? 3 På hvilke områder er det nødvendig med nærmere analyser? Oppsummering og konklusjoner i plenum.
Kommunens økonomiplan- og budsjettprosess. Prosessens evne til å håndtere omstilling.	Presentasjon av intervjuer og spørreundersøkelser: Aktører og fordelinger av roller og aktiviteter (delegering). Prosessen som verktøy for strategisk styring. Vokter- og forkjemperstrategier. Prosessen som arena for læring. Etablere felles ståsted i forhold til hvordan prosessen faktisk foregår. Gruppearbeid 3: Hvilke krav stiller vi til det nye årshjulet ? (Spørreskjema).
Presentasjon av nytt årshjul.	Gjennomgang av det nye årshjulet skritt for skritt: Hvilke aktiviteter skal gjennomføres? Hvem skal delta på de ulike aktivitetene? Når og på hvilken måte skal de ulike aktivitetene gjennomføres? Hvilke beslutningsgrunnlag skal foreligge til de ulike aktivitetene? Hvilke dokument skal utarbeides? Rollefordeling politikere/administrasjon/ profesjonene/tillitsvalgte. Evalueringsrutiner. Gruppearbeid: Hvilke justeringer må gjøres for å tilfredsstille kravene fra gruppearbeid 3? Oppsummering og forslag til vedtak i plenum. Endelig utkast til nytt årshjul. Organisering av arbeidet (prosjektorganisasjon).
Kommunestyret fatter endelig vedtak .	Dette kan skje på slutten av samlingen, eller hvis det er mer hensiktsmessig, på neste formelle kommunestyremøte.

## ERFARINGER FRA FORSØKSKOMMUNENE

Omleggingen av årshjulene i de tre forsøkskommunene fulgte i all hovedsak de prosedyrene som er beskrevet foran. På bakgrunn av analysene som ble gjennomført i forprosjektet, formulerte representanter for de folkevalgte, kommunens administrative ledere og tillitsvalgte konkrete målsettinger for plan- og økonomiprosessen i kommunen. Noen av målsettingene var:

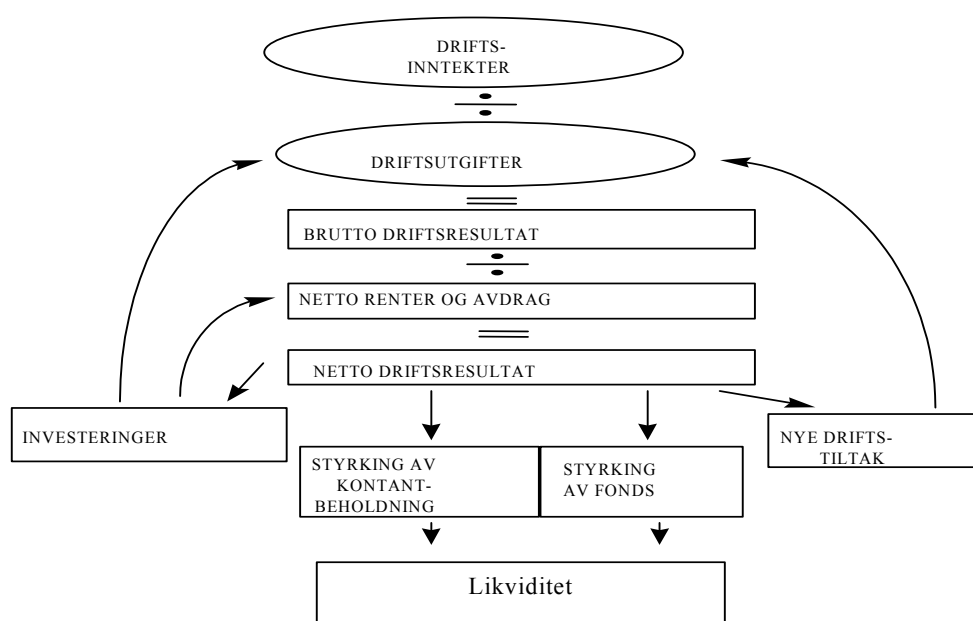
- Mer åpen prosess slik at forutsetningene og premissene for de ulike beslutningene skjer i åpne fora.
- Tidligere inngrep og involvering fra politikere og tillitsvalgte.
- Prøve å legge opp til en prosess som gir bedre tid til å vurdere hvilke tiltak som må settes i verk for å skape balanse i budsjettet og økonomiplanen.
- Forbedre det pedagogiske opplegget i prosessen og i dokumentene som brukes/følger i kjølvannet av prosessen.
- Utvikle og tilrettelegge nye analysemalere der kommunen på egen hånd, ved hjelp av egen statistikk og annen offentlig statistikk, kan vurdere behovsendringer, produktivitet og produksjonskapasitet. Dette skal gi politikere bedre oversikt over hvilke utfordringer de står overfor, både når det gjelder tjenesteproduksjon, finansielle utfordringer og samfunnsutvikling generelt.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være en kontrakt der politikere har akseptert forutsetningene, og administrasjonen har akseptert å drive kommunen innenfor de rammene som forutsetningene gir.
- Økonomiplanen skal i hovedsak brukes til strategisk styring av driften.
- Det må legges mer arbeid i økonomiplanarbeidet. Økonomiplanen må inneholde en tiltaksdel som klart viser hvilke tiltak som skal gjennomføres.
- Prosessen må ivareta kommunens informasjonsbehov, internt og eksternt

## 5. FINANSIERINGSANALYSER

### 5.1 Hvordan utarbeide en finansieringsanalyse, og hva kan den kan vise oss?

En finansieringsanalyse kan gi viktig informasjon om sentrale utviklingstrekk i den kommunale økonomi, men sier ikke noe om produktiviteten eller effektiviteten i kommunen. Den konsentrerer seg om de finansielle forhold og viser på en oversiktlig måte hvordan kommunen anskaffer sine midler og hvordan midlene anvendes. Ved å sette opp inntektene og utgiftene på en systematisk måte, kan beslutningstakerne klargjøre hvilke finansielle rammer kommunen må innordne seg for ikke å miste handlefriheten.

En analyse der utviklingen over tid settes opp, viser hvordan sentrale indikatorer utvikler seg.



Kommunens økonomiske handlefrihet, målt som netto driftsresultat, er avhengig av hvordan inntekter og utgifter utvikler seg. Som nevnt tidligere kan ikke kommunen i noen stor grad påvirke sine inntekter. Derimot kan den styre de beslutningene som påvirker driftsutgiftene og utgiftene som går til renter og avdrag. Kommunens økonomiske handlefrihet viser hvor stort finansielt handlingsrom kommunen har til å øke driftsutgiftene, investere og til å sette av til fonds og likviditet.

Finansieringsanalysen viser hvordan inntektene og utgiftene påvirker kommunens kontantbeholdning. Finansieringsanalysen gir også muligheter til å vurdere om det er utviklingen av driften og/eller investeringsbeslutninger som har ført til eventuell manglende økonomisk handlefrihet.

Kommunens kontantbeholdning kan deles i to deler, arbeidskapitalens driftsdel og fonds. Hovedårsaken til denne oppdelingen finnes i kommuneloven, som begrenser muligheten for å

benytte kommunes fondsmidler i den daglige drift. Fondsmidlene må settes inn på egne fondskonti.

Er driftsutgiftene høyere enn driftsinntektene, tappes kommunens kontantbeholdning. Underskuddet finansieres ved å bruke av kontantbeholdningen. Vedvarende underskudd vil føre til at kommunens kontantbeholdning brukes opp, og kommunen blir avhengig av forbrukslån.

De mest sentrale indikatorene er:

- Brutto driftsresultat.
- Netto driftsresultat.
- Investeringene og deres finansiering.
- Netto endring og beholdning av arbeidskapitalens driftsdel.
- Netto endring og beholdning av fonds.

I tillegg er det utviklet en rekke nøkkeltall som belyser ulike finansielle forhold.

Finansieringsanalysen deles opp i følgende delanalyser:

- Utviklingen i driftsutgifter og driftsinntekter, og hvordan dette påvirker driftsmarginene.
- Investeringene og deres finansiering.
- De interne finansieringstransaksjoner, som viser hvordan kommunens drift og investeringer påvirker kommunens kontantbeholdning.
- Utviklingen av kommunens finansielle status, dvs. hvordan beholdningen av fonds og arbeidskapitalens driftsdel utvikler seg.

Delanalysene sammenfattes og benyttes til å drøfte en del sentrale forhold som hvorvidt:

- Kommunens utgifter og inntekter utvikler seg balansert ?
- Kommunen greier å betale renter og avdrag ?
- Kommunen framskaffer driftsmidler til investeringer ?
- Kommunen vedlikeholder fonds ?
- Kommunen vedlikeholder kontantbeholdningen ?

En vurdering av disse forholdene gir et godt bilde av kommunens økonomiske utvikling, og hvordan den finansielle status er.

## 5.2 Beregning av nøkkeltall

Følgende oppstilling er utgangspunktet for å gjøre finansieringsanalysen:

$$\begin{aligned} & \text{Skatteinntekter} \\ + & \text{Rammeoverføringer} \\ + & \text{Andre driftsinntekter} \\ = & \text{Totale driftsinntekter} \\ - & \text{totale driftsutgifter} \\ = & \text{Brutto driftsresultat} \\ + & \text{Netto renteutgifter} \\ + & \text{Netto avdragsutgifter} \\ = & \text{Netto driftsresultat} \end{aligned}$$

For å kunne se utviklingen over tid er det nødvendig å hente tall fra regnskapet for flere år tilbake, f.eks. siste 10 år. På den måten avsløres eventuelle trender.

Netto renteutgifter er definert som renteinntekter minus renteutgifter, og netto avdragsutgifter er det kommunen betaler i avdrag på eksterne lån, minus det kommunen mottar i avdrag på sine utlån.

Brutto driftsresultat og netto driftsresultat er i prinsippet definert på samme måte som i kommunens hovedoversikt over driftsregnskapet.

*Utviklingen i driftsinntektene:*

Utviklingen av kommunens totale inntekter, og hvordan disse er sammensatt, dvs.:

$$\begin{aligned} & \text{Skatteinntekter} \\ + & \text{Statlige rammeoverføringer} \\ + & \text{Andre driftsinntekter} \\ = & \text{Totale driftsinntekter} \end{aligned}$$

*Skattedekningsgraden:*

$$\frac{\text{Skatter} \times 100}{\text{sum brutto driftsutgifter}}$$

Skattedekningsgraden viser hvor stor del av driftsutgiftene som dekkes av skatteinntektene. Jo lavere dekningsgrad, jo større avhengighet av statlige overføringer.

*Skatt- og rammedekningsgraden:*

$$\frac{(\text{Skatter} + \text{rammetilskudd}) \times 100}{\text{sum brutto driftsutgifter}}$$

Skatte- og rammetilskuddsgraden viser hvor stor del av kommunens driftsutgifter som blir finansiert av kommunens frie midler, dvs. skatt- og rammeoverføringer.

*Utviklingen i brutto driftsinntekter og – utgifter:*

Dette viser hvordan driftsinntekter og driftsutgifter har utviklet seg over tid. Det er viktig at forholdet mellom driftsutgifter og driftsinntekter utvikler seg balansert. En balansert utvikling indikerer at kommunen har god kontroll med inntekter og utgifter.

*Brutto resultatgrad:*

$$\frac{\text{(Brutto driftsresultat)} \times 100}{\text{Sum driftsinntekter}}$$

Brutto resultatgrad viser hvor stor andel av driftsinntektene som er disponibel til å dekke andre utgifter enn sektorens driftsutgifter. Nøkkeltallet viser hvor stor andel av driftsinntektene som kan benyttes til renter og avdrag, investeringer, avsetning til fonds eller styrking av likviditeten. Brutto resultatgrad må være positiv, hvis ikke er kommunens økonomi er i alvorlig ubalanse.

Brutto resultatgrad er en viktig indikator på kommunens økonomiske handlefrihet.

*Brutto driftsresultat:*

$$\begin{aligned} &\text{Netto skatter} \\ &\text{Rammetilskudd} \\ &+ \text{Andre driftsinntekter} \\ &\text{Totale driftsinntekter} \\ &- \text{Totale driftsutgifter} \\ &= \text{Brutto driftsresultat} \end{aligned}$$

Brutto driftsresultat viser hvor mye kommunen har til overs, etter at driftsutgiftene, dvs. lønn, anskaffelser av utstyr, vedlikehold og diverse materiell er betalt. Et fallende brutto driftsresultat kan skyldes at inntektene synker, eller at driftsutgiftene øker for raskt.

*Netto renteutgifter:*

$$\begin{aligned} &\text{Renteutgifter} \\ &- \text{Renteinntekter} \\ &= \text{Netto renteutgifter} \end{aligned}$$

*Netto avdragsutgifter:*

$$\begin{aligned} &\text{Avdrag på lån} \\ &- \text{Mottatte avdrag på utlån}^1 \\ &= \text{Netto avdrag} \end{aligned}$$

---

<sup>1</sup> Alle transaksjoner vedrørende formidlingslåneordninger skal fra 2001 føres i investeringsregnskapet.

*Netto renteutgifter og netto avdragsutgifter:*

Netto renteutgifter + netto avdrag

*Rente- og avdragsbelastning 1:*

$$\frac{(\text{netto renteutgifter} + \text{netto avdrag}) \times 100}{\text{brutto driftsresultat}}$$

Viser hvor stor andel av brutto driftsresultat som går med til å finansiere rente- / avdragsutgifter.

*Rente- og avdragsbelastning 2:*

$$\frac{\text{netto renteutgifter} + \text{netto avdrag}}{\text{skatter} + \text{rammetilskudd}}$$

Viser hvilken andel av de frie driftsinntektene som går med til dekning av rente- og avdragsutgifter. En tommelfingerregel sier at netto renter og avdrag ikke bør overstige 15% av de frie inntektene.

*Netto resultatgrad:*

$$\frac{\text{Netto driftsresultat} \times 100}{\text{Sum driftsinntekter (eksklusive renter)}}$$

Netto resultatgrad viser hvor stor del av driftsinntektene som kan benyttes til investeringer og avsetninger. Dersom netto resultatgrad er negativ, har ikke kommunen økonomisk bæreevne til å fremskaffe driftsmidler til investeringer. Det betyr at kommunen blir helt avhengig av fondsmidler for å skaffe fram egenkapital til investeringene.

*Utviklingen i netto driftsresultat:*

Brutto driftsresultat  
- netto renteutgifter  
- netto avdragsutgifter  
- netto driftsresultat

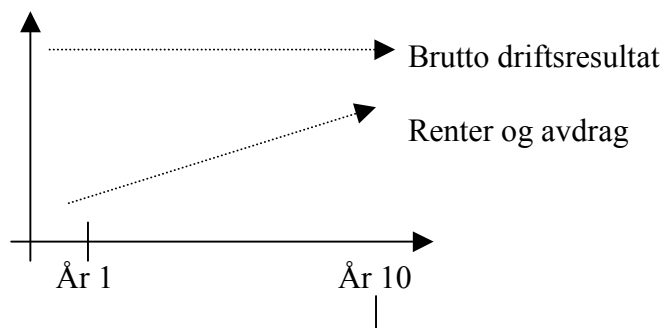
Netto driftsresultat viser utviklingen i kommunens evne til å fremskaffe midler til investeringer og avsetninger.

*Utviklingen i brutto- og netto driftsresultat:*

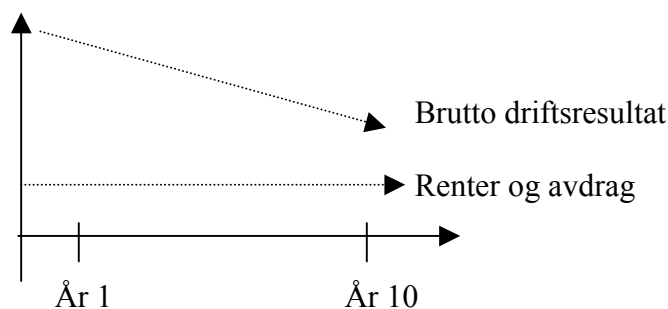
Brutto driftsresultat er resultatet før fratrukk av renter og avdrag, som da blir netto resultat etter fratrukk av renter og avdrag.

Nøkkeltallene som er beskrevet ovenfor, er særlig egnet til å beskrive og drøfte utviklingstrekkene som er beskrevet under.

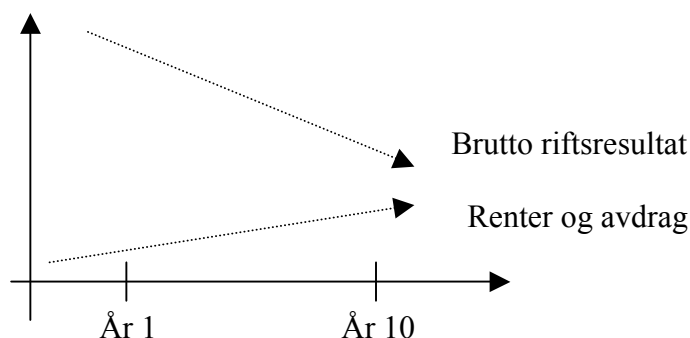
De tre mest typiske utviklingstrekkene vi kan lese ut av finansieringsanalysen for kommuner med omstillingsbehov er:



Kommunen har finansiert investeringer og nye driftstiltak med låneopptak. En stadig større del av bruttodriftsresultatet går med til å dekke renter og avdrag. Utviklingen går i retning av et negativt netto driftsresultat som fører til at man må tære på likviditeten.



Driftsutgiftene stiger raskere enn driftsinntektene. Kommunen har satt i gang nye tiltak uten at disse har blitt finansiert av en tilsvarende økning i inntektene. Effekten blir den samme som i første eksempel.



Her gjør begge de to ovennevnte utviklingstrekk seg gjeldende samtidig. Hvordan kan vi så si at kommunen ikke styres strategisk når en slik utvikling gjør seg gjeldende? Mange kommuner vil hevde at det er det statlige overføringssystemet som presser fram en slik utvikling. Vårt utgangspunkt er at dette er et politisk spørsmål som ligger utenfor

denne veilederens område. Det er kommunene som vedtar utgiftene. Hvis kommunene går mot en underskuddssituasjon uten at man greier å sette inn korrigerende tiltak, er det uttrykk for at den ikke styres strategisk. Ingen kommuner ønsker å styre mot en underskuddssituasjon, noe bl.a. alle sparetiltakene som er satt i verk rundt i norske kommuner er et uttrykk for. Problemet er at man mangler oversikt over og dokumentasjon av hvilke faktorer det er viktigst å forholde seg til.

Som et supplement til finansieringsanalysen kan det gjøres en avviksanalyse mellom regnskap og opprinnelig budsjett. Denne analysen viser utgiftsglidningene og om det er et mønster i avvikene. Den gir klare indikasjoner på hvor kommunen har problemer med å styre finansene.

Det kan også legges inn en finansiell prognose for beregning av framtidig skatt og rammeoverføringer. KS har utviklet en slik modell som kan kjøpes ved å henvende seg til KS. Framskrivning av befolkningen, som er input i KS sin modell, kan enten hentes fra SSB eller egne befolkningsprognoser. Alternativt kan prognosemodellen KomRam med befolkningsframskrivninger i plan- og analyseverktøyet PANDA benyttes.

Eksempel på hvordan finansieringsanalysen, utvidet med finansieringsprognose og avviksanalyse, kan presenteres og kommenteres finner du i vedlegg 1.

## 6. STRUKTURANALYSER OG EFFEKTIVITETSVURDERINGER

### 6.1 Strukturanalyser

Målsettingen med strukturanalysene å gi politikerne og administrasjonen et materiale som kan benyttes i plan- og budsjettprosessen. Plan- og budsjettprosessen i omstillingstider forutsetter at kommunens drift evalueres rutinemessig. For å kunne gjennomføre en slik evaluering må aktørene få et materiale som kan gi dem oversikt over:

- Kommunens tilpasning til endrede behov.
- De utfordringene kommunen står overfor.
- De finansielle utfordringene.

For å organisere prosessen på en ryddig måte, og for ikke å presentere for mye materiale på de ulike samlingene, skal dette dokumentet i all hovedsak bidra til å gi et overblikk over kommunens tilpasning til endrede behov. Dokumentet skal være en undersøkelse av kommunens evne til å tilpasse driften, spesielt i forhold til de rettigheter som enkelte brukergrupper har.

For å gjøre omstillingsbegrepet mer konkret kan det være nyttig å konkretisere hva slags omstillingsbehov kommunen står overfor, og hva som er de utløsende årsaker til omstillingsbehovet. Omstillingsbehovet kan i hovedsak skyldes tre forhold:

- Kommunen har ikke greid å justere driften i takt med endringer i rammebetingelser og endringer i behov
- Kommunen står foran forventede endringer i rammebetingelsene og endringer i ulike aldersgrupper som avleder behov for justering av kapasiteten på noen tjenesteområder
- Ansatte og politikere har store ambisjoner og ønsker å gjennomføre en rekke nye tiltak både i drift og investeringer. Med stagnerende vekst vil det å realisere et ambisiøst program avlede et finansielt omstillingsbehov, som bare kan løses gjennom strukturelle omstillinger.

Politikerne står overfor ulike utfordringer når de skal evaluere driften. De skal ta stilling til om:

- Driften er effektivt nok
- Det er de rette tjenestene som tilbys
- Tjenestetilbudet er rett sammensatt
- Kvaliteten på tjenestene er som forutsatt

For at disse vurderingene ikke skal bli ren «synsing», der ulike gruppers påvirkningskraft og enkeltpersoners argumentasjonskraft blir dominerende, er det en fordel om politikerne blir presentert et materiale som kan bidra til en mer objektiv beskrivelse av dagens situasjon. Det er ikke meningen å gi en beskrivelse med klare konklusjoner, som fratrukker politikerne retten og plikten til verdidebatter og til å utøve skjønn. Snarere tvert i mot, meningen er å gi politikerne

et materiale som reduserer usikkerheten i det skjønnet og de verdiavveiningene som må gjøres.

En hovedmålsetting med analysene er å gi politikerne et strukturelt oversiktsbilde som gjør det mulig å trekke noen konklusjoner av hvordan forholdet mellom de ulike sektorene bør være og utvikle seg i årene som kommer. For å gjøre slike strategiske analyser må en ha tilgang til datamateriale som kan gi et bilde av hvordan ressursbruken og produksjonskapasiteten utvikler seg i kommunen sammenlignet med andre. Evaluering av driften blir avhengig av det datamaterialet som finnes sentralt, i særdeleshet i Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelige data vil i stor grad bestemme hvilke analyser som kan gjøres, og lett føre til at enkelte områder blir godt beskrevet, mens andre blir mangelfullt vurdert. Slik det er i dag er det vanskelig å få fram relevante data for kultur, teknisk, kirke og til dels helse. Det kan lett føre til at noen områder slipper «lettere» unna en kritisk vurdering. Det er allikevel riktig å gjennomføre analysene fordi:

- Undervisning, pu - sektoren og eldreomsorg utgjør vel 80% av kommunens ressursbruk.
- Teknisk sektor er i all hovedsak finansiert slik at ineffektiv drift veltes over på kunden i form av for høye gebyrer. Dette representerer et velferdstap for konsumentene uten at det påvirker kommunens driftsmarginer eller økonomiske handlefrihet.
- Kirke og kultur utgjør knapt 5% av kommunens netto driftsutgifter.

Analyser som dekker undervisning, pu og eldreomsorgen sikrer evaluering av 80% av driften. Dermed har en med seg de sektorene som har det største omstillings- og effektiviseringspotensiale.

KOSTRA systemet vil gi langt bedre muligheter for vurdering og sammenligning. Det tar tid å utvikle analysemalere og enda lengre tid å sikre at disse analysene blir brukt i plan- og budsjettprosessen på en konstruktiv måte. Å arbeide med slike type prosesser vil forberede og gjøre organisasjonen bedre i stand til å utnytte KOSTRA. Informasjonssystemet tas i bruk av alle kommuner fra år 2001. Med omleggingen til KOSTRA-systemet vil dataene kunne hentes fra en sentral databank.

I prosjektet er følgende kilder benyttet:

- Befolkningsdata på brukergrupper, historisk og prognose. (SSB)
- Styringshullet fra Helse og sosialdepartementet (internett , exel fil).
- Undervisningsstatistikk – internettkjøp hos SSB.
- Barnehagestatistikk - internettkjøp hos SSB.
- Statistikk for ulike produksjonstall psykisk utviklingshemmede . Helse og sosial – papirkopi.
- Regnskapsdata på virksomhetsområder, dvs. det må være mulig å summere de underkapitlene som utgjør et virksomhetsområde.

## 6.2 Effektivitetsvurderinger

Dette kan gjøres ved å sammenligne kommunen med andre kommuner med samme *utgiftsbehov*. KOSTRA – nøkkeltall, Kommuneforlagets Eco – nøkkeltall, eller andre sammenlignbare nøkkeltall kan benyttes som ett av hjelpemidlene. Avvik i ressursbruken mellom kommuner med sammenlignbare utgiftsbehov og ressursgrunnlag kan være en indikator som identifiserer områder der produktiviteten kan forbedres. Hensikten med dette er å finne fram til kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med, og vurdere hvordan egen kommune ligger i forhold til gjennomsnittet i sammenligningsgruppen. Det kan være indikatorer som viser ressursbruk eller dekningsgrader som viser kapasitet på for eksempel enerom på sykehjem, omsorgsboliger osv. En slik analyse vil kunne hjelpe kommunen til å justere kapasiteten i forhold til endringer i brukergruppen.

Tanken bak analysene er å finne områder der bevilgningene må økes, og områder der bevilgningene kan/må reduseres. Samtidig må ressursbruk og kvalitet vurderes opp mot hverandre, slik at man kan se om noen områder med misfornøyde brukere skyldes manglende bevilgninger eller organisatoriske problemer.

I tillegg til å gjøre en overordnet vurdering av kommunens finansielle behov, vil en brukerundersøkelse, som er holdt opp mot sammenlignbare nøkkeltall, gjøre det mulig å sortere de ulike utgiftsformålene etter problemstillingene som er skissert i firefeltstabellen nedenfor.

		Sammenlignbare nøkkeltall	
		Bruker mer enn sammenligningskommunene	Bruker mindre enn sammenligningskommunene
Bruker undersøkelser	Brukerne er fornøyde	A Høyt servicenivå?	B Effektiv drift?
	Brukerne er misfornøyde	C Ineffektivitet/ organisatoriske problemer?	D Bevilgningsproblemer?

I felt A, der det stilles spørsmål om sløsing/ineffektivitet, har man en situasjon der brukerne er fornøyde og kommunens bevilgninger er høyere enn sammenligningsgruppen. I en slik situasjon kan det være relevant å stille spørsmål om effektiviteten. Fører “den gode ressurstilgangen” til at de ansatte på disse områdene er for lite kostnadsbevisst? Er det mulig å hente ut midler uten at brukerne blir mindre fornøyde med tjenestene?

