



HØGSKULEN
I VOLDA



FRA PLAN TIL HANDLING DEL I SLUTTRAPPORT

Utviklingskompetanse as
i samarbeid med Høgskuen i Volda

www.uk-as.no

Foto: Frank Martin Ingilæ

FORORD

Denne rapporten er utarbeidet av Utviklingskompetanse as v/ daglig leder Tor J. Skogstad og Høgskulen i Volda v/professor Jørgen Amdam. Kurt Helge Johansen har gitt faglige innspill og Marianne S. Bjørnmyr har hatt ansvaret for design og layout.

Prosjektrapporten «Fra plan til handling» er utarbeidet på oppdrag av Tana kommune, som også har vært pilotkommune i prosjektet. Selv om rådene i kapittel 3, er stilet til Tana kommune, er de også ment som innspill til andre kommuner som jobber med å forenkle og forbedre eget plansystem.

Vi ønsker å takke spesielt Tana kommune, men også Finnmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Finnmark for oppdraget og vi takker ledelse, ansatte og politikere i Tana kommune for godt samarbeid og konstruktive innspill.

Bodø/Volda , 30. april 2015.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

- 1.1 PLANSITUASJONEN I TANA KOMMUNE OG BESLUTNING OM UTVIKLINGSPROSJEKT
- 1.2 VÅR FORSTÅELSE AV OPPDRAGET OG BEGREPSAVKLARINGER
- 1.3 KORT OM PROSESSEN MED PROSJEKTET "FRA PLAN TIL HANDLING"

2. ULIKE PERSPEKTIV PÅ PLANLEGGING

- 2.1 ENDRINGER OG OMSTILLING I ET PLANPERSPEKTIV
- 2.2 NY PLAN OG BYGNINGSLOV - MULIGHETER TIL LOKAL TILPASNING
- 2.3 LANGSIKTIG OG KORTSIKTIG PLANLEGGING
- 2.4 PLANLEGGING SOM MOBILISERING OG UTREDNING – SAMFUNNSUTVIKLING
- 2.5 KOMMUNEPLANSYSTEM

3. FRA PLAN TIL HANDLING - TANA KOMMUNE

- 3.1 BEHOV FOR LOKAL TILPASNING
- 3.2 ET PLANSYSTEM MED STERKERE KOBLING MELLOM STRATEGISK KOMMUNEPLAN OG HANDLINGSPROGRAM/ØKONOMIPLAN
- 3.3 ET KUNNSKAPSGRUNNLAG/ANALYSEVERKTØY FOR PLANLEGGING, UTVIKLINGS, ENDRING OG OMSTILLINGSARBEID
- 3.4 STRATEGISK KOMMUNEPLAN MED KOMMUNAL PLANSTRATEGI KNYTTES TIL VALGPERIODEN
- 3.5 HANDLINGSPROGRAM/ØKONOMIPLAN SOM DET VIKTIGSTE LEDELSEVERKTØYET

4. NOEN TANKER VIDERE

- 4.1 BEHOV FOR ELEKTRONISK VERKTØY I KOMMUNAL PLANLEGGING
- 4.2 BEHOV FOR SAMORDNING PÅ REGIONALT NIVÅ
- 4.2 BEHOV FOR ØKT UTVIKLINGSARBEID PÅ OMRÅDET

1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

1.1 Plansituasjonen i Tana kommune og beslutning om utviklingsprosjekt

Tana kommune er, som andre Finnmarkskommuner en relativ stor kommune med et areal på 4050 km², og en befolkning på 2883.

Kommuneplanen for Tana ble etter en omfattende planprosess vedtatt av kommunestyret 2006. I 2011 ble det foretatt en enkel administrativ justering/rullering av kommuneplan som ble vedtatt av kommunestyret.

Ved rulleringen av Kommuneplanens handlingsdel høsten 2012 fattet imidlertid Tana kommunestyre fattet følgende vedtak i sak 77/2012 (Kommunestyret - 08.11.2012):

Saken utsettes, det settes ned en arbeidsgruppe bestående av gruppeledere. Arbeidsgruppa utarbeider et nytt forslag på handlingsplan basert på de innkomne høringsuttalelser, forslag fremmet i kommunestyret og evt. andre innspill og legger frem nytt utkast til handlingsplan i 1. kvartal i 2013. Rådmannen er sekretær for dette arbeidet.

Gjeldende plan er gyldig frem til ny plan er vedtatt av kommunestyret.

Det skal lages en liste over forslag, høringsuttalelser og andre innspill som er tatt med i planen og hva som ikke er tatt med i planen.

Kommunestyret vedtok 27.02.13 å etablere et pilotprosjekt som i etterkant fikk tittelen «Fra plan til handling» der målet var å videreutvikle koblingen mellom handlingsdelen i kommuneplanens samfunnsdel, handlingsprogram, økonomiplan og budsjett.

Prosjektet er finansiert av Finnmark fylkeskommune, LUK-satsingen, Fylkesmannen i Finnmark og Tana kommune. Utviklingskompetanse as v/Tor J. Skogstad er engasjert til å lede dette prosjektet i nært samarbeid med Høgskulen i Volda v/Jørgen Amdam.

I tillegg har Kurt Helge Johansen gjennom Utviklingskompetanse as bidratt faglig til rapporten.

Formålet, slik det ble definert i oppstarten av prosjektet, er å videreutvikle det kommunale plansystem med spesiell vekt på handlingsdelen i kommuneplanens samfunnsdel/økonomiplan som et hensiktsmessig ledelsesverktøy for politisk og administrativ ledelse.

Prosjektet er organisert i to deler:

Del 1

Utvikling av handlingsprogram/økonomiplan som det viktigste styringsinstrument for Tana kommune.

Del 2

Utvikling og utprøving av nytt plansystem for Tana kommune hvor kommuneplan, planstrategi og handlingsprogram/ økonomiplan sees i sammenheng.

Prosjektet skal være gjennomført og avsluttet i løpet av våren 2015.

1.2 Vår forståelse av oppdraget og begrepsavklaringer

Vår forståelse av prosjektet:

Prosjektet skal gi Tana kommune konkrete råd for hvordan kommunen kan bygge opp og rullere sitt plansystem. Plansystemet skal være i tråd med nasjonale føringer samtidig som det legges økt vekt på kommunens eget behov og egennytte som ledelsesverktøy. I dette perspektivet vil det å utarbeide en ny kommuneplan stå sentralt. Prosjektet omhandler i liten grad, kommuneplanens arealdel og arealplanlegging.

Prosjektet skal både ha fokus på handlingsprogrammet som verktøy for prioritering av tiltak og for investering og drift. Handlingsprogrammet, er slik vi ser det, i stor grad koblingsverktøyet mellom strategisk planlegging og kommunens økonomiplanlegging.

I våre råd til kommunen peker vi på at handlingsprogrammet bør knyttes til økonomiplanprosessen (kommuneloven) og ikke som en del av kommuneplanens samfunnsdel (plan- og bygningsloven). Dette begrunnes både med at prioriteringer av tiltak og prosjekt som skal gjennomføres, må knyttes til kommunens økonomiske planlegging og følge økonomiplanens prosess- og høringsprosedyre. Samtidig vil det være nødvendig å innarbeide i økonomiplanen et handlingsprogram, som inkluderer tiltak hvor kommunen er pådriver eller skal gjennomføre tiltak i partnerskap med andre.

I arbeidet med å foreslå et velfungerende plansystem har vi også påpekt betydningen av å ha et solid og oppdatert kunnskapsgrunnlag som synliggjør utviklingstrekk og utfordringer, både økonomiske, og i kommunen som samfunn og organisasjon. Og vi påpeker også at det er behov for å ha fokus på kommunens økonomi og på omstilling i kommuneorganisasjon for skape økt politisk- og økonomisk handlingsrom, for å få til et velfungerende plansystem.

I tråd med kommunestyret i Tana sitt vedtak i sak 77/12, forutsettes det i dette prosjektet at politikerne er i føringen både i den strategisk planlegging gjennom kommuneplan og i den operative planleggingen, gjennom økonomiplan. I praksis betyr det at det er politikerne som skal bestemme rammene og innholdet i prosessen. Det er politikerne som til slutt skal fatte vedtak og da er det viktig at politikerne får mulighet til å bestemme hvordan beslutningsgrunnlaget framkommer og innholdet i tiltakene.

Begreper

I dette prosjektet vektlegges forholdet mellom strategisk, taktisk og operativ planlegging.

Strategisk planlegging: utgjør kommuneplanens samfunnsdel og langsiktige kommunedelplaner.

Taktisk planlegging: utgjør handlingsprogram, økonomiplan og budsjett, hvor prioriteringene foretas.

Operativ planlegging: planlegging av prosjekter og drift knyttet til gjennomføring av vedtatte tiltak i planene.

Begrepet «Politikkområder» brukes i stedet for "satsingsområder", som vanligvis brukes plansammenheng. Vi ønsker å sette fokus på politisk styring av kommunens strategiske utviklingsarbeid.

Begrepet «Handlingsprogram» brukes som begrep for et samlet dokument som inneholder «kommuneplanens handlingsdel» og kommunens økonomiplan/budsjett. Begrepet brukes når handlingsprogrammet/økonomiplanen utarbeides og behandles i tråd med kommuneloven. Grunnen til at vi her holder oss til begrepet handlingsprogram, er at vi tilrår at prioritering av tiltak og prosjekter som oppfølging av visjoner, mål og strategier i kommuneplan og overordna delplaner, sees i sammenheng med økonomiplan og prioritering av øvrig drift. I handlingsprogrammet meldes det inn tiltak fra kommuneplan, kommunedelplaner, sektorplan, arealplaner og partnerskapsprosjekt som trenger finansiering, inn til prioritering.

Begrepet «Kunnskapsgrunnlag». Datagrunnlaget for strategisk og taktisk planlegging betegnes med ulike begrep som: statistikkgrunnlag, nåsituasjon, datagrunnlag, kunnskapsgrunnlag. I dette prosjektet har vi valgt å bruke begrepet «Kunnskapsgrunnlag». Begrunnelsen for dette er at vi foreslår at kommunen utarbeider et felles «Kunnskapsgrunnlag» som viser trender, situasjon, utfordringer og muligheter, både for samfunn og for kommunen som organisasjon, og som legges til grunn for all kommunal planlegging.

Med begrepet «Plan som politisk/administrativt ledelsesverktøy» mener vi et plansystem hvor det er en tydelig kobling mellom strategisk, langsiktig planlegging gjennom og den taktiske planleggingen/prioritering av tiltak, gjennom økonomiplan og årsbudsjett. Plan som politisk/administrativ ledelsesverktøy må være tuftet på faktisk og oppdatert kunnskap om kommunesamfunnet og organisasjon, samtidig som at det legges opp til gode planprosesser, med nødvendig involvering og medvirkning og hvor politisk ledelse bør sitte i førersetet. Forholdet mellom politikk og administrasjon og ansvarsforhold bør tydeliggjøres og avklares i prosessen. Økonomiplan er i praksis et delegasjonsdokument mellom politikere og administrasjon. Hvor godt økonomiplanen fungerer som dokument for delegasjon er avhengig av hvor godt politikere og administrative ledere greier å avklare roller og ansvar i forhold til de planer de vedtar og at forutsetningene planene er bygd på er akseptert av begge parter. Det er et viktig poeng at politisk/administrativt ledelsesverktøy må skreddersys til kommunens faktiske situasjon.

Med begrepet «Plansystem» legger vi vel så stor vekt på dynamiske prosesser og aktiv bruk av planene som ledelsesverktøy, som på hvilke planer systemet inneholder.

1.3 Kort om prosessen med prosjektet «Fra plan til handling»

Prosjektet startet februar 2014. Det er ble våren 2014 gjennomført to prosjektgruppemøter i Tana, med representanter fra administrasjon og fra formannskapet.

Formannskapet vedtok i sak 21.08.14 at den videre prosessen med kommuneplanens handlingsdel foregår etter følgende retningslinjer:

a) Det gjennomføres et utviklingsverksted med kommunestyret (evt. med flere aktører).

1. Handlingsprogram/økonomiplan som ledelsesverktøy. Innspill og drøfting.
2. Diskusjon og prioritering av politikkområder. Økonomisk ramme.

b) Antall politikkområder reduseres. Politikkområdene følger politisk organisering. Ønskede tiltak plasseres under følgende politikkområder.

1. Næringsutvikling
2. Miljø, landbruk og utmark
3. Oppvekst og kultur
4. Helse og omsorg

c) Prioritering av tiltak

Kommunestyret (eventuelt med flere aktører) deler seg etter politikkområdene.

Deltakerne arbeider deretter med:

- Status og utfordringer innenfor politikkområdene.
- Prioritering av tiltak.

d) Utkast til handlingsprogram

- Høring og offentlig ettersyn

Etter utviklingsverkstedet med kommunestyret 18.09.14, ble kommuneplanens handlingsdel utarbeidet etter ny mal og i samsvar med politikkområdene vedtatt av formannskapet, men som en prosess etter plan og bygningsloven, adskilt fra økonomiplanprosessen.

Som et ledd i prosjektet er det utarbeidet en mal for kommunens handlingsprogram og arbeidsutkast til planprogram for ny kommuneplan. Disse dokumentene er vedlagt rapporten.

2. ULIKE PERSPEKTIV PÅ PLANLEGGING

2.1 Ny plan- og bygningslov – muligheter til lokal tilpasning

På figur 2.1 (s. 12) er kommuneplansystemet beskrevet i plan- og bygningsloven av 2008. Plansystemet inneholder seks elementer som vist på figuren.

Kommunal planstrategi skal gi en overordnet analyse av forholdene i kommunen og med vekt både på kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon. Langsiktige og viktige utviklingstrekk som vil kreve at samfunnet og organisasjonen endres er sentrale vurderinger når kommunestyret skal vurdere hvilke planer de skal utarbeide og hvordan dette skal skje. Slike langsiktige trekk kan være at tallet eldre øker og tallet barn går ned og at det blir færre i arbeidsalder i totalbefolkningen. Slike utviklingstrekk fører for eksempel til at ressurser må overføres fra skole til omsorg. Sterk sentralisering av bosetting i de fleste kommuner er tilsvarende trender som krever endringer av utviklingsstrategier og arealbruk.

En bevisst bruk av kommunal planstrategi gir stor fleksibilitet i det kommunale plansystemet. Ved at man får fram sentrale utfordringer kommunen står overfor vil man også se behovet for mer detaljerte utredninger og planer for å møte utfordringene på en positiv måte. I planstrategien må man identifisere utfordringer, formulere hvilken utvikling man ønsker (mål) og hvordan man vil forsøke å oppnå ønsket tilstand (strategi). En plan for denne planleggingen (prioritering av planarbeidet i kommunen) utformes i en kommunal planstrategi og som normalt vil være "handlingsdelen" i planstrategien. Handlingsdelen er sterkt knyttet opp både mot kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Handlingsdelen er selve «limet» mellom kommuneplanens langsiktige del og den taktiske/operative økonomiplanlegging i økonomiplan og årsbudsjett.

I loven heter det at kommunestyret skal vurdere kommuneplanen samlet, minst én gang i løpet av hver valgperiode for å se om det er nødvendig å foreta endringer. Arbeidet med, og vedtak av planstrategi er en slik vurdering og der man kan konkludere med at det for eksempel bør lages nye arealplaner (kommunedelplaner) for noen områder, at arbeidet med planstrategien har avdekket behovet for mer grunnleggende analyse av noen samfunnsforhold som situasjonen for arbeidsinnvandrere, men også et behov for å se nærmere på kommuneorganisasjonens bruk av ressurser og organisering. I prinsippet er kommunal planstrategi den overordnede og politiske planen for hvordan man vil utvikle kommunen som samfunn og hvordan man vil videreutvikle kommuneorganisasjonen som den sentrale iverksetteren av slik samfunnsendring. Med en god kommunal planstrategi kan kommunestyret styre den kommunale planleggingsinnsatsen mot de områder med de største utfordringene. Når planstrategien vurderes vil endringer i behov stå sentralt for å avgjøre hvor stort omstillingsbehovet er. Når det i Planstrategiveilederen er et hovedpoeng at kommunen skal ha «en bedre og mer behovsstyrt planlegging» må kunnskapsgrunnlaget si noe om behov og endringer i behov. På bakgrunn av faktagrunnlaget må kommunestyret gjøre vurderinger på hvor stor er avstanden mellom dagens tilbud (samfunn/organisasjon) og ønsket framtidig tilbud. Avviket mellom nåværende tilbud og framtidig ønsket tilbud vil definere omstillingsbehovet. Med det følger det at aktiviteter og ressurser skal trekkes ut av noen områder for å så å settes inn på de områdene som bringer kommunen i retning av det

ønskede tilbudet. I en slik situasjon må planleggingen konsentreres om områdene med de største utfordringene, og der kommuneplanens strategiske del gir klare føringer til handlingsprogrammet/økonomiplanen også når det gjelder hvilke områder som må omstilles.

Det er noen planleggingsutfordringer som må løses lokalt. Planlegging etter kommuneloven, dvs. kommunaløkonomisk planlegging, er ikke fullt ut samordnet juridisk med planlegging etter plan- og bygningsloven. Mens man i planloven kaller gjennomføringsdelen for kommuneplanens **handlingsdel** er tilsvarende del i kommuneloven kalt **økonomiplan**. Handlingsdelen vil normalt omfatte tiltak både for å utvikle samfunnet og organisasjonen og dermed også tiltak som kommunen selv ikke har ansvar for, men som er viktig for samfunnsutviklingen. Kommunens økonomiplan er avgrenset til kommunen som organisasjon, inkludert tiltak kommunen har ansvar for å gjennomføre for å utvikle samfunnet. Grunnlaget er styring av kommunens økonomiske ressurser, mens en godt utviklet handlingsdel også vil omhandle organisasjonsutvikling, personalpolitikk m.m. knyttet til organisasjonsutvikling og strategier som samarbeid med andre offentlige og private organisasjoner for å utvikle samfunnet.

I mange kommuner der det er dårlig sammenheng mellom planlegging etter planloven og kommuneloven. Mens man i kommuneplanarbeidet får fram behov for endring i samfunnet og organisasjonen og nye tiltak for å få dette til, synes det ikke å være kobling mellom disse planene og den kommunaløkonomiske planleggingen. Det er tilfeldig hvilke tiltak som er prioritert i handlingsdelen som finner plass i økonomiplanen. Økonomiplanleggingen er i stor grad stivhengig, dvs. at man fortsetter å gjøre det man har gjort før med litt justering. Det er behov for å gjøre handlingsprogrammet/økonomiplanen til et taktisk/operativt redskap for endring av samfunnsutvikling og organisasjon.

Denne problemstillingen kommer tydelig frem i Tana kommune. Etter et utviklingsverktsted i kommunestyret i september 2014, ble kommuneplanens handlingsdel 2015 - 2018 (handlingsprogrammet) utarbeidet etter plan- og bygningslovens bestemmelser, og sendt på høring. Kommuneplanens handlingsdel ble frikoblet fra økonomiplanprosessen. Sammenligner vi økte investeringer og driftsutgifter i økonomiplan 2015-2018 og kommuneplanens handlingsdel for samme tidsrom, ser vi et at det er lite samsvar mellom tiltak som prioriteres i de to ulike dokumentene.

En sammenligning av økte investerings- og driftsutgifter i økonomiplan og kommuneplanens handlingsdel for samme periode 2015 – 2018

	Økonomiplan 2015- 2018	Kommuneplanens handlingsdel	
	Vedtatt for perioden	Må-tiltak	Bør-tiltak
Økte investeringer	51. mill. kr	78 mill. kr	17,9 mill. kr
Økte driftsutgifter		4 mill. kr	2,9 mill. kr

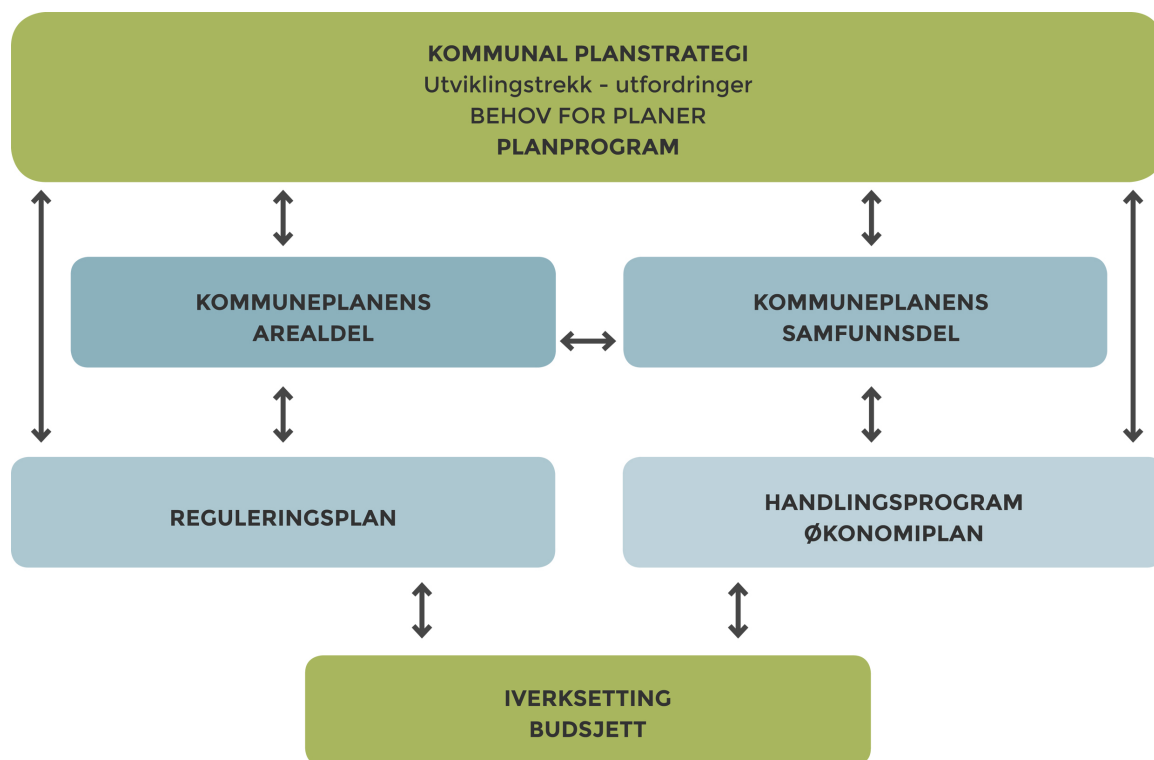
Spriket mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan, som er påvist i tabellen ovenfor, er ikke spesielt for Tana kommune. Hadde samme øvelser for andre kommuner som utarbeidet kommuneplanens handlingsdel etter plan og bygningsloven, hadde vi sannsynligvis ha sett samme mønsteret. På den andre siden vil vi sannsynligvis kunne se at handlingsprogram som er utarbeidet etter

kommuneloven, nært opp til økonomiplanen, ikke nødvendigvis har tatt hensyn til mål og strategier i kommuneplanen.

Dette indikerer at det er vanskelig å få omsatt tiltak og utviklingsprosjekt definert i kommuneplan, uten at det er gjennomført en koordinerende prosess mellom kommunens strategiske planlegging og kommunens taktisk og operative planlegging i handlingsprogram/økonomiplan og budsjett.

Kommuneplanens handlingsdel 2015-2018 ble vedtatt av Tana kommunestyre den 23.04.15. Livlig debatt i kommunestyret og tilleggsvedtak viser at handlingsprogrammet er en viktig arena for praktisk politikk. For eksempel ble det gjort vedtak om jevnlig frokostmøter med næringslivet i regi av ordfører og næringssjef, vurdering av dispensasjonspraksis for barmarkskjøring, bedre skilting og utbedringer av kommunale veier samt stipend for ungdom som velger å gjennomføre videregående skole i Tana. Spørsmålet er om disse temaene hadde vært debattert og vedtatt hvis handlingsprogrammet hadde vært linket kun til økonomiplan i stedet for kommuneplan?

En av de viktigste politiske og administrative utfordringene med plansystemer er imidlertid å få de to plansystemene til å henge sammen, at arbeidet med rullering av kommuneplanen og utarbeiding av handlingsdel for samfunns- og organisasjonsutvikling får umiddelbar konsekvens for innhold i økonomiplanen. Vi mener at i mange små og mellomstore kommuner bør kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen integreres i ett dokument og som vi kaller handlingsprogram. Handlingsprogrammet behandles etter kommunelovens bestemmelser for økonomiplan/budsjett. Dette krever tett organisatorisk og prosessmessig kopling. For eksempel kan det bety at handlingsfrihet til nye tiltak kan man reduserer drift på visse områder. Da må politikerne vurdere slike driftstiltak opp mot forslag om nye tiltak – hva er det som gagnar samfunnet best. **Den grunnleggende ideen i kommunal planlegging er å se samfunnsutvikling og organisasjonsutvikling i sammenheng – kommuneorganisasjonen er til for å utvikle samfunnet og gjennom kommunal planlegging kan man få dette til.**



Figur 2.1 Kommuneplansystemet

2.2 Planlegging i et omstillings- og økonomiperspektiv

Når kommunen skal planlegge og styre økonomien er det en rekke forhold utenfor kommunens kontroll som den må tas hensyn til. Det kan være overordnede samfunnsmessige utviklingstrekk som f.eks. den evigvarende sentraliseringsbølgen, endrede rammebetingelser for næringslivet som slår ut lokalt, befolkningsutvikling sentralt og lokalt, endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommuner, statens økonomiske opplegg for kommunene etc. En fellesnevner for alle disse forholdene er at de påvirker kommunens tilpasning, uten at de har muligheter til å de store samfunnstrendene. Kommunene må aktivt må tilpasse seg endringene, komme med gode mot strategier for å eliminere eller dempe de uheldige virkninger av utviklingstrendene.

Det er særlig tre forhold generert av staten som har påvirket kommunenes plan og økonomistyringssystem de siste 20-30 årene.

1. Inntektssystemet
2. Oppgavedelingen mellom stat og kommune
3. Et mere fleksibelt plansystem

Plan- og økonomiprosessene er avhengige av hvilke utfordringer kommunen står overfor. Har kommunen god ressurstilgang og det er rimelig god harmoni mellom de behov befolkningen har til både lovpålagte tjenester og tjenester befolkningen finner naturlig at kommunen organiserer skal planleggingsprosessen håndtere moderate prioriteringsutfordringer. Planer og tiltak for å realisere planene er lette å vedta så lenge de ikke må kobles til økonomi og gjennomføringskraft. Men skal planene gjennomføres må de en gang kobles til økonomi – og prioriteringsutfordringene øker. Ved jevn god ressurstilgang er det relativt lett å få til enighet om prioriteringene.

Kommunen har små muligheter til å påvirke sine inntekter. Når utgiftspresset er høyt og ubalansen mellom innbyggernes behov og kommunens faktiske tilbud av tjenester er kommunen avhengig av sin evne til å omprioritere og effektivisere driften for å møte befolkningens behov. Kommunene trenger en ressursorientert plan- og økonomistyringsmodell som vil øke behovet for langsiktig strategisk styring. Den politiske handlefriheten vil i større grad være avhengig av strategisk omstilling av driften. Tradisjonelt er det årsbudsjettet som har det politiske fokuset og når politikerne skal «spare» eller «kutte» i driften og dette skjer i årsbudsjettet er man avhengige av tiltak som gir effekt i årsbudsjettet. Da blir det kutt i utstyrsanskaffelse, vedlikehold, driftsmidler, uheldig vakansepolitikk osv.

Her er den politiske handlefriheten avhengig av organisasjonens evne til å dra ut midler fra virksomhetsområder der behovet er mindre enn tidligere eller området ikke har samme politiske prioritering som tidligere for deretter sette dem inn på områder der behovet er økende eller er prioritert høyere av politikerne. Slike strategiske strukturelle endringer har et langsiktig tidsperspektiv og må derfor løftes ut årsbudsjettet og inn det øvrige planverket (samfunnsdelen og da særlig handlingsprogram/økonomiplan).

Tradisjonelt har kommuneplanens samfunnsdel hatt et eksternt fokus der kvalitative element ved lokalsamfunnet har stått i fokus, dvs. tiltak som ikke nødvendigvis faller inn i sekkebetegnelse kommunale kjerneoppgaver.

Det er en utfordring for kommuner uten eiendomsskatt og konsesjonsinntekter at finansieringen av kommunene ikke tar hensyn til de samfunnsoppdragene kommunen har utenom kjerneoppgavene. For disse kommunene vil disse oppgavene være avhengig av overskudd fra driften (i tillegg til bidrag fra eksterne partnere).

I økonomisk trange tider blir samfunnsoppdragene enda viktigere. De bidrar til å øke trivselen samtidig som kommunen kanskje må legge om på driften for å realisere nye organisasjonsmål. Siden disse prosjektene som regel er samarbeidsprosjekter med eksterne partnere får kommunen stor effekt av tiltakene med liten kommunal innsats.

Godt organiserte brukergrupper og profesjoner, økt offentlig fokus på kommunene som tjenesteproduksjon og et detaljert og komplisert regelverk (forskrifter og lover om rettigheter til kommunale tjenester) gjør det vanskelig å dra grensene for hvor det "lovpålagte" går. Resultatet er et formidabelt utgiftspress på kommunens "kjerneoppgaver" og når budsjettprosessen er over er pengene "brukt opp". De tradisjonelle "samfunnstiltakene" blir prioritert ned og stoppes av manglende ressurser.

Planleggingen må balansere det eksternt- og interne organisasjons fokus bedre. Koblingen mellom samfunnstiltakene og de interne lovpålagte tjenestene må bli bedre. Effektiv og behovsstyrt drift vil være helt avgjørende for å ha et godt finansielt fundament til både kjerneoppgavene og til andre samfunnstiltak.

I planprosessen må det legges inn aktiviteter for å vurdere om kommunen har behov for omstilling og hvor stort dette omstillingsbehovet er. Det kan være flere drivere som skaper et omstillingsbehov

- Kommunen opplever redusert behov for enkelte tjenester (f.eks. redusert antall eldre)
- Kommunen opplever økt behov for tjenester (økende antall skolebarn)
- Politiske ambisjoner (svømmehallen skal bygges)
- Politikerne ønsker å redusere nivået (kvalitet/volum) på tjenestene ut over det lovpålagte for så å sette midlene inn på områder med høyere politisk prioritering

I begge tilfeller handler det om omdisponering, dvs. justering av tjenestetilbud for å dra midler ut av områder som prioriteres ned for å så å sette de inn på områder som skal prioriteres opp. Fokus er strukturelle endringer der ideene unnfanges, utvikles, prioriteres og finansieres i kommuneplanen. I tillegg har kommuner som går med underskudd behov for å justere driften ned til et nivå som harmonerer med det finansielle grunnlaget.

Omstillingsbehovet vil påvirke prosessen – spesielt handlingsplan/økonomiplan. Et stort omstillingsbehov vil kreve en grundig evaluering av driften for å identifisere mulige omstillingsområder som kan bidra til finansiering av det framtidige tilbudet, mens et lavt omstillingsbehov ikke vil kreve så omfattende justering av driften.

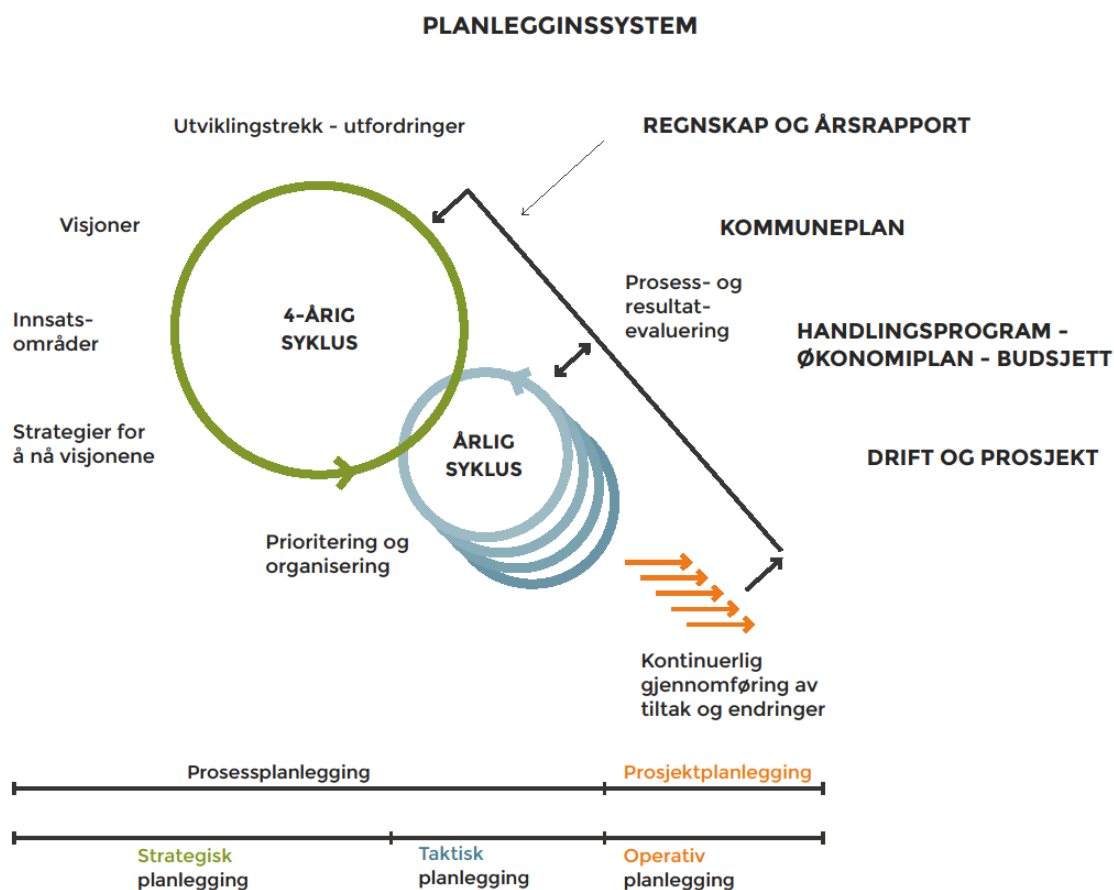
Disse og andre utfordringer krever at man integrerer planprosesser etter plan- og bygningsloven og planlegging etter kommuneloven slik at de til sammen fungerer som ett integrert plansystem.

2.3 Langsiktig og kortsiktig planlegging

Gjennom prøving og feiling har tenkingen om kommuneplanlegging endret seg fram til bildet som er presentert på figur 2.1 og 2.2, se også Amdam og Amdam (2000). I hovedsak bygger modellen på mixed-scanning strategien for beslutning og planlegging (Etzioni 1967, 1968), en samordnet kombinasjon av langsiktig og kortsiktig planlegging:

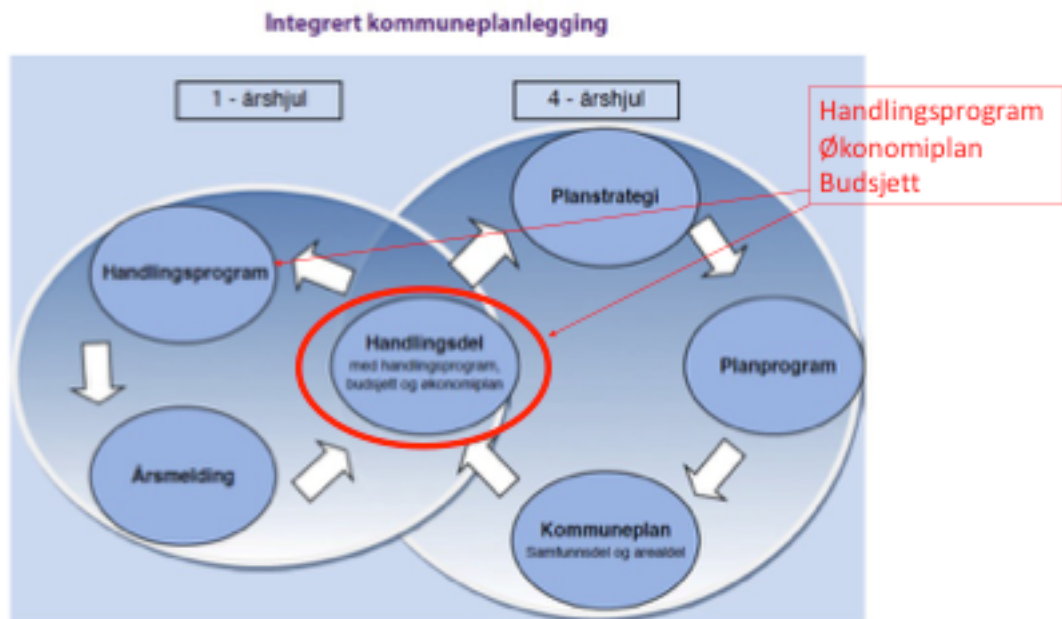
- a) **Strategisk planlegging.** På lang sikt må man ta utgangspunkt i de grunnleggende (strategiske) problemene til kommunen, utviklingstrekk, utfordringer og eventuelle omstillingsmuligheter/behov. Man må forsøke å få oversikt over strategier som er mulige og konsekvensene av disse, og på dette grunnlaget utvikle overordnede visjoner for framtiden og langsiktige mål. Ved at man starter drøftingene tidlig, blir det mulig å gjennomføre politiske avklaringer i tide, slik at man kan ha politiske mål og retningslinjer å styre den kortsiktige planleggingen etter. På dette grunnlaget kan man velge innsatsområder og utvikle strategier for måloppfyllding. Som vist på figur 2.2 der dokumentstrukturen er inntegnet, er det i det kommunale langtidsprogrammet (den langsiktige delen) og i kommunedelplaner at slike perspektiver blir synliggjort. I små kommuner er det kommunal planstrategi som normalt vil være det viktigste strategiske dokumentet også fordi arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og kommunalt planprogram er inkludert i denne prosessen og i dette dokumentet.
- b) **Taktisk planlegging.** På kort sikt er det handlinger/tiltak/endringer som må prioriteres, forberedes og gjennomføres. Her vil óg eventuelle omstillingstiltak finne sin praktiske utforming og følges opp. Ved at man kan bygge på den langsiktige planleggingen, kan man konsentrere seg om å finne og prioritere middel og organisere gjennomføring av tiltak for å nå de oppstilte målene. På den måten unngår man unødvendige prinsipielle drøftinger i forbindelse med handlingsplanleggingen. Det kommunale handlingsprogrammet som også omfatter økonomiplanen er det viktigste instrumentet for slik planlegging, se figur 2.2.
- c) **Operativ planlegging.** Denne planleggingen er knyttet til detaljplanlegging og gjennomføring av tiltak og som både kan være å redusere drift innen visse felt for å frigjøre midler til nye investeringer i infrastruktur m.m.
- d) **Evaluering.** For å kunne lære av det man gjør rett og feil, må planleggingssystemet ha innebygd prosess- og resultatevaluering. Utvikling av et løpende årsmeldingssystem for kommunal virksomhet er det viktigste virkemiddelet her, sammens med nye politiske og administrative arbeidsmåter. Omstillingstiltak krever løpende evaluering og justering i hele prosjektperioden. Her er det viktig at politikerne involveres.

Både mål og middel må tilpasses de faktiske forholdene til enhver tid. Vi vet i dag at etter valget kan det nye kommunestyret ville noe annet enn det sittende. Vi vet at stat, fylkeskommune og private kan gjennomføre tiltak som vi ikke har forutsett i våre planer eller som vi ikke ønsket, vi må tilpasse oss til disse kontinuerlig. Vi kjenner ikke framtiden og knapt nok dagens forhold (Amdam og Veggeland 1998). Planer vi har som forsøker å låse fast det andre kontrollerer, har ikke verdi om vi mangler avtaler med disse.



Figur 2.2. Kretsløp og plantyper i kommuneplansystemet.

Det planleggingen vår i stedet må gjøre, er å stille opp alternativ for oss og klargjøre konsekvensene av disse. På det grunnlaget må vi i de daglige handlingene og gjennomføringsplanlegginger forsøke å styre unna det vi ikke ønsker, og styre i retning av det vi ønsker. Resultatet er et planleggingssystem i tre nivå av tidsperspektiv, med et tilhørende dokumentsystem av rullerende planar, jamfør figur 2.3. Som vi har pekt på ovenfor må den økonomiske planleggingen etter kommuneloven integreres i plansystemet.



Figur 2.3 Kretsløp i samsvar med plan- og bygningsloven og kommuneloven. Ref: Regjeringens veileder for kommuneplanprosessen.

2.4 Planlegging som mobilisering og utredning - samfunnsutvikling

Ovenfor har vi skissert plansystemets deler og hvordan det henger sammen. Man sier at planleggingen skal være "rullerende", noe som i praksis betyr at man vurderer behovene for endring av planer minst en gang i løpet av en kommunestyreperiode ved å utarbeide en planstrategi og et planprogram for videre arbeid. Vi har vist at planlegging på ulike nivå har spesielle utfordringer, noe vi har forsøkt å vise på figur 2.4. Dette kan også illustreres som prosesser og aktører man trenger på ulike nivåer av planleggingen. I kommunene snakker man ofte om en lett eller tung rulling av kommuneplanen.

En **lett rulling** forutsetter at arbeidet med planstrategi viser at det meste av planene er rimelig à jour, kommunal virksomhet er i godt samsvar med samfunnets behov, arealplaner er stort sett à jour m.m. Data må oppjusteres m.m. men det er liten politisk uenighet om de store grepene og strategiene. Da kan planene enkelt oppdateres og justeres som en utredning og som så legges ut til høring og til politisk vedtak i samsvar med lovgivningen. Omstillingsbehovet er lavt.

Mer krevende er det når en kommune som samfunn og/eller som organisasjon har store omstillingsbehov. Arbeidet med planstrategi (som ofte i første omgang blir gjort som en utredning) viser at det er store konflikter i samfunnet om hvordan det skal utvikle seg videre, at befolkning og sysselsetting vokser eller minker i et tempo som gjør kommunens eksisterende planer uaktuelle eller at kommunen som organisasjon synes å være i utakt med innbyggernes oppfatninger om hva som bør gjøres. Omstillingsbehovet er moderat eller høyt.

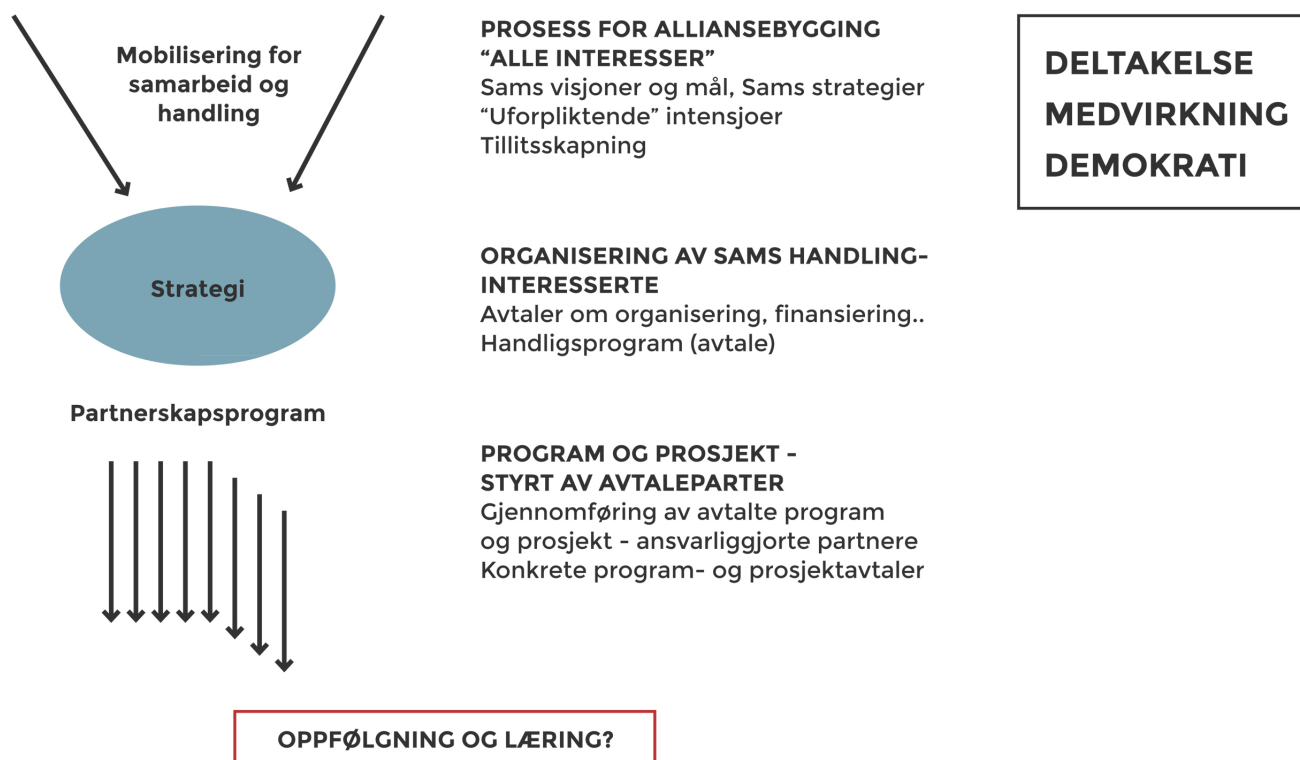
I slike tilfeller kreves en **tung rullering** fordi den viktigste utfordringen ikke er å utrede og lage planer, men å utvikle felles oppfatninger om hvordan situasjonen faktisk er og hvordan man kan løse utfordringer sammen. Plansystemet slik det er illustrert ovenfor er spesielt tilrettelagt for slike prosesser. Hvordan kan man skape felles oppfatninger om hvordan forholdene er og en felles vilje til handling? Bare ved å mobilisere til bred deltakelse og i form av tett og god dialog om hvordan situasjonen er og hva som må gjøres kan man skape forandring fordi ingen av aktørene i kommunen som samfunn har makt til å diktere andre, heller ikke kommunen som organisasjon. Den brede mobiliseringen må også gjøres gjeldende for Handlingsprogrammet/økonomiplanen som normalt bare er en politisk/administrativ oppgave.

For å utvikle strategier må man iverksette prosesser for alliansebygging av alle interesser, **mobilisere til samarbeid** og handling og utvikle sams visjoner og mål, strategier og intensjoner, se øvre del av figur 2.4. Offentlig strategisk planlegging må være mobiliserende og gjennom deltakelse utvikle felles oppfatninger om hvordan forholdene er og hva som bør gjøres. I et tilfelle der kommunen står overfor en tung rullering er det viktig å bruke alliansene og kommunikasjonskanalene til å spre informasjon om omstillingsbehov og mobilisere til aksept for og deltagelse i omstillingstiltakene. Brukerne og ansatte må få en rolle i prosessen.

I den taktiske planleggingen som omfatter arbeidet med konkrete planer og tiltak og som kan oppsummeres i kommunes handlingsprogram/økonomiplan for utvikling av samfunnet og organisasjonen, vil en viktig del av arbeidet være å utvikle konkrete tiltak med konkrete avtaler som bestemmer hvem som har ansvar for bestemte tiltak. En viktig grunn er at samfunnsutvikling må omfatte offentlige så vel som privat, offentlig og sivilt samfunn. Det nytter ikke å utvikle en kommune som samfunn om kommunen og private interesser kjemper mot hverandre på en ødeleggende måte. Derfor er det viktig at den overordnede planleggingen også utvikler strategier for konflikthandtering og at man greier å utvikle reelle partnerskap mellom viktige aktører som har interesse av og kraft til å gjennomføre nødvendige tiltak.

Gjennom denne trinnvise prosessen blir det utviklet konkrete partnerskap med tilhørende planlegging av handlinger og prosjekt og som med grunnlag i at de er deler av overordnet og felles godkjente strategier og program er handlingsorienterte og kan utvikles som egne utredninger med grunnlag i klare program godkjent av aktørene og selvsagt også kommunestyret.

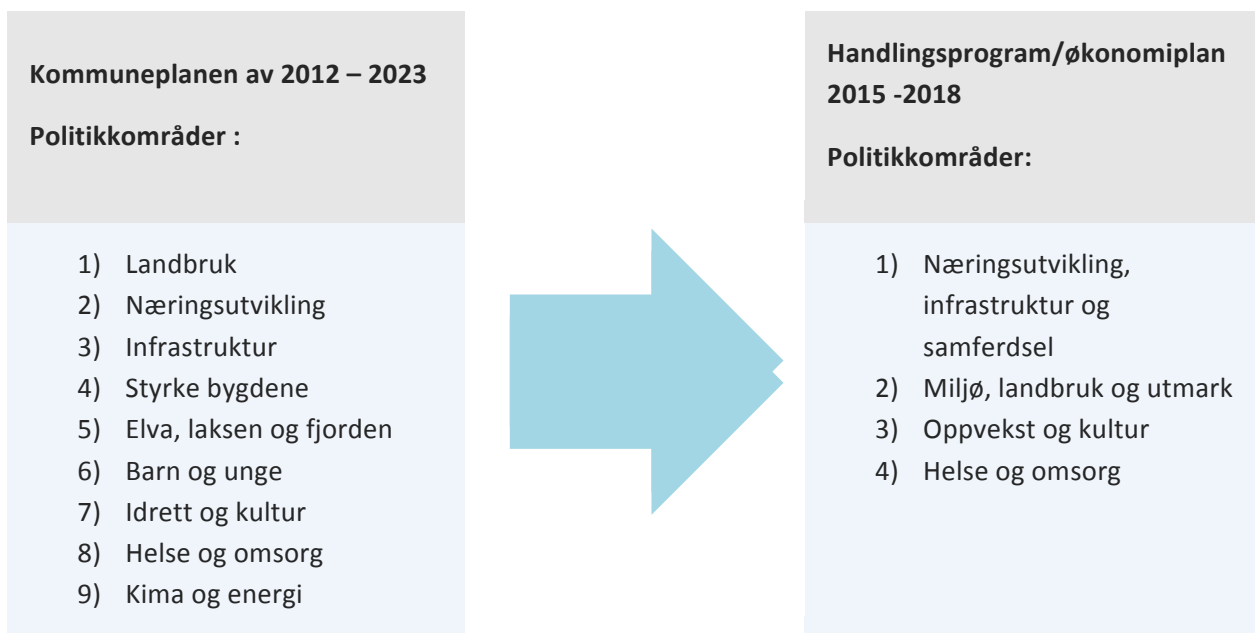
PLANLEGGINGSPROSESSER OG PARTNERSKAP



Figur 2.4 Kommunal planlegging som samfunnsutvikling

I slike prosesser er det svært viktig at avtaler blir utviklet og fulgt opp. En vanlig kritikk av kommuner er at man i kommuneplanleggingen er med å utvikle tiltak og planer i offentlig/privat samarbeid, men at når det kommer til økonomisk prioritering så blir slike utsatt eller ikke gjennomført. Dette skaper mistillit til kommunen som organisasjon og er hinder for samfunns- og organisasjonsutvikling. Et viktig bidrag til å bedre gjennomføringsevnen er å gjøre handlingsprogrammet til et redskap for integrering av samfunnsoppgaver og vanlige kommunale oppgaver i politikkområder. Handlingsprogram/økonomiplan må få en langt viktigere rolle noe som vil bety at årsbudsjettets rolle tones ned. Det er svært viktig at kommunens politiske og administrative ledelse er ansvarliggjort i dette arbeidet og at avtaler blir fulgt opp. Om dette ikke er mulig av ulike grunner må samarbeidspartnerne få klar beskjed med begrunnelse, gjerne også som grunnlag for omarbeiding av planer. Dette er en av flere grunner for at kommunens samfunnsplanlegging må være tett integrert med kommunens organisatoriske planlegging, spesielt den økonomiske.

Formannskapet i Tana Kommune løste i sak 76/2014 konvertering mellom kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan ved å definere nye politikkområder handlingsprogram/økonomiplan for 2015-2018. De fire politikkområdene i handlingsprogram/økonomiplan er tilpasset den politiske organiseringen, mens de ni politikkområdene i kommuneplanens samfunnsdel er definert ut fra innspill i kommuneplanprosessen. Dette ble gjort nettopp for å integrere den langsiktige/strategiske samfunnsplanleggingen inn kommunens organisatoriske og økonomiske planlegging.



Figur 2.5 Tana kommune og valg av politikkområder i Handlingsprogram/økonomiplan sammenstillet med politikkområdene som ble definert kommuneplanens samfunnsdel 2012 – 2023.

I figur 2.6, på neste side, har vi forsøkt å illustrere de ulike utfordringene man har når man skal forsøke å knytte den handlingsrettede samfunns- og organisasjonsplanleggingen sammen. Mens planloven har fokus på samfunnet og samfunnsutvikling, har planleggingen etter kommuneloven fokus på organisasjonen. Samtidig er kommuneorganisasjonen etablert for å dekke bestemte behov i samfunnet og spesielt med et totalansvar også for samfunnet, noe som lett blir glemt i en travel og til dels konfliktfylt kommuneorganisasjonshverdag. Også for kommunepolitikere er det lett å drukne i de organisatoriske utfordringene når behovene og ønskene langt overstiger ressursene man har til disposisjon. Derfor blir fokus ofte konsentrert om den kommunaløkonomiske planleggingen i årsbudsjettet mens kommuneplanleggingen blir et venstrehandsarbeid "fordi det er lovpålagt".

HANDLINGSPROGRAM Plan- og bygningslova	ØKONOMIPLAN Kommunelova
<ul style="list-style-type: none"> Satsningsområde og prosjekt identifisert gjennom en bred prosess med SWOT-analyse og bred deltakelse Fokus på utfordringer i samfunnet og tilhørende tiltak Kommunen som samfunn 	<ul style="list-style-type: none"> Bygd (som regel) opp etter administrativ struktur, ansvarsområder Prosjekt og drift generert fra organisasjonen – preget av strukturen Fokus på behov som organisasjonen har Kommunen som organisasjon

Figur 2.6 Forholdet mellom handlingsplanlegging etter planlov og kommunelov

2.5 Kommuneplansystem

Ovenfor har vi pekt på at kommuneplansystemet har to viktige kretsløp, se figur 2.3, det årlige der planlegging etter kommuneloven står sentralt og det 4-årige ut fra kravene i plan- og bygningsloven. Systemene slik de er beskrevet ovenfor kan virke kompliserte, men i de fleste kommuner mener vi at det er behov for bare to hovedprosesser og med en tilhørende enkel dokumentstruktur som resultat; strategisk kommuneplan og økonomiplan/handlingsprogram.

Prosessene knyttet til strategisk kommuneplanlegging kan med utgangspunkt i plan- og bygningslova og figur 2.1 omfattes som en kompleks dokumentstruktur med kommunal planstrategi, planprogram, kommuneplanens samfunnsdel og handlingsprogram. Vi mener at handlingsprogrammet må samordnes med økonomiplanleggingen og med en årlig rullering, se nedenfor. Det vil være behov for å arbeide med planstrategi, planprogram, samfunnsanalyse m.m. og som kan medføre at man har flere utredninger og arbeidsdokument, men vi mener at disse skal samordnes i ett politisk dokument – **strategisk kommuneplan**.

Strategisk kommuneplan vil selvsagt bygge på kunnskapsgrunnlag, utredninger, planer m.m. som eksisterer og som utarbeides i planleggingsprosessen og som sammenfattes og prioriteres i det politiske dokumentet som strategisk kommuneplan skal, og må være. De viktigste utfordringene og satsingene for å utvikle kommune som samfunn og som organisasjon skal omtales i kommuneplanen på en slik måte at den gir mål for og mandat til videre detaljert arbeid og til prioriteringer i handlingsprogram /økonomiplan. Politikerne kan bedre integrere mellom de strategiske samfunnsplanene og kommunen som organisasjon ved å koble samfunnsoppdragene og kommunes tjenesteproduksjon i politikkområder som styres politisk gjennom mandater til administrasjonen. Et slik system krever at eventuelle omstillingsbehov kan identifiseres tidlig i den strategiske kommuneplanen for så finne sin praktiske utforming i den taktiske/operative planleggingen. Dokumentet bør være kort og heller vise til underlagsmateriale.

Strategisk kommuneplanlegging

Innholdet i kommuneplanen må tilpasses den enkelte kommune, men vil til vanlig ha disse hoveddelene:

1. Samfunnsutfordringer – situasjon, utviklingstrekk, omstillingsbehov knyttet til kommunen som samfunn; befolkning, næringsliv, sivilt samfunn m.m. – hva er de viktigste utfordringene og hvordan kan man møte disse – mål og strategier.
2. Organisasjonsutfordringer – sett i forhold til samfunnsutfordringer og kommunens rolle; hva er utfordringene for kommune som organisasjon og hvordan kan man møte disse – mål og strategier.
3. Arealutfordringer – retningslinjer for areal- og naturressursbruk og nødvendige arealplaner ut fra kommunens utfordringer (arealplaner kan være egne dokument/prosesser).
4. Planstrategi – behovet for, organisering og prioritering av mer detaljert utredning og planlegging for å kunne møte utfordringer på kort og lang sikt.
5. Forslag til handlinger/tiltak de nærmeste årene for utvikling av samfunnet og organisasjonen – innspill til den årlig rullerende planleggingen.

De administrative og politiske prosessene med å arbeide seg fram til enighet om innholdet i kommuneplanene må organiseres etter behov og endringer i behov, jamfør omtalen av lett eller tung rullering ovenfor. I denne sammenhengen må formalkravene i plan- og bygningsloven følges. Normalt vil kommunen ha en slik prosess hvert 4. år og med sterk tilknytning til kommunevalget.

Kommuneplanprosessen kan faktisk fungere som en viktig lære- og beslutningsprosess spesielt for det nye kommunestyret og dermed som og grunnlag for det politiske arbeidet i kommunen. Hensikten må være at kommuneplanen blir det sentrale langsiktige ledelsesverktøyet både politisk og administrativt og som gir fullmakt for både samfunnsmessig og organisatorisk utvikling.

I de fleste kommuner foregår arealplanlegging som en noe sideordnet prosess der den strategiske kommuneplanen mer gir retningslinjer og mål for planleggingen, men kommuneplanens arealdel og mer detaljerte arealplaner blir organisert som egne prosjekt/prosesser ut fra praktiske forhold. Det er viktig i den strategiske kommuneplanprosessen å vurdere behovene for revisjon av eksisterende arealplaner og nye planer og å prioritere dette arbeidet i planprogramdelen av kommuneplanen.

Handlingsprogram/økonomiplan

Som vi har vist ovenfor bør kommuneplanens handlingsprogram og økonomiplanen integreres i en kommune som Tana. Dette har juridiske og praktiske følger fordi rullering og høring etter kommuneloven og plan- og bygningsloven er ulik. I praksis kan handlingsprogram (også kalt kommuneplanens handlingsdel) enten utarbeides etter plan og bygningsloven og som en direkte oppfølging av kommuneplanens samfunnsdel, eller kommunen kan velge å knytte handlingsprogrammet til økonomiplan og budsjett, og da er det kommuneloven som gjelder. I praksis bør arbeidet organiseres som en årlig syklus, noe som vil gjøre det vanskelig å bruke planlovens prosesskrav.

Satt på spissen viser erfaring at et tiltak og prosjekter som prioriteres i handlingsprogram direkte knyttet til kommuneplanens samfunnsdel ofte ikke tar hensyn til kommunens økonomi og omstillingsbehov. Utarbeides handlingsprogram som en del av økonomiplanen, har det lett for å bli fokus på kommuneorganisasjons kjerneoppgaver og lite på strategisk utvikling av kommunesamfunnet, som

kommuneorganisasjonen tross alt er til for. Tiltak som kan løses i partnerskap med andre eller av andre, blir ikke synliggjort i handlingsprogram/økonomiplan så lenge dette er tiltak som ikke belastes kommunebudsjettet. Derfor mener vi at i kommuner som Tana med relativt liten kompleksitet bør dette taktiske planarbeidet samles i samme organisatoriske prosess og i samme dokument.

Utfordringen er å få handlingsprogramarbeidet til å fungere som verktøy mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan/budsjett på en slik måte at prioriterte tiltak i handlingsprogrammet blir realistisk og mulig å få gjennomført. Handlingsprogrammet bør organiseres etter politikkområdene og ikke etter administrativ organisering. Dette er en forutsetning for å binde den strategiske delen sammen med den taktiske/operative planleggingen. I tillegg bør politikerne mandatsyre arbeidet på alle plannivåene.

I økonomiplanen framgår det vanligvis bare prioriterte tiltak det er ressurser til å gjennomføre. De nedprioriterte tiltakene, og dermed alternativ politikk, blir dermed ikke synliggjort.

Tana kommune har løst denne problemstillingen ved å prioritere tiltakene i handlingsdelen etter følgende inndeling:

- 1) Tiltak som MÅ gjennomføres neste fire år
- 2) Tiltak som BØR gjennomføres når man har ressurser til det
- 3) Tiltak som kan VENTE, fordi andre behov er viktigere å dekke først

Slik blir alle tiltakene synliggjort, ikke bare de tiltak som faller innenfor kommunens økonomiske rammer. Men i praksis vil det da være MÅ-tiltakene som er de tiltakene som blir prioritert og gjennomført.

For at Handlingsprogrammet skal binde sammen prioriteringene på lang og på kort sikt, vil det være av sentral betydning at handlingsprogrammet både blir et lettfattelig verktøy for politikerne og at prosessen med handlingsprogrammet blir en del av arbeidet med økonomiplan/budsjett. I vedlegg 1 – vises det «malen for prioriteringsdelen av handlingsprogrammet» som er utprøvd i Tana kommune, som et ledd i prosjektet fra «Plan til handling».

Ut fra drøftingene ovenfor kan en kombinert økonomiplan/handlingsprogram inneholde som nedenfor og som er nært knyttet til kommuneplanens struktur. Tiltakene i punkt 1, 2 og 3 bør gjerne ha et tidsperspektiv ut over de nærmeste 4 årene.

Handlingsprogram/økonomiplan:

1. Oversikt over mål, strategier og politikkområder i strategisk kommuneplan
2. Prioriterte tiltak for samfunnsutvikling - organisering
3. Prioriterte tiltak for organisasjonsutvikling - organisering
4. Rammer for kommunal økonomisk planlegging
5. Samlet prioritering av eksisterende og ny kommunal virksomhet – politikkområder
6. Økonomiplan/budsjett

,

3. FRA PLAN TIL HANDLING – TANA KOMMUNE

3.1 Behov for lokal tilpasning

Tana kommune har et lavt folketall, men kommunen er som de fleste Finnmarkskommuner, betydelig større i areal enn en gjennomsnittet i Norge.

Kommunens planlegging og plansystem må tilpasses til kommunens befolkningsstørrelse, areal, kultur, og næringsstruktur. Dette sammen med ønsket om planlegging som ledelsesverktøy, vil være faktorer som påvirker hvor omfattende planlegging det er behov for og hvor godt plansystemet kan fungere som et politisk/administrativt ledelsesverktøy. I en kommune som Tana, vil det være viktig at planprosessene ikke blir mer omfattende eller ressurskrevende enn nødvendig. Samtidig er det ikke hensiktsmessig å bruke resurser på planlegging som ikke gir resultater i form av utvikling eller omstilling.

Våre anbefalinger til Tana kommune må ikke oppfattes som en mal som kan følges uten videre, men mer som en idéskisse til et plansystem og planprosesser som kan skreddersys til kommunen, gjennom godt forarbeid med involvering av politisk og administrativ ledelse.

Vi har lagt opp vår tilrådning til Tana kommune, slik at dette kan gi innspill til andre kommuner, som ønsker en sterkere kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel, handlingsprogram/økonomiplan og budsjett og som ønsker å utvikle plansystemet til et ledelsesverktøy.

I figur 3.1. påpeker vi hvilke metodiske prinsipper vi har lagt til grunn, når vi gir råd til Tana kommune. Formålet med prosjektet "Fra plan til handling", slik det ble definert under oppstart av prosjektet, ligger til grunn for tilrådingene. *"Formålet med prosjektet er å videreutvikle det kommunale plansystem med spesiell vekt på handlingsdelen i kommuneplanens samfunnsdel/ økonomiplan som et hensiktsmessig ledelsesverktøy for politisk og administrativ ledelse."*

Hovedprinsipper vi legger til grunn for våre råd er til Tana kommune er:

Fokus på nytteverdien av plansystem som politisk/administrativt ledelsesverktøy i aktivt bruk.

- Skreddersy plansystemet til eget behov.
- Politisk ledelse v/formannskapet og den administrative ledergruppen må sitte i førersetet både ved utarbeidelse av strategisk kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan.
- Plansystemet gjøres så enkelt som mulig:
 - 1) kunnskapsgrunnlag for all planlegging
 - 2) strategisk kommuneplan
 - 3) handlingsprogram/økonomiplan
- Nær kobling mellom langsiktig strategisk planlegging og taktisk planlegging
- Fokus på omstillingsbehov og endring både i samfunn og i organisasjon

Prinsippene vi legger til grunn er i tråd med statens veiledere for kommunal planlegging.

Figur 3.1 – Prinsipper vi legger til grunn for våre råd til Tana kommune

Generelt sett er en av hovedutfordringen i kommunal planlegging å skape forståelse i kommunen for planlegging som politisk/administrativt ledelsesverktøy, med fokus på nytteverdi for kommunen. Med andre ord et verktøy som kan brukes aktivt i arbeidet med utvikle lokalsamfunnet, skape allianser og nye løsninger på lang sikt, samtidig som ledelsen har fokus på kommunen som organisasjon og omstilling – både av hensyn til sunn drift og for å skape politisk handlingsrom for ny utvikling. For at planene skal være et ledelsesverktøy, må prosessen legges opp slik at politikerne som beslutningstakere og administrasjonen som faglige ledere er enige om forutsetningene planene bygger på før mål, strategier og tiltak vedtas. Dette krever at politikere og administrasjon sammen med andre berørte parter inviteres til en prosess som legger vekt på drøftinger, avklaringer og tydeliggjøring av forutsetningene bak planene. Realistiske planer forutsetter realistiske forutsetninger som igjen er helt avgjørende for at planene kan fungere som politisk/administrative ledelsesverktøy.

Som vi kommer tilbake til, anbefaler Tana kommune å bruke prosessen med kommunal planstrategi høsten 2015, for å skape en felles forståelse i formannskap/kommunestyre og i administrativ ledergruppe for behovet for et aktivt plansystem som ledelsesverktøy. Gjerne med en egen temadag i det nye kommunestyret, som trer i kraft høsten 2015.

3.2 Et plansystem med sterkere kobling mellom strategisk kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan

Som nevnt i kapitel 2 så lever kommunens langsiktige og strategiske planlegging gjennom kommuneplanen og den taktiske/operative planleggingen gjennom økonomi- og budsjettplanlegging, to adskilte liv i mange kommuner. For det første innebærer dette at det er begrenset hva som gjennomføres av det som defineres av politikkområder, strategier og tiltak i "Strategisk kommuneplan". For det andre innebærer dette at kommunens økonomi- og budsjettplanlegging vanligvis har et internt fokus, (selv arbeidet kan være brukerorientert) og et begrenset langsiktig strategisk perspektiv for kommunen som samfunn. Ofte dominerer årsbudsjettet økonomiprosessene. Skal kommunen bedre den strategiske styringen må arbeidet med årsbudsjettet tones ned til fordel for den taktisk/operative planleggingen i handlingsprogram/økonomiplan.

Vårt råd til Tana kommune er at strategisk kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan må sees sammenheng – og at tiltak for å følge opp langsiktig mål og strategier for kommunesamfunnets utvikling sees opp mot hva som er realistisk i forhold til kommunens økonomiske situasjon.

Vi ser for oss at kommunenes plansystem med tre hovedelementer.

- 1) Et kunnskapsgrunnlag som belyser utviklingstrekk både i kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon. Vi tenker oss et kunnskapsgrunnlag som gir et relativt grundig bilde og som oppdateres hvert år, etter evaluering og årsmelding.
Med andre ord ett felles kunnskapsgrunnlag for:
 - a) Kommunal planstrategi/kommuneplan.
 - b) Handlingsprogram/økonomiplan
 - c) Sektor og delplaner, der kunnskapsgrunnlaget suppleres etter behov.
- 2) Strategisk kommuneplan m/planstrategi utarbeides som et dokument og sees i en samordnet prosess, under politisk ledelse umiddelbart etter at det nye kommunestyret er etablert høsten 2015. Dokumentet/planen rulleres hvert 4. år og knyttes nært opp til valgperioden.

- 3) Handlingsprogram/økonomiplan foreslås med en hovedrullering hvert 4. år, sett i sammenheng med rullering av Strategisk kommuneplanen/planstrategi, og rulleres deretter hvert år i sammenheng med rullering av økonomiplan.

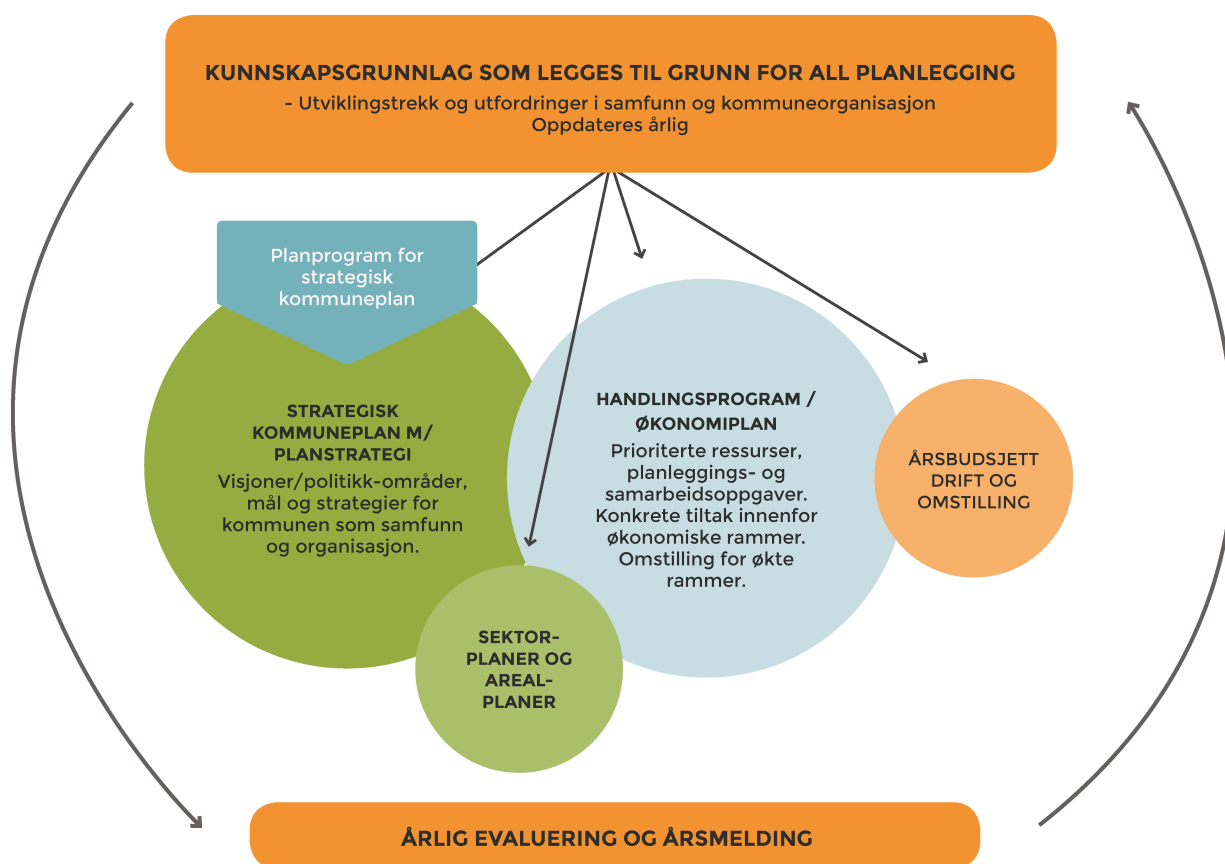
Gode planprosesser både når det gjelder Strategisk kommuneplan/kommunal planstrategi og handlingsprogram/økonomiplan, er avgjørende for at plansystemet skal kunne fungere. Politikerne v/formannskapet bør ha en ledende rolle både i arbeidet med å definere politikkområder og strategivalg i strategisk kommuneplan og med å prioritere tiltak og legge føringer for kommunens drift i handlingsprogram/økonomiplan. Kommunestyret bør i første kommunestyremøtet etter valget drøfte og vedta kunnskapsgrunnlaget, som grunnlag for kommunens planlegging. Kommunens ledergruppe v/rådmannen, kommuneplanlegger og økonomisjef må ha en ledende rolle i arbeidet med, kunnskapsgrunnlag, kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan.

Strategisk kommuneplan blir i dette forslaget, de nyvalgt politikernes strategiske ledelsesverktøy i arbeidet med å utforme og videreutvikle politikken for å utvikle, endre og omstille kommunen både på samfunnsnivå og på organisasjonsnivå. Både oppdatert kunnskapsgrunnlag og det sittende formannskap/kommunestyre sine/sitt partiprogram bør kunne brukes som bakgrunnsteppe for denne prosessen. Politikkområder, strategi og tiltak i strategisk kommuneplan, iverksettes til dels gjennom påvirkning av andre, i partnerskap og gjennom tiltak relatert til investering og drift i kommuneorganisasjonen. I prosessen med rullering av strategisk kommuneplan, er det derfor viktig at nøkkelaktører i kommunesamfunnet involveres og engasjeres.

Kunnskapsgrunnlaget må ikke misbrukes. Det gir ikke det hele og fulle bildet av situasjonen i Tana kommune, men et solid kunnskapsgrunnlag kan gi et godt grunnlag for å arbeide fram en felles situasjonsforståelse. En felles forståelse for hvor man står, er en forutsetning for å ta strategisk valg.

Handlingsdelen i handlingsprogram/økonomiplanen skal binde sammen den strategiske og den taktisk/operative planleggingen (strategisk kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan). Handlingsprogrammet/økonomiplanen blir dermed et redskap både for prioritering av nye tiltak for investering og drift og for omstilling og omprioritering for å skape politisk handlingsrom for nye tiltak og ny utvikling. Den årlige rulleringen av Handlingsprogram/økonomiplan vil i stor grad være interne prosesser med vekt på omstilling og omprioritering. Her vil det være naturlig å involvere både ansatte, fagforeninger og brukere av tjenester, etter behov.

Figur 3.2 viser plansystemet vi tilrår Tana kommune. Vi anbefaler at kommunens politiske og administrative ledelse drøfter hvordan Tana kommune sitt plansystem skal utvikles framover, og hvordan prosessen kan legges opp for at det kan fungere som et politisk/administrativt ledelsesverktøy.



4-ÅRS SYKLUS	ÅRLIG SYKLUS	KONTINUERLIG
Langsiktig og strategisk planlegging	Prioritering av tiltak og organisering	Gjennomføring av tiltak og endringer
Strategisk planlegging	Taktisk planlegging	Operativ planlegging
Plan- og bygningloven	Kommuneloven	Kommuneloven m.m

Figur 3.2 Plansystemet som foreslås for Tana kommune

Skal plansystemet bli et aktivt politisk/administrativt ledelsesverktøy, må planverktøyet brukes i det daglige arbeidet med å utvikle Tana kommune. "Betraktes en plan som ferdig, er den bokstavelig det i to betydninger" (Tom Tiller). Årlig oppdatering av kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med årlig evaluering og årsmelding er et av grepene for å innføre et aktivt plansystem. Hvordan Tana kommune i praksis kobler inn politikkområder og strategier definert i strategisk kommuneplan i den årlige rullering av handlingsplan/økonomiplan vil være avgjørende for hvor godt dette kan fungere som et ledelsesverktøy. Det vil fordre at det arbeides målrettet med omstilling for å øke det politiske handlingsrommet. Men det vil også fordre at det er tatt hensyn til kommunens økonomiske situasjon i arbeidet med å rullere kommunal planstrategi/strategisk kommuneplan, slik at definerte politikkområder, strategier og tiltak er realistiske.

Kunnskapsgrunnlaget er viktig for å bestemme hvilke planer kommunen skal utarbeide i kommende kommunestyreperiode og hvordan disse skal utarbeides. Selv om kunnskapsgrunnlaget ikke er komplett vil et godt kunnskapsgrunnlag bidra vesentlig til en god situasjonsforståelse. En omforent situasjonsforståelse gir deltagerne en felles referanseramme for å drøfte mål/strategier og tiltak. Er den

felles situasjonsforståelsen dårlig vil man få problemer senere i prosessen. En uklar situasjonsforståelse vil lett føre til ikke greier på bli enige om mål, strategier eller tiltak, eller at målene og strategiene blir generelle og uklare og dermed dårlig egnet som prioriteringsverktøy når tiltakene skal prioriteres.

3.3 Et kunnskapsgrunnlag/analyseverktøy for planlegging, utviklings, endring og omstillingsarbeid.

I planveilederen er det et gjennomgående mantra at kommunen skal drive "mer og bedre behovsstyring av sin plan- og økonomiplanlegging". Det er derfor viktig å ha et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig for å kunne vurdere behov og endringer i behov. Vi har tidligere nevnt at kommunes inntekter er knyttet er befolkningsutvikling og befolknings sammensetning. Men en helhetlig planlegging er avhengig av at kommunens samfunnsutvikling og organisasjon vurderes sammen. Hvis kommunes planlegging skal møte kravet om bedre og mer behovsstyring må kommunen få bedre grep om behov og endringer i behov gjennom det kunnskapsgrunnlaget kommunen samler inn.

Det er ikke uvanlig at kommunene utarbeider ulike kunnskapsgrunnlag for ulike planer både på strategisk og taktisk nivå. Dette er ressurskrevende. Selv om fylkeskommuner, fylkesmenn, KOSTRA og KS i tillegg til SSB, bistår kommunene med data og statistikk, så er nok erfaringen at det generelt sett ikke arbeides grundig nok med et godt kunnskapsgrunnlag til bruk i kommunens plan- og utviklingsarbeid. God bakgrunnskunnskap er nødvendig for realistisk kommunal planlegging. For eksempel, så kan det være avgjørende for kommunens utvikling å ha informasjon om reduksjon, økning eller nedleggelse av arbeidsplasser i kommunens hjørnesteinsbedrift(er), eller hvordan kommunes befolkning utvikler seg totalt og i aldersgrupper.

Et årlig oppdatert kunnskapsgrunnlag som belyser kommunens utviklingstrekk, trender, utfordringer og muligheter både for kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon, blir et viktig element for et plansystem som skal fungere som et politisk/administrativt ledelsesverktøy.

Som vist i figur 3.2, så foreslår vi at Tana kommune utarbeider et kunnskapsgrunnlag som er overbyggende for all kommunal planlegging både på strategisk, taktisk og operativt nivå. Dette vil både være effektivt fordi en får noen overordnede felles planforutsetninger og fordi det vil være lettere å se sammenhenger på tvers av plannivåene og på tvers av kommunen som samfunn og organisasjon.

Det overordnede kunnskapsgrunnlaget skal, ifølge planstrategiveilederen, være felles for strategisk kommuneplan, handlingsprogram/økonomiplan og sektorplaner. Siden planleggingen er mer detaljert på taktisk/operativt nivå må kunnskapsgrunnlaget og være det hvis det skal være mulig å bryte ned de overordnede føringene i taktiske/operative tiltak.

Kunnskapsgrunnlaget må suppleres i forhold til de «underordnede» planene som skal utarbeides. Her må den politisk/administrative ledelse få muligheter til å ta stilling til de suppleringer av kunnskapsgrunnlaget som skjer i forbindelse med at andre planer utarbeides. Konsekvensen av manglende tilslutning fra politisk/administrativ ledelse vil være at den omforente enigheten rundt det opprinnelige kunnskapsgrunnlaget forvitres, og planenes rolle som politisk/administrativt ledelsesverktøy forringes.

Det overordnede strategiske kunnskapsgrunnlaget bør si noe om:

- Hvordan overordnede utviklingstrender nasjonalt påvirker kommunene lokalt i forhold til:
 - Ulike sentraliseringsbølger
 - Næringslivet og hvordan dette påvirker næringslivet lokalt
 - Befolkningsutviklingen totalt og i aldersgrupper i ulike deler av kommunen
 - Endringer i rammebetingelser for muligheter til å utnytte egne naturressurser
- Hvordan endringer i statlige rammebetingelser påvirker kommunen lokalt
 - Næringspolitikk
 - Regionalpolitikk
 - Funksjonsfordelingen mellom stat og kommune
 - Statens inntektspolitikk overfor kommunene

Dette grunnlaget skal gi deltagerne muligheter til å analysere og bli enige om hvordan kommunes faktiske situasjon er i forhold til disse trendene. Er kommunen i balanse eller har den puffet omstillingsbehovet foran seg. I tillegg må deltagerne drøfte utviklingstrendene vil påvirke kommunens framtidige tilpasning. Her vil det være mulig å vedta offensive og defensive strategiske tiltak (utvikler og avviker).

Samtidig skal kunnskapsgrunnlaget være felles for strategisk del, handlingsprogram/økonomiplan og sektorplaner. Det medfører at kunnskapsgrunnlaget må inneholde data som er relevante for kommunen som organisasjon.

Sentralt her står demografiske data. De demografiske dataene gir innblikk i mulige utviklingstrender som kan gi informasjon om:

- Kommunes finanser nå og i årene som kommer
- Etterspørsel etter lovpålagte tjenester (utviklingen i aldersgruppene, med førskolebarn, skolebarn og eldre som de tyngste brukergruppene)
- Kommunes evne til å tilby næringslivet arbeidstakere med den kompetansen de trenger

Disse nøkkeltallene må suppleres med tilpasningsindikatorer som sier noe om:

- Finansiell tilpasning (økonomisk handlefrihet)
- Dekningsgrader, dvs. hvor stor andel av befolkningen eller en brukergruppe mottar kommunale tjenester
- Hvordan er disse dekningsgradene i forhold til kommuner det er naturlig å sammenligne seg med
- Hvor effektivt bruker kommunen sine ressurser på noen hovedområder, sammenlignet med kommuner det er naturlig å sammenligne seg med

Noen av indikatorene bør framskrives for å få et bilde av den forventede strukturelle utvikling i kommunene. Her kan f.eks. utvikling i dekningsgrader, bevilgning per brukergruppe, finansiell utvikling samfunnstiltak være noen av indikatorene. Her må analysene i Tana kommune bestemme hvilke indikatorer det er viktig å ha med seg i prosessen og som politikerne og administrasjonen kan styre etter.

Ved å sammenholde trendene med dagens situasjon og ønsket utvikling vil man få et bilde av kommunens behov og forventede endringer i behov. Da har man og et bilde av hvor kommunes

aktiviteter må justeres ned (kanskje avvikes) og hvor kommunens aktiviteter bør justeres opp (suppleres med nye tiltak). Analysen vil og gi føringer på hvor kommunen kan hente ut midler til å bruke på nye tiltak.

Kunnskapsgrunnlaget bør oppdateres som en del av årsrapporteringen. Stadige endringer i "storsamfunnet" både nasjonalt og globalt, på kort sikt kan påvirke kommunen både som samfunn og organisasjon.

3.4 Strategisk kommuneplan med kommunal planstrategi knyttes til valgperioden

Selv i et plansystem hvor handlingsprogram/økonomiplan defineres som det viktigste ledelse - og styringsinstrumentet, vil det være behov for en form for langsiktig strategisk planlegging med hovedvekt på utvikling, endring og omstilling av kommunesamfunnet. Men i plansystemet for Tana kommune, tenker vi oss i denne omgang en lett rullering med betydelig mindre omfang og ressursbruk enn vanlig. Kommuneplanens strategiske del følger opplegget for lett rullering.

Plandokumentet «Strategisk kommuneplan for 2016 -2028 m/planstrategi» som oppsummerer prosessen, bør være på maksimalt 10 sider og utformet slik at det er lett å ta i bruk som ledelsesverktøy. Ideen er å ha et kortfattet dokument som viser hovedtrekkene og heller henvise til underlagsmateriale. En kortfattet «Strategisk kommuneplan» kan gjerne brukes som del 1 av handlingsprogram/økonomiplan.

Et felles kunnskapsgrunnlag (for all planlegging, og herunder strategisk kommuneplan) må/bør utarbeides og vedtas av kommunestyret før kommuneplanprosessen starter.

Prosessen med rullering av kommunal planstrategi og strategisk kommuneplan må/bør sees i sammenheng, og utformes som et dokument. Kommunestyret skal innen ett år etter det er tiltrådt, jfr. Plan- og bygningsloven, utarbeide en planstrategi som defineres kommunens behov for planlegging i valgperioden. I plansystemet som er skissert her, rulleres kommunal planstrategi og strategisk kommuneplan i en samstemt prosess og samme dokument. Dette medfører enklere prosesser med færre høringsrunder og at kommunens behov for planer og utredninger for valgperioden (planstrategier) sees i sammenheng med definerte politikkområder, mål og strategier (strategisk kommuneplan).

Å knytte strategisk kommuneplan til valgperioden, på lik linje med kommunens planstrategi, gir Tana kommune større muligheter til å styrke strategisk kommuneplan som politisk ledelsesverktøy. Det forutsetter at politikerne, jfr. intensjonen i plan- og bygningsloven har en ledende rolle prosessen med å rullere strategisk kommuneplan. Med politisk ledelse i førersetet, bør strategisk kommuneplan kunne fungere som en lokal "Soria Moria-erklæring". Politikkområder, strategier og tiltak i Strategisk kommuneplan bør være i tråd med sittende formannskap/kommunestyre sin politikk og ambisjoner for utvikling, endring og omstilling av kommunesamfunn og organisasjon.

Så tidlig som mulig etter valget gjennomføres temadag(er) i det nye kommunestyret med kommunal planlegging som ledelsesverktøy og nytt plansystem, som eneste tema.

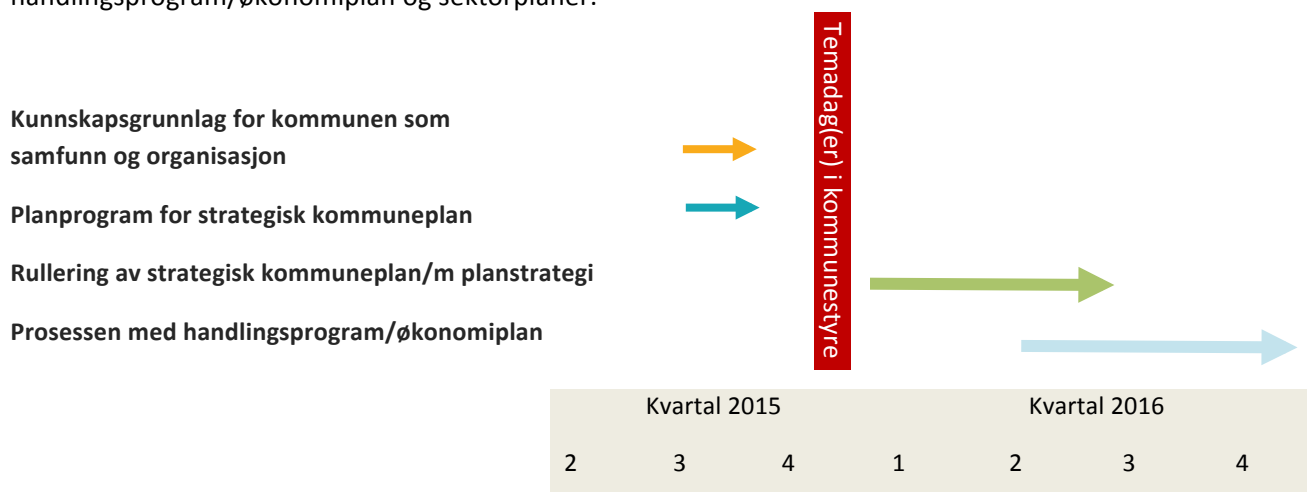
I tillegg til orientering og opplæring av det nye kommunestyret foreslås det at det legges opp til følgende vedtak i samme møte:

- Kunnskapsgrunnlag for kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon diskuteres og vedtas av kommunestyret.
- Kommunal planstrategi for valgperioden 2015-2021 diskuteres og vedtas.

- Planprogram for rullering av strategisk kommuneplan diskuteres og vedtas
- Prosessplan/årshjul for prosessen med handlingsprogram/økonomiplan vedtas.

Kommuneplanprosesser har en tendens til legges opp nokså omfattende, med flere involveringsprosesser i alle bygdene i kommunen, og med ensidig fokus på nye tiltak og utviklingsprosjekt. Dette er ressurskrevende, samtidig som en prosess med ensidig vekt på utvikling og nye tiltak, noe som lett kan føre til store sprik mellom kommuneplan og økonomiplan. Det blir lett et sprik mellom det befolkningen ønsker og det politikere og administrasjon greier å realisere. Uinnfridde forventninger kan lett skape tillitskrise mellom befolkningen og politikerne/administrasjonen. Med lett rullering av strategisk kommuneplan m/planstrategi er det kun nødvendig med to, muligens tre idéverksteder med kommunestyre, sammen med ledergruppen, arbeidstakerorganisasjoner i kommunen og nøkkelpersoner fra kommunesamfunnet, f.eks. næringsforeningen o.l.

Strategisk kommuneplan konsentreres om kun den strategisk kommuneplan og strategiske langsiktige planleggingen gjennom politikkområder, visjoner, mål og strategier som peker ut retningen for utviklingen av Tana kommune som samfunn og organisasjon i tråd med politiske ambisjoner. Den taktiske planleggingen med å prioritere tiltak og løsninger til hvordan kommunen skal utvikle seg i riktig retning gjøres i hovedrulleringen av handlingsprogram/økonomiplan, men også her med politikerne i en ledende posisjon. Det er en utfordring at kommunens strategiske del skal legge premisser for sektorplanene. Tiltak og oppfølging av sektorplanene må også tas inn i handlingsprogrammet/økonomiplanen. Dette fordrer samkjøring av prosessen med rullering av handlingsprogram/økonomiplan og sektorplaner.



Figur 3.3 Et eksempel på samkjøring av prosessen med lett rullering av strategisk kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan.

Et eksempel på prosess for lett rullering strategisk kommuneplan m/planstrategi er skissert i vedlagte dokument "Forslag til planprogram for strategisk kommuneplan m/planstrategi for Tana kommune".

En samkjørt prosess for rullering av strategisk kommuneplan m/planstrategi og handlingsprogram/økonomiplan vil kunne gi bedre planlegging både på strategisk nivå og på taktisknivå, og gjøre det lettere å se sammenhengen mellom utviklingsretning og hvordan kommunen utvikler seg gjennom prioritering av tiltak for investering og drift (både taktisk og operativt).

Overført til kommuneplanprosessen, vil det denne arbeidsmåten inspirere til at det legges opp til omstillingsprosess i lokalsamfunnet, i tillegg til at kommuneplanen stimulerer til utviklingsarbeid og nye tiltak. Det vil i praksis medføre at kommuneplanprosessen også legger opp til å imøtekomme utfordringer i kommunesamfunnet som innebærer behov for omstillinger og nedleggelser, i tillegg til nye tiltak og utviklingsprosjekter. Hvis kommunen f.eks. arbeider med endret skolestruktur, er det naturlig at også dette blir et tema i kommuneplanprosessen.

Legges det opp til en involverende kommuneplanprosess, vil det også være større muligheter for at tiltak og investeringer kan gjøres i partnerskap med andre aktører, og dermed redusere kommunens investerings- og driftskostnader på enkelte områder.

3.5 Handlingsprogram/økonomiplan som det viktigste ledelsesverktøyet

Strategiske og langsiktige planer og tiltak for å realisere planene er lette å vedta, så lenge de ikke må kobles til økonomi og gjennomføringskraft. Men skal planene gjennomføres må de en gang kobles til økonomi – og prioriteringsutfordringene øker. Både tiltak og prosjekter som kommunen er ansvarlig for, og tiltak og prosjekter som kommunen må påvirke gjennom andre til å gjennomføre eller som skal utføres sammen med andre bør tas inn i handlingsprogrammet for at handlingsprogrammet å sikre oppfølging og finansiering av strategisk kommuneplan.

Som nevnt er det viktig å ha et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig for å kunne vurdere behov og endringer i behov. Hvis politikerne ut fra kunnskapsgrunnlaget og ut fra ambisjoner i strategisk kommuneplan, kommer fram til at de står overfor en situasjon med et moderat til stort omstillingsbehov vil det vil det bety at både samfunnstiltak og driften justeres eller legges om. Dette vil igjen ha konsekvenser for hvordan kommunen legger opp arbeidet med handlingsprogram/økonomiplan.

Handlingsprogram og økonomiplan må legge til rette for å håndtere omstillingsprosesser både for å forbedre driften og for å skape politisk handlingsrom for nye tiltak knyttet til investering og drift.

I prinsippet har politikerne to valg:

1. Hvis vi ikke får nye friske midler blir det ingen nye tjenester. Økonomiplanleggingen fokuserer da bare på å framskrive gjeldende drift
2. Politikerne erkjenner at det alltid er rom til å forbedre kommunens drift og tilbud til befolkningen på tross av sterkt utgiftspres. Fokus blir da å identifisere områder som kan omstilles effektiviseres for å framskaffe midler som kan settes inn på politiske satsningsområder. Den politiske handlefriheten er avhengig av kommunens omstillingsevne.

En god strategisk kommuneplan som ikke bare omhandler samfunnstiltak, men som óg behandler kommunen som organisasjon grundig vil være en god beslutningsstøtte og prosesstøtte i arbeidet med handlingsprogram/økonomiplan.

Nasjonale utfordringer, kommunens inntektssystem og det generelt store utgiftspresset som kommunene opplever tilsier at Tana kommune og andre kommuner som satser på et plan- og økonomistyringssystem som takler omstilling vil ha et fortrinn i årene som kommer. Nedfor skisseres et rammeverk for en samlet kommuneplan- og handlingsprogram/økonomiplanprosess som også håndterer omstilling og som vi råder Tana kommune til å vurdere.

En samlet planprosess med vekt på handlingsprogram/økonomiplan som vi mener håndterer omstilling:

1. En strategisk kommuneplan

I tillegg til å komme fram til nye samfunnstiltak må det også gjøres en grundig vurdering av behov og endring av behov, ikke bare for samfunnet, men og for kommunen som organisasjon. Konkrete bindende føringer på hvilke områder som skal vurderes for omstilling, effektivisering og hvilke områder som skal prioriteres opp er viktige premisser for handlingsprogram/økonomiplanprosessen. I tillegg definerer strategisk del politikkområder som videreføres i handlingsprogrammet/økonomiplanen.

2. Handlingsprogram/økonomiplan

Dette er ett dokument som kan utarbeides som følger:

a. Oppsummering av strategisk kommuneplan

Strategisk kommuneplan inneholder mange av forutsetningene for handlingsprogrammet/økonomiplanen

- Politikkområdene som videreføres i handlingsprogram/økonomiplan
 - Samfunnstiltak
 - Organisasjonstiltak
 - Ideer til nye tiltak/omstilling
- Samfunnsområdene/ tiltakene det skal satses på
- Områder som skal vurderes for omstilling
 - Omprioritering
 - Effektivisering

Den strategiske delen oppsummerer de fleste forutsetningene for handlingsprogram/økonomiplan

b. Proessen med handlingsprogram/økonomiplan

Ved å videreføre politikkområdene fra strategisk del i HP/ØP, i stedet for etter ansvarsområder/politisk organisering slik som kommuneplanens handlingsdel er bygd opp, øker man muligheten for en god integrering mellom strategisk kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan. Siden den strategiske rammen «arves» fra strategisk kommuneplan, kan Handlingsprogram/økonomiplan konsentrere seg om å konkretisere den strategiske rammen med taktiske og operative tiltak.

Handlingsprogram/økonomiplan vil etter denne tankegangen ha følgende hovedaktiviteter:

- **Utredninger – fra idé til tiltak**
Her utredes ideene til tiltak. I HP/ØP prosessen vil det være nødvendig å supplere ideene fra strategisk fase med nye ideer. Detaljerte utredninger bør være i vedlegg.
- **Planleggingsrammer**
Det ordnes økonomiske planleggingsrammer til politikkområdene og ideene til tiltak sorteres på politikkområder.

- **Konsekvensjustert økonomiplan**

Konsekvensjustert økonomiplan er en regneøvelse der målet er å få fram en oversikt over hva det koster å drive kommunen de neste fire årene gitt samme volum og kvalitet på tjenestene, - dvs. ingen endringer. I tillegg legges inn forventede inntekter (skatt og rammeoverføringer). Her vil effekten av statens inntektsopplegg for kommunene slå inn med effekt de neste fire årene.

Konsekvensjustert økonomiplan benyttes til:

- a) Å fastsette planleggingsrammer
- b) Vurdere kommunes finansielle utvikling – vurdere effekten av kommuneprop. og statsbudsjett på kommunes inntekter
- c) Utgangspunkt for å beregne endelig økonomiplan/årsbudsejett

- **Prioriteringsprosess**

Her samles utredningene i et hovedprioriteringsskjema – både tiltak som reduserer driften og tiltak som øker driften sammen med netto driftsresultat for de ulike årene i KØP. Netto driftsresultat er et mål på den økonomiske handlefriheten. Dette opplegget gjør det mulig å gjennomføre den doble prioriteringsprosess. Med den doble prioriteringsprosessen forstår vi en prosess der politikerne må prioritere omstillings- og effektiviseringstiltak for å skaffe seg økonomisk handlingsrom for så å bruke dem på nye tiltak. Et viktig element er samtidighetsprinsippet. Politikerne må vedta finansiering gjennom omstillings og effektiviseringstiltak, samtidig som de vedtar de nye tiltakene. Slik kan politikerne vurdere konsekvensene for driften når nye tiltak vedtas.

- **Handlingsprogram/Økonomiplan**

Oppsummeringen fra strategisk del sammen med de konkretiseringene på de ulike politikkområdene refereres sammen med tiltakene som ble vedtatt i prioriteringsprosessen. Konsekvensjustert økonomiplan, som er et budsjett som viser hva det koster å drive kommunen de neste fire årene med samme volum og kvalitet på tjenestene. I prioriteringsprosessen vedtok politikerne tiltak der de økonomiske konsekvensene er beregnet. Når vi justerer konsekvensjustert økonomiplan for effekten av de endringene i drift som politikerne har vedtatt i prioriteringsprosessen framkommer økonomiplanen. (Justeringene skjer på ansvars- og artsnivå).

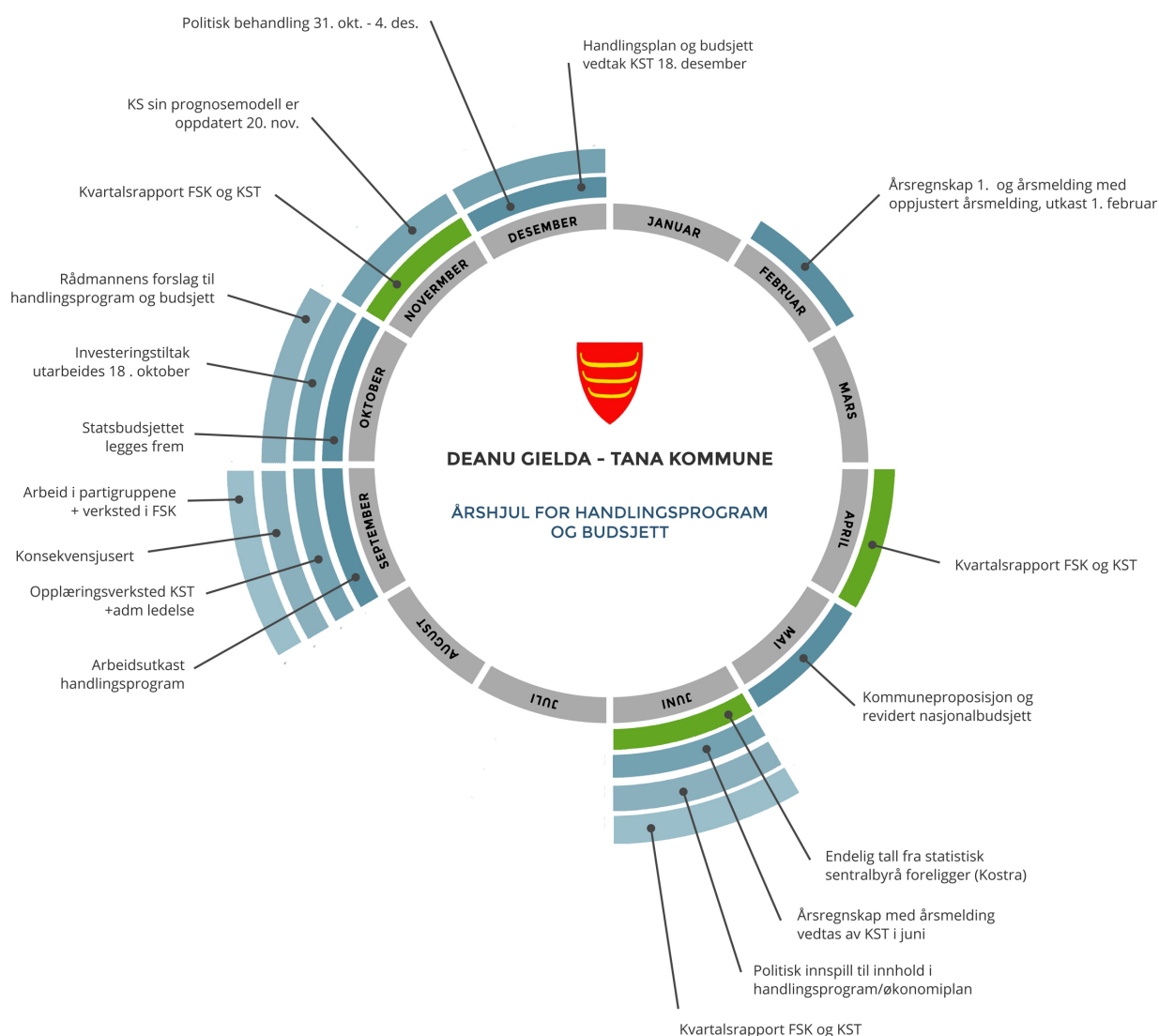
- **Årsbudsjettet**

Siste året i økonomiplanen konkretiseres og utarbeides på hovedpostnivå. Dette kan gjøres etter prioriteringsdugnaden (Årsbudsjettet er mer en virksomhetsplan).

Når driften skal evalueres og tiltak som har konsekvenser for driften vedtas og gjennomføres utfordres prosessens legitimitet. Bare vissheten om at driften skal evaluere vil skape usikkerhet og motstand. Når så ulike tiltak vurderes og eventuelt prioriteres vil dette lett føre at motstanden øker kraftig og at prosessen havarerer. I tillegg vil justering av driften få konsekvenser for brukerne. Det skaper igjen utrygghet og motstand. Prosessen må være med på å bygge opp legitimiteten til de vedtakene som skal iverksettes, spesielt i eksisterende drift.

Proessen med handlingsprogram/økonomiplan må legges opp som en bred deltagelsesprosess. Jo større utfordringer jo viktigere blir prosessen. Denne prosessen må planlegges godt og være lett forståelig for de involverte partene. Dette kan gjøres på flere måter. En måte er å presentere prosessen i et årshjul, eller i en annen form for «prosessplan».

Se eksempel på årshjul som ble utviklet for handlingsprogram/økonomiplan 2015 – 2019, Tana kommune, som et ledd i av prosjektet «Fra plan til handling».



For å sikre prosessen med handlingsprogram/økonomiplan best mulig legitimitet skisseres følgende prinsipper:

1. Prosessen må avklares på forhånd. Hovedprinsippene bør vedtas i KPs strategiske del. Det konkrete opplegget bør diskuteres før prosessen starter. Her er det viktig at aktørene får innflytelse og ansvar i forhold til den rollen de skal ha i prosessen.
 - Politikerne skal beslutte
 - Administrasjonen skal utrede
 - Arbeidstakerorganisasjoner skal ha medinnflytelse og høres

- Ansatte må informeres
 - Brukere og pårørende skal høres
 - Befolkningen skal informeres og få si sin mening
2. Politikerne må få muligheter til å påvirke utredningene. Det er de som skal beslutte og da må de få utredninger som der de har hatt muligheter til å påvirke innholdet.
 3. Arbeidstakerorganisasjonene kan må være med på de store politiske arbeidsdugnadene og høres i ulike faser i utredningene.
 4. Ansatte må informeres ved at det arrangerer informasjonsmøter om omstillingsbehovet og hvordan prosessen er lagt opp. Å måtte å ordne medinnflytelse er å engasjer de ansatte i utredningene gjennom arbeidsgrupper.
 5. Befolkningen informeres gjennom informasjonsaviser, nettaviser og folkemøter.

Hvordan dette skal finne sin konkrete form i Tana kommune er avhengig av utfordringene i Tana og de politiske ambisjonene. En start på dette vil være å rullere kommuneplanens strategiske del med et «utvidet» kunnskapsgrunnlag og på bakgrunn av de konklusjoner man drar i dette arbeidet, designe den videre prosessen.

4. NOEN TANKER VIDERE

4.1 Behov for elektronisk verktøy i kommunal planlegging

Kommuneplanleggeren i Tana har, i prosjektet «Fra plan til handling» påpekt at det er behov for utvikling av elektronisk verktøy i kommunal planlegging, som både kan brukes som verktøy i planprosessene, i medvirkningssammenheng og i forhold til å presentere vedtatte planer på en enkel måte for publikum og som et interaktiv medvirkningsverktøy. Dette er en god idé som bør jobbes videre med.

Som et verktøy som kan brukes i planprosessen, er det en utfordring å få utarbeidet så enkle og brukervennlige verktøy at det kan brukes av politikere og andre uten mye opplæring. Her vil det enkle være det beste – men det vanskelige er å gjøre det enkelt (i bruk).

I handlingsprogram/økonomiplan kan en for eksempel muligens videreutvikle malen som er utarbeidet i dette prosjektet, med bedre funksjoner for å hente inn bakgrunnsopplysninger eller bygge mer avanserte datasystemer opp etter samme lest. Det bør være mulig for de politiske partiene og/eller enkeltpolitikere å utforme alternative prioriteringer, som kan lagres og skrives ut som egne interne dokumenter for forslagsstiller.

Generelt sett er det et stort potensiale i å forbedre presentasjon av vedtatte planer på kommunenes hjemmesider. Ulike planer er ofte vanskelig å finne på kommunenes hjemmesider, og de er ofte presentert som tunge offentlige dokumenter, lite tiltalende og vanskelig å finne fram i.

For eksempel kan strategisk kommuneplan (ca. 10 sider som skissert i kapittel 3), utformes i en nettutgave med tiltalende layout og oppbygging, og med lenker til underlagsmateriale, handlingsprogram/økonomiplan, kunnskapsgrunnlaget og andre aktuelle dokument, planer eller tema. Hvis politikkområder definert i strategisk kommuneplan er gjennomgående også i handlingsprogram/økonomiplan kan en for eksempel bygge opp et elektronisk verktøy, slik at publikum lett kan se hvordan mål og strategier innen de ulike politikkområdene blir gjennomført gjennom tiltak, aktiviteter og partnerskapsprosjekt og hva som er sett på vent eller nedprioritert.

Formålet med en brukervennlig presentasjon av de ulike elementene i kommunens plansystem, er at innbyggere og andre som er interessert i kommunens utvikling skal kunne få en oversikt over hva som foreligger. Det må være enkelt å bla i mellom de ulike elementene.

Et interaktiv medvirkningsverktøy for kommunens planlegging vil være betraktelig mere avansert å få til en presentasjon av planer. Her bør det være mulig å følge med på kommunale planprosesser. For eksempel med en tidslinje – hvordan en tenker seg prosessen – hva som er gjort – hvor prosessen er pr i dag og hva som gjenstår. Det kan det legges opp til en diskusjonsside og/eller forslagskasse hvor innbyggerne kan komme med innspill og eller forslag til kommunens politikere/administrasjon både på prosess og substans (innhold).

Fordelen med et elektronisk verktøy er stor dersom en får til et brukervennlig system. Både som internt prosessverktøy, men også som verktøy for å profilere kommunens plan- og utviklingsarbeid på kommunens webside. Utfordringen er å gjøre et elektronisk verktøy enkelt å håndtere for de ulike partene og at det er enkelt å vedlikeholde for kommunen.

I forhold til for kommunens handlingsdel er det flere enkle tiltak som kan gjennomføres som vil forbedre funksjonalitet og lesbarhet. Nedenfor følger noen uprioriterte forslag.

1. Politikkområdene organiseres i hvert sitt regneark.
2. På hvert regneark lages det knapper som sorterer tiltakene etter mål, bør kan vente.
3. På oversikten over politikkområdene bør også antatt år for ferdigstilling av prosjektet inn.
4. Tekstfilene i kolonnen "Våre utgifter" virker forvirrende og bør inn i egen kolonne.
5. På ansvarsområdene "Politikk, Administrasjon" er det oppført Eksterne samarbeidspartnere, de bør få en egen kolonne.
6. I Administrasjonsfeltet står det tall (6050). Hva refererer det til, ansvarsområde? Det kan være tekst med eventuelt en referanse til ansvarsområde.
7. Investeringsoversikten virker litt uklar. Hva menes med vår investering og vår utgift? Vi vil foreslå at finansiering av tiltak bygges opp med en Oversikt over investeringsutgifter, dvs Totale investeringsutgifter, investeringsutgifter dekt av eksterne partnere og egne investeringsutgifter. Her bør navnene på de eksterne samarbeidspartene.
8. I tilknytning til investeringsoversikten knyttes det en finansieringsplan som viser fordelingen av finansieringsansvaret, finansiering eksterne parter, finansiering kommune. I tillegg vil det være viktig å vite om tiltaket vil fordre låneopptak for kommunen.
9. Hvis våre utgifter refererer til driftsutgifter som følge av investeringene bør de komme i egen kolonne bak finansieringsoversikten.
10. Til hvert tiltak knyttes det en utredning, der man kan hoppe fram og tilbake mellom oversiktsarkene og den detaljerte utredningen. Her er det mulig å ha en mer detaljert finansieringsplan der hovedtallene automatisk legges inn i oversiktene.
11. Det lages oversiktsark med nøkkeltall der alle politikkområdene presenteres sammen med knapper der brukeren kan velge, mål, bør, kan vente.
12. Når man åpner regnearket bør man komme inn på en side med en meny som viser alle underarkene. Til denne menyen ordnes det navigasjonsknapper der brukeren lett kan gå mellom arkene, med tilsvarende knapper i underarkene.
13. Regnearkene bør låses med unntak av de feltene der det skal legges inn informasjon, for å hindre at brukere ikke endrer oppsettet eller uforvarende ødelegger formler.

Tana kommune - Kommuneplanens handlingsdel 2015 2018

Politikkområde	ID	Tiltak	Pri	Opptart	Investering	Vår investering	Vår utgift	Pol	Adm	sak	Merknader
INFRASTRUKTUR	SAMF4	FV 890 Austertanaveien: Standardheving	Må	2015				FFK	6050		Fylkeskommunens ansvar.
INFRASTRUKTUR	SAMF3	FV 98: Tanafjordveien: Standardheving	Må	2015				FFK	6050		Fylkeskommunens ansvar.
INFRASTRUKTUR	INF2	Fiber til alle i kommunen.	Må	2015				FSK/KST	Info/Service		
INFRASTRUKTUR	SAMF1	Reguleringsplanen for havnene	Må	2014			Interne kostnader	FSK/KST	6050		Igangsett. Pri Sjursjøk, Torhop, Smalfjord, Austertana
INFRASTRUKTUR	HV1	Nytt hyttefelt i sentrumsområdet	Må	2015			Interne kostnader	FSK/KST	6050		Kan gjøres som del av kommuneplanens arealdel
INFRASTRUKTUR	FR11	Merking og ubedring av skuter- og barmarksløyper	Må	2015			50 000 FSK	BA			Forprosjekfase. Staten bevilget 20 mill.
INFRASTRUKTUR	INF1	Mudring Tanafjordmunningen	Må	2015				Kystverket			
INFRASTRUKTUR	INF3	Mudring Smalfjord havn	Må					Kystverket			
INFRASTRUKTUR	INF4	Mudring Torhop havn	Må					Kystverket			
INFRASTRUKTUR	INF5	Ny kraftledning - 420 kV Skåldi - Varangerbotn	Må	igangsett				Kraftselskapene			Igangsett, men ser ut til å bli satt på vent.
NÆRINGSUTVIKLING	NU3	Reetablering av næringshage	Må	2015			Egenandel	FSK	6010		Evt. egenandel finansieres fra næringsfondet
NÆRINGSUTVIKLING	NU4	Utvikle felles helhetlig informasjons produkter (kart, brosjyre, internet)	Må								
NÆRINGSUTVIKLING	NU5	Bedriftsfadderskap og mentorordning	Må	2016			Egenandel	NFS	6010		Egenandel finansieres fra næringsfondet
INFRASTRUKTUR	HV2	Hyttefelt i fjordområdene	Må	2016			Egenandel	NFS	6010		Egenandel finansieres fra næringsfondet
INFRASTRUKTUR	FR12	Info. Og skilting av turlister og friluftsområder	Må	2015			Interne kostnader	FSK/KST	6050		Kan gjøres som del av kommuneplanens arealdel
INFRASTRUKTUR	FR13	Parkering ved utfartspunkter til skuterløypene	Må				100 000 FSK		6050		I samarbeid med lag og foreninger
INFRASTRUKTUR	INF6	Vannforsyningen i Torhop	Må				50 000 FSK	BA			
INFRASTRUKTUR	INF7	Høyhastighets mobiledning i hele kommunen	Må	2015			150 000 FSK/KST	BA			En del av kommundelplan for vannforsyning
INFRASTRUKTUR	SAMF5	Gang- sykkelvei Luftjok-Tana bru	Må		12 000 000			Teleselskapene			
INFRASTRUKTUR	SAMF6	Gang- sykkelvei Tana bru – Skipagurra	Må		12 000 000			FFK			Krever vedtatt reguleringsplan
INFRASTRUKTUR	SAMF7	Lys til alle busslommer langs fylkesveiene	Må					SVV			Krever vedtatt reguleringsplan
INFRASTRUKTUR	SAMF8	Lik vektbegrensning på finsk og norsk side av Samelandsbrua - 70 tonn	Må					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF9	Døgnåpent tollsted i Utsjok	Må					SVV			
INFRASTRUKTUR	SAMF10	Opparbeiding av døgnhvileplass for transportnæringa	Må					Tollvesenet			
INFRASTRUKTUR	SENTR1	Infrastruktur til nytt industriområde	Må	2015	9 000 000			FSK/KST	BA		KST 84/2013 18.12.2013. Årsbudsjett, økonomiplan
NÆRINGSUTVIKLING	NU7	Delakelse i Destinasjon Varanger	Bør				300 000 FSK		6010		Årlige kostnader
NÆRINGSUTVIKLING	NU8	Helårig fiske- og krabbemottak i Tana	Bør				Ekstern finansiering	Private			
INFRASTRUKTUR	HV4	Vurdere oppgradering av eksisterende hyttefelt (vei, vann, avløp, renovasjon)	Bør					KST/FSK	UTV/BA		Oppgradering kan kreve hjemmel i reguleringsplan
INFRASTRUKTUR	FR14	Merking av turlister, kartfesting av turlister.	Bør				Interne kostnader	FSK	6050		
INFRASTRUKTUR	FR15	Oppgradering kaldbaknes friluftsområde	Bør				200 000 FSK	BA			Oppgradering kan kreve hjemmel i reguleringsplan
INFRASTRUKTUR	FR17	Natur- og kulturprosjekt i Gavesluft	Bør				300 000 FSK		6xxx		I samarbeid med lag og foreninger. Kan kreve reguleringsplan
INFRASTRUKTUR	FR17	Utbedre atkomst og parkering til Seida strand	Bør				50 000 FSK	BA			
INFRASTRUKTUR	FR18	Utvide parkering ved rasteplass i Polmak	Bør				Interne kostnader	FSK	BA		
INFRASTRUKTUR	FR19	P-plasser ved Stuurraiohka	Bør					FSK	BA		
INFRASTRUKTUR	SAMF11	Daglige bussforbindelse til avgang/ankomst Høybruktmoen	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF12	Montering av målere til veglys	Bør		1 000 000		20 000 KST	BA			KST 84/2013 18.12.2013. Årsbudsjett, økonomiplan
INFRASTRUKTUR	SAMF13	Ny bru over Juliaelva. Opprusting av vei til Elkem	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF13	FV890 Austertana. Gateløys i 60 sonen	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF14	FV890 Ny bru Båsåvzi	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF15	FV890 Ny Hanabru	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF16	Gateløys gang-/sykkelvei Seida – Søndre Luftjok	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF17	Gateløys FV890 Leirpollen til Misjonshuset, bru til skolen	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF18	Rasteplass i Austertana	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF19	Fløytebryggeanlegg i Austertana	Bør		1 900 000		100 000 MLU	BA			Krever reguleringsplan til formålet. (renter/avdrag & drift)
INFRASTRUKTUR	SAMF20	FV281 Langnesveien. Utbedring	Bør				50 000 KST	BA			
INFRASTRUKTUR	SAMF21	Tilrettelegge for tidligere åpning av isveiene	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF22	E6 Gangvei langs E6 fra sentrum til Tana bru (brua)	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF23	FV98 Gangvei til Tana bru sentrum og til veikryss Grenveien	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF24	FV98 Bofsa. Gangvei i tilknytning til skolen	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF25	E6 Sirma. Gangvei fra øvre til nedre del av Sirma	Bør					SVV			
INFRASTRUKTUR	SAMF26	E6 Båteeng. Fra nedre til øvre del. Lengde ca 1,2 km.	Bør					SVV			
INFRASTRUKTUR	SAMF27	FV895 Gollevårri gjennom Alleknjeng. Gangvei på ca 1,4 km (alternativ nedsett fartsgrense)	Bør					FFK			
INFRASTRUKTUR	SAMF28	Konsekvensutredning ny stamfluplass	Bør					Avinor			
INFRASTRUKTUR	SAMF29	Ny gravplass ved Tana bru	Bør					KST/FSK	UTV		
INFRASTRUKTUR	SENTR4	Realisere sentrumsplanene fullt ut	Bør		15 000 000		200 000 KST	BA			Renter/avdrag, vedlikeholdsutgifter.

[illegible]

[illegible]

HELSE OG OMSORG	HEL6	Kontaktfamilie for innflyttere	Bør						50 000	HoU		En del av frivillighetssentralen
HELSE OG OMSORG	HEL7	Støtte ungdom til å fullføre utdanningsløp til vgs (FHP S3)	Bør						20 000	HoU		Folkehelseplanen strategi 3.
HELSE OG OMSORG	HEL8	Bidra til helsefremmende levevaner gjennom fysisk aktivitet og kosthold (FHP S4)	Bør						200 000	HoU		Konkretiseres. Folkehelseplanen strategi 4
HELSE OG OMSORG	HEL9	Fokus på eldres levevaner og sosiale forhold (FHP S5)	Bør						50 000	HoU		Konkretiseres.Folkehelseplanen strategi 5
HELSE OG OMSORG	HEL10	Samarbeidsarena mellom kommune og lag og foreninger	Bør						10 000	HoU	UTV	Konkretiseres. Folkehelseplanen strategi 6
HELSE OG OMSORG	HEL11	Psykisk helse	Bør						0			Opprettholde psyko­logstilling. Folke­helse strategi 7.
HELSE OG OMSORG	HEL12	Stryke pleie og omsorgstjeneste	Bør									Onsorgslønn. Hjelpe folk til å bo lengst mulig hjemme.
HELSE OG OMSORG	HEL2	Blindtesting av institusjonsmat mht. smak og ernæring	Kan vente						20 000	HoU		Eid 32/2011 Jobbe mer med kvaliteten
HELSE OG OMSORG		Universell utforming av kommunalebygg										
			Må						705 000			
			Bør						430 000			
			Kan vente						20 000			
0 1 155 000												
INFRASTRUKTUR, NÆRINGSUTVIKLING			Må	-	9 000 000				350 000			
			Bør	-	17 900 000				1 220 000			
			Kan vente	-	-				1 660 000			
MILJØ, LANDBRUK OG UTMARK			Må	-	150 000				655 000			
			Bør	-	-				1 035 000			
			Kan vente	-	3 000 000				375 000			
OPPVEKST OG KULTUR			Må	-	69 000 000				2 420 000			
			Bør	-	-				225 000			
			Kan vente	-	-				200 000			
HELSE OG OMSORG			Må	-	-				705 000			
			Bør	-	-				430 000			
			Kan vente	-	-				20 000			
SUM ALLE POLITIKKOMRÅDER			Må	-	78 150 000				4 130 000			
			Bør	-	17 900 000				2 910 000			
			Kan vente	-	3 000 000				2 255 000			
SUM				-	99 050 000				9 295 000			

Kilder:

- Amdam, J. og R. Amdan (2000): *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det norske samlaget.
- Amdam, J. og R. Amdan (2000): *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det norske samlaget.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998), *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam R. (2005): *Planlegging som handling*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Bryson J. M. og W. D. Roering (1987): *Applying Private-Sector Strategis Planning in the Public Sector*. JAPA Journal.
- Christensen, K.S. (1985): «Coping with Uncertainty in Planning». *Journal of the American Planning Association* 51 (1):63–73.
- Enderud, H. (1976), *Beslutninger i organisasjoner: i adfærdsteoretisk perspektiv*. København: Fremad.
- Eriksen, E. O. (1992), *Grenser for staten. Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo: Tano.
- Eriksen E. O. (1993): *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. TANO Oslo.
- Etzioni, A. (1967), Mixed Scanning: a «Third» Approach to Decision-Making. I A. Faludi (red.) (1973), *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedmann J. (1987): *Planning in the Public Domain*. Princeton. New Jersey.
- Friedmann, J. (1992): *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Kleven, T. (2011): *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*. Tapir akademisk forlag. Trondheim.
- NOU 1982:3 *Maktutredningen*. Sluttrapport. Oslo.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo Dep.
- NOU 2003:19, *Makt og demokrati*. Oslo-dep.
- Offerdal A. (1992): *Den politiske kommunen*. Det Norske Samlaget. Oslo.
- Olsen, J.P. (red) (1978): *Politisk organisering*. Oslo.