

Arkivsaknr                20/02917-1  
Saksbehandler            Asle Tjeldflåt

Saksgang  
Formannskapet  
Kommunestyret

Møtedato  
18.02.2020  
26.02.2020

## **Handlingsprogram 2021-2024 - prosess, fremdriftsplan og struktur**

### **Innstilling til vedtak:**

1. Forslag til prosess og fremdriftsplan for handlingsprogram 2021-2024 vedtas.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren evaluere gjeldende bevilgningsstruktur i budsjettet, og komme med forslag til ny inndeling til kommunestyremøtet i juni.

Britt Elin Steinveg  
Kommunedirektør

Oddgeir Albertsen  
Stabssjef

## Hva saken gjelder

Saken omhandler:

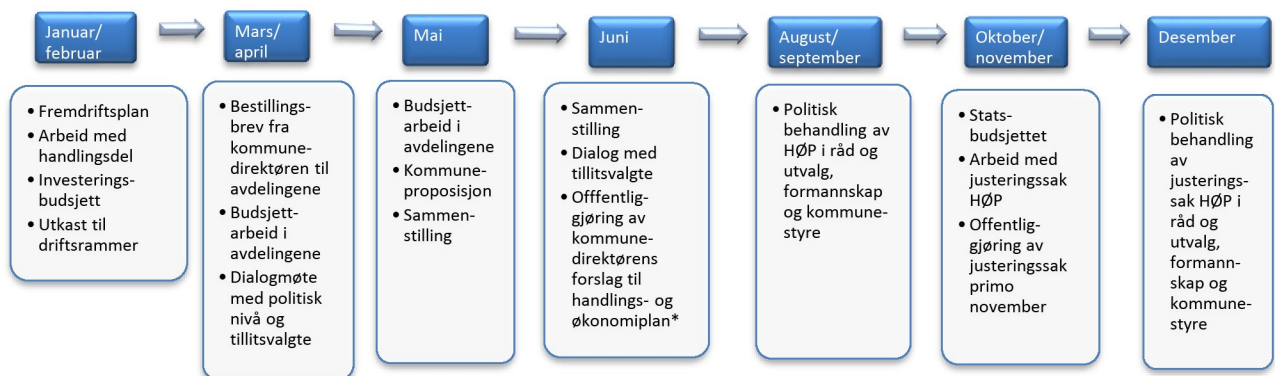
1. Prosess og fremdriftsplan for arbeidet med handlingsprogram 2021-2024 (det som frem til nå har blitt kalt handlings- og økonomiplan)
2. Kommunens bevilgningsstruktur

## Saksutredning

### 1. Prosess for utarbeidelse av handlingsprogram

I kommuneplanens samfunnsdel legges det opp til at det som nå heter handlings- og økonomiplan skal tituleres *handlingsprogram*. Dette er et navn som flere kommuner benytter, og som også er i tråd med formannskapetets vedtak i sak 434/17.

Proessen for utarbeidelsen av de tre siste handlingsprogrammene (altså handlings- og økonomiplan/HØP 2018-2021, 2019-2022 og 2020-2023) har vært som følger:



\*Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023 ble offentliggjort i midten av august 2019

Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan har de tre siste årene blitt lagt frem i juni med kommunestyrevedtak i september. Dette i motsetning til tidligere da kommunedirektøren (byrådet i perioden 2011-2015) la frem forslag til økonomiplan i november, med kommunestyrebehandling i desember.

Det vises i denne sammenheng til vedtak i formannskapet av 5. desember 2017 i sak 434/17, der det også ble vedtatt å styrke koblingen mellom langsiktig planlegging (kommuneplanen) og økonomiplanen gjennom å utvikle handlingsprogramperspektivene. Følgende ble vedtatt:

1. *Tromsø kommune vil styrke handlingsprogramperspektivene i økonomiplanen gjennom innføring av en handlings- og økonomiplan*
2. *Det skal legges opp til en prosess som sikrer politisk medvirkning i prosessen*
3. *Tidsplanen utarbeides med målsetting om kommunestyrebehandling i september 2018*

Når den videre planlegging og budsjettering i etterkant av kommunestyrets budsjettvedtak starter i god tid før det nye budsjettåret, skal det legges grunnlaget for god planlegging før budsjettåret starter og økonomisk styring i løpet av budsjettåret. Videre har det vært et mål å legge til rette for god involvering av ledere, tillitsvalgte og politisk nivå i hele budsjettprosessen.