I felt B, der det er stilt spørsmål om effektivitet/organisatoriske problem, har man en situasjon der kommunen bevilger mer enn sammenligningsgruppen, men brukerne er jevnt over misfornøyd med kvaliteten på tjenesten. Sammenligningstallene gir en indikator på at

bevilgningene sannsynligvis er tilstrekkelige i forhold til utgiftsbehovet. Organisatoriske problemer kan være hovedårsaken til at brukerne er misfornøyde. For de sektorene som legger seg i denne kategorien kan man stille spørsmålet: Er det mulig å trekke ut midler fra disse sektorene, bruke en del av de frigjorte midlene til å bedre arbeidsmiljøet, samtidig som de øvrige ekstramidlene er med på å finansiere nye tiltak?

I felt C, der det er stilt spørsmål om driften er effektiv, har man en situasjon der kommunens brukere er fornøyde med tjenesten, samtidig som kommunen bevilger mindre enn sammenligningsgruppen på disse områdene.

I felt D er det stilt spørsmål om driften har tilstrekkelige bevilgninger. Det er i en situasjon der brukerne er misfornøyde, og kommune bruker mindre enn sammenligningsgruppen. Årsaken til at brukerne er misfornøyde kan skyldes at det ikke er bevilget nok midler til å dekke utgiftsbehovet, og dermed oppleves utgiftspress og problemer med å holde budsjett.

Sammenstillingen av økonomiske nøkkeltall og brukerundersøkelser gir indikasjoner på hvilke virksomhetsområder det er behov for å gjøre videre analyser.

Omfattende brukerundersøkelser behøves ikke hvert år, men sannsynligvis en gang i løpet av kommunestyreperioden. Supplerende undersøkelser kan gjøres på enkeltområder hvis man har arbeidet med å forbedre kvaliteten på tjenestene på områder med lav brukertilfredshet. Er det kommet opp forhold som tilsier justeringer av den situasjonsbeskrivelsen som er gitt i årsrapporten?

Eksempler på hvordan materialet kan presenteres finner du i vedlegg 2.

## **7. KONSEKVENJUSTERT BUDSJETT/ØKONOMIPLAN**

For kommuner som driver med omstilling er det viktig å ha kontroll med hva som er det økonomiske utgangspunktet hvis man driver kommunen videre på dagens nivå.

Regnskapet for siste år benyttes til å vurdere årets budsjettet. Målsettingen er å justere budsjettet for over-/underbudsjetteringer, og konsekvensene av politiske vedtak som får virkning for neste års budsjett.

Her er det viktig å dokumentere hvorfor driften har endret seg. Endringene oppsummeres og det konsekvensjusterte budsjettet legges fram for formannskapet til gjennomgang og godkjenning. Før man går videre må det være enighet mellom politikere og administrasjon om at dette er utgangspunktet for det videre arbeidet.

Det konsekvensjusterte budsjettet framskrives for de neste fire årene, justert for utviklingen i renter, avdrag og inntektsanslagene som kom ut av arbeidet med befolkningsframskrivningen. Det konsekvensjusterte budsjettet oppsummeres i et dokument der endringene og årsaken til endringene i budsjettet fra år  $x$  til  $x+1$ . Dette er et viktig konfliktforebyggende tiltak, fordi det ofte blir diskusjon om utgangspunktet for budsjettet.

### **7.1 Hvordan utarbeide konsekvensjustert budsjett**

For å lage konsekvensjustert budsjett må følgende informasjon være tilgjengelig:

- Siste års regnskap
- Siste vedtatte økonomiplan
- Avviksanalyse
- Oppdatert regnskapsrapport
- System for å dokumentere endringer

Utfylling av det konsekvensjusterte budsjettet må skje ute i organisasjonen, dvs, det fylles ut på det nivået hvor budsjettansvaret er. Dette er viktig både for å mobilisere hele organisasjonen i forhold til det økonomiske omstillingsbehovet, og for klargjøre roller og ansvar i budsjettarbeidet. Ved budsjettoverskridelser er det også lettere å gå tilbake og finne årsakene til overskridelsene.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Program-Område	Budsjett år x	Justering ramme	Over-/under budsjettering	Overheng Lønn	Konsekvenser av politiske vedtak sentralt	Konsekvenser av politiske vedtak lokalt	Vakanser	Engangsbevilgninger	Sum konsekvensjustert budsjett år x+1
01-10									
-									
900 – 990									

Utfylling:

- Utgangspunktet er opprinnelig budsjett forrige år, i kolonne A.
- Den vedtatte budsjettjusteringen legges i kolonne B ;”justeringer av rammer”.
- Saldering av årets budsjett som foregår om våren legges inn i kolonne C, ”over-/underbudsjettering”. Her er det viktig at det er de faktiske over- og underbudsjetteringene som framkommer.
- I kolonne D legges konsekvensene for neste år av årets lønnsoppgjør.
- I kolonne E og F legges konsekvensene av sentrale og lokale politiske vedtak. Det kan være nye tiltak som får delvis effekt for neste år, eller det kan være tiltak som er startet i år og som får helårsvirkning i neste år.
- Kolonne G er vanskelig, men her føres alle stillinger som er vedtatt besatt, men som er holdt ledig pga. den finansielle situasjon(vakanser).
- Engangsbevilgninger i kolonne H er engangstiltak som bare gjelder i år (trekkes fra) eller bare neste år (legges til). Det er endringer i aktivitet som er viktig å få fram.

Det er selvfølgelig rom for individuell tilpasning av skjemaet.

Etter at alle postene er fylt ut summeres arkene opp i de ønskede programområdene:

<b>Konsekvensjustert budsjett</b>										
<b>Hovedkapittel:</b>										
		A	B	C	D	E	F	G	H	Sum konsekvensjustert budsjett
<b>010-099</b>	Sum lønn, sosiale kostnader									
<b>100-299</b>	Sum kjøp varer og tjenester									
<b>300-399</b>	Sum kjøp av erstatningstjenester									
<b>400-480</b>	Sum overføringer									
	<b>Sum brutto driftsutgifter</b>									
<b>500-659</b>	Sum finansieringsutgifter og -transaksjoner									
	Sum bruttoutgifter									
<b>600-699</b>	Sum salgsinntekter									
<b>700-799</b>	Sum overføringer									
<b>800-890</b>	Sum overføringer									
	<b>Sum bruttodriftsinntekter</b>									
<b>900-990</b>	Sum finansinntekter og finanstransaksjoner									
	<b>Sum bruttoinntekter</b>									

For å gjøre enklere og mer oversiktlig for politikerne kan de enkelte hovedkapitlene eller programområdene presenteres slik:

<b>Hovedkapittel 1.2</b>		
<b>Konsekvensjustert budsjett år 2000</b>	<b>Brutto driftsutgifter</b>	<b>Brutto driftsinntekter</b>
Budsjett 99		
Justering ramme		
Over-/underbudsjettering		
Overheng lønn		
Konsekvenser av politiske vedtak sentralt		
Konsekvenser av politiske vedtak lokalt		
Vakanser		
Engangsbevilgninger		
Budsjett 2000		
<b>Økning/reduksjon</b>		
<b>Påvirkning brutto driftsresultat</b>	<input type="text"/>	

## LITTERATURLISTE:

Mauland, Helge og Mellemvik Frode, 1998: Regnskap og budsjettering i offentlig sektor, Cappelen Akademisk Forlag as, Oslo.

Anthony, R.N., 1989: Should business and non business accounting be different, Harvard Business School Press, Boston.

Anthony, R.N., 1980: Making Sense of Nonbusiness Accounting. Harvard Business Review, pp 83-93.

NOU 1996:1: Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, Oslo.

Hedenstad, Magne, Fürst, Roland og Ropphaugen, Are, 1995: Kommunale økonomisystemer og styringsprinsipper, Kommuneforlaget, Oslo.

Olsen, R.H., 1990: Årsrapportering og politikk. Konsekvenser av brukerorientert forandring av årsrapporteringen i Bergen kommune. Avhandling for graden dr.oecoon, Norges Handelshøyskole, Bergen.

Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet, 1990: Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring. Kommuneforlaget, Oslo.

Nastalslid, Jon red., 1997, Kommunal styring. Det norske samlaget. Oslo.

Ouchi, W, 1977: The relationship between Orgzational Structure and Orgazational Control, Administrative Science Quarterly, Vol 22, pp. 95-113.

Olson, O., 1983: Ansvar og ändamål, - Om utveckling og användning av ett kommunalt ekonomisystem, Doxa Ekonomi.

Brunsson, N., 1985: The Irrational Organization, John Wiley and Sons.

Brunsson, N. och Jönsson, S., 1981: Beslut og handling. Om politikere inflytande på politiken, Liber.

Brunsson, N och Rombach, B., 1982: Går det att spara - kommunal budgetering under stagnation, Doxa.

Offerdal, Audun, 1992: Lutter øre. Folkevalde i ombudsrolla. Kommuneforlaget. Oslo.

Larsen, Helge O., 1992, Ved roret?. Folkevalgte i styringsrollen. Kommuneforlaget. Oslo.

Lie, Trond og Aarsæther, Nils, 1993: Plan med folkevett. Folkevalgte i plan- og budsjettarbeidet. Kommuneforlaget. Oslo.

Larsen, Helge O. og Offerdal, Audun, Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken. Kommuneforlaget. Oslo.

Baldersheim, Harald, Hovik, Sissel, Tufte Geir C., Øgård, Morten, 1995: Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne. Kommuneforlaget. Oslo.

Baldersheim, Harald, red., 1993: Ledelse og innovasjon i kommunene. Tano