

Bacheloroppgave

EK 208 E Regnskap og Økonomistyring

**Hvordan forholder kommuner
seg til det å være registrert i
ROBEK?**

- En casestudie av to kommuner i Troms

av

Sandra Hallen

20. mai 2011

ABSTRACT

The main object of this study is to find out how Norwegian municipalities relate to the Register for Governmental Approval of Financial Obligations (ROBEK). The register records municipalities which according to criteria in The Local Government Act § 60 are described as economically imbalanced. The purpose of the study is to reveal what kind of opinions the municipalities of Lyngen and Nordreisa have about being registered. I have also tried to determine whether the register is functioning as it was meant to, intentionally.

The main research problem is:

“How do municipalities relate to ROBEK?”

I have used a type of case design in this study, interviewing key personnel in the municipalities. During the interviews it was revealed that the municipalities, being registered, are experiencing several positive aspects, even though the register was supposed to have a disciplinary effect on the municipalities. The results of the findings indicate that the register is not as disciplining as it was meant to be.

FORORD

Denne bacheloroppgaven er en avsluttende del av det treårige studiet økonomi og ledelse ved Handelshøgskolen i Bodø/Universitet i Nordland, og utgjør 15 studiepoeng. Oppgaven ble skrevet våren 2011 og profileringskurset Regnskap og økonomistyring danner grunnlaget for oppgaven.

Jeg vil først og fremst rette takke informantene i casekommunene Nordreisa og Lyngen for og velvillig ha stilt opp i intervjuer. Informantene har bidradd med betydningsfull data, og har medvirket til å belyse min problemstilling. Jeg vil også takke Jens-Einar Johansen i KS for å ha bidradd med oppklarende informasjon om ROBEK ved oppgavens begynnelse.

Jeg vil til slutt rette en stor takk til veileder Levi Gårseth-Nesbakk for gode råd, faglige innspill og veiledning underveis i oppgaven.

Handelshøgskolen i Bodø, 20. mai 2011

SAMMENDRAG

Teamet for denne oppgaven er hvordan kommuner forholder seg til ROBEEK, Register om betinget godkjenning og kontroll, som er et register over kommuner og fylkeskommuner som betegnes som i økonomisk ubalanse, etter kriterier i kommuneloven. Registeret kan også beskrives som et virkemiddel Staten har ovenfor kommunene, med den hensikt å være ”oppdraende” og ”disiplinerende”. Formålet har vært å se hvilke meninger og oppfatninger politikere og administrasjon i Lyngen og Nordreisa kommune har om det å være registrert i ROBEEK. Jeg har også forsøkt å finne ut hvorvidt registeret fungerer slik intensjonen var da det ble opprettet.

Problemstillingen for oppgaven er:

”Hvordan forholder kommuner seg til det å være registrert i ROBEEK?”

Jeg har benyttet meg av en kvalitativ tilnærming i studien, og har samlet inn data ved hjelp av dybdeintervjuer med sentrale personer i de to kommunene. Det ble i løpet av intervjuene avdekket flere interessante funn, blant annet at kommunene ikke oppfattet det å være ”ROBEEK- kommune” som veldig problematisk og at kommunene opplevde flere positive sider ved å være registrert. Resultatet av funnene tyder på at registeret ikke er like disiplinerende og oppdraende som det var ment å være.

INNHOLD

ABSTRACT	I
FORORD	II
SAMMENDRAG	III
KAPITTEL 1 – INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling og begrepsavklaring	2
1.3 Oppgavens struktur.....	3
KAPITTEL 2 - TEORETISK RAMME	4
2.1 Økonomistyring i offentlig sektor	4
2.2 Prinsipal-Agent-teori	6
2.3 Incentivsystemer	7
2.4 Ansvarliggjøring.....	8
2.5 Empowerment.....	8
2.6 Oppsummering	9
KAPITTEL 3 - METODE	11
3.1 Kvalitativ tilnærming.....	11
3.2 Valg av kommuner	12
3.3 Intervju.....	12
3.4 Intervjuguide.....	13
3.5 Skriftlige kilder.....	13
3.6 Metodiske utfordringer	14
3.7 Pålitelighet og relevans.....	15
3.8 Overførbarhet.....	15
KAPITTEL 4 – ROBEK	17
4.1 Registeret	17
4.2 Bakgrunn og formålet med ROBEK	18
4.3 Fylkesmannens rolle	19
4.4 Hva kjennetegner ROBEK-kommunene?	19
4.5 Antall ROBEK-kommuner	21
4.6 ROBEK-nettverket	22
4.7 Omdømme	22
4.8 Oppsummering	22

KAPITTEL 5 - EMPIRI: Nordreisa Kommune.....	23
5.1 Bakgrunnsbeskrivelse	23
5.1.1 Introduksjon	23
5.1.2 Registreringen i ROB EK.....	24
5.1.3 Organisasjon.....	25
5.2 Budsjettprosessen i kommunen	25
5.2.1 Utarbeidelse.....	25
5.2.2 Budsjettdisiplin.....	27
5.3 Kommunens erfaringer i forhold til ROB EK	28
5.3.1 Omdømme	28
5.3.2 Opplevde nytteeffekter	29
5.3.3 Relasjonen til Fylkesmannen	30
5.3.4 Begrensninger og handlefrihet	31
5.4 Initiering av tiltak	33
5.4.1 Omstilling.....	33
5.4.2 Tiltak	35
5.5 Oppsummering	38
KAPITTEL 6 - EMPIRI: Lyngen Kommune.....	39
6.1 Bakgrunnsbeskrivelse	39
6.1.1 Introduksjon	39
6.1.2 Registreringen i ROB EK.....	39
6.1.3 Organisasjon.....	40
6.2 Budsjettprosessen	41
6.2.1 Budsjettutarbeidelsen	41
6.2.2 Budsjettdisiplin.....	42
6.2.3 Budsjettrealisme	43
6.3 Kommunens erfaringer tilknyttet ROB EK	45
6.3.1 Omdømme	45
6.3.2 Opplevde nytteeffekter	45
6.3.3 Relasjonen til Fylkesmannen	46
6.3.4 Inngrep fra Fylkesmannen.....	47
6.4 Initierende tiltak.....	47
6.4.1 Tiltak	47
6.4.2 Styringsgrep	48
6.5 Oppsummering	49
6.6 Sammenligning av kommunene	49
.....	50

KAPITTEL 7 – ANALYSE	51
7.1 ROBEK i lys av prinsipal – agent -teori.....	51
7.1.1 Kommune-stat-relasjon	51
7.1.2 ROBEK som verktøy til å redusere grad av asymmetrisk informasjon	52
7.1.3 ROBEK som virkemiddel for å oppnå lik risikoholdning og målstruktur	52
7.1.4 ROBEK som styringsverktøy	53
7.2 Kommunenes ansvarsplikt.....	54
7.3 Umyndiggjøring av kommunene	56
7.4 Oppsummering	58
KAPITTEL 8 – Avslutning.....	59
8.1 Tema og problemstilling.....	59
8.2 Hovedfunn	59
8.2 Konklusjon.....	60
8.3 Forslag til videre studier	60
Litteratur.....	61
Kilder	62
Vedlegg	64

KAPITTEL 1 – INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

”Gjennom kommuneinstitusjonen kommer tanken om lokalt selvstyre til uttrykk både som ønske om frihet *til* å ta på seg oppgaver og frihet *fra* inngrep og pålegg”.

(Cristensen et. al. 2005:182-185).

ROBEK ble opprettet i 2001 som følge av en endring i kommuneloven¹ og står for Register om betinget godkjenning og kontroll. ROBEK fungerer som et register over kommuner og fylkeskommuner som betegnes som i økonomisk ubalanse, og som er lagt under betinget kontroll og godkjenning av Fylkesmannen. Kommunene som havner i registeret må ha godkjenning fra Fylkesmannen for bl.a. å kunne inngå langsiktige leicavtaler og opptak av nye lån. Dette innebærer en viss begrensning av handlefrihet. Ved at kommunene som ikke har kontroll på økonomien mister en del av sin handlefrihet, har ROBEK en ”oppdraende” og disiplinierende effekt.

Kommunal - og Regionaldepartementet hadde i forkant av lovendringen trukket frem ulike argumenter for opprettelsen av et slikt register. Det ene var statens *behov for å holde tilsyn*, ettersom kommunen har ansvar for å tilby velferdstjenester på vegne av staten. Det andre var å tilrettelegge for *større lokalt selvstyre*, og muligens også *økt bevissthet* ved ressursbruken. For det tredje ville et slikt register skape *legitimitet* for staten i forhold til å kunne *intervenerere* i kommuner med usunn pengebruk (Ot.prp. nr 43. (1999-2000)).

Kommuner i Troms og Nordland utgjør 1/3 av alle kommunene i ROBEK. Per 16.05.2011 er 17 av 50 kommuner i ROBEK fra Troms og Nordland (www.regjeringen.no). Ettersom ROBEK har blitt et barometer for hvordan det står til det med økonomien i norske kommuner er det interessant å prøve å forstå hva forårsaker en slik statistikk. Konsulentselskapet ECON Pöyrý har utviklet to rapporter om ROBEK; ”Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista” (2006, utviklet for KS) og ”Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?” (2010, utviklet for Fylkesmannen i Nordland). Disse studiene har bl.a. sett på hvilke forhold som forårsaker at enkelte kommuner havner i registeret og hvilke tiltak som gjennomføres før en eventuell utmeldelse.

¹ Endring i kommuneloven: Se referanseliste

Til tross for at det er publisert flere studier med kommuner i ROBEEK som tema, er det få som undersøker hvordan kommunene faktisk forholder seg til registeret. Denne oppgaven vil se på hvordan kommunene forholder seg til en statlig tilsynsordning som kan påvirke balansegangen mellom kommunenes selvråderett og statlig kontroll og tilsyn. Etersom ROBEEK innebærer visse begrensninger og dermed reduserer den lokale autonomien, er det nærliggende å tro at kommunene gjør alt de kan for å komme seg ut av dette registeret i løpet av så kort tid som mulig. Problemstillingen vil bli diskutert nærmere i neste delkapittel.

1.2 Problemstilling og begrepsavklaring

Jeg skal i denne oppgaven undersøke hvordan politikere og sentraladministrasjon i to kommuner i Troms, Lyngen og Nordreisa, forholder seg til det å være registrert i ROBEEK. Jeg ønsker å undersøke hvordan de oppfatter og håndterer ROBEEK, med den reduksjonen av det lokale selvstyre det innebærer. Jeg ønsker også å undersøke hvilke tiltak kommunene eventuelt har i gang for å komme seg ut av registeret, og gjennom å undersøke disse temaene håper jeg på å få en forståelse for hvorvidt ROBEEK i dag fungerer slik intensjonen var, da det ble opprettet i 2001. På grunnlag av dette har jeg utarbeidet følgende problemstilling:

”Hvordan forholder kommuner seg til det å være registrert i ROBEEK?”

Da uttrykksformen *å forholde seg til* er svært bred ønsker jeg å avgrense og definere hva jeg mener med det. Med *å forholde seg til* mener jeg hvilke *meninger, holdninger og oppfatninger* de har, når det gjelder status som ROBEEK-kommune. Jeg har valgt å bruke uttrykket ROBEEK-kommune om de kommuner som i skrivende stund er innregistrert. Kommunebegrepet blir oftest forstått som en geografisk politisk administrativ enhet innenfor det offentlige styringsverket (Østerud et.al. 2004). Begrepet *kommune* vil i denne oppgaven først og fremst innebære kommunens beslutningstakere, altså politikere, samt de som i størst grad påvirker beslutningstakerne, sentraladministrasjon og øvrige ansatte. Når jeg henviser til *Fylkesmannen* vil dette innebære Fylkesmannen som rolle, og ikke som person, hvis ikke annet er hentydet.

I henhold til Kommuneloven § 60 (www.lovdata.no) vil også fylkeskommuner kunne registreres i ROBES. I denne oppgaven har jeg valgt å se bort fra det, da det per 16.05.11 ikke er registrert noen fylkeskommuner i registeret (www.regjeringen.no).

Dersom leseren har ytterligere interesse av emnet kan jeg anbefale å lese ECON Pöyry-rapportene nevnt i innledningen og eventuelt Regjeringens redegjørelse for norske kommuners inntektssystem for en dypere forståelse for hvordan kommunesektoren er finansiert. Rapporten heter "Inntektssystemet for kommunene 2011" (www.regjeringen.no)

1.3 Oppgavens struktur

Etter innledningen vil jeg på en systematisk måte presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Deretter vil jeg redegjøre for forskningsprosessen og presentere innsamlet datamateriale. Så vil jeg foreta en analyse av datamaterialet i lys av teori, og til slutt vil jeg forsøke å foreta en konklusjon på grunnlag av empiri og analyse.

KAPITTEL 2 - TEORETISK RAMME

For å belyse min problemstilling på en best mulig måte har jeg valgt å ta utgangspunkt i noen teoretiske områder som jeg vil presentere i dette kapittelet. Først og fremst vil jeg redegjøre kort for økonomistyring, og budsjettets og regnskapets betydning i offentlig sektor. Deretter ønsker jeg å redegjøre for prinsipal-agent-teori, insentivsystemer, ansvarliggjøring og empowerment.

2.1 Økonomistyring i offentlig sektor

Økonomistyring defineres av Lowe (1971) i Mauland og Mellemvik (2004:25) slik:

”Et system for organisatorisk informasjonssøking og innsamling, ansvarliggjøring og tilbakemelding utformet for å sikre at virksomheten tilpasser seg endringene i omgivelsene sine og at arbeidsinnsatsen til virksomhetens ansatte måles i forhold til et sett av operasjonelle delmål (som er konsistent med det overordnede målet) slik at avvik mellom de to kan avdekkes og korrigeres”.

Budsjettet i offentlig sektor har i følge Mauland og Mellemvik (2004) en langt mer fremtredende rolle enn det har i private virksomheter, noe som gjenspeiles i forskriften om kommunale og fylkeskommunale økonomiplaner:

”Økonomiplanleggingen skal med utgangspunkt i dagens økonomiske situasjon og realistiske anslag på framtidige inntekter og utgifter, særlig være et instrument til hjelp for kommunen og fylkeskommunen til å få oversikt over den økonomiske handlefriheten og få foreta prioriteringer av ressursbruken på ulike formål”
(Ot.prp. nr. 43 (1999-2000): Kap.5).

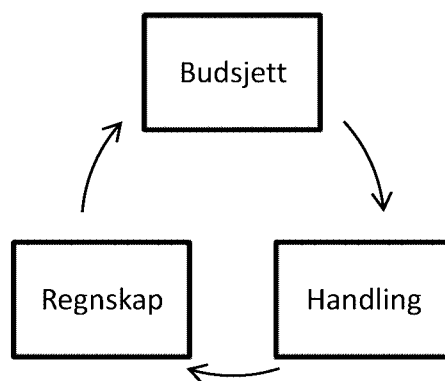
Busch et al. (2009:164) beskriver ulike prinsipper for utarbeidelse av budsjett i offentlig sektor:

- Oppbyggingsprinsippet – budsjettarbeidet starter på det laveste nivået i organisasjonen og bygger opp et totalbudsjett fra bunnen
- Nedbrytingsprinsippet – Organisasjonens ledelse eller politiske myndighet utarbeider først virksomhetens totalbudsjett, for så å fordele budsjettet over de enkelte enhetene

I følge Mauland og Mellempvik (2004) er det kommunale regnskapet viktig for å kunne sikre at virksomheten driftes på en effektiv og økonomisk forsvarlig måte. Det vises videre til at *”regnskapsføringen i kommunen har den oppgave at den skal den muliggjøre analyse av eksisterende og framtidig virksomhet, blant annet forholdet mellom ressursbruk og resultater”* (Mauland og Mellempvik, 2004:25).

Mauland og Mellempvik (2004) viser videre til sammenheng mellom budsjett, handling og regnskap:

”Beslutninger om ressursdisponering i en virksomhet, både offentlig og privat, vil normalt materialiseres i form av et budsjett. Når beslutningen er fattet følger en gjennomføring. Regnskapet oppgave er å avbilde de gjennomførte handlingene”. Koblingen mellom budsjett, regnskap og handling kan illustreres slik (Mauland og Mellempvik, 2004: 26):



Slik figuren viser er det mulighet for inkonsistens på tre områder; mellom budsjett og handling, mellom handling og regnskap og mellom regnskap og budsjett. I følge Mauland og Mellempvik (2004), er beslutninger og handlinger i offentlige organisasjoner løst koplet fra

hverandre. Videre står det at offentlige organisasjoners styringsproblemer i stor grad henger sammen med at den typen organisasjon, bl.a. kommuner, bygger sin legitimitet på representasjon i motsetning til private organisasjoner som bygger sin legitimitet på handlinger.

”Representasjon innebærer at kommunen får eksistensberettigelse fordi den gjennom sitt styringssystem representerer befolkningen. Budsjettet har andre funksjoner i en representerende organisasjon enn i en handlingsorientert organisasjon” (Mauland og Mellemvik 2004:26).

2.2 Prinsipal-Agent-teori

Relasjonen og avhengighetsformen mellom to parter i en organisasjon kan belyses med *prinsipal-agent-teori* (heretter PA-teori). Den ene parten (eier) kalles prinsipal mens den som handler på vegne av prinsipalen, den utøvende part, er agenten. Teorien bygger på forutsetninger om at aktører er nyttemaksimerende, opportunistiske og begrenset rasjonelle (Andersen, 2009).

Jensen & Meckling (1976: 308) definerer en PA-relasjon som:

”a contract under which one or more persons (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent”

Selv om denne definisjonen fokuserer på mellommenneskelige PA-relasjoner må man kunne legge til grunn at PA-relasjoner også oppstår mellom to eller flere organisasjoner (som enheter), og mellom organisasjoner og personer.

PA-teorien fokuserer spesielt på styringsproblemer mellom prinsipal og agent. Prinsipalen står i et maktforhold, men begge er i et avhengighetsforhold. Teorien beskriver de forutsetninger som hovedmannen har for å kunne kontrollere den agenten, og forutsetningen for å forutse virkningen av eventuell opportunistisk atferd fra agentens side. (Andersen, 2009). ”Siden prinsipalen har desentralisert utførelsen til agenten får han behov for å styre og kontrollere det

agenten foretar seg” (Opstad, 2006:272). Et av de viktigste momentene blir da *hvordan* prinsipalen skal utforme et system for å belønne agenten, slik at når agenten handler i egeninteresse, også handler i overensstemmelse med prinsipalens intensjoner og mål og dermed maksimerer prinsipalens nytte.

I følge Andersen (2009) bør et slikt system være tilpasset slik at det har til hensikt å:

- redusere muligheten for at agenten har mål og ambisjoner som skiller seg mye fra prinsipalens (ulik målstruktur)
- redusere grad av ulik informasjon og kunnskap om organisasjonens atferd og utfordringer (asymmetrisk informasjon)
- redusere muligheten for at agenten har en annen oppfatning av økonomisk risiko enn prinsipalen (ulik risikoholdning)

Opstad (2006) forteller at en for omfattende kontroll vil kunne ha utilsiktede virkninger, ved at agenten kan miste sin handlefrihet eller at prinsipalen legger hindringer i veien slik at det blir vanskeligere å utføre oppgaver i samsvar med intensjonen.

2.3 Incentivsystemer

I følge Hoff (2009) kan man ved å benytte seg av incentivsystemer oppnå bedre samsvar mellom arbeidstakers og arbeidsgivers interesser og mål, samt forsterke styringssignalene og motivasjonseffekten.

I Hoff (2009: 428) defineres incentiv slik:

”Incentiver innebærer at en person eller en gruppe personer mottar en belønning som resultat av vedkommendes aktiviteter eller beslutninger. Belønningene påvirkes direkte av det den enkelte gjør, og atferden påvirkes av belønningen.”

Man kan utvide denne definisjonen ved å betrakte grupper av mennesker eller organisasjoner som enheter, og at man dermed kan belønne enheten. I følge Hoff (2009) kan belønninger være monetære eller ikke-monetære, og systemet bør være knyttet til virksomhetens øvrige styringsmekanismer og organisasjonskultur.

2.4 Ansvarliggjøring

Begrepet ansvarliggjøring, eller ansvarsplikt, er tett knyttet sammen med det engelske begrepet *accountability*, som kan defineres slik:

”Accountability is a responsiveness and ownership of outcomes which goes beyond the idea of just holding to account. It requires the public manager to find ways of giving account”(Politt i Sinclair, 1995:103).

Slik begrepet oppfattes internasjonalt, handler det om å stille noen til ansvar. En gjøres ansvarlig for gjennomføring og resultatet av en jobb. Det handler også om hva og hvem man har ansvarsplikt ovenfor og det foreligger sterke krav om dokumentasjon.

Amanda Sinclair (1995) har videre definert fem former for ansvarsplikter, disse er:

- political accountability – politisk ansvarsplikt
- public accountability – samfunnsmessig ansvarsplikt
- managerial accountability - resultatorientert/hierarkisk/ budsjettmessig ansvarsplikt
- professional accountability – profesjonell ansvarsplikt
- personal accountability - personlig ansvarsplikt

Ansvarspliktene forutsetter en enighet om hva som kan regnes som akseptabel utførelse og atferd, det må foreligge enighet om hvordan ansvarsplikten manifesterer seg.”..it involves the generation of social consensus about what counts as good conduct and acceptable performance”(Day og Klein i Sinclair, 1995:91).

2.5 Empowerment

I følge Askheim og Starrin (2007) ligger det ulikt meningsinnhold og betydning i begrepet *empowerment*, avhengig av hvilken aktør som tar det i bruk. Til tross for dette mener forfatterne at de ulike tilnærmingene til begrepet deler et felles grunnsyn: ”Et positivt syn på mennesket som handlende individ som vil handle til sitt eget beste hvis forholdene legges til rette for det” (Askheim og Starrin, 2007:30)

Empowerment defineres i Finstad et. al (2000) slik:

”a process, a mechanism by which people, organizations, and committees gain mastery over their affairs” (Rappaport (1987) i Finstad, 2000: 71)

I NOU 1998:18 beskrives empowerment slik:

”Empowerment handler om makt og maktesløshet sett ut fra at maktesløsheten ikke bare er et individuelt problem, men i høy grad sosialt, økonomisk og kulturelt betinget. Empowerment er å styrke den makt den enkelte eller gruppen måtte være i besittelse av for å endre og påvirke uhensiktsmessige forhold. Målet er at personene mer effektivt kan styre sine liv mot egne mål og behov.” (NOU 1998:18)

I Finstad et. al. (2000) redegjøres det for to hovedretninger innen empowerment; en relasjonell tilnærming og en motivasjonstilnærming. ”Den relasjonelle tilnærmingen søker å redusere de forhold som kan være til hinder for å løse oppgaver og fatte beslutninger, gjennom å delegerer makt og autoritet” (Burke (1986), Conger & Kanungo (1988), Lawler (1992) i Finstad et al.(2000:71). I følge Hardy og Leiba-O’Sullivan (1998) i Finstad et al (2000) vil maktdelegering bidra til at ansatte vil kunne yte utover sin plikt og bruke den delegerte makten til organisasjonens beste gjennom å ta risikoer og forfølge nye muligheter. Motivasjonstilnærmingen fokuserer på bruk av motivasjonens kraft gjennom oppnåelige mål, oppmuntring og å overbevise grupper eller mennesker om deres evne, betydning og makt over egen situasjon for å skape medeierskap, ansvar og dyktighet. Empowerment kan altså finne sted gjennom motivasjon eller delegering av makt, eller en kombinasjon (Hardy & Leiba-O’Sullivan,1998 i Finstad et al. 2000).

2.6 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for det teoretiske rammeverket for oppgaven. Jeg har først forklart kort om økonomistyring i offentlig sektor. PA-teori tar for seg utfordringer som oppstår i et kontraktsforhold mellom to parter, prinsipal (eier) og agent (utøver), og beskriver hvilke forutsetninger prinsipalen har for å kunne styre agenten. Ansvarliggjøring handler om å stille noen til ansvar for gjennomføring og resultatet av en utførelse. Det handler også om hva

og hvem man har ansvarsplikt ovenfor. Empowerment beskriver hvordan myndiggjøring kan brukes for å optimalisere en gruppe eller menneskers utøvelse i en virksomhet.

I neste kapittel skal jeg redegjøre for hva ROBEK er, hvilke målsetninger som sto bak opprettelsen av ROBEK og hvordan det fungerer i praksis.

KAPITTEL 3 - METODE

I dette kapitlet ønsker jeg å redegjøre for den metodiske tilnærmingen jeg har benyttet meg av i datainnsamlingen.

Metode kommer fra det greske ordet *methodos*, og betyr å følge en bestemt vei mot et mål (Johannessen, et.al, 2004). Metode er i følge Halvorsen (1993) en systematisk måte å undersøke virkeligheten på. Den forteller noe om hvordan vi bør gå frem for å fremskaffe eller etterprøve kunnskap. Metode dreier seg om å samle inn, organisere, analysere og tolke data på en systematisk måte slik at andre kan etterprøve det arbeidet som er gjort. Valg av metode må velges ut fra problemstilling og hensikten med oppgaven.

3.1 Kvalitativ tilnærming

I denne bacheloroppgaven har jeg benyttet meg av en kvalitativ tilnærming. Problemstillingen åpner for å undersøke fenomenet i bredden og dermed kunne si noe om hvorvidt resultatet er generaliserbart og gjelder for alle kommuner oppført i ROBEK. Målet har imidlertid vært å få en grunnleggende og helhetlig forståelse av kommunenes opplevelse av å være ROBEK - kommune. Etersom jeg ønsket å finne ut hvordan kommunene forholder seg til det at kommunen er oppført i registeret, hvilke oppfatninger og meninger de har om dette og hvilke tiltak som eventuelt er i gang, mente jeg en kvalitativ tilnærming ville passe best. Jeg mente at det var nødvendig å ha mulighet til stille oppfølgende spørsmål, og på den måten gi informantene en mulighet til å underbygge sine svar. Å undersøke fenomenet i bredden ville også skapt store utfordringer med tanke på innhenting av data og oppgavens tidsbegrensning. Jeg bestemte meg for et utvalg på to kommuner, da dette er overkommelig i forhold til tidsbegrensning og behovet for å sette seg inn i kommune.

3.2 Valg av kommuner

Det at oppgaven dreier seg om ROBEK-kommuner skaper selvfølgelig begrensinger for utvalget, da de måtte være registrert i ROBEK ved oppgavens begynnelse. I utgangspunktet ønsket jeg å benytte meg av kommuner i både Troms og Nordland for å ha et større sammenligningsgrunnlag. Etter å ha tatt kontakt med flere ROBEK-kommuner i Nordland la jeg dette til side da flere av kommunene i Nordland forklarte at ikke ønsket å være med eller ikke hadde tid. Jeg endte da opp med to kommuner i Troms som undersøkelsesobjekter; Lyngen og Nordreisa kommune. Kommunene ligger i regionen Nord-Troms. Kommunen faller inn under *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms* som omfattes av særlig gunstige distriktpolitiske bestemmelser, bl.a. lavere skatt, spesielle regler for nedbetaling av studiegjeld og fritak fra arbeidsgiveravgift.

3.3 Intervju

I denne oppgaven har jeg samlet inn data ved hjelp av dybdeintervju med informanter i de to kommunene. Informantene i kommunene er valgt på grunnlag av deres posisjon og/eller holdninger, og utgjør både sentrale politikere og representanter fra administrasjonen. Totalt ble det fire intervjuer og hvert intervju varte rundt en time. I små kommuner med relativt små staber er det ofte et begrenset antall mennesker med tilstrekkelig kunnskap om hva ROBEK er og innebærer for kommunen og jeg har bevisst valgt ut mennesker som besitter den kunnskapen. På den måten har jeg foretatt strategisk utvelging.

Jeg har valgt å holde informantene anonyme. Først og fremst ønsket jeg ikke at informasjon skulle slå uheldig tilbake på informantene som for eksempel ved at navn og utsagn skulle dukke opp ved et tilfeldig nettsøk, og tas ut av sin opprinnelige kontekst. Samtidig mente jeg at anonymiserte informanter ville gi mer oppriktige svar, og ikke bare ”politisk” korrekte svar. Likevel er det en fare for gjenkjennelse dersom informantenes meninger om ROBEK er kjent fra før, noe informantene ble bevisstgjort på.

3.4 Intervjuguide

Ved intervjuene benyttet jeg meg av en semistrukturert intervjuguide. Jeg sendte temaer med tilhørende spørsmål til informantene på forhånd slik at de fikk mulighet til å forberede seg litt. Jeg hadde også forberedt konkrete spørsmål som ble spurt direkte til informanten og informantene ble bedt om å svare etter beste evne. I tillegg ble det stilt oppfølgingsspørsmål til hvert tema dersom jeg følte at et tema ikke ble dekket av informanten selv.

Intervjuene startet vanligvis med en redegjørelse for hensikten med oppgaven og temaer. Vanligvis startet jeg intervjuet med et åpent spørsmål, og informantene foretrakk da som oftest å begynne med å redegjøre for hva de mente var årsakene til kommunens innregistrering i ROBEK. Etter dette fortsatte samtalen som oftest av seg selv. Vanligvis havnet vi naturlig inn på alle temaer jeg ønsket belyst, og ofte ble det diskutert emner som ikke direkte var relevant for min oppgave men som likevel underbygget min forståelse. Informantene kom med både med egne synspunkter og faktisk informasjon om kommunen.

Hvert intervju ble tatt opp med diktafon og deretter transkribert. I tillegg til intervjuene har jeg en samtale med en Jens-Einar Johansen fra KS og effektiviseringsnettverket ”ROBEK-nettverket”. Ved at intervjuene ble så lange gjorde at jeg fikk en relativ stor mengde data som var både nyansert og underbyggende. Siterte informanter er informert om dette og de har hatt mulighet til å kontrollere at sitatet var oppfattet i riktig sammenheng.

3.5 Skriftlige kilder

Hovedkilden av datamaterialet i denne oppgaven er fra intervjuene med informantene. I tillegg har jeg benyttet meg av offentlige dokumenter, KOSTRA (Kommune-stat rapportering), Stortingsproposisjon Ot.prp. nr. 43 (1999-2000), ECON Pöyry-rapportene nevnt tidligere i oppgaven, avisartikler, Statistisk Sentralbyrå og det nettbaserte Lovdata. Kun de skriftlige kilder som er benyttet i oppgaven er referert til i litteraturlisten.

3.6 Metodiske utfordringer

Selv om metodefaget er en del av bachelorstudiet, oppdaget jeg fort at datainnsamling i praksis er noe helt annet, og ganske utfordrende på flere måter. Det er første gang jeg utført denne type intervju, noe et trent øye nok ville kunnet se. Det ble heller ikke utført en pre-test av intervjuet, noe som jeg i ettertid ser kunne vært fordelaktig. Temaene jeg ønsket å belyse under intervjuene var basert på teori jeg ønsket belyse problemstillingen med.

Jeg oppdaget fort at det var vanskelig å styre samtaler. Spesielt i samtale med politikerne var det var lett å miste styringen og prate seg bort fra selve spørsmålet. Jeg sitter med litt etterpåklokskap i forhold til dette, da jeg burde fanget opp dette på et tidligere tidspunkt, samtidig ønsket jeg ikke å avbryte for mye av samtalen.

Etterprøving av data kan være vanskelig i slik sammenheng, da meninger kan forandre seg fra tid til annen, samtidig som det er fare for at jeg som intervjuer kan ha påvirket informantene med for eksempel ubevisst kroppsspråk. Jeg har vært bevisst på å fremstå nøytral overfor alle informantene. Etterstrevelse av nøytralitet og objektivitet har også vært årsaken til at jeg ikke har tatt hensyn til informantens politiske tilhørighet, selv om dette kan ha påvirket deres svar i intervjuene. Jeg ønsket å belyse problemstillingen, uavhengig av informantenes partipolitiske syn, så langt det har vært mulig. Det at jeg har intervjuet flere fra samme kommune kan ha bidratt til å styrke datamaterialet, likevel ser jeg i ettertid at intervju av for eksempel enhetsledere og tillitsvalgte kunne vært fordelaktig.

Jeg er oppvokst i Nordreisa, og kjenner kommunen og flere av informantene nokså godt. Dette kan medføre en fare for at man forhåndskonkluderer, noe jeg bevisst har prøvd å unngå. Det kan også ha medført feil tolkning av datamaterialet, ved at jeg tar enkelte ting for gitt. I ettertid ser jeg at emner har blitt belyst i ulikt omfang i de to kommunene. Dette er naturlig da kommunene har forskjellige utfordringer, og dermed ulikt fokus. Kjemien med informantene var jevnt over god, informantene var velvillige og hyggelige og jeg føler at jeg har blitt vist tillit, noe som har gjort denne forskningsprosessen enklere.

3.7 Pålitelighet og relevans

Ved en hver studie er det viktig å evaluere kvaliteten ved innsamlet data, noe man kan gjøre ved vurdere data pålitelighet (reliabilitet) og relevans (validitet) (Johannessen et.al., 2004).

”Reliabiliteten knyttes seg til undersøkelsens data: hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides” (Johannessen et al 2004:227). I følge Johannessen et.al. (2004) kan man styrke datamaterialets pålitelighet ved å gi en inngående beskrivelse av kontekst, eller ved at forskningsprosessen blir presentert på en åpen og detaljert måte. Jeg har i denne oppgaven og dette kapittelet forsøkt å gi leseren en inngående forståelse for forskningsprosessen ved å vise hvilke valg, bevisstgjøringer og begrensinger jeg har foretatt, samt redegjort for hvilke fordeler og ulemper som ligger ved disse. Jeg anser påliteligheten i anvendte data som god, sett i sammenheng med tidsbegrensningen og oppgavens omfang.

I følge Johannessen et.al.(2004) vil validiteten i en kvalitativ undersøkelse handle om i hvilken grad man forskerens funn representerer virkeligheten. Johannessen, et al., (2004). Det at jeg har benyttet meg av strategisk utvalg, altså intervjuet nøkkelpersoner som er rike på informasjon om fenomenet jeg ønsket å undersøke, mener jeg at jeg har klart å styrke validiteten. Da mye informasjon om kommunene er offentliggjort har jeg hatt mulighet til å kryssjekke data, noe jeg også mener bidratt til å styrke validiteten.

3.8 Overførbarhet

En casestudie vil si å studere et fenomen i virkelighetens kontekst (Yin, 1994). I følge Yin er casestudie velegnet når man ønsker å gå i dybden på et fenomen. Valg av denne type metode innebærer manglende statistisk mulighet for å generalisere. Dette innebærer at resultater som fremkommer ikke uten videre kan overføres til andre enheter utover de to forskningsobjektene. Yin (1994) mener likevel at en analytisk generalisering er mulig. Det mener han er tenkelig gjennom å utvikle de frembrakte resultatene til en teori.

Overførbarhet, eller generaliserbarhet, har ikke vært et overordnet mål for studiet.

Målsettingen har først og fremst vært å si noe om hvordan Nordreisa og Lyngen forholder seg til ROBEK. Hvorvidt Nordreisa og Lyngens holdninger, kan generaliseres er vanskelig å si.

Muligens vil man kunne noe om hvordan registeret oppfattes i andre kommuner som ligner casekommunene.

KAPITTEL 4 – ROBEK

ROBEK kan betegnes som et virkemiddel staten har overfor kommunene for å stimulere til god økonomistyring. I dette kapitlet ønsker jeg å gi en fremstilling av målsettinger ved opprettelsen av registeret, hvordan det fungerer og hvilke konsekvenser en registrering får for kommunene.

4.1 Registeret

Før 2001 ble det gjennomført automatiske kontroller av fylkeskommunene og kommunenes årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler. Denne kontrollen ble tidligere gjennomført av Kommunal – og Regionaldepartementet (heretter KRD). I 2000 ble det i Stortinget vedtatt endringer i kommuneloven som trådte i kraft januar 2001 og som følge av endringen ble den automatiske kontrollen gjort betinget, ut fra gitte kriterier, til å gjelde de kommuner og fylkeskommuner i økonomisk ubalanse. Kommuneloven § 60 (3) krever også opprettelse av et *register over kommuner som er underlagt betinget godkjenning og kontroll*, derav navnet ROBEK (www.lovdatab.no)

Kommuneloven § 60 (1) om *Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser* oppgir på hvilke grunnlag en kommune havner i registeret (www.lovdatab.no):

- a. Kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet
- b. Kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen
- c. Kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller
- d. Kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

For at en utregistrering skal skje må kommunen vedta årsbudsjett og økonomiplan med inndecking av underskudd, vedta årsbudsjett eller økonomiplan i balanse eller på annen måte ha funnet inndecking for underskudd. Inn- og utregistreringer skjer to ganger i året.

For kommuner som er oppført i ROBEK er enkelte vedtak ikke gyldig før det har fått Fylkesmannens godkjenning. Disse er (www.lovdatab.no):

”Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet”

I tillegg sier Kommuneleven § 60:

”Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahtenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.”
(www.lovdatab.no)

Ettersom Fylkesmannen kontrollerer lovligheten av budsjettvedtakene kan man påstå at den politiske og økonomiske handlefriheten svekket.

4.2 Bakgrunn og formålet med ROBEK

I årene før endringen i kommuneloven ble vedtatt hadde KRD iverksatt en gjennomgang av regelverket som berørte kommunesektoren. Departementet hadde et ønske om å forenkle det gjeldende regelverket og gjøre det mer konsistent og hensiktsmessig for kommunesektoren (Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)).

I proposisjonen til Stortinget fremkommer flere argumenter for at lovendringen burde finne sted. Det ene var statens *behov for å holde tilsyn*, ettersom kommunen har ansvar for å tilby velferdstjenester på vegne av staten (med statens finansiering). På den annen side ville kommunene oppnå *større lokalt selvstyre* og muligens *økt bevissthet* ved bruk av overføringene. For det tredje ville lovendringen skape *legitimitet for staten i forhold til å kunne intervensere i kommuner med usunn pengebruk*, og dermed kunne innskrenke den enkelte kommunes autonomi dersom nødvendig. Det fremgår også av proposisjonen at det var et klart *ønske om å konsentrere ressursene* rundt de kommunene som trenger det mer. I følge

departementet ville registeret skape mer åpenhet ettersom registeret skulle være offentlig (Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)).

”Departementet mener det er prinsipielt riktig å rette den statlige kontrollen mer direkte mot de kommuner som har økonomiske vansker. At kommuner som har og evner å opprettholde en sunn økonomi, ikke er underlagt kontroll og godkjenning, tydeliggjør eget ansvar for økonomien.” (Ot.prp. nr. 43 (1999-2000: Kap.13))

I Kommunalkomiteens innstilling til lovendringen ble det trukket frem hvordan registeret ville kunne fungere som et *signal til kommunene* om at dersom de opprettholder en sunn økonomistyring, ville de også beholde kontroll. Det trekkes også frem hvordan et slikt register ville ha en *stigmatiserende effekt*, noe som kan føre til at de jobber hardere for å ha god økonomisk styring. (Innst. O. nr. 82 (1999-2000))

4.3 Fylkesmannens rolle

Før kommuner meldes inn i ROBEK fungerer Fylkesmannen som veileder og rådgiver for kommunene i fylket. I det kommunene blir innmeldt blir Fylkesmannen også kontrollør og godkjenner. På den måten får Fylkesmannen flere roller overfor ROBEK -kommuner. I praksis er Fylkesmannens viktigste oppgave i forhold til ROBEK -kommuner å foreta lovlighetskontroller av vedtatte budsjetter. Fylkesmannen kan velge å godkjenne, eller å avslå hele budsjettet eller bare enkelte disposisjoner. Dersom budsjettet ikke godkjennes må kommunestyret foreta ny budsjettforhandlinger, før det nye vedtatte budsjettet igjen blir gjennomgått av Fylkesmannen.

4.4 Hva kjennetegner ROBEK-kommunene?

ECON Pöyry utviklet i 2010 en rapport for Fylkesmannen i Nordland: ”Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?”. I rapporten er det beskrevet noen fellestrekk mellom ROBEK- kommuner i Vesterålen. Følgende kom bl.a. frem i studien:

Manglende økonomisk kompetanse

I følge rapporten er kommunens øverste politiske organ, kommunestyret og dets medlemmers manglende forståelse og evne til å lese kommunale budsjetter og regnskap en viktig faktor. På den måten har ikke kommunestyrets medlemmer hatt evnen til å ta realiteten innover seg. Noe som igjen har ført til beslutninger med store konsekvenser for økonomien, og dermed innmeldelse i registeret.

Kultur, samarbeid, politisk ansvarsfraskrivelse og fokus på valgsoppslutning.

Rapporten beskriver også politikernes vegring mot å fase inn foreslåtte inntekter (som for eksempel eiendomsskatt) samtidig som de stemmer i mot ulike kostnadsbesparende inntekter foreslått av administrasjonen. På toppen av dette vedtas det satsninger samt løfter om å opprettholde drift, mens det overlates administrasjonen å finne dekning.

”Ved siden av manglende *evne* til å forstå kommuneøkonomi, er manglende *vilje* til å se sammenhenger mellom inntekter og utgifter blant kommunepolitikere også et tema”.
(”ECON Pöyry, 2010:37).

Frykten for å tape stemmer ved neste kommunevalg er grunnen til at politikerne vegrer seg mot å ta upopulære beslutninger. Dette problemet forsterkes når regjeringen lover økt satsing innenfor for eksempel helse, skole og omsorg, mens finansiering uteblir. Innbyggerne forventer at disse nasjonale løftene reflekteres i kommunepolitikken, og dermed klarer ikke partiene å stå i mot. Hvor omfattende disse problemene har vært varierer fra kommune til kommune. Muligens vil også enkelte av disse problemene kunne gjelde for kommuner i Troms, da mange kommuner i Nord-Norge har like utfordringer og regionale likheter.

ECON Pöyry utviklet i 2006 en rapport for KS, ”Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista”. Rapporten nevner tre viktige årsaker til at kommunene har kommet seg ut. Kommunene har fått til endring i:

- Organisasjonsmessig og politisk kultur
- Organisasjonsstruktur
- Styringssystemer

(ECON Pöyry, 2006:29)

Denne rapporten beskriver endring av politikernes evne og vilje til å foreta endringer som en viktig faktor til utmelding. Rapporten forteller at dialogen mellom formannskap og utvalg i kommunene er blitt mer konstruktiv og at det vises mer lojalitet ovenfor de beslutninger som er tatt.

”Vi finner også et bredere politisk samarbeid (på tvers av partilinjene). Uten disse endringene i politikernes holdninger og atferd, ville omstillingene i kommunene ha vært umulige.” (ECON Pöyry, 2006:6)

Trenden i kommune-Norge har de siste 10 årene vært å gå over til en flatere organisasjonsstruktur. ECON Pöyry-rapporten (2006) beskriver hvordan endring i organisasjonsstruktur har vært viktig for utmeldelse. Overgang til den såkalte to-nivå-modellen, med færre mellomledere og flere enhetsleder med budsjettansvar, har bidratt til å effektivisere driften og stimulert til økt ansvarliggjøring av ledere, økt fokus på resultater og delegering av ansvar. Det kan være viktig å påpeke at ved at enhetsledere har fått budsjettansvar, har man samtidig kuttet ned på økonomisjefstillinger i kommunene, og selv om budsjettansvar kan skape en følelse av ”eierskap” besitter nødvendigvis ikke enhetslederne den riktige kompetansen innen økonomi.

I ECON Pöyry-rapporten (2006) trekkes det frem hvor viktig rådmannens rolle har vært i prosessen mot utmeldelse, samtidig som rådmenn i ROBEK-kommuner kan havne mellom ”barken og veden”, med Fylkesmannen på den ene siden og kommunestyret på den andre. Det kan også være verdt å nevne at det de siste årene blitt mer vanlig å ansette rådmenn i åremålsstillinger (KLP-magasinet (03/2009)). Dette kan i følge KLP ha bidradd til å gjøre rådmannstillingen mindre attraktiv, samtidig som det kan bidra til en større ansvarliggjøring av rådmenn.

4.5 Antall ROBEK-kommuner

Det er 50 kommuner registrert i ROBEK per 05.05.2011. Av disse har Troms 7 kommuner registrert, dvs. 28 % av kommunene i fylket er ROBEK-kommuner, som er den høyeste når man sammenligner andelen kommuner per fylke. Kommuner fra de tre nordligste fylkene utgjør 38 % av kommunene på registeret. I 2004 var 118 kommuner registrert i ROBEK, noe som er foreløpig høyest antall kommuner registrert i registeret. (www.regjeringen.no)

4.6 ROBEK-nettverket

ROBEK-nettverket er pilotnettverk for ROBEK-kommuner i Nord-Norge i regi av KS, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Nettverket har som mål å veilede ROBEK-kommunene i forhold til økonomi. Nettverket bidrar med å identifisere økonomiske forbedringsområder og målgruppen er politikere og administrasjon i kommunene.

4.7 Omdømme

I mange sammenhenger i media omtales ROBEK ofte som ”svarteliste”². Det er derfor grunn til å tro at de som ikke kjenner godt til hva ROBEK egentlig innebærer dermed definerer ROBEK som noe negativt.

I ECON og PØYRY-rapportene fremgår det at det hersker ulike syn på hvor ”dramatisk” det er å være på ROBEK. Dersom kommunene ikke oppfatter det som problematisk å miste en del av sin beslutningsmyndighet og lokale autonomi, hvilke ringvirkninger vil dette få, ettersom et sterkt lokaldemokrati er et av fundamentene i velferdsstaten? I så fall avviker kommunenes oppfatninger av hva ROBEK *er* fra det som var argumentene for en opprettelse.

4.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hva bakgrunnen og argumentene for opprettelsen av ROBEK var, samt hvilke konsekvenser en innregistrering får for kommunene. Man ønsket å styrke den lokale selvråderetten, samt ha en legitim grunn for å intervensere i kommunene som ikke evnet å forvalte økonomien på en god måte. Samtidig skulle registeret ha en oppdraende effekt, og på den måten få kommunene til skape eller opprettholde god økonomisk styring.

I neste kapittel skal jeg presentere det innsamlede datamaterialet.

² ”Sørreisa på svarteliste?” (<http://www.folkebladet.no/nyheter/article296045.ece> og: 16.05.11)

”Tromsø mot svarteliste” (<http://www.itromso.no/nyheter/article294208.ece>:16.05.11)

KAPITTEL 5 - EMPIRI: Nordreisa Kommune

I dette kapitlet vil jeg å presentere datamaterialet fra intervjuene med informantene i Nordreisa kommune. Først vil jeg gi en kort introduksjon til kommunen, for deretter å presentere de viktigste elementene fra hvert tema som ble diskutert i en oppsummering

5.1 Bakgrunnsbeskrivelse

5.1.1 Introduksjon

Med sine 3 436 km² er Nordreisa Troms' største kommune arealmessig. Fra 1995 og frem til 2008 hadde Nordreisa 5 % nedgang i folketallet fra 4914 innbyggere til 4665, men har opplevd økning de siste årene og har 4805 innbyggere per 1.1.2011. (www.ssb.no). Rundt 50 % av innbyggeren er bosatt i tettstedene Sørkjosen og Storslett. Storslett er kommunens administrasjonssenter.

Historisk sett betegnes Nordreisa som stedet for "Tre-stammers-møte" mellom det norske, samiske og kvenske folk. Dette setter preg på kulturen og kommunesamfunnet også i dag med bl.a. en videregående skole som ressurskole for undervisning i samisk, kvenkultursenter og en årlig kvenfestival.

Kommunen tilhører *Kommunegruppe 03*, som er "små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og høye frie disponible inntekter" (www.samstat.wordpress.com). Kommunen hadde i følge et møtereferat fra formannskapet (09.05.2011) 33 millioner i akkumulert underskudd per januar 2011. I 2010 hadde kommunens opprinnelige budsjett en størrelse på 332 millioner kr (Årsregnskap 2010 – Nordreisa Kommune). Under intervjuene kommer det frem at kommunens rådmann i 2007 ble tilsatt på åremål for seks år.

Utsagn fra politikere merkes med Pol.

Utsagn fra administrasjon merkes med Adm.

5.1.2 Registreringen i ROBEK

Nordreisa ble innregistrert i ROBEK 10.03.2004³ etter hjemmel i Kommune-lovens § 60, 1.ledd, bokstav c og d, og da Nordreisa ble innregistrert i 2004 var det på grunn av et gammelt underskudd fra 2002 som ikke var blitt dekket inn. I intervjuene i Nordreisa legges det også vekt på hvordan Nordreisa de senere år har blitt lidende for kommunenes inntektssystem, og at dette har bidratt til at kommunen har blitt værende på listen. Det påstås at statens system for tilskuddsordninger og rammeoverføringer har vært for lave, og det vises til at kommunen har hatt en lav økning i driftsinntekter sammenlignet med andre kommuner i Troms.

”Det er faktisk ingen som har funnet den ordentlige årsaken til hvorfor vi har hatt så liten realøkning i inntekter fra staten i forhold til alle andre kommuner” (Adm.)

Utsagnet til informantene kan vitne om at det finnes en del usikkerhet i forhold til inntektssystemet, og det at *ingen* kan forklare den lave økningen kan sette kommunen i en vanskelig posisjon ved at man ikke kan påpeke en konkret mangel ved for eksempel inntektssystemet. Informantene påpekte også hvordan inntektssystemet ikke tar høyde for arealmessige forskjeller i kommunene og hvordan Nordreisa har blitt lidende for det. Målselv og Porsanger kommune trekkes frem som eksempler på andre kommuner med lignende utfordringer som Nordreisa.

”Ett av momentene er at vi er en stor distriktskommune i areal, og inntektssystemet kompenserer ikke godt nok for avstander, det tror jeg vi er lidende for.” (Adm.)

Også den andre informantene er enig i at rammeoverføringene og fordelingsnøkkelen er hovedårsaken til at kommunen fortsatt er inne på ROBEK.

”Det er hovedårsaken til at vi sliter, det er rett og slett at vi får for lite penger. Dermed er vi fortsatt inne på ROBEK, og blir der sikkert enda lenge.” (Pol.)

Utsagnet tyder på at informantene har den oppfatning av at oppholdet på ROBEK ikke tar slutt med det første, og at så lenge de økonomiske forutsetningene er slik de er i dag vil heller ikke

³ Se brev vedlagt fra Fylkesmannen om innregistrering

kommunens økonomiske situasjon endre seg. Men utsagnet kan også tyde også på at man har ”slått seg til ro” med at kommunen er registrert, og ikke har noe planer om å komme seg ut så fort som mulig.

5.1.3 Organisasjon

I Nordreisa kommer det frem at man har en to-nivåmodell med enhetsledere med budsjettansvar. I intervjuene legger alle informantene vekt på at et godt samarbeid mellom politikere, administrasjon og ansatte er viktig for å kunne drive kommunen fremover og skape en sunn kommuneøkonomi. Informantene forteller at samarbeidsklimaet mellom rådmann og ordfører er veldig godt. Det fortelles at det også at det politiske klimaet vanligvis er godt, men at man de siste årene har vært i gjennom noen tøffe strukturelle endringer som har medført mye støy.

5.2 Budsjettprosessen i kommunen

5.2.1 Utarbeidelse

Budsjettutarbeidelsen i Nordreisa starter hvert år med en budsjettdialog med tillitsvalgte og enhetsledere, som da møter og får lagt frem sine behov og prioriteringer. Videre er det en diskusjon hvor vidt det er reelle behov eller ikke. En av informantene forteller at det tidligere ikke var noen budsjettdialog med enhetene. Da la rådmannen frem sin innstilling uten at enhetene var tatt med i dialogen. Dette ble endret for at enhetene skulle få frem sine prioriteringer og igjen få en begrunnelse og forståelse for hvorfor saker ikke blir tatt med videre i budsjettprosessen. Dette er noe som har bidratt til å øke forståelsen av den økonomiske situasjonen i kommunen, i følge informanten.

Informantene forteller at det vanligvis er lite debatt rundt budsjettene, unntatt da det i 2009-2010 raste en debatt om nedlegging av flere skoler i kommunen som skapte stort engasjement blant innbyggerne i kommunen. I rådmannens budsjettforslag ble det foreslått å flytte ungdomskolene i kommunen til Storslett, men gjennom et benkeforslag ble det foreslått at

man skulle endre hele skolestrukturen, og også flytte flere av barneskolene i kommunen til sentrum, noe som kom ganske overraskende og uventet på mange i følge informantene. Opposisjonen i kommunestyret var sterkt i mot forslaget. 25.mars 2010 ble et alternativbudsjett fra opposisjonen lagt frem, noe informantene mener burde være lagt frem på et mye tidligere tidspunkt. Alternativbudsjettet ble uansett nedstemt og nedleggelse av flere mindre skoler ble vedtatt. I løpet av denne prosessen forekom det bl.a. flere lovlighetskontroller, noe som trenerte det endelige vedtaket i en lengre periode.

Det fortelles også at det i kommunestyret ikke foreligger noe formelt krav om at man skal kunne legge frem et forslag til dekning i budsjettet dersom man er fremmer et forslag eller er i mot. At opposisjonens alternative budsjett ikke ble lagt frem før i mars, mener en informant fra administrasjonen sier noe om hvordan tankegangen har vært blant flere politikere i kommunens kommunestyre. Informanten forteller videre at prosessen rundt skolenedleggelsen viste både ansvarlige og uansvarlige politikere:

”Vi er nøytrale, så lenge det er ansvarlig så er det greit. Men så lenge det er uansvarlig, så kan man ikke synes det er greit. Og da farger det, dessverre, synet litt. Hvis du har en ansvarlig og en uansvarlig side, hva velger du da? Du trenger ikke være enig i det som er der, men på grunn av ansvarligheten så vil den løsningen være den beste.” (Adm.)

”Hadde de kommet med det budsjettforslaget i desember så kunne det hende at noe av det hadde gått i gjennom, men de hadde ikke tenkt de tankene og kanskje ikke fått den forståelsen av den alvorlige økonomiske situasjonen”. (Adm.)

Informanten forteller at man nesten ble nødt til å ”velge side” og mener at det å ikke opptre ansvarlig, henger sammen med at man enten ikke har forstått hvilket ansvar man har eller har forstått alvoret i situasjonen. Informanten etterlyser samtidig større ansvarliggjøring blant politikerne:

”En større ansvarliggjøring hadde helt klart vært et ønske. Reelle forslag som hadde vært på bordet, slik at det var et reelt valg. Vil ikke si at vi ikke har vært i ROBEK på grunn av det, men da måtte man selv ha tenkt, hvordan skal vi finne inndekning for dette?” (Adm.)

Informanten forteller at det kanskje ville ført til enda bedre løsninger for kommunen enn dagens løsning dersom politikerne hadde vist mer ansvar i kommunestyret.

5.2.2 Budsjettdisiplin

En informant fra administrasjonen forteller at det i 2009 var 2 av 20 enheter som hadde overforbruk i forholdet til budsjettet. Hvor mange som hadde overforbruk i 2010 var ikke klart da intervjuet fant sted, men antakeligvis 1 av 20 enheter, anslår informanten. Dette vitner om generelt god budsjettdisiplin ute i enhetene, men informanten forteller at de få enhetene med dårlig budsjettdisiplin til gjengjeld har store overskridelser. Informanten mener at årsaken til dårlig budsjettdisiplin i enkelte av enhetene er sammensatt. Det trenger ikke nødvendigvis være enhetslederens feil, men for eksempel mellomledere, manglende kompetanse, for dårlig oppfølging eller uforutsette behov. Det understreker at man er generelt opptatt av at alle enhetene skal gå i balanse, og skal ha budsjetter som gjør dette mulig. Det fortelles at gjennom ROBEK-nettverket har man fått sammenlignet sine driftskostnader med andre kommuner i samme kommunegruppe og fått påvist budsjettområder hvor man bruker relativt mye penger. Denne analysen har også bidratt til å gi enhetslederne en større forståelse for nødvendige kutt i budsjettene.

Informantene forteller at konsekvensene for budsjettoverskridelser er veldig få. Videre fortelles det at det skal innføres lederavtaler i kommunen i løpet av 2011, hvor det vil komme klart frem hvilke konsekvenser som vil finne sted dersom man ikke oppnår mål, faglig eller økonomisk, og som også vil definere ansvar i større grad.

”I framtiden vil det nok bli enda mer konsekvenser av ikke å følge budsjettene. Nå har det vært i forhold å bli kalt inn til samtale, dialog. Men du har ikke blitt trukket i lønn eller mistet jobben” (Adm.)

Man har heller ikke et klart belønningssystem, bortsett fra at lederne kan ta med seg gode resultater med inn i lønnsforhandlingene:

”Man vurderer vel mer eller mindre bevisst med lønnsforhandlingene, hvem som gjør en god jobb og hvem som ikke gjør en god jobb”. (Adm.)

Utsagnet tyder på at man i kommunen ikke er helt bevisst på hvem eller hva man ønsker å belønne, samtidig som man heller ikke ”straffer” noen dersom noe eller noen ikke holder mål. Ved at man fremover ønsker å konkretisere disse forholdene gjennom lederavtaler, kan det tyde på at kommunen har fått en økt bevissthet om at noe må gjøres i forhold til for eksempel budsjettoverskridelsene. En økt bevisstgjøring av dette i *det siste* kan også tyde på at man *tidligere* ikke har betraktet budsjettoverskridelser som ”dramatisk” for kommuneøkonomien, noe som kan ha sammenheng med den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i per i dag.

5.3 Kommunens erfaringer i forhold til ROBEK

5.3.1 Omdømme

Informantene mener ikke at Nordreisa har fått et svekket omdømme i årene som ROBEK - kommune, snarere tvert i mot. De mener at til tross for dårlig økonomi har det funnet sted en viss utvikling i kommunen, noe som viser seg i befolkningsutviklingen. Informantene mener at satsing på helse og nye skolebygg er en viktig årsak til dette.

”Vi har jo en positiv befolkningsøkning, og det er lenge siden vi har hatt en større enn i fjor, og det viser jo at uavhengig av det her med ROBEK, så har vi en positiv utvikling.” (Pol)

Kommunen får altså en bekreftelse gjennom økt tilflytting på at kommunens omdømme ikke nødvendigvis svekkes ved å være registrert i ROBEK. Informanten fra mener at Nordreisa generelt er en positiv kommune å bo i, og at dette er meningen til folk flest. Informanten fra administrasjonen forteller at satsingen innen spesielt helse har vært bra og mener at så lenge man kan tilby gode tjenester til befolkningen, så overskygges det negative ved ROBEK av dette.

”Jeg tror det heller er verre å få de oppslagene i media at folk ikke får sykehjemsplass, ikke får den hjelpen de trenger eller har krav på. Det er verre oppslag enn det å være på ROBEK-lista. For selve ROBEK i seg selv, synes ikke jeg er så ille.” (Adm.)

Informanten forteller at kommunen ikke har slike oppslag i media, og at fokuset på å tilby gode tjenester til innbyggerne er det viktigste. Det er også viktig å få med seg at informanten ikke betrakter oppslag om kommunen i tilknytning ROBEK som ille, og heller ikke ROBEK i seg selv.

5.3.2 Opplevde nytteeffekter

I løpet av intervjuene får jeg inntrykk av at det i hovedsak er den økonomiske situasjonen, og følgene av det, som står i fokus, og ikke ROBEK i seg selv. Jeg får inntrykk av et ambivalent forhold i kommunen til det å være ROBEK-kommune fra politisk og administrativt hold. Informantene forteller at begrep som ”svarteliste” om ROBEK er lite nyansert og situasjonen ikke er så svartmalt som det ofte fremstilles i media. En av informantene fra politikken påpeker likevel at det å være ROBEK kan være belastende:

”Det har med vår egen selvfølelse å gjøre. Det å være på ROBEK. Det må jeg bare innrømme. Det er ikke positivt. Det kan man i hvert fall ikke si.” (Pol.)

Til tross for dette utsagnet påpeker informanten at han ikke synes det er veldig stigmatiserende å være registrert i ROBEK, da man egentlig ikke skiller ut fra andre kommuner bortsett en tettere dialog med Fylkesmannen. Det understrekes også at man fortsatt har lokal selvråderett av en politiker:

”Jeg føler absolutt at vi er herre i eget hus, selv om vi er på ROBEK-listen.”(Pol.)

Dette utsagnet vitner om at det å være registrert i ROBEK *ikke* oppleves som begrensende på det lokale selvstyret i kommunen, og at man til tross for en ROBEK-tilværelse fortsatt har kontroll.

Begge informantene påpekte at de opplever positive sider ved å være ROBEK-kommune, noe som er interessant, da man kan anta at dette påvirker synet på ROBEK i kommunen. Administrasjonen opplever det som styrkende at Fylkesmannen i enkelte tilfeller bekrefter det som administrasjonen har sagt. Samtidig får man ekstern rådgivning gjennom Fylkesmannen og hans stab.

”Det positive med ROBEK er at du får en tett oppfølging av Fylkesmannen. Og det er en trygghet i seg selv at du blir sett i kortene og får en tilbakemelding på det du gjør. I fjor høst var jo Fylkesmannen her og så på det økonomiske bildet, og støttet en del ting som vi fra administrasjonen hadde prøvd å si, men som nødvendigvis ikke går inn politisk”. (Adm.)

Da kommunene er sammensatte og komplekse organisasjoner, med en like kompleks økonomi, er lett å forstå tryggheten administrasjonen opplever ved Fylkesmannens tilstedeværelse. Dette rådgiveraspektet ved Fylkesmannens rolle trekkes også frem av informanten fra politikken som fordelaktig for kommunen. Ettersom fylkesmannen ser utelukkende på økonomien fra et objektivt ståsted, kan dette bidra til å hjelpe kommunene som trenger ekstra rådgivning på dette feltet. Informantene påpeker at rettleidingen og muligheten til å diskutere problemer med noen utenfor organisasjonen er høyt verdsatt. Ut fra informantenes uttalelser om Fylkesmannens tilstedeværelse virker det til at Fylkesmannen med sin fagkompetanse er godt mottatt i kommunen.

5.3.3 Relasjonen til Fylkesmannen

Forholdet til Fylkesmannen i Troms beskrives som godt. Informantene forteller at Fylkesmannen og hans stab er flinke til å balansere rollene de har overfor kommunen:

”Det er både samarbeid og dialog, men samtidig er de en kontrollinstans ovenfor oss, og de er flinke til å balansere de ulike rollene”. (Adm.)

Informantene forteller også at avgjørelser aldri blir tredd ned over hodet på dem og at Fylkesmannen og kommunen jobber ut fra en felles interesse om at kommunen skal få skikk på økonomien og komme seg ut av ROBEK, og med en felles med forståelse for de utfordringene kommunen står ovenfor. Fylkesmannen i Troms får ros for å gi gode hensiktsforklaringer og argumenter for hvorfor han mener det han gjør, noe som informantene mener er viktig for dialogen. Informantene ser ikke på Fylkesmannens tilstedeværelse som problematisk eller vanskelig.

En informant fra politikken sier:

”Det eneste er at vi har en tettere dialog med Fylkesmannen enn de kommunene som ikke står på ROBEK-listen. Sånn føler jeg det, det er den forskjellen vi har.”(Pol.)

Denne uttalelsen tyder på at informanten mener Nordreisa ikke skiller ut fra kommuner som ikke er på ROBEK, både når det gjelder begrensninger, omdømme etc. Og ettersom informantene ikke beskriver dialogen med Fylkesmannen som problematisk heller, virker det ikke til at kommunene opplever noe ROBEK som noe veldig negativt,

5.3.4 Begrensninger og handlefrihet

Informantene legger vekt på at begrensningene som følger med det å være ROBEK-kommune ikke merkes veldig godt. Begrensningene som ligger der skyldes i hovedsak den anstrengte økonomien, og ikke begrensninger som en direkte konsekvens av ROBEK. En fra administrasjonen sier at det likevel kan finnes motstridende elementer i denne ordningen, da spesielt for politikerne:

”Fylkesmannen ser det jo fra en ren økonomisk side. Og politikerne legger jo vekt på hva som er behovet hos befolkningen, hva befolkningen vil, og der kan det jo bli motstridende.” (Adm.)

Altså påpeker informanten her at det *kan* være motstridende elementer ved ordningen, ved at økonomiske forhold og innbyggernes behov kolliderer, men forteller også at det er svært sjelden Fylkesmannen setter foten ned. Informanten fra politikken forteller at det ikke forekommer når gjelder investeringer innen de lovpålagte oppgavene innen helse, omsorg og skole.

”Kan ikke huske at vi har fått nei på noen av de investeringene vi har sett på som viktig å gjøre i Nordreisa. Så det har ikke vært slik at *det* har hindret vår handlefrihet.” (Pol.)

Med *det* mente informanten ROBEK og Fylkesmannens kontroll.

Altså mener informanten at ROBEK innebærer få inngrep og opprettholdt handlefrihet, det motsatte av hva ROBEK-kommunenes hverdag egentlig skal innebære i henhold til registerets intensjon. Fylkesmannen har likevel satt foten ned på disposisjoner som av informantene betegnes som *mindre viktige*. I følge en av informantene gjelder disposisjoner på budsjettet som ikke blir godkjent av Fylkesmannen i hovedsak kulturtiltak. Digitalisering av kino og ny scenerigg på Storslett samfunnshus blir nevnt som eksempler. En konsekvens av at ønske om ny scenerigg ble avslått er at Hålogaland Teater, regionteateret for Nord-Norge, ikke setter opp forestillinger. En av informantene fra administrasjonen ser at befolkningen på den måten må lide, men at man tar Fylkesmannens avslag til etterretning, uten noen ”surmuling”. Fylkesmannen i Troms får ros for å gi gode hensiktsforklaringer og argumenter for hvorfor han mener det han gjør, noe informantene mener gjør det lettere å forstå avslag.

En av ulempene ved at Fylkesmannen lovlighetskontrollerer budsjettet er tidsperspektivet, forteller en informant. Etter at budsjettet er vedtatt i desember går det noen måneder før kommunen får budsjettet blir godkjent, eventuelt underkjent. Dette gjelder i størst grad investeringsbudsjettet. En informant sier:

”Hvis vi har tenkt at investeringer skal skje om sommeren så blir det veldig kort tidsfrist, hvis det er store anbud som skal gå ut. Så må vi vente til vi har fått godkjent det fra Fylkesmannen før vi kan gå ut på anbud med det. Så det er akkurat den tidsfristen i forhold til investeringene som er litt problematisk.” (Adm.)

Selv om informantene i Nordreisa mener at begrensingene ved selve ROBEK er ikke er veldig dramatiske, bortsett fra tidsdimensjonen, gir de inntrykk av det politiske handlingsrommet i kommunen likevel er begrenset. Dette kommer av at det er få frie disponible midler, da det meste er låst opp i driften og betaling av underskudd. Politikerne har uansett få muligheter til å disponere midler til det ønskelige tiltak da det meste av midler er låst opp i driften. Samtidig binder økte låneopptak en større andel av de disponible midlene opp i renter og avdrag. En av informantene sier om det politiske handlingsrommet:

”Det finnes nesten ikke, fordi man er så ”kjørt” økonomisk.”(Pol.)

En politiker uttrykker at økonomien i Nordreisa har vært begrensende også i årene før man kom inn på ROBEK. Fylkesmannen har i følge informanten trukket frem Nordreisa i flere gode sammenhenger, bl.a. som en av de mest effektive kommunene i Troms ved at de får mest ut av tildelte rammeoverføringer. Informanten mener at kommunen er fornuftig og bruker inntekter på nøktern måte.

5.4 Initiering av tiltak

5.4.1 Omstilling

Nordreisa kommune har vært med i KS' effektiviseringsnettverk for ROBEK-kommuner. Der har det bl.a. vært fokus på å skape en felles virkelighetsforståelse av kommunens økonomiske situasjon, på alle nivåer i organisasjonen.

”Kanskje det aller viktigste er å ha en felles forståelse av den økonomiske situasjonen, det tror jeg er det aller viktigste, og så er det opp til politikerne å velge hvilke tiltak man gjennomfører, men å ha forståelse for at det kritisk og alvorlig, eller vanskelig, det tror jeg er det viktigste”.(Adm.)

Det at informanten forteller at man har bygget opp denne forståelsen kan tyde på at den har vært manglende tidligere. Eventuelt har muligens de ulike fraksjonene i kommunen oppfattet den økonomiske situasjonen ulikt. Noen har kanskje ikke sett hvor kritisk det har vært, mens andre har hatt denne forståelsen. Begge informantene trekker frem at en felles *virkelighetsforståelse* og *realisme* er viktige faktorer for å kunne komme seg ut av listen en gang, og at ROBEK-nettverket har vært til stor hjelp på dette feltet.

I følge en av informantene har det vært en endring i bosetningsmønsteret blant befolkningen i kommunen. Tidligere bodde en mye større andel av kommunens innbyggere i utkanten av kommunen. Det har sakte men sikkert skjedd en tilflytting mot sentrum, noe man i kommunen har ikke har vært bevisst nok på, og dermed ikke har tatt konsekvensene av.

”Tidligere fylte man opp alle omtrent klassene på småskolene. Det er jo det som er kostnadsdriveren i skolen, antall elever per ansatt. Og det er derfor vi har hatt relativt store kostnader per elev i forhold til mange andre kommuner, det er jo det at vi har beholdt småskolene. Det er jo et politisk valg.” (Adm.)

Denne endringen i bosetningsmønsteret har heller ikke vært bevisst hos innbyggerne. Dette kommer av at man ikke har hatt en kontinuerlig kommuneplan, da siste ble utarbeidet i 1991, i følge en informant:

”Det har skjedd mye på de 20 årene som folk ikke har vært bevisst nok på. Det er klart, hvis man skal følge med på tiden, da må man gjøre noe, og spesielt hvis man skal holde seg i økonomisk balanse, så er det å få med de endringene og tydeliggjøre dem og bevisstgjøre dem i befolkningen. Den bevisstgjøringen har ikke vi gjort godt nok.” (Adm.)

Nordreisa kommune har vært i gjennom store strukturendringer. Blant annet medførte skolenedleggelsen mye støy med demonstrasjoner og partiutmeldelser. Informantene er ikke i tvil om endringene har bydd på store utfordringer for politikere og ansatte i kommunen

”Det var nok mange, både ansatte og politikere som håpet at det ikke skulle skje. Og når du mentalt er forberedt på at det ikke skal skje, også skjer det likevel, så blir det en nedtur. Og den endringsberedskapen som er mange plasser, har ikke vært god nok. Vi er ikke vant til å endre så store strukturelle ting på så kort tid.” (Adm.)

Det fortelles at skolesaken også har vært et viktig steg i retning til å forstå hvor mye man egentlig har vært nødt til å redusere utgiftene. En av informantene påpeker at administrasjonens forslag til kutt tidligere har vært litt ”forsiktige”, og at det har vært en svakhet. Effektene av tidligere tiltak vært små og gitt små endringer

”Jeg tror ballen først begynte å rulle når vi la frem et sånt saksfremlegg på *hvordan spare 10, 20 og 30 millioner kroner*. Da først måtte vi begynne å tenke de store tingene som vi virkelig kan spare på.” (Adm.)

En informant forteller at pga den økonomiske situasjonen kommunen er i kan fokuset bli ensidig:

”Vi blir veldig fokusert på økonomi, og tenker kanskje for lite på andre ting som utvikling, og i det hele tatt å utvikle kommunen på en best mulig måte. Og det er faren tror jeg, man blir voldsomt fokusert på økonomi. For selv om vi må tenke økonomi, så må vi og klare å tenke utvikling.” (Pol)

Antakeligvis bidrar også statusen som ROBEEK-kommune til dette forholdsvis ensrettede fokuset på økonomi, som betegnes som relativt sterkt og muligens uheldig for kommunen.

5.4.2 Tiltak

De største tiltakene som blir nevnt i løpet av intervjuene er innføring av eiendomsskatt, skolenedleggelse, reduisering i antall stillinger, reduisering i antall sykehjemsplasser, reduisering i bruk av konsulenter i barnevernet og samordning av tjenester til ressurskrevende brukere. Disse er relativt nye vedtak som de neste årene vil gi en betydelig innsparing i følg informantene. I løpet av intervjuene fikk jeg også inntrykk av at tiltak i forhold til skole og barnevern ikke var fulgt opp i tilstrekkelig grad for å kunne gi den ønskede effekten på økonomien og at man har vært trege med å iverksette de nødvendige prosessene.

Jeg spurte informantene om de synes det er vanskelig å identifisere områder for forbedring, og de ga inntrykk av at de skulle ønske det var enklere. I 2008 var det gjort et forsøk med å kutte prosentvis over alle enhetene.

”Det verste som kan skje, og som har skjedd hos oss i 2008, er man sier at hver enhet skal spare 2 % eller 5 %, det typiske osthøvelprinsippet. All erfaring tilsier at det hjelper ikke. Det eneste du kan redusere på er å redusere antall stillinger. Det er den eneste reelle innsparingen.” (Adm.)

Nordreisa peker på at de har fått god hjelp fra ROBEEK-nettverket til analysere forbedringsområder. I første omgang å finne måter å høyne kommunens inntekter, deretter hvordan man kan kutte kostnader og i tredje omgang sett på måling og økonomistyringen i

kommunen. Informantenes inntrykk av at Nordreisa er en ”institusjonstung” kommune, og har høyt forbruk på enkelte budsjettområder, ble bekreftet i analysene gjort sammen med effektiviseringsnettverket.

”Vi gjennomgår alle områder med lys og lykte, alle områder hvor vi kan spare penger, det er tøffe prosjekter, men det er ikke alltid at tjenestene blir noe dårligere selv om man sparer.” (Pol.)

En utfordring for kommunene er å kutte på kostnadene uten å kutte på tjenestetilbudet, og også forhindre at kvaliteten på tilbudet forringes. I dagens velferdssamfunn, med et høyt skatte- og avgiftsnivå forlanger også befolkningen at dette reflekteres i kommunenes tilbud, forteller en av informantene. I samtalen med representanten fra KS og ROBEK-nettverket uttrykkes det at det er fullt mulig for mange kommuner i registeret å redusere på kostnadene uten å måtte redusere på kvaliteten ved tjenestene innenfor enkelte områder. En informant sier:

”Når vi ble med i ROBEK-nettverket hadde vi en formening om hvor det ble, det var spesielt på ressurskrevende tjenester og barnevern. Der visste vi at vi hadde stort overforbruk. Så fikk vi hjelp av ROBEK-nettverket til å analysere tallene og finne frem til tre fokusområder i løpet av fjoråret, som dem ville at vi skulle se på i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2011. Og der hadde vi såpass mye dialog med det politiske og administrasjonen at alle fikk den felles forståelsen av at *her* bruker vi lang mer enn gjennomsnittet, uten at vi har noe bedre resultat på de sidene.”(Adm.)

Dette utsagnet viser til at man har hatt et overforbruk, i motsetning til hva informantene forteller i begynnelsen av kapittelet. Altså er det ikke bare inntektssystemet som er årsak til at man er i ROBEK, men muligens også ovennevnte merforbruk innen enkelte områder. Samtidig legges det vekt på at ROBEK-nettverket har hjulpet til med å analysere tallene, noe som kan tyde på at man ikke har maktet å gjøre dette selv i like stor grad.

I løpet av intervjuene med informantene var vi innom betydningen av felles mål i kommunen og hvorvidt det er viktig for kommunen. En av informantene forteller at det har hersket ulike syn på hvilken retning kommunen skal gå:

”Målsetningen for hva vi vil med kommunen har vært forskjellig for eksempel fra politisk hold til administrasjonen til dem som leverer tjenester, altså, det har ikke vært ensrettede mål. Og da er det vanskelig å styre i en retning når de tre forskjellige nivåene i organisasjonen har forskjellige mål.” (Adm.)

Det sies videre at perioden med nedskjæringer og omstilling i kommunen har vært en belastende og smertefull prosess, men lærerik i forhold til styringen av kommunen og hvor viktig det er med ensrettede mål for organisasjonen, slik at alle kan dra i samme retning. Det nevnes også at det har vært for lite fokus på å bygge økonomikompetansen i kommunen. Man har dermed ikke vært klar over konsekvenser av avgjørelser, samtidig som man har forskjøvet avgjørelser foran seg i stedet for å la ”valg avlaste fremtidige valg”. En av informantene forteller at det ikke har vært nok fokus på å gi nok opplæring til de som sitter med ansvaret for budsjettene ute i enhetene.

I løpet av intervjuene med informantene ble det spurt om hvorvidt de nødvendige avgjørelsene ble unngått på bekostning av valgoppslutning og frykten for å tape stemmer. En av informantene fra administrasjonen mener at politikerne har vist større grad av ansvarlighet de siste årene. Innføring av full eiendomsskatt på 7 promille i hele kommunen og nedleggelse av skoler blir dratt frem som eksempler:

”Det har blitt vist stor ansvarlighet, spesielt de siste årene. Hvis man tenker på at vi har innført eiendomsskatt i en FrP-kommune, som er helt i mot eiendomsskatt, men på grunn av økonomien så har vi måttet gjort det. Og da går politikerne i mot sitt eget parti-program, som dem igjen har fått mye kjeft for, både lokalt og nasjonalt.” (Adm)

”Å legge ned skoler er aldri en populær sak. Så det er to, store upopulære saker man har gjort på grunn av dårlig økonomi. Og uten ansvarlige politikere så har det aldri skjedd. Og da ville det økonomiske bildet sett enda verre ut.”(Adm.)

Informantene forteller om hvordan regjeringens lovnader om økte midler til kommunene, for eksempel ”flere varme hender” innen helse og omsorg setter press på kommunen, men at overføringene uteblir. Dette skaper forventninger blant befolkningen til politikerne om å bevilge mer penger. Samtidig pålegger staten ansvar på kommunene som de ikke kan overholde pga av mangel på midler. Pensjonsutgiftene nevnes som eksempel.

”Så det er sånn dumt spill synes jeg at, øker pensjonsutgifter så er det kommunene som blir belastet, men staten tar ikke ansvar for det.” (Adm.)

Informantene påpeker at ikke er snakk om å fraskrive seg ansvaret for situasjonen kommunen er i:

”Hvis man skal begynne å fravike det ansvaret man har, da tror jeg man er ute på tynn is. Samtidig så ser jeg jo at på mange områder er Nordreisa en foregangskommune og blir nevnt med gode ord i mange sammenhenger. Vi ble jo trukket frem i fjor som beste næringskommune i Troms, vi er trukket frem i masse sammenhenger som veldig positiv kommune å bo i.” (Pol.)

5.5 Oppsummering

Jeg har ovenfor presentert de viktigste elementene fra intervjuene med informantene i Nordreisa Kommune. Det som fremstår som tydelig etter intervjuene er man har et ganske positivt syn på ROBEK, men at det påvirker selvfølelsen. Kommunen står ovenfor store økonomiske utfordringer kommunen, og det har de siste årene blitt gjennomført store strukturelle tiltak for å forbedre dette. De begrensningene man opplever knytter seg til økonomien og ikke som en konsekvens ROBEK. Forholdet til Fylkesmannens beskrives som godt. Man føler at man er ”herre i eget hus”.

KAPITTEL 6 - EMPIRI: Lyngen Kommune

I dette kapitlet vil jeg å presentere datamaterialet fra intervjuene med informantene i Lyngen kommune. Først vil jeg gi en kort introduksjon til kommunen, for deretter å presentere de viktigste elementene fra hvert tema som ble diskutert.

6.1 Bakgrunnsbeskrivelse

6.1.1 Introduksjon

Kommunen hadde 3086 innbyggere (SSB) per 1.1.2011 og har opplevd nedgang i folketallet de siste tre årene. Administrasjonssenteret ligger på Lyngseidet, og hadde 846 innbyggere per 01.01.2009 (www.ssb.no).

Kommunen er kjent for fjellområdet Lyngsalpene, med Troms største fjell Jiehkkevárri (1833 m.o.h.). Lyngseidet var et privilegert handelssted fra 1789. Solhov, Nord-Norges største trebygning (oppført 1924, tidl. folkehøyskole) ligger på Lyngseidet (www.lyngen.kommune.no).

Lyngen tilhører kommunegruppe 5 som er ”små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter”(www.samstat.wordpress.com). Det opprinnelige budsjettet i 2010 hadde en størrelse på rundt 225 millioner kroner, mens akkumulert underskudd er ca. 5 millioner kr i følge Fylkesmannen⁴

6.1.2 Registreringen i ROBEK

Lyngen har siden 2001 vært inn og ut av ROBEK en rekke ganger. Siste innmelding ble foretatt av Fylkesmannen 05.11.2009⁵, som følge av at vedtatt plan om inndekning av underskudd fra 2006 ikke ble fulgt.

⁴ Brev fra Fylkesmannen vedlagt

⁵ Brev fra Fylkesmannen vedlagt

Informantene i Lyngen er litt delte i synet på de underliggende årsaker til hvorfor kommunen er på ROBEK. En av informantene forteller at man over en lengre periode i budsjettet ikke hatt midler i disposisjonsfond, og at man da har balansert på en knivsegg i økonomisk sammenheng.

”Vi kommer på ROBEK-lista på grunn av at vi bruker mer penger enn det rammetilskuddet tilsier. Og det er klart, økonomisk styring må du ha like mye i en kommune som du har i et privat hjem eller som du har i en privat bedrift. Så der tror jeg politikerne har mye å lære”. (Pol.)

En av informantene uttrykker at de statlige overføringene til kommunene, og uforutsigbarhet i forhold til størrelsen på disse fra år til år er en av årsakene. En av informantene forteller at ettersom Lyngen med sine rundt 3100 innbyggere ganger ligger rett rundt innslagspunktet for småkommunetillegget, kan dette være en uforutsigbar faktor:

”I 2009 kom det et nytt tilskudd for kommunene, noe som heter småkommunetillegg. Og da var vi 8 mennesker for mye til å få 11,2 millioner, som vi ikke fikk. Det er kun den datoen de telte folketallet at vi har vært over 3200 mennesker. En dato på 15 år.” (Pol.)

6.1.3 Organisasjon

Informantene beskriver forholdet mellom politikere, administrasjonen og ansatte som ganske godt. Informantene mener at et godt samarbeidsklima mellom den politiske og den administrative ledelse er særs viktig for å kunne rette opp i kommuneøkonomien og dermed komme seg ut av ROBEK, og at slik samarbeidet er nå er det ikke optimalt.

”Jeg tror nok i mange saker at vi har nokså forskjellige oppfatninger av ting og tang, ja. Det har nok til tider vært litt vanskelig, for å si det sånn. Det er på enkelte saker hvor man har hatt ganske sterke konfrontasjoner. Men stort sett så går det jo greit.” (Adm.)

Informanten gikk ikke inn på hva dette innebærer, men det kommer frem i intervjuene at det har vært stor utskiftning av rådmenn i Lyngen de siste årene. Dette har i følge den en politiker vært en utfordring for samarbeidet, da man på en stund ikke har klart å oppnå konsistent og kontinuerlig samarbeid, noe som har skapt litt uforutsigbarhet. En politiker illustrerer det slik:

”Rådmannen er det viktigste leddet, at det skal fungere. Og du kan si, nå har jeg på tre år opplevd tre forskjellige rådmenn”. (Pol)

Hva som er årsaken til gjennomstrømmingen av rådmenn ble ikke nevnt i intervjuene. En av informantene fra politikken forteller at mangelfull oppfølging av politiske vedtak fra administrasjonens side har vært et problem:

”Og der kan det også være snillisme, kameraderi, og sånne ting, at du ikke er sterk nok til å ta de tøffe samtalene med enhetslederne, når det politiske vedtaket gjort. (Pol.)

6.2 Budsjettprosessen

6.2.1 Budsjetttutarbeidelsen

Budsjettprosessen i Lyngen Kommune starter over sommerferien. I følge informantene sendes det ut budsjettskriv til alle enhetslederne slik at de skal ha mulighet til å komme med innspill til nye driftstiltak og investeringer. Det fortelles også at det er likevel er begrenset til hvor mye man kan ta hensyn til enhetsledernes ønsker:

”Det er jo slik at de innspillene som enhetslederne kommer med blir jo i liten grad tatt hensyn til. Det må vi jo kunne si. Det har jo litt med den økonomiske situasjonen som vi er i da, slik at det blir jo nesten bare helt nødvendige tiltak.” (Adm.)

Også i Lyngen, som i Nordreisa, har det skolenedleggelse vært et tema i budsjettdebattene i 2010, da rådmannen fremmet det i sin innstilling. Dette forslaget møtte stor motstand blant befolkningen og ble ikke vedtatt.

6.2.2 Budsjettdisiplin

Informantene forteller at budsjettdisiplinen i enhetene er jevnt over god, men at det er noen enheter som har store overskridelser. En av informantene fra administrasjonen forteller at årsaken kan være en kombinasjon av manglende forståelse, dårlig oversikt eller at budsjettet er for stramt i utgangspunktet. På enkelte områder kan man forutse budsjettsprekk ved budsjettårets begynnelse fordi budsjettet er så stramt. Informanten illustrerer det slik:

”Er det ikke er rammer nok til å ha en turnus så klarer man ikke å kutte, rett og slett”
(Adm.)

Administrasjonen mener at det hersker en grei konsensus blant de ansatte i kommunen om at den økonomiske situasjonen i kommunen er vanskelig, men det påpekes at det at det kanskje er deler av organisasjonen som kanskje ikke helt forstår det. Informantene forteller at budsjettoverskridelser hittil har fått få konsekvenser, men at den nye rådmannen har signalisert at det vil bli større konsekvenser dersom man ikke klarer å holde budsjettet. En politiker sier:

”Du kan ikke bare la det skure og gå. Og der mener jeg at styringen ikke har vært god nok. Og det er nok også en av grunnene til at vi er på ROBEK.”(Pol)

Disse to utsagnene viser til manglende enighet mellom administrasjonen og politikere i forhold til hva som forårsaker budsjettoverskridelser. Administrasjonen uttrykker at budsjettene vedtatt i kommunestyret er for marginale til å kunne overholdes, mens politikerne ytrer at dårlig oppfølging av vedtak fra administrasjonen side er årsaken til overskridelser. Jeg vil anta at en kombinasjon av disse faktorene, i tillegg til utfordringer ved økonomistyringen bidrar til en innregistrering i ROBEK.

6.2.3 Budsjettrealisme

I intervjuene med informantene spurte jeg om de syntes budsjettene som vedtas er realistiske nok. En av informantene fra administrasjonen forteller at de alltid forsøker å fremlegge faglig funderte og realistiske budsjetter for kommunestyret. Det kommer også frem under intervjuet at det endelige og vedtatte budsjettet for 2011 var ganske forskjellig fra rådmannens innstilling.

”Jeg tror nok det at det budsjettet som rådmannen la frem var mer realistisk enn det som faktisk ble vedtatt. Det ble lagt inn ganske tydelige besparelser pga at man ikke ville innføre eiendomsskatt, og at man ikke ville legge ned skoler, blant annet, og da måtte man finne inndekning for ganske mange millioner på andre områder. Man må kunne stille spørsmål ved realismen i det.” (Adm.)

En av informantenes utsagn illustrerer at enkelte vedtak i kommunestyret er forhånds dømt til ikke å bli godkjent av Fylkesmannen:

”Når kommunen leverte budsjettet, så visste jeg hva vi ikke fikk. Men det er klart, det ble et flertallsvedtak i budsjettet og det er ønsket fra politikerne hva vi skal ha av tiltak. Men med den planen som vi hadde så visste jeg at det ikke gikk. (Pol.)

Det er usikkert om hvor mange av politikerne i kommunestyret som har den samme forståelsen for hva som vil bli godkjent og ikke. Det er mulig at politikerne ”tar et lodd” og håper på det beste, altså godkjenning fra Fylkesmannen. Mao kan politikerne være klare over sjansen for Fylkesmannens avslag, men håper på godkjenning likevel. Eventuelt har ikke politikerne forståelse for omfanget av de økonomiske utfordringene kommunen står ovenfor.

I løpet av intervjuene spurte jeg derfor om hvorvidt den politisk-administrative ledelse opptrer ansvarlige i forhold til økonomiske situasjonen i kommunen. Begge informantene (politiker og administrasjon) uttrykker at de skulle gjerne sett mer ansvarlige politikere. En av informantene fra administrasjonen uttrykker at politikerne heller presser i gjennom sine kjernesaker enn å ta nødvendige avgjørelser for å kunne forbedre den økonomiske situasjonen i kommunen på lengre sikt:

”Politikerne kan jo vedta akkurat det de ønsker. Vi føler ofte at det som fremmes ikke er godt nok begrunnet eller faglig fundert, med hensyn til realisme og økonomiske virkninger. Ofte bare for å få en saldering eller en balanse, og bare for å få igjennom sine kjernesaker, vedtar dem egentlig kanskje bare noen rammekutt, også blir det opp til rådmannen faktisk å finne dekning for det.” (Adm.)

Dette kan vitne om politisk ansvarsfraskrivelse, men det kan også handle om overfor hvem kommunepolitikerne føler ansvarsplikt, partiets politikk, innbyggere eller enheter. Informanten forteller også at rammekuttene skaper store utfordringer for enhetene, da det er disse som oftest må ta støytten.

”Det har vi jo for eksempel innenfor omsorg, nå for 2011, at de faktisk ikke klarer å kutte det politikerne har vedtatt. Det er helt urealistisk.” (Adm.)

En av informantene forteller at politikerne som vil bli valgt inn i kommunestyret ved kommunevalget til høsten vil ha et tilbud om et kurs i kommuneøkonomi. Slik at de vil få bedre forutsetninger for å forstå virkningene vedtak får for kommunens økonomi på lengre sikt. I hvilken grad dette vil få virkninger for den praktiske politikken og kommunens økonomi, er informantene usikre på. Men informantene er enig i at en større ansvarlighet blant politikerne er helt klart en fordel. En politiker sier om en holdning man har kunnet observere i kommunestyret:

”*Det må vel gå, sier de. Kommunene kan ikke gå konkurs. Men du minsker jo din egen politiske handlefrihet. Du må være tøff når du kommer på en sånn liste, for å få økonomien i balanse. Man må tenke langsiktig. Når du investerer må du også kunne betale*” (Pol)

Denne uttalelsen kan beskrive hvordan enkelte av kommunens beslutningstakere i kommunestyret, forholder seg til økonomisk risiko i kommunen. En slik holdning vitner om kortsiktighet og dersom beslutninger fattes på dette grunnlaget vil det kunne virke suboptimalt for kommunen på lengre sikt.

6.3 Kommunens erfaringer tilknyttet ROBEK

6.3.1 Omdømme

Jeg spurte informantene hvilke negative sider som finnes ved å være ROBEK. En av informantene mente at den vanlige i gata kunne få inntrykk av kommunen er ”vanstyrt”, på grunn av medias vinkling med bruk av ”svarteliste”, og selv om informanten mente at ROBEK i seg selv ikke er så negativt, vil jo inntrykk om vanstyre kunne så tvil og svekke innbyggernes tillit til kommunen. Begge informantene virker til å ha den oppfatning om at status som ROBEK kommune svekker kommunens omdømme:

”Ja, det er jo helst den siden, at man taper litt omdømme ved å være ”svartelistet” eller ”verstinglistet”. Det er jo litt negativt ladet, så eg tror ikke det er noe positivt for kommunens omdømme, det tror jeg ikke.” (Adm.)

6.3.2 Opplevde nytteeffekter

En politiker forteller at flere vedtak som fattes i kommunen i stor grad er basert på hva som vil lønne seg ved neste kommunevalg, og at det tas lite ansvar for hvilke konsekvenser det får for kommunen på sikt. I den sammenheng betegnes Fylkesmannens lovlighetskontroll som en klar fordel, da han kan stanse populistiske vedtak som vil virke ødeleggende for kommunen på lengre sikt.

”Det som er det fine. Når du er ROBEK-kommune, så er du overstyrt av Fylkesmannen, han skal ha det inn til godkjenning. (Pol.)

Da ROBEKs intensjon er å innskrenke politisk og økonomisk handlefrihet i kommunen er det interessant at en politiker uttrykker nettopp denne kontrollen ved ROBEK som en fordel. Også administrasjonen uttrykker at det finnes positive sider ved å være på ROBEK, blant annet det å bli ansvarliggjort:

”Ja, det ser vi jo faktisk som greit på mange mater, vi føler jo at da blir vi ansvarliggjort, da får vi liksom ikke bare kjøre i gang med nye låneopptak for eksempel.”(Adm.)

Denne positive ansvarliggjøringen som beskrives ser ut anta bidrar til at kommunene har et nokså positivt syn på ROBEK som styringsverktøy. I andre sammenhenger kan man velge og ”skyldte på” Fylkesmannen, og oppgi Fylkesmannens avslag som årsak til at innbyggernes ønsker ikke blir prioritert.

”Du kan si det at, hvis det er tiltak som ikke blir gjennomført på grunn av økonomi og vi er på ROBEK, så er det mye bedre at det er Fylkesmannen som sier nei enn at vi som politikere skal si det. Det er bare en fordel. Det er klart, da er det Fylkesmannen som er den der ”trollete karen”, og ikke vi.” (Pol.)

Slik kan politikerne oppleve nytteeffekt ved Fylkesmannens lovlighetskontroller.

6.3.3 Relasjonen til Fylkesmannen

Forholdet til Fylkesmannen beskrives som veldig godt. Informantene forteller at de har en god dialog, hvor Fylkesmannen forklarer hvorfor de ulike punktene i budsjettet blir underkjent. En av informantene påpeker at arbeidet som gjøres er ut fra felles interesser, og er uansett ansvarlig og faglig begrunnet, og er det uavhengig av Fylkesmannens tilstedeværelse. En av informantene forteller at Fylkesmannen og hans stab fungerer godt som veiledere, og til dels samarbeidspartnere, for administrasjonen, og at de er flinke til å balansere rollene som veileder og kontrollør. En av informantene påpeker at man de siste årene har merket Fylkesmannens tilstedeværelse som kontrollør og overvåker i større grad enn tidligere, men ser det ikke som problematisk.

6.3.4 Inngrep fra Fylkesmannen

Selv om mange faktorer ved ROBEK betegnes som nokså positive forteller informantene at man merker Fylkesmannens kontrollrolle, kanskje mer enn før. Spesielt når det gjelder investeringsbudsjettet. Blant annet var det enkelte låneopptak til nye investeringer som ble avslått, for eksempel bygging av kai i Nord-Lenangen ⁶. Dette var politiske prioriteringer som Fylkesmannen avsto, men som den politiske ledelsen i kommunen anså som viktige for kommunen:

”På budsjettet for 2011 fikk vi stopp på tre av investeringene vi hadde, som var ønskelig i budsjettet. Så de er tatt bort. Jeg synes jo at de er veldig viktige, for det er faktisk til næringsutvikling.” (Pol)

En av informantene forteller at i Lyngen kommune oppleves den politiske handlefriheten som begrenset. Investeringer som gjelder de lovpålagte oppgavene oppfattes ikke som problematisk, men det er spesielt utvikling utenfor de lovpålagte oppgavene man merker tilstedeværelsen.

”Du ser nå også, som investeringer innenfor skole, helse, barnehage og sånt, så er det ikke problem, om du er ROBEK-kommune, og har planer. Men det er alt av lån utenom de tiltakene. Det stopper jo den frie handlingen, og da særlig med næringsutvikling.” (Pol.)

6.4 Initierende tiltak

6.4.1 Tiltak

For å øke kommunens inntekter innførte Lyngen kommune eiendomsskatt på fire promille på alle eiendommer i 2007, som gir rundt fem millioner i årlige inntekter, i følge en informant. Eiendomsskatten ble i kommunestyret vedtatt økt til 6 promille i 2011, noe som senere ble

⁶Møtereferat , Lyngen kommunestyre, (22.03.2011).

omgjort, og det ble bestemt at man skulle holde promillen på 4 promille resten av økonomiplanperioden.

Jeg spurte informantene om de synes det er vanskelig å identifisere områder for forbedring. En av informantene påpeker at dersom politikerne ønsket det, kunne kommunen kutte mye i skole og øke inntektene ved å øke eiendomsskatten.

”Vi har jo tre skoler her i Indre Lyngen, og dem foreslo jo vi å slå sammen til en. Da kunne vi spart anslagsvis rundt fire millioner, men politikerne ønsket ikke å gjøre det, og da måtte vi finne dekning andre steder. Og når de ikke ønsket å øke eiendomsskatten heller, blir det ekstra vanskelig.” (Adm)

Det ser ut til at man har ganske klare muligheter til å oppnå høyere inntekter og redusere kostnader i kommunen, men at man på politisk grunnlag ikke har valgt å benytte seg av disse.

6.4.2 Styringsgrep

Informantene forteller at man styrer kommunen på en knivsegg. En annen faktor er at man bare har hatt halvårlige rapporteringer. Slik har politikerne og administrasjonen hatt få muligheter til å gjøre endringer på riktig grunnlag. Samtidig forteller en av informantene at enhetslederne har rapporteringsansvar dersom det forekommer avvik.

”Men samtidig har enhetslederne også ansvaret, og har hatt det i mange år, at når det er avvik så skal de rapportere det, utenom de faste rapporteringene. Men å si at ”sånn skal det være”, men vi har kanskje opplevd at det blir ikke tatt initiativ likevel.”
(Adm.)

Utsagnet vitner om at man kanskje ikke har tatt avvik veldig seriøst i enhetene, selv om informantene forteller at uforutsette behov og avvik i enhetene fort kan gi store konsekvenser ettersom kommunen ikke har midler i disposisjonsfond, og dermed ikke muligheter til å dekke det inn.

”For eksempel innen omsorg er det kjempevanskelig å styre, plutselig så får du økte behov og da må du bare sette inn folk, og når du da ikke har reserver du kan ta noen plasser i fra så er det et problem.” (Adm.)

Utsagnet tyder på at styring av enkelte enheter er vanskelig, men at man nå skal starte med hyppigere rapporteringer, noe som forhåpentligvis vil gjøre styring lettere. Informantene forteller at det også er lagt til rette for et belønningssystem for enhetene i kommunen, men at dette ikke er tatt i bruk.

”Vi har et reglement egentlig, som tilsier at man skulle kunne ha det, både hvis du overskrider det og hvis du har til gode da, skal du få slite neste år eller du skal få nyte godt. Men det er på en måte et sovende reglement. Det reglementet har vi ikke benyttet, for å si det sånn.” (Adm.)

I likhet med i Nordreisa har man ikke benyttet seg av noen form for insentivsystemer. Man har heller ikke fått ”sanksjon” dersom man ikke har holdt økonomiske mål.

6.5 Oppsummering

Lyngen ser flere fordeler ved å være registrert i ROBEK, ved at man blir ansvarliggjort, og at man får dempet investeringsviljen, samtidig mener informantene at status som ROBEK-kommune kan svekke kommunens omdømme. Informantene i Lyngen forteller at begrensningene ved ROBEK merkes særlig når det gjelder næringsutvikling, men at begrensningene ved den politiske handlefriheten i størst grad kommer av den økonomiske situasjonen. Informantene forteller også at man i kommunestyret kanskje ikke helt forstår hvilken økonomisk situasjon kommunen er i, noe som reflekteres i urealistiske budsjetter.

6.6 Sammenligning av kommunene

Begge kommunene har et nokså positivt syn på ROBEK, og beskriver flere fordeler ved registeret, som ansvarliggjøring og veiledning.

Lyngen viser også til at man ROBEK bidrar til å dempe investeringsviljen og kan brukes som unnskyldning. Likevel virker det til at Lyngen har et mer problematisk forhold til ROBEK og Fylkesmannens kontroll enn det Nordreisa har, noe som kommer av at tiltak som betegnes som viktige blir underkjent i Lyngen, mens bare ”mindre” viktige tiltak blir underkjent i Nordreisa. Dette avhenger selvfølgelig av hva kommunene betegner som viktig. I tillegg har man vektlagt betydningen av økonomiske tiltak og grep forskjellig, noe man muligens må se i sammenheng med kommunens økonomiske utfordringer.

I neste kapittel skal jeg analysere det presentere datamaterialet.

KAPITTEL 7 – ANALYSE

I dette kapittelet skal jeg foreta en analyse av innsamlet datamateriale sett i lys av teori.

7.1 ROBEK i lys av prinsipal – agent -teori

7.1.1 Kommune-stat-relasjon

I velfungerende demokratiske stater kan man definere staten, med regjeringen (folkets representant), som overordnet prinsipal i offentlig sektor. I samsvar med PA-teorien eksisterer det en kontrakt og et avhengighetsforhold mellom stat og kommune, da kommunenes oppgaver på vegne av staten er å være tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og opprettholdere av demokratiske arenaer. Statens oppgave er å legge til rette for dette. Avhengighetsforholdet mellom stat og kommune gjør seg også gjeldene ettersom staten står for store deler av finansieringen gjennom overføringer og tilskudd. Gjennom kommuneloven blir kommuner som ikke har tilfredsstillende økonomisk styring registrert i ROBEK, og blir som nevnt underlagt Fylkesmannens kontroll. Ettersom staten ikke har mulighet til å detaljstyre kommunene, er ROBEK sådan et viktig politisk virkemiddel og styringssignal overfor kommunene. Da endringen i kommuneloven fant sted i 2001 fremsto det tydelig at staten ønsket en sterkere kontroll av de kommunene man *ikke* kunne ”stole på”, og rette styringskostnadene inn mot disse. ROBEK ble sådan en legitim grunn til å gripe inn der man anså det som nødvendig. Fylkesmannen, i likhet med kommunene, opptrer som agent for staten, dog ikke som en ny prinsipal overfor kommunene, da han ikke er bestiller overfor dem.

Opprettelsen av ROBEK hadde til hensikt å være både disiplinerende, oppdraende og stimulerende. Signalet staten, gjennom ROBEK, sender ut til kommunene er ”hold orden på økonomien, ellers mister dere handlefriheten”. Delegering av makt og beslutningsmyndighet er noe staten er villig til, og er nødt til, for å oppnå sine mål. Et viktig aspekt blir da er hvor sterkt ROBEK virker som styringsmekanisme overfor kommunene, og hvorvidt ROBEK bidrar til å redusere asymmetrisk informasjon og ulik risikoholdning hos partene.

7.1.2 ROBEK som verktøy til å redusere grad av asymmetrisk informasjon

Staten har i utgangspunktet små muligheter til å kontrollere kommunenes ressursbruk. Det begrenser seg til data som innrapporteres fra kommunene i ettertid. Man forutsetter at disse er troverdige da det foretas revisjon. Derimot vil kommunene i ROBEK, gjennom Fylkesmannen, oppleve økt kontroll fra statens side, da Fylkesmannen opptrer som kontrollinstans på vegne av staten overfor ROBEK-kommunene. Det er rimelig å anta, i henhold til PA-teorien, at kommunene vil motsette seg for store inngrep og kontroll fra staten. Fylkesmannens sterkeste virkemiddel for å redusere grad av asymmetrisk informasjon er bruk av budsjettkontroll. Likevel kan Fylkesmannen aldri å oppnå perfekt informasjon, da Fylkesmannens utfordring i forhold til budsjettene ligger i at kommunene *alltid* vil vite mer om budsjettet på detaljert nivå. Dette vil også gjelde i forhold til grad av realisme og urealisme i budsjettene.

Et PA-problem vil oppstå i det øyeblikk Fylkesmannen underkjenner disposisjoner kommunene betegner som viktige, altså tiltak som fra kommunenes ståsted trenger å bli prioritert. Man kan anta at kommunene i samsvar med PA-teori er opportunistiske og dermed forsøker og styrke sin forhandlingsevne ovenfor Fylkesmannen for å oppnå sine ønsker.

Da Fylkesmannen arbeider under et knapphetsproblem i forhold til tilgjengelige ressurser, og spesielt tid, kan man anta at jo flere ROBEK-kommuner Fylkesmannen er forpliktet til å kontrollere, desto mindre tid og ressurser vil han bruke å sette seg inn i hvert enkelt budsjett for hver enkelt kommune. Desto mer informasjon kommunene sitter på, og desto mindre Fylkesmannen har, jo mer må Fylkesmannen stole på kommunene. Dermed vil kommunenes forhandlingsmakt kunne øke.

7.1.3 ROBEK som virkemiddel for å oppnå lik risikoholdning og målstruktur

Man kan i henhold til PA-teorien anta at stat og kommune har ulik risikoholdning. Det at kommunene ikke kan gå konkurs kan medføre et PA-problem. Kommunene kan ta opp lån og inngå investeringer som vil ramme kommunen på lengre sikt. En av informantene i Lyngen forteller om at det vedtas urealistiske budsjetter ettersom kommunene *uansett* ikke kan gå

konkurs. Det samme gjelder blant enhetene hvor man, til tross for den økonomiske situasjonen, overskrider budsjettet. Ved at ROBEK i utgangspunktet søker å innskrenke handlefriheten i de kommunene som handler samfunnsøkonomisk suboptimalt, og Fylkesmannens budsjettkontroll reduserer muligheten for urealisme i budsjettene, vil ROBEK sådan være et virkemiddel for eliminere forskjellen i risikoholdning kommunen har sammenlignet med staten.

Samtidig må man ta høyde for at dersom insentivene ikke er sterke nok til at beslutningstakerne i kommunene vil unngå risiko, eller konsekvensene av dårlige beslutninger ikke oppfattes som dramatiske nok, vil man heller ikke klare å unngå dette.

Politikerne ønsker å utvikle kommunen i forhold til innbyggerens ønsker, men dersom staten mener kommunens mål ikke korrelerer med statens mål og ambisjoner, altså målfunksjon, kan dette skape motstridende faktorer. Samtidig ligger det i prinsipalens rett å instruere agenten i henhold til kontrakten. Det at ROBEK skal virke disiplinerende, og kan føre til innskrenkelse av selvråderett kan føre til at kommunene unngår å ta unødvendig risiko for å unngå å havne i registeret og derfor handler i henhold til prinsipalens, altså statens, ønske. Ved hjelp av ROBEK kan kommunene blir sådan tvunget til å forholde seg lojale overfor sittende regjerings økonomiske rammebetingelser, kontra lojaliteten til og behovet hos kommunens innbyggere.

7.1.4 ROBEK som styringsverktøy

ROBEK er i samsvar med PA-teorien tilpasset i forhold til hva man ønsker å stimulere og regulere, nemlig god økonomistyring og kommunenes ressursbruk. Likevel viser den svakheter ved at insentivene for kommunene til å komme seg ut av registeret ikke fremgår som sterke nok. Informantene påpeker at begrensningene man opplever i kommunen er en konsekvens av den dårlige økonomien, og ikke ROBEK i seg selv.

Det at begge kommunene, og spesielt Nordreisa, oppfatter ordningen som nokså ”uproblematisk” kan tyde på at ROBEK som politisk virkemiddel og styringsverktøy ikke er like disiplinerende som det opprinnelig var ment. Det er noen sentrale elementer ved informantenes utsagn som kan forklare hvorfor kommunene ikke ser på det å være registrert i ROBEK som veldig dramatisk. Det første er at flere av informantene i begge kommunene

uttrykte klare fordeler ved Fylkesmannens ”drahjelp” i form av rådgivning på den administrative siden og en positiv ansvarliggjøring av kommunenes handlinger. I Lyngen ble det også nevnt at politikerne kunne bruke Fylkesmannens lovlighetskontroll av budsjettene som ”unnskyldning” for sine prioriteringer eller nedprioriteringer overfor befolkningen, samt at Fylkesmannens funksjon som brems på investeringsviljen i hovedsak var positiv for kommunens økonomi. Dermed kan det hende at man ikke betrakter fordelene ved å *komme ut* av ROBEK som store nok kontra prisen de må betale for å komme seg ut.

Da mange norske kommuner som ikke er på ROBEK også opplever vanskeligheter med å få inntektene til å strekke til og en sådan begrensende økonomi, er det muligens oppstått en holdning ute i kommunene om at det lokale selvstyre vil øke minimalt dersom man kommer seg ut av ROBEK. Dermed oppstår det en likegyldighet til å komme seg ut av registeret og ovenfor ROBEK generelt.

Det sterkeste insentivet for kommunene er beslutningsmyndighet og selvråderett. Dvs. at staten må være villig til å desentralisere makt for å optimalisere kommunenes utøvelse av sine oppgaver. Dette er det sterkeste styringssignalet staten besitter ovenfor kommunene, og en sterk motivasjonsfaktor for at kommunene skal drifte kommunene i samsvar med statens mål. Man kan argumentere for at økte overføringer er den sterkeste motivasjonsfaktor, men denne er igjen verdiløs uten myndighet til å forvalte overføringene som ønskelig. Selv om politikerne uttrykker at de er ”herre i eget hus”, står det klart at den politiske handlefriheten er sterkt begrenset.

7.2 Kommunenes ansvarsplikt

Ansvarliggjøring handler om å stå til ansvar for resultatet av handlinger. Kommunene er som nevnt statens agent, og selv om kommunen er forpliktet ovenfor staten, vil beslutningstakerne i kommunene kunne føle at de også må stå til ansvar ovenfor andre enn bare staten. Dermed vil beslutningene i kommunale myndigheter avhenge av hva og hvem beslutningstakerne føler at de står til ansvar for. Som politiker vil man kunne føle en ansvarsplikt både i henhold til partiprogram (politisk ansvarsplikt), innbyggerne og lokalsamfunnet (samfunnsmessig ansvarsplikt), overordnet organ, altså fylkesmann og stat (resultatorientert/hierarkisk ansvarsplikt) og ovenfor seg selv og hva man selv betrakter som etisk riktig (personlig

ansvarsplikt). Samtidig kan også administrasjonen føle en profesjonell ansvarsplikt i forhold til at arbeidet som gjøres skal være faglig fundert.

Informantene i Lyngen uttrykker at det er en viss urealisme i budsjettene. Umiddelbart får man inntrykk av at beslutningstakerne i kommunene dermed ikke har fått en forståelse av det kritiske i den økonomiske situasjonen, sammenlignet med for eksempel Nordreisa. Også omgjøring av vedtak om eiendomsskatt og skolenedleggelse forsterker dette inntrykket om at man i gir etter for press fra for eksempel innbyggere. I Nordreisa har man derimot gjennomført store strukturelle grep med hensyn til det økonomiske i kommunen. Man må selvfølgelig se sammenhengen mellom størrelse på underskudd og grad av tiltak og det faktum at kommunene har ulike økonomiske og strukturelle utfordringer. Til tross for dette ser man et relativt sterkt fokus på økonomi i Nordreisa versus Lyngen.

For at kommunene skal gjenvinne sin handlefrihet må de komme seg ut av ROBEK, men til hvilken pris? En strukturendring som skolenedleggelse er helt klart et politisk valg, men tatt pga økonomiske hensyn. En kan derfor påstå at kommunepolitikerne i Nordreisa har vist en form for ansvarlighet. Men overfor hvem har kommunene ansvarsplikt i en slik situasjon? Ovenfor staten som finansiell bidragsyter, ovenfor befolkningen, ovenfor eget partiprogram eller personlig overbevisning? Det blir vanskelig å påstå at avgjørelser tatt av økonomiske hensyn uten videre er det beste for alle involverte parter, spesielt med tanke på at vedtaket om skolenedleggelse møtte stor motstand.

ROBEK medfører utfordringer for beslutningstakerne i ROBEK-kommunene. Alle tiltak medfører en overveiing mellom hvilke behov og ønsker man skal prioritere, og hvem og hva man skal stilles til ansvar for. Skal man opprettholde tjenestetilbud, valgløfter og være lojale ovenfor befolkningen og dermed overse et voksende underskudd, eller forsøke å gjenvinne handlefriheten ved å redusere i tjenestetilbud og stillinger og dermed risikere å tape både ansikt og stemmer ved neste kommunevalg?

Det er en balansegang mellom å gjøre det som smerter minst, men samtidig ha stor nok effekt til å utgjøre en forskjell for økonomien. Lyngen har gjennom sine prioriteringer, eller nedprioriteringer, vist at de har følt ansvarsplikt ovenfor innbyggere, partiprogram eller egen overbevisning, eller en kombinasjon av disse, i større grad enn man har følt ansvarsplikt ovenfor stat og fylkesmannen.

Nordreisas prioriteringer vitner om en større ansvarspått ovenfor økonomiske resultater og hierarki (stat, fylkesmann og ROBEK), enn for politisk og samfunnsmessig ansvarspått, da de i stor grad har veket fra partiprogram ved å innføre full eiendomsskatt og lagt ned skoler tiltross for stor motstand fra innbyggerne. Det er rimelig å anta at kommunepolitikere foretar visse etiske ansvarlighetsbetraktninger tilknyttet dette med kutt. For selv om slike vedtak er upopulære, gagnar det tydeligvis ikke egen popularitet, og man kan derfor anta at slik beslutning også blir tatt på grunnlag av egen overbevisning om hva som er det ”rette” å gjøre (personlig ansvarspått).

Nordreisa opplever det heller ikke slik at Fylkesmannen underkjenner punkter på budsjettet de beskriver som *viktige*, årsaken til dette kan være at Nordreisa i større grad har ”akseptert” Fylkesmannens tilstedeværelse, og dermed også aksepterer å stilles ansvarlig for sine handlinger fra øvre organer. Det blir likevel vanskelig å påstå at kommunen automatisk føler en større ansvarspått ovenfor staten enn andre, da ROBEK som statlig virkemiddel vil påvirke beslutninger. Dette er litt annerledes i Lyngen, da underkjente disposisjoner i større grad betegnes som *viktige*. I motsetning til Nordreisa er muligens Lyngens aksept av Fylkesmannens tilstedeværelse mindre, og man føler nødvendigvis ikke den samme ansvarspåkten som Nordreisa, i forhold til øvre organer. Man har muligens heller ikke latt seg påvirke i like stor grad av ROBEK som virkemiddel, noe som kan ha sammenheng med at man har klart å komme seg ut av registeret før og dermed har stor tro på at man vil klare det igjen.

7.3 Umyndiggjøring av kommunene

”Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og hensynet til det kommunale selvstyret. Dette innebærer at kommunene og fylkeskommunene må få rom til å prioritere tjenester lokalt i tråd med lokale forhold”. (Statsbudsjettet, 2011)

Kommunene har ansvaret for å tilby tjenester til innbyggerne og det aller meste av kommunenes inntekter kommer fra staten i form av overføringer og tilskudd. Men kommunene står for det aller meste av verdiskapingen og dersom delegerte oppgaver og

aktivitet ikke samsvarer med overføringene til kommunen oppstår det et misforhold som vil resultere i et regnskapsmessig underskudd, og eventuelt registrering i ROBEK.

Kommunesektoren har behov for å bli kontrollert og stimulert til å etterstrebe god økonomistyring, i likhet med privat sektor. Det at ROBEK demper investeringsiveren betegnes som noe positivt av kommunene, da de nesten betrakter ROBEK og Fylkesmannens kontroll som en sikkerhetsventil mot seg selv. For kommunene som allerede sliter med store, voksende underskudd vil derimot økonomistyring bli synonymt med kutt og nedbemanninger. Gjennomføring av store strukturendringer og kutt vil ikke gjøre seg gjeldende umiddelbart, men dersom kommunene opplever at tiltak ikke nytter, vil man mest sannsynlig oppleve maktesløshet ovenfor egen situasjon. Lyngen kommune beskriver også uforutsigbarheten i statsbudsjettet som problematisk. Informanten forteller at det er vanskelig å drive langsiktig politikk, men at man er ”henfallen til den daglige drifta og forvalte det som kommer”.

Nordreisa har fått merke begrensningene ved ROBEK på kultursiden og Lyngen på næringsiden. Avgjørelsen om *ikke* å bygge kai i Nord-Lenangen og *ikke* innføring av digital kino er ikke lenger kommunale beslutninger, men avgjort i et statlig, administrativt organ. Dette kan oppfattes som en utvisking av ansvarsgrensene mellom stat og kommune, hvor kommunene har gått fra å være autonome organer til rene operative enheter i regi av Fylkesmann.

Informantene i Nordreisa forteller at regjeringens lovnader om økte midler til kommunene, for eksempel ”flere varme hender” innen helse og omsorg, uteblir. Dette skaper press på politikerne overfor befolkningen til å bevilge mer penger. Samtidig pålegger staten ansvar på kommunene som de ikke kan overholde med tilgjengelige midler. På sikt vil et misforhold mellom tiltak og resultat vil kunne virke demotiverende, og eventuelt gi en følelse av likegyldighet ovenfor situasjonen, noe som fra statens side ikke var hensikten med ROBEK, da det skulle stimulere til god økonomistyring.

Man kan i den sammenheng diskutere hvorvidt det er legitimt av staten å bruke et register som politisk virkemiddel, til å innskrenke kommunepolitikernes demokratisk tilegnede beslutningsmyndighet. Man kan påstå at ROBEK er et demokratisk problem, dersom man som kommunestyre på demokratisk vis har tilegnet seg beslutningsmyndighet, for så å få beslutninger og vedtak underkjent fra en statlig, administrativ instans. For omfattende kontroll

vil kunne føre til ansvarspulverisering. Et annet aspekt ved ROBEEK og Fylkesmannens kontroll er at så lenge budsjettet blir godkjent vil det i ettertid ikke stilles spørsmål ved dets realisme eller legitimitet. Hvis godkjennelsen så fører til uheldige økonomiske konsekvenser for kommunen, hvem har da ansvaret for dette? Antakeligvis kommunen, da ROBEEK ikke fører til endring eller overføring av ansvar. Kommunene forteller at Fylkesmannen sjelden setter foten ned når det gjelder lån innen helse, skole og omsorg. Likevel er disse lovpålagte oppgavene like medskyldige i å binde opp større og større andeler av kommunens inntekter i renter og avdrag.

7.4 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet analysert empirisk data i lys av den teoretiske rammen. I dette kapitlet har jeg analysert hvordan staten kan bruke ROBEEK til å styre kommunens risikoholdning og målstruktur, samt redusere grad av asymmetrisk informasjon og forsøkt å redegjøre for styrker og svakheter ved ROBEEK som styringsverktøy. Jeg har også sett og analysert ulike tiltak i casekommunene i lys av Sinclairs ansvarsplikter og illustrert hvordan ROBEEK kan brukes til å umyndiggjøre kommunene.

KAPITTEL 8 – Avslutning

8.1 Tema og problemstilling

Jeg har i denne oppgaven undersøkt hvordan politikere og sentraladministrasjon i to kommuner i Troms; Lyngen og Nordreisa, forholder seg til det å være registrert i ROBEK. Jeg har undersøkt hvordan de oppfatter det å være ROBEK-kommune, med den reduksjonen av det lokale selvstyre det innebærer. Jeg har også undersøkt hvilke tiltak kommunene har i gang satt for å komme seg ut av registeret, og gjennom å undersøke disse temaene håper jeg på å få en forståelse for hvorvidt ROBEK i dag fungerer slik intensjonen var ved opprettelsen. Oppgavens problemstilling var som følger:

”Hvordan forholder kommuner seg til det å være registrert i ROBEK?”

8.2 Hovedfunn

Casekommunene har et nokså likt syn på ROBEK og ser flere fordeler ved å være ROBEK kommune. De viktigste funnene i denne studien er at kommunene ikke opplever det å være ROBEK-kommune som kritisk eller dramatisk. Informantene forteller at kommunene, gjennom ROBEK, opplever å bli ansvarliggjort på en positiv måte. Å bli ”sett i kortene” oppleves som en trygghet, spesielt for administrasjonen. Begge kommunene forteller at de betrakter veiledningen fra Fylkesmannen i Troms som verdifull, og det å ha tilgang til Fylkesmannen som ekstern diskusjonspartner er en klar fordel. Kommunene uttrykker at de økonomiske begrensningene de opplever ikke er direkte knyttet til ROBEK, men er en konsekvens av det økonomiske utføret man har havnet i. Lyngen forteller at ROBEK bidrar til å dempe investeringsiveren i kommunen, noe som i følge informantene er bra, samtidig som Fylkesmannens kontroll benyttes som en ”unnskyldning” blant kommunenes politisk-administrative ledelse for at befolkningens ønsker ikke prioriteres. Nordreisa forteller man fortsatt har kontroll og er ”herre i eget hus” selv om man er på ROBEK og mener at de ikke skiller seg fra andre kommuner, bortsett fra en tettere dialog med Fylkesmannen, og registeret er sådan ikke stigmatiserende.

8.2 Konklusjon

Ved at kommunene ikke oppfatter det å være registrert i ROBEK som problematisk, vil det kunne medføre at utmeldelse av ROBEK heller ikke fremstår som *viktig* for kommunene. Da ROBEK også innebærer en rekke forhold som kommunene betegner som positive, virker ROBEK heller ikke veldig disiplinerende, noe som bl.a. var hensikten ved opprettelsen av registeret. ROBEK virker, grunnlag av funn, ikke like disiplinerende, oppdraende og stigmatiserende som det var ment å skulle være.

Dersom staten skal bruke ROBEK som styringsverktøy ovenfor kommunene er det viktig at kommunene oppfatter ordningen som ubehagelig. Altså, dersom ROBEK skal fungere er det tydelig at det burde oppleves som mindre positivt for kommunene å være registrert.

Det kan også være interessant forestille hvilke negative konsekvenser registeret kan skape. Dersom kommuner ikke opplever forbedringer i økonomien etter å bli innmeldt og blir værende lenge i registeret, i likhet med Nordreisa, vil en konsekvens kunne være svekkelse av tillit til lokaldemokratiet og dets legitimitet, og eventuelt vil kommunene kunne miste sin anseelse som myndighetsutøvere. I Nordland og Troms, hvor andelen ROBEK-kommuner er relativt høy, vil dette kunne få ganske alvorlige konsekvenser. Samtidig bør den hjelp man opplever å motta fra Fylkesmannen egentlig finnes i alle kommuner, og dersom dette ikke er mulig, bør man finne andre måter å hjelpe kommunene enn ROBEK. ROBEK-nettverket og andre effektiviseringsnettverk er eksempler på dette.

8.3 Forslag til videre studier

Et interessant ide til videre forskning vil kunne være å finne ut om holdningene jeg har vist til ovenfor også representerer ROBEK-kommuner i andre fylker.

Litteratur

- Andersen, J.A. (2009): *Organisasjonsteori-Fra argument og motargument til kunnskap*, Universitetsforlaget, Oslo
- Askheim, O.P, Starrin, B.(2007): *Empowerment – I teori og praksis*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo
- Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J.O.(2009): *Økonomistyring i det offentlige*, Universitetsforlaget, Oslo
- Christensen, T., M. Egeberg, H.O Larsen og P.G. Roness (2005): *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget
- Dahl, T., Finstad, N., Mo, T.O.(2000): *Tid for forandring – Arbeidsgiverpolitikk i kommunesektoren*, Kommuneforlaget, Oslo
- Halvorsen, K. (1993): *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Bedriftsøkonomens Forlag, Oslo
- Hoff, K.G.(2009): *Strategisk økonomistyring*, Universitetsforlaget, Oslo
- Jensen, M.C., Meckling, W.H. (1976): *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics 3
- Johannessen, A. Kristoffersen, L., Tuft, P.A.(2004): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, Abstrakt forlag, Oslo
- Mauland, H., Mellemvik, F. (2004) *Regnskap og økonomistyring i kommuner*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo
- Opstad, L.(2006): *Økonomistyring i offentlig sektor*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo
- Yin, R.K. (1994): *Case Study Research*, SAGE Publications
- Østerud, Ø.,Goldman, K., Pedersen, M.N (2004) : *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo, Universitetsforlaget
- Sinclair, A. (1995) *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*. I: Accounting, Organizations and Society, Vol 20, No 2/3, pp219 –237, 1995, Melbourne: Elsevier Science Ltd

Kilder

Offentlige dokumenter - Regjeringen (www.regjering.no)

”Inntektssystemet for kommunene 2011”

”Forskrift økonomiplanlegging ”

Offentlig utredning: NOU: 18 (1998): *Det er bruk for alle - Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*, Helse og sosialdepartementet

Stortingsproposisjon: Ot.prp. nr. 43 (1999-2000):

Statsbudsjettet, 2011

Artikler/Rapporter

KLP-magasinet (03/2009).

Econ Pöyry: ”Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista” (2006)

Econ Pöyry: ”Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?” (2010)

Nettsider

Antall ROBEK kommuner:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret.html?id=415422>: 16.05.2011

Antall fylkeskommuner i ROBEK:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/fylkeskommuner-i-registeret.html?id=489103>: 17.05.2011

Kommuneloven § 60:

<http://www.lovdatabasen.no/all/tl-19920925-107-011.html#60> 21.02.11

Kommunegrupper:

<http://samstat.wordpress.com/2010/08/29/kostra-kommunegrupper>: 23.04.11

Bakgrunnsinformasjon Lyngen:

<http://www.lyngen.kommune.no/about-lyngen.26100.en.html> 23.04.11

”Tromsø mot svarteliste”:

(<http://www.itromso.no/nyheter/article294208.ecc>:16.05.11)

”Sørreisa på svarteliste?”:

(<http://www.folkebladet.no/nyheter/article296045.ecc>: 16.05.11)

Befolkning Nordreisa:

<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1942.html>. 10.04.2011

Tall om Nordreisa:

<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1942.html>. 10.04.2011

¹Endring I kommuneloven: Lovendringen som ble vedtatt er: *Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.* Grunnlaget for saken er *Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)* sendt til Kommunalkomiteen fra Kommunal- og regionaldepartementet. *Innst. O. nr. 82 (1999-2000)* avgitt i Kommunalkomiteen 31. mai 2000. Vedtatt i Odelstinget 5. juni 2000 som *Besl. O. nr. 79 (1999-2000)*, for videre å bli vedtatt som det samme i Lagtinget 9. juni 2000. Sanksjonert 7. juli 2000 (lov nr. 71) som *Besl. O. nr. 79 (1999-2000)*. Ikrafttredelse 1. januar 2001 (lov nr. 71).

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Tematisk oversikt

Kommunen

- Organisasjon
- Samarbeid
- Konsensus

Erfaringer tilknyttet ROBEK

- Stigma
- Media bruk av svarteliste
- Omdømme
- Positive opplevelser
- Hensyn

Fylkesmannen

- Relasjon
- Handlingsrom

Budsjett

- Utarbeidelse
- Disiplin
- Realisme



Saksbehandler

Asle Tjeldflåt

Telefon

77642045

Vår dato

05.11.2009

Deres dato

24.06.2009

Vår ref.

2009/953 - 3

Deres ref.

Arkivkode

332

Lyngen kommune
Kjosveien 12
9060 Lyngsøidet

Tilbakemelding på regnskap 2008 - innmelding i ROBEK (Register om betinget kontroll og godkjenning)

Fylkesmannen i Troms viser til vedtak i k-sak 18/09 datert 24. juni 2009 om regnskap for 2008.

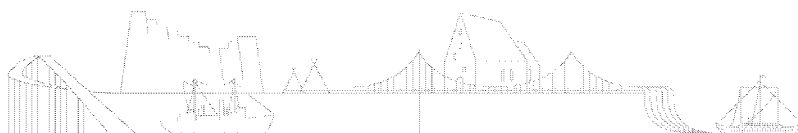
Lyngen kommune meldes inn i ROBEK (Register om betinget kontroll og godkjenning) etter kommuneloven § 60 d ettersom kommunen ikke har fulgt vedtatt plan for dekning av tidligere års underskudd. Underskuddet fra 2006 skulle vært dekket inn seinest i 2008, men regnskap for 2008 viser et merforbruk på kroner 784 111,- og at det ikke ble dekket inn noe av tidligere års underskudd.

Bakgrunn

Regnskapene for Lyngen kommune for årene 2006-2008 viser at kommunen gikk med underskudd alle årene, jf. tabellen under.

Tjeneste	Regnskap 2006	Regnskap 2007	Regnskap 2008	Sum pr. 31.12.2008
Ordinær drift	2 016 046,87	2 211 649,24	312 248,21	4 539 944,32
Feiing	82 673,27	72 943,55	8 963,00	164 579,82
Vannsektoren	251 994,96	801 052,57	167 218,00	1 220 265,53
Slamtømming	40 000,00	45 000,00	276 240,00	361 240,00
Renovasjon	51 290,00	47 963,00	19 442,00	118 695,00
Sum	2 442 005,10	3 178 608,36	784 111,21	6 404 724,67

Kommunen hadde i 2006 et regnskapsmessig underskudd på 2,442 millioner. Underskuddet på vannsektoren ble vedtatt dekket inn ved økning av vanngebyret fra 2008. Det resterende underskuddet ble vedtatt dekket inn i 2008.



Kommunen hadde i 2007 et regnskapsmessig underskudd på 3,178 millioner. Av dette var kroner 967 000,- knyttet til VAR-området, og dette underskuddet skulle dekkes inn gjennom økte gebyrer eller reduserte utgifter. Underskuddet fra 2007 ble vedtatt dekket inn i 2009.

I 2008 fikk Lyngen et regnskapsmessig underskudd på kroner 784 111,-. Kommunen klarte ikke å dekke inn noe av underskuddet fra 2006. I budsjett 2008 ble det lagt inn inndekning av tidligere års underskudd på 2,253 millioner. Kommunen har heller ikke klart å dekke inn tidligere års underskudd på VAR-sektoren.

Pr 31. desember 2008 er akkumulert underskudd i henhold til avlagte regnskap på kroner 6 404 725,-. Imidlertid skyldes underskuddet på tjenesten slamtømming i 2008 (kr 276 240,-) en posteringsfeil (bilag skulle vært ført på tjenesten avløp), som i følge regnskap 2008 vil rettes opp i 2009. Dersom en ser bort fra dette er underskuddet på 6 128 485 kroner.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen viser til kommuneloven § 48 nr. 4:

Underskudd på årsregnskapet som ikke kan dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, skal føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år. I tilfeller der de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen eller fylkeskommunen skal dekke underskudd etter første og annet punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne vedtak om at underskuddet dekkes over mer enn fire år. Underskudd kan likevel ikke dekkes over mer enn ti år.

Videre heter det i kommuneloven § 60 nr. 1 om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser:

Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

- a) *Årsbudsjettet er vedtatt uten at alle utgifter er dekket inn i budsjettet*
- b) *Økonomiplanen er vedtatt uten at alle utgifter er dekket inn i økonomiplanen*
- c) *Kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt*
- d) *Vedtatt plan for dekning av underskudd blir ikke fulgt*

Etter delegasjonsfullmakt fra Kommunal- og regionaldepartementet skal Fylkesmannen gå gjennom kommunens budsjett, økonomiplan og regnskap for å kontrollere om kommunen skal underlegges betinget kontroll etter vilkårene i § 60. Dersom et eller flere av de nevnte vilkårene foreligger, skal kommunen oppføres i ROBEK (register for betinget godkjenning og kontroll). Det er Kommunal- og regionaldepartementet som har ansvaret for føring av registeret.

Regnskapsvedtaket for 2008 innebærer at kommunen ikke har fulgt vedtatt plan for inndekning av tidligere års underskudd (2006-underskuddet). Lyngen kommune vil derfor

meldes inn i ROBEK og underlegges betinget kontroll med hjemmel i kommuneloven § 60 nr. 1 d.

Innmelding i ROBEK medfører at:

- Alle vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår må godkjennes av Fylkesmannen før de er gyldig, jf. kommuneloven § 60 nr. 1 og delegasjonsfullmakt fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- Fylkesmannen skal foreta lovlighetskontroll av årsbudsjett/økonomiplan, jf. kommuneloven § 60 nr. 2. Lovlighetskontrollen skal understøtte økonomistyringen av kommunene og innebærer derfor i første rekke en kontroll med at kommunene planlegger sin virksomhet med basis i realistiske inntektsanslag. Ved budsjettgjennomgangen foretar vi ikke en fullstendig vurdering av hvorvidt bevilgningene i budsjettet innebærer at kommunen gjennomfører alle lovpålagte tiltak i tilstrekkelig grad. Lovlighetskontrollen av budsjettets utgiftsside er derfor begrenset. Videre skal Fylkesmannen påse at kommunen har en forpliktende plan for inndekning av underskudd (i praksis økonomiplanen) og følge nøye med på om kommunen overholder denne. Fylkesmannen har instruksjon om å være tilbakeholden med tildeling av skjønnsmidler og godkjenning av låneopptak til de kommuner som ikke overholder planen.
- For kontrakter som kommunen inngår som krever Fylkesmannens godkjenning må kommunen orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning, jf. kommuneloven § 60 nr. 5.
- Som et ledd i oppfølgingen av kommunen skal periodiske økonomirapporter med kommunestyrets vedtak sendes til Fylkesmannen.

Fylkesmannen vil understreke at den økonomiske situasjonen er kommunens ansvar og at kommunen plikter å iverksette konkrete tiltak for å bringe balanse i økonomien. Disse tiltakene skal være innarbeidet i den nevnte forpliktende plan for inndekning av underskudd innenfor den tidsramme som kommuneloven § 48 nr. 4 setter. Fylkesmannen vil vurdere realismen i de tiltakene som vedtas.

Med vennlig hilsen

Svein Ludvigsen

Jan-Peder Andreassen
avdelingsdirektør

Vedlegg: Skjema for innmelding av Lyngen kommune i ROBEK sendt Kommunal- og regionaldepartementet

Kopi: KomRev Nord



FYLKESMANNEN I TROMS

Saksbehandler
Gøril Bertheussen

Telefon
77 64 20 45

Vår dato
10.03.2004
Deres dato

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2004/1478 - 0 Ark. 331.1
Deres ref.

Nordreisa kommune

9156 Storslett

Nordreisa kommune meldes inn i ROBEK

Vedlagt følger kopi av skjema for innmelding i Register om betinget godkjenning og kontroll – ROBEK. Skjemaet er oversendt Kommunal- og regionaldepartementet.

Nordreisa er meldt inn i ROBEK på bakgrunn av kommunelovens §59a nr. 1 c og d. Det vises i den forbindelse til kommunens vedtak ved behandlingen av budsjett for 2004, hvor det blant annet heter:

”1.1: Underskuddet fra 2002 dekkes inn over 2 år med 726.000 kr i 2004 og 1 mill kr i 2005.”

Dette innebærer at Fylkesmannen vil gjennomføre full lovlighetskontroll av kommunens årsbudsjett for 2004. Videre skal alle lån godkjennes av Fylkesmannen før de tas opp, og alle langsiktige leieavtaler skal godkjennes før de inngås.

Fylkesmannen vil gjennomføre lovlighetskontrollen av budsjettet så snart som mulig. Vi ber om at kommunen tar kontakt med oss før budsjettet behandles på nytt i kommunestyret, slik at vi på forhånd kan ha en dialog om forutsetningene som legges til grunn for vedtaket.

Med hilsen

Vilgunn Gregusson
kst. fylkesmann

Gøril Bertheussen
økonomirådgiver

Kopi: KomRev NORD, 9479 Harstad