## **2. Erfaringer med dagens budsjettprosess**

De siste årene har det vært behandlet flere politiske saker i løpet av høsten som omfatter den helhetlige økonomiplanen/handlingsprogrammet. Samtidig med dette behandles også Økonomirapport 2 og ved behov også en budsjettsak i desember som gjelder endring av inneværende års budsjett.

Sak om justering av handlings- og økonomiplan/handlingsprogram i desember skal fange opp forhold i statsbudsjettet som ikke har latt seg innarbeide tidligere. Saken er ikke ment å være en omfattende budsjettsak som skal påvirke den ordinære planleggingen i avdelingene og seksjonene. Slik har det ikke blitt. Det har blitt oppfattet som en mer omfattende budsjettbehandling – runde to.

Det har også vært tilbakemeldinger fra politikere på at saken har vært vanskelig å forstå. Det vil fort kunne bli et demokratisk problem, hvis en sak ikke er forståelig for de som skal behandle den.

Det kan være gode grunner til å ha en budsjettprosess med et tidlig vedtak, men det kan stilles spørsmål ved om prosessen har gitt oss det vi ønsker.

Kommunens økonomi er svært utfordrende med betydelige budsjettoverskridelser de siste årene. Det er nå ikke noen penger igjen på disposisjonsfond til å dekke framtidig merforbruk ut over budsjett.

I en slik situasjon er det krevende å utarbeide et gjennomarbeidet og realistisk forslag til budsjett for påfølgende år allerede på våren. Økonomirapport 2, som utarbeides med basis i regnskapstall pr. august og behandles i kommunestyret i oktober, er et viktig grunnlag for å vurdere inneværende års driftsnivå og dermed kommende års budsjett. Det er spesielt viktig når flere ansvarsrammer har store budsjettoverskridelser. Økonomirapport 2 gir mer treffsikre prognoser enn Økonomirapport 1, som utarbeides med basis i tall pr. mars. Økonomirapport 2 er et også et viktig grunnlag for å vurdere inneværende års investeringsnivå, og dermed også kommende års budsjett.

Grunnlaget for et kommunebudsjett er inntektene som man får for neste år. Derfor er det viktig å kjenne til innholdet i statsbudsjettet. Statsbudsjettet legges frem i begynnelsen av oktober. Kommuneproposisjonen som kommer i mai angir kun rammen samlet sett for alle kommunene, men den gir lite konkret informasjon om den enkelte kommunes inntekter.

Dersom budsjettet skal lages på våren, bør kommunen ha midler i reserve for å dekke inn eventuelle avvik mellom budsjetterte inntekter og nivået i statsbudsjettet. Hvis man ikke har dette må det eventuelt tas som innsparinger i en justeringssak i desember.

Disse forholdene har ført til at justeringssaken i desember har blitt en betydelig større budsjettsak enn planlagt, som igjen har ført til at den videre budsjettering og planlegging i organisasjonen har blitt mer arbeidskrevende.

Budsjettprosessen har totalt sett blitt mer omfattende enn planlagt, og trolig også mer uforutsigbar for de involverte i organisasjonen. Det er også en klar tilbakemelding på at slitasjen på organisasjonen er økende med budsjettarbeid både på våren og høsten.

Kunnskap om befolkningsutviklingen er vesentlig informasjon for planleggingen av de kommende årene, men er informasjon som vi bare i begrenset grad har oversikt over tidlig på året. Dette bidrar til å gjøre det utfordrende å utarbeide et godt grunnlag for økonomiske rammer allerede i februar. Videre publiseres foreløpige KOSTRA-tall for foregående år i mars, som er et viktig grunnlag for å evaluere egne resultater, og dermed et sentralt kunnskapsgrunnlag i forarbeidet til handlingsprogrammet. ASSS-tallene for forrige regnskapsår kommer i august, som også danner grunnlaget for budsjettarbeidet.

Kommunedirektøren foreslår derfor i denne sak å endre prosess og fremdriftsplan for arbeidet med handlingsprogrammet.

Kommunedirektøren foreslår følgende prosess for utarbeidelsen av handlingsprogram 2021-2024, jf. tabellen på neste side.

Den øverste delen i lyseblått viser politiske prosesser og beslutninger, mens den nederste delen i grått viser administrative prosesser og oppgaver.

**Handlingsprogram (HP) 2021-2024: Politiske prosesser og beslutninger (FSK = formannskapet, KST = kommunestyret)**

Januar	Februar	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Desember
<p>Sak om prosess og struktur for HP 2021-2024 i FSK og KST</p> <p>Forslag til kommuneplanens samfunnsdel (KPS) 2020-2032 – off. ettersyn (6 uker)</p>	<p>Dialogmøte mellom administrativ ledelse, politisk nivå og tillitsvalgte</p>	<p>Dialogmøte mellom adm., politisk nivå og tillitsvalgte</p> <p>Sak om bevilgningsstruktur (FSK og KST)</p> <p>Årsregnskap/ årsmelding 2019 KPS 2020-2032 i KST</p>	<p>Øk. rapp. 1-2020 i råd, utvalg, FSK og KST</p> <p>KPS 2020-2032 i råd, utvalg, hovedutvalg og FSK (mai/juni)</p>	<p>Øk. rapp. 1-2020 i råd, utvalg, FSK og KST</p> <p>KPS 2020-2032 i råd, utvalg, hovedutvalg og FSK (mai/juni)</p>	<p>Dialogmøte mellom adm., politisk nivå og tillitsvalgte</p> <p>Sak om bevilgningsstruktur (FSK og KST)</p> <p>Årsregnskap/ årsmelding 2019 KPS 2020-2032 i KST</p>				<p>Dialogmøte mellom administrativ ledelse, politisk nivå og tillitsvalgte</p> <p>Øk. rapp. 2-2020 i råd, utvalg, FSK og KST</p>	<p>Behandling av handlings- og økonomiplan 2021-2024 i råd og utvalg og innstilling fra FSK</p> <p>Offentlig ettersyn HP 2021-2024 (14 dager)</p>	<p>Vedtak av HP 2021-2024 i KST</p>
<p>Forslag til prosess og fremdriftsplan</p> <p>Budsjett-rundskriv nr. 1 med opplegg for første del av HP-arbeidet med utarbeidelse av periodemål basert på kommuneplanens samfunnsdel</p> <p>Årsregnskap 2019 avlegges</p>	<p>Foreløpige KOSTRA-tall 2019</p> <p>Årsmelding 2019 (med resultatvurderinger) avlegges</p> <p>Arbeid med status, utfordringer og periodemål 2021-2024 med basis i kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032, årsmelding, KOSTRA etc.</p> <p>Utarbeide forslag til investeringsbudsjett</p>	<p>Forts. arbeid med periodemål</p> <p>Utarbeide forslag til investeringsbudsjett</p> <p>Forslag til ny bevilgningsstruktur i driftsbudsjettet</p> <p>Øk. rapp 1-2020</p>	<p>Fortsette og avslutte arbeid med periodemål</p> <p>Kommuneproposisjonen 2021 og Revidert nasjonalbudsjett 2020 (12. mai)</p> <p>Inntektsprognoser 2021-2024 og andre sentrale økonomiforutsetninger</p>	<p>Fortsette og avslutte arbeid med periodemål</p> <p>Kommuneproposisjonen 2021 og Revidert nasjonalbudsjett 2020 (12. mai)</p> <p>Inntektsprognoser 2021-2024 og andre sentrale økonomiforutsetninger</p>	<p>Budsjett-rundskriv nr. 2 med opplegg for andre del av HØP-arbeidet og økonomiske rammer 2021-2024 - utgangspunkt for avdelingenes tiltak og prioriteringer</p> <p>Nye befolkningsframskrivninger fra SSB</p>		<p>Budsjettarbeid i avdelingene</p>	<p>Budsjettarbeid i avdelingene</p> <p>Sammenstilling av bidrag</p> <p>Utkast til behandling til kommunedirektørens ledergruppe</p> <p>Øk.rapp. 2-2020</p>	<p>Sammenstilling av bidrag</p> <p>Innarbeidelse av statsbudsjettet (7. oktober) og Øk. rapp. 2-2020</p> <p>Utkast til behandling til kommunedirektørens ledergruppe</p> <p>Saldering Kvalitetssikring</p>	<p>Offentliggjøring av kommunedirektørens forslag til HP 2021-2024 (primo november)</p>	<p>Oppfølging av vedtak i KST med detaljbudsjettering pr. seksjon, enhet og ansvar</p> <p>Oppdragsbrev og virksomhetsplaner</p> <p>(ferdigstilles medio januar 2021)</p>

**Handlingsprogram (HP) 2021-2024: Administrative prosesser og oppgaver**

Forslaget innebærer at kommunedirektøren legger frem forslag til handlingsprogram 2021-2024 i begynnelsen av november, med politisk behandling i november/desember. Dette vil gi en mer strømlinjeformet prosess, føre til at den totale arbeidsbelastningen blir mindre og legge til rette for å øke presisjonsnivået i budsjettforslaget fra kommunedirektøren.

Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032 ble lagt ut til offentlig ettersyn i februar, og skal behandles politisk i mai/juni. Første del av prosessen for handlingsprogram 2021-2024 vil foregå på våren, og vil fokusere på å følge opp overordnede mål og strategier i forslag til kommuneplanens samfunnsdel gjennom utarbeidelse av status, utfordringer og periodemål for de ulike sektorene. Her vil også årsmeldingen fra 2019, KOSTRA-tall og eventuelt andre nøkkeltall fra tjenesten være viktig for å evaluere resultat og status. Det vil også jobbes med utarbeidelse av investeringsbudsjett og driftsmessige konsekvenser av dette samt sentrale økonomiske forutsetninger.

Andre del av budsjettprosessen vil foregå på høsten, og vil i større grad konsentrere seg om prioriteringer og tiltak i driftsbudsjettet og fastsettelse av driftsrammene. Ved behov vil det gjøres tekstlige justeringer og endringer i periodemål basert på kommunestyrets vedtak i juni om kommuneplanens samfunnsdel.

Basert på prosessbeskrivelsene over vil kommunedirektøren utarbeide en mer detaljert fremdriftsplan for arbeidet som skal skje i administrasjonen, og en oversikt over hvem som skal involveres i arbeidet i de ulike fasene og aktivitetene. Her vil det fokuseres på medvirkning og involvering.

Kommunen har de siste årene benyttet *Framsikt* som system for utarbeidelse og presentasjon av handlingsprogrammet (på nett). *Framsikt* er et digitalt og skybasert verktøy som støtter arbeidsprosesser knyttet til virksomhetsstyring. Vi har nå anskaffet flere moduler av dette systemet for å legge til rette for helhetlig virksomhetsstyring og effektiv ledelsesstøtte på alle nivåer.

Kommunedirektøren anser dette som et viktig steg for å sikre en rød tråd fra overordnet planverk (kommuneplanens samfunnsdel) til handlingsprogram og videre til seksjonenes/enhetens virksomhetsplanlegging, budsjettering og rapportering.

## 2. Behov for endring av bevilgningsstruktur

Dagens bevilgningsstruktur (politikkområder) i driftsbudsjettet er som følger, og er basert på kommunestyrets vedtak av 27. august 2014 i sak 139/14 «Ny budsjettmodell».

Nr.	Ansvarsramme
1	1002 Politisk og administrativ støttefunksjon
2	1101 Administrative tjenester
3	1102 Bygg
4	1104 Diverse fellesutgifter
5	1106 Interne finanstransaksjoner
6	1107 Folkevalgte
7	1201 Skole
8	1202 Barnehage
9	1203 Forebyggende helse
10	1204 Barnevern
11	1301 Flyktningetjenester
12	1302 Sosialtjenesten
13	1303 Pleie og omsorg
14	1304 Boligtiltak
15	1305 Kommunehelse
16	1401 Kultur
17	1402 Idrettstilbud
18	1403 Kirke og trossamfunn
19	1404 Næring
20	1501 Byutvikling
21	1502 Bydrift
22	1503 Brann og redning
23	1504 Vann og avløp

Ansvarsrammene bygger på kommunens organisasjonsstruktur, og hver ansvarsramme består av et visst antall *ansvar*, som er det laveste organisatoriske nivået i kommunen, etter avdeling, seksjon og enhet. For eksempel er et ansvar innenfor Pleie og omsorg typisk en hjemmetjenestesone i hjemmetjenesten, eller en avdeling på et sykehjem.

Dagens ansvarsrammestruktur er ikke tilpasset de organisatoriske endringer som har blitt gjennomført i Tromsø kommune de siste årene. Etter innføringen av seksjoner i 2017/2018 er det enkelte seksjoner hvor budsjettene ligger på flere ulike ansvarsrammer. Her kan nevnes:

- Seksjon for Velferd, arbeid og inkludering på Avdeling for Helse og omsorg: Budsjett på ansvarsramme 1301 Flyktningtjenester, 1302 Sosialtjenesten og 1304 Boligtiltak
- Seksjon for barn og familie på Avdeling for oppvekst og utdanning: Budsjett på ansvarsramme 1201 Skole, 1202 Barnehage, 1203 Forebyggende helse og 1204 Barnevern
- Seksjon for drift og forvaltning: Budsjett på ansvarsramme 1102 Bygg og 1502 Bydrift.

I henhold til kommunens delegasjonsreglement har seksjonsleder økonomioppfølgingsansvar for sin seksjon. I tilfellene nevnt over har imidlertid ikke seksjonsleder fullmakt til å omdisponere budsjettmidler fritt innenfor sin seksjon, ettersom det vil kunne gjelde midler som må flyttes mellom ansvarsrammer. Slike saker må bringes opp til kommunestyret i forbindelse med Økonomirapport 1 og 2. Dette vanskeliggjør effektiv styring og utnyttelse av ressursene i organisasjonen.

Kommunedirektøren mener det på denne bakgrunn er hensiktsmessig å evaluere dagens bevilgningsstruktur og vurdere endringer i denne.

I denne sammenheng vil det også være naturlig å se hen til kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032 og se til hvordan andre kommuner løser dette. Kommunedirektøren er opptatt av å sikre helhetlig styring, og at langsiktige mål følges opp i underliggende planer. Videre kan det være fornuftig å ha samme bevilgningsstruktur innen drift og investering. I vurderingene vil det uansett legges vekt på at bevilgningsstrukturen må ivareta behovet for langsiktighet og stabilitet. Det bør være et overordnet mål at bevilgningsstrukturen eller politikkområdene i budsjettet ligger mest mulig fast over tid.

Kommunedirektøren ber med dette kommunestyret om et mandat til å sette i gang dette arbeidet, og vil komme med forslag til ny bevilgningsstruktur til kommunestyret til møtet i juni.

## **Konklusjon**

Basert på kommunedirektørens forslag til fremdriftsplan og prosess for handlingsprogram 2021-2024 i denne sak, vil det legges opp til en prosess med fremlegg av kommunedirektørens budsjettforslag i november, og kommunestyrevedtak i desember.

Kommunedirektøren ber om et mandat til å evaluere gjeldende bevilgningsstruktur i budsjettet, og komme med forslag til ny inndeling til kommunestyremøtet i juni.

## **Vedtakskompetanse**

Kommunestyret

## **Vedlegg**