

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn på kandidat:

Berit Skaug

Inger-Lise Evenstrøm

Strategisk økonomistyring i kommunen –
en uinteressant oppgave for folkevalgte?

MBA Bodø

Dato: 1.mai 2016

Totalt antall sider: 102

"...vi

som tror oss kunne fatta kloka beslut

Uten faktaunderlag og

saknar interesse for den verklighet

som gor saker svarare"

(Lillpers, 2012, p. 66)

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på MBA- studiet ved Nord Universitet. Studiet har gått over 3 år - år som har gitt påfyll av ny kunnskap, faglig utvikling og nye perspektiver.

Resultatet har blitt en masteroppgave som tar utgangspunkt i egen arbeidsplass. Norske kommuner generelt preges av krav til omstilling, utvikling og press i forhold til ytre rammebetingelser. Gjennom arbeidet med masteroppgaven har vi fått større forståelse for den komplekse organisasjonen som en kommune er, og hvordan politiske og administrative styringsrammer påvirker kommunens virksomhet. Det har vært en nyttig og spennende øvelse å løfte blikket fra egen kontorpult, og forsøke å se rammebetingelser som påvirker egen arbeidshverdag i lys av teoretiske perspektiver.

Det har vært en hektisk, men på samme tid en lærerik periode. Arbeidet med masteroppgaven har tatt tid fra familie, venner og fritidsaktiviteter. Vi vil derfor rette en stor takk til våre nære som har heiet oss frem fra sidelinjen, og som tålmodig har ventet på at vi skulle komme i mål. Ikke minst våre arbeidsgivere i Fauske og Bodø kommune, som har lagt til rette for og gitt oss anledning til å fullføre studiet. Vår intensjon er at tilegnet kunnskap gjennom MBA-studiet skal betales tilbake til våre arbeidsgivere i form av mer kompetente medarbeidere.

Vi vil vi anerkjenne våre informanter, uten dem ville ikke oppgaven blitt til. Vi vil også rette en takk til vår veileder Elena Dybtsyna, som har gitt verdifulle innspill på teori, struktur og avgrensning av oppgavens innhold.

Berit Skaug

Inger-Lise Evenstrøm

Bodø 1.mai 2016

Fauske 1.mai 2016

Sammendrag

Mange kommuner har store utfordringer når det gjelder å balansere oppgaver og tjenestetilbud innenfor de økonomiske rammene som kommunen rår over. Negativt driftsresultat og økt gjeldsbelastning fører til at kommunene er presset i forhold til omfanget av tjenester til innbyggerne.

Et overordnet mål med denne studien har vært å synliggjøre hvilke prosesser og initiativ som iverksettes fra kommunens administrative ledelse i de to kommunene Fauske og Bodø for å skape fremtidig økonomisk handlefrihet. Gjennom intervju med administrativ ledelse og analyse av styringsdokumenter har vi forsøkt å belyse den strategiske tilnærmingen til dette.

Norske kommuner er komplekse organisasjoner som skiller dem vesentlig fra andre typer organisasjoner, eksempelvis private bedrifter. Den mest åpenbare forskjellen er at kommunene har todelt lederskap gjennom politisk og administrativ ledelse, der all virksomhet er forankret i politiske vedtak. Selve problemstillingen for oppgaven dreier seg om hvorvidt de folkevalgte forholder seg til den strategiske tilnærmingen som ligger til grunn i rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan. Vi har kartlagt og sammenlignet arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan i de to kommunene gjennom spørreundersøkelse blant de folkevalgte. Formålet har vært å belyse i hvilken grad kommunene lykkes med strategisk økonomistyring, sett i forhold til at årsbudsjett og økonomiplan besluttet av kommunestyrets medlemmer. I denne konteksten har vi sett på beslutningstakernes preferanser knyttet til konsekvensforståelse, målstyring og legitimitet i forhold til velgerkontrakt.

Som teorigrunnlag har vi brukt beslutningsteori, prinsippal-agentteori og accounting. Både politiske og administrative vedtak i kommuner er basert på beslutninger, og vi har forsøkt å vise til hvilke beslutningsteoretiske prinsipper og -logikker som ligger til grunn for de folkevalgtes arbeid med årsbudsjett og økonomiplan ut fra empiri. Ved å bruke prinsippal-agentteori har vi forsøkt å sette beslutningene inn i en kontekst, der gjensidig avhengighetsforhold basert på mange interessenter med ulik målstruktur påvirker behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan. Et tredje teoretisk bidrag som er benyttet er accounting, som sammenfører elementer fra beslutningsteori og prinsippal-agentteori i forhold til hvordan økonomisk informasjon brukes til å foreta beslutninger og skape legitimitet.

I den empiriske delen av oppgaven har vi brukt både kvalitativ og kvantitativ metode ved innhenting av primærdata. Vi har også brukt sekundærdata basert på vedtak og

styringsdokumenter i de to kommunene. Oppgaven har et intensivt design og er et tverrsnitt, der vi har gått i dybden og målt situasjonen på et gitt tidspunkt. Vi har drøftet empirien opp mot oppgavens teoretiske bidrag, og har lagt vekt på refleksjon rundt mulige årsaksforklaringer til forskjeller mellom kommunene der det har vært naturlig.

Våre funn viser at de folkevalgte er opptatt av å vise økonomisk ansvarlighet på den ene siden, samtidig som vi oppfatter en sterk forpliktelse til styringsmandatet som de folkevalgte er tildelt fra innbyggerne gjennom valg. Det fremkommer også at folkevalgtes rolle som ansvarlige beslutningstakere utfordres av at man må forholde seg til komplisert og omfattende informasjon som det er vanskelig å ha tilstrekkelig kunnskap om og oversikt over. Det samme gjelder økonomiske forpliktelser og oppfølging knyttet til tidligere politiske vedtak. Dette innebærer at den «røde tråden» representert ved den strategiske innretningen som ligger til grunn for rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan, oppfattes som uoversiktlig og vanskelig å holde tak i. Kunnskapstilførsel, informasjonsmengde, styringsmandat og egen ideologisk forankring bidrar til at strategisk økonomistyring i rollen som folkevalgt fremstår som komplisert, selv om ønsket om og viljen til ansvarlig og strategisk styring er til stede.

Abstract

A number of municipalities are facing major challenges when it comes to balancing tasks and services within the financial constraints they handle within. Negative operating result and increased debt load means that municipalities are pressured relative to the range of services to their citizens.

An overarching goal of this study is to demonstrate the processes and initiatives implemented by municipal administrative management in the two municipalities, Fauske and Bodø, to create future economy flexibility, both in relation to the municipal plan and recommended indication in good municipal finances.

Norwegian municipalities are complex organizations that distinguish them substantially from other types of organizations, such as private companies. The most evident difference is that municipalities have a dual leadership via both political and administrative management, where all activities are anchored in political decisions. The problem of the task is that it revolves around whether the elected relate to the strategic approach to the chief administrative officer's proposed annual budget and finance plan.

The purpose of this study has been to illustrate the extent into which municipalities will succeed with financial management, in relation to the annual budget and finance plan is decided by the council members.

Our findings show that the elected want to show financial accountability on one side, while they perceive a strong commitment to the mandate the elected has been assigned from the inhabitants through elections. It also appears that in the role of elected representatives you are challenged by the need to deal with complicated and comprehensive information and issues that is difficult to have sufficient knowledge about. The same concept also applies to financial obligations and follow-up previous political decisions. This means that the basis for proposed annual budget and finance plan is perceived as complex and difficult to visualize. The democratically-elected strategic management appears to be complicated based on differentiating knowledge, information flow, management mandate and ideological grounding.

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	5
OVERSIKT OVER FIGURER	8
OVERSIKT OVER TABELLER	8
VEDLEGG	8
1 INNLEDNING	9
1.1 PRESENTASJON AV TEMA	9
1.2 PROBLEMSTILLING OG FORMÅL MED OPPGAVEN	10
1.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL	11
1.4 BEGREPSAVKLARINGER	11
1.5 OPPGAVENS OPPBYGGING	13
2 DET KOMMUNALE RAMMEVERKET	14
2.1 INNLEDNING	14
2.2 BAKGRUNNSINFORMASJON OM KOMMUNENE BODØ OG FAUSKE	14
2.2.1 ADMINISTRATIV OG POLITISK ORGANISERING I BODØ OG FAUSKE KOMMUNE	15
2.3 DET KOMMUNALE RAMMEVERKET I ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV	16
2.4 SENTRALE STYRINGSDOKUMENTER I KOMMUNENE	17
2.5 GRUNNLEGGENDE KOMMUNAL ØKONOMISTYRING	21
2.5.1 ØKONOMIRAPPORTERING I KOMMUNENE	22
2.5.2 KOSTRA	22
2.5.3 KOMMUNEBAROMETERET	23
2.5.4 TBU	23
2.6 KOMMUNALE STYRINGSMODELLER	24
2.7 FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	26
2.8 HOVEDTREKK ØKONOMISK UTVIKLING BODØ OG FAUSKE	28
2.8.1 SAMMENLIGNING AV ØKONOMISKE MÅLTALL I FAUSKE OG BODØ KOMMUNE	28
3 TEORETISK RAMMEVERK	31
3.1 INNLEDNING	31
3.2 BESLUTNINGSTEORI	31
3.2.1 RASJONELLE BESLUTNINGER	33
3.2.2 KONSEKVENSLØGIKK, PASSENDELOGIKK, IMITASJON OG EKSPERIMENTERING	35

3.2.3 OPPSUMMERING BESLUTNINGSPROSESSER	36
3.3 PRINSIPAL – AGENTTEORI	37
3.3.1 PRINSIPAL-AGENTPROBLEMET	38
3.3.2 OPPSUMMERING PRINSIPAL-AGENTTEORI	39
3.4 ACCOUNTING	40
3.4.1 OPPSUMMERING ACCOUNTING	42
4. METODE	43
4.1 INNLEDNING	43
4.2 VALG AV DESIGN OG METODE	43
4.3 UTVALG OG UTVALGSKRITERIER	44
4.4 INNSAMLING AV DATA	45
4.5 DATAKVALITETEN	48
4.6 DATAANALYSEN	50
5. PRESENTASJON AV EMPIRI	51
5.1 INNLEDNING	51
5.2 HVILKEN STRATEGI HAR RÅDMENNENE I BODØ OG FAUSKE FOR Å SKAPE FREMTIDIG ØKONOMISK HANDLINGSROM?	51
5.2.1 POLITISKE VEDTAK ANGIR RETNINGEN, MEN RETNINGEN ENDRES	51
5.2.2 GOD PLANLEGGING BEREDER GRUNNEN	53
5.2.3 I DEN GRAD MAN HAR EN STRATEGI ER DEN UNDER KONSTANT PRESS	54
5.2.4 Å FINNE FELLES VEI TIL MÅLET ER EN UTFORDRING	55
5.3 HVA ER DE VIKTIGSTE PREFERANSER FOR FOLKEVALGTES ARBEID MED ÅRSBUDSJETT OG ØKONOMIPLAN?	56
5.3.1 STYRINGSMANDATET ER GITT AV VELGERNE	56
5.3.2 FOLKEVALGTE STOLER IKKE BLINDT PÅ RÅDMANNENS BUDSJETTFORSLAG	57
5.3.3 STRATEGISKE PLANER HAR BEGRENSET VERDI	58
5.4 HVORDAN ER KUNNSKAPSTILFØRSELEN OM KOMMUNEØKONOMI BLANT FOLKEVALGTE?	59
5.4.1 OVERSIKT OVER DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN ER UTFORDRENDE	59
5.4.2 DE FOLKEVALGTE ØNSKER BEDRE KUNNSKAPSTILFØRSEL	60
5.4.3 FOLKEVALGTE OPPLEVER BEGRENSET INNFLYTELSE OG SAMHANDLING	61
6. DRØFTING OG ANALYSE	63
6.1 INNLEDNING	63
6.2 DRØFTING UT FRA ACCOUNTING	63
6.2.1 HAR KOMMUNENE EN STRATEGI FOR Å SKAPE FREMTIDIG ØKONOMISK HANDLINGSROM?	63
6.2.2 ACCOUNTING SOM STRATEGISK VERKTØY	67
6.2.3 ACCOUNTING SOM GRUNNLAG FOR LÆRING	68
6.3 DRØFTING UT FRA BESLUTNINGSTEORI	70
6.3.1 HVILKEN LOGIKK PREGER FOLKEVALGTES BESLUTNINGER?	71
6.3.2 KUNNSKAP OG TILLIT PÅVIRKER BESLUTNINGENE	73
6.3.3 TID SOM EN KNAPPHEITSFAKTOR	76

6.3.4 ER BESLUTNINGER PREGET AV ANTAGELSER OG FØLELSER?	77
6.4.5 KONSENSUSDEMOKRATI BARE I TEORIEN?	78
6.4 DRØFTING UT FRA PRINSIPAL-AGENTTEORI	78
6.4.1 RELASJONEN MELLOM VELGERE OG FOLKEVALGTE	79
6.4.2 RELASJONEN MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	82
7 KONKLUSJON	88

BIBLIOGRAFI	91
--------------------	-----------

Oversikt over figurer

FIGUR 1 OVERSIKTSKART OVER BODØ OG FAUSKE	14
FIGUR 2 SAMMENHENGEN MELLOM KOMMUNEPLAN, ØKONOMIPLAN OG ÅRSBUDSJETT	20
FIGUR 3 RESULTATGRAD FAUSKE OG BODØ KOMMUNE	29
FIGUR 4 FONDSGRAD	29
FIGUR 5 LIKVIDITETSINDIKATOR	30
FIGUR 6 NETTO LÅNEGJELD	30
FIGUR 7 NETTO FINANS OG AVDRAG	30
FIGUR 8 FORHOLDET MELLOM KOMMUNIKASJON OG BESLUTNINGER	32
FIGUR 9 MENNESKET SOM PERFEKT RASJONELL BESLUTNINGSTAKER	33
FIGUR 10 MENNESKET SOM BEGRENSET RASJONELL BESLUTNINGSTAKER	35
FIGUR 11 KOMMUNENS ØKONOMI VS PARTIPROGRAMMET	89

Oversikt over tabeller

TABELL 1 OVERSIKT OVER AREAL OG FOLKEMENGDE BODØ OG FAUSKE	15
TABELL 2 BEFOLKNINGSUTVIKLING I BODØ OG FAUSKE SIDEN 2009	15
TABELL 3 KOMMUNE- OG BYSTYRETS SAMMENSETNING ETTER VALGET 2015	16
TABELL 4 MÅLTALL I HHT STATENS ANBEFALING	24
TABELL 5 DRIFTSREGNSKAPET	28

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide	94
Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen	96
Vedlegg 3: Personverntillatelse	99

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Kommunene i Norge er en viktig aktør i folks liv. Med ansvar for å levere velferdstjenester er kommunene sentrale i alle stadier av livet til enhver innbygger.

«Den norske velferdskommunen er trolig den mest komplekse organisasjon som verden kjenner til – målt i omfanget av oppgaver og variasjonsbredden i dem. Selv store internasjonale konsern med hundre tusener av tilsatte står ikke overfor så mange og ulike oppgaver.» (Kommunenes Sentralforbund, 2007, p. 19)

Mange norske kommuner har betydelige økonomiske utfordringer. Negativt driftsresultat, høy gjeldsbelastning, reduserte fondsavsetninger i kombinasjon med krav om modernisering og omstilling, medfører at kommunene utfordres i forhold til hvilke oppgaver de skal løse, og hvordan disse skal løses. Rask teknologisk utvikling i kombinasjon med større grad av individualisme og krav om brukertilpasning, utfordrer kommunenes evne til å tilpasse seg endringer og forventninger fra omgivelsene.

Samtidig som kommunene utfordres på ressursbruk i forhold til tradisjonell tjenesteproduksjon, har kommunene selv inntatt en mer proaktiv rolle som samfunnsutvikler gjennom tilrettelegging for arbeidsplasser, næringsvirksomhet og gode lokalsamfunn. Visjon, omdømmebygging og strategisk målstyring er ikke lengre bare begreper som hører næringslivet til, men utgjør også en vesentlig del av kommunenes virksomhet.

Kommunene er politisk valgte forvaltningsnivå, der innbyggerne hvert fjerde år bestemmer politisk ledelse og prioriteringer gjennom valg. Krav om god økonomistyring skal balanseres mot politiske vedtak og lovpålagte oppgaver, samt økende forventninger fra innbyggerne. Strategisk økonomistyring er derfor avgjørende for at kommunene skal ha fremtidig økonomisk handlingsrom for å håndtere så vel lovpålagte som politiske prioriteringer.

«Kommunestyret som nå overser dårlig netto driftsresultat og minkende disposisjonsfond, risikerer å havne i en budsjettprosess til høsten hvor valgløftene som vil hagle i august og september, kan lyde ganske så hule bare noen uker senere. Hvis det ikke blir tatt grep i år for å forberede kuttprosesser i 2016 og 2017, kan starten på en ordførerkarriere fort bli å finne seg i Robeks forgård, med møteboka fylt av avtaler med Fylkesmannen.» (Kommunal Rapport, 2015)

Kommuner med solid økonomi og gode styringsverktøy har større handlingsrom for å møte uforutsette kostnader og avsette til fremtidige investeringer. Men mange kommuner sliter med å holde budsjettallene, og når årsregnskapet avlegges er det betydelige avvik fra opprinnelig vedtatt budsjett.

«Konsekvensen av svake netto driftsresultat over tid er et mindre politisk handlingsrom gjennom lavere fondsreserver, økt gjeld og eventuelle inndekningskrav (avsetning til dekning av underskudd).» (Kommunal og regionaldepartementet , 2013)

Formålet med masteroppgaven er å belyse hvilke strategiske grep administrasjonen i kommunene vektlegger i arbeidet med budsjett og økonomiplan for å skape fremtidig handlingsrom, og om de folkevalgte legger vekt på å følge opp denne strategien i den politiske behandlingen. I denne konteksten ønsker vi også å vite noe om beslutningstakernes preferanser knyttet til kunnskapstilgang, målstyring og legitimitet i forhold til velgerkontrakt.

1.2 Problemstilling og formål med oppgaven

I følge Torsteinsen (2012) kan norske kommuner beskrives som både lokaldemokratiske institusjoner og produsenter av velferdsgoder. Det er folkevalgte organer gjennom politiske vedtak som bestemmer *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen gjennom rådmannen som i stor grad bestemmer *hvordan* ting skal gjøres (ibid.) I dette spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon må rådmannen utvise kontroll og strategisk styring, både for å iverksette politiske vedtak og administrativt fastsatte mål – og for å sikre fremtidig økonomisk handlefrihet.

Problemstillingen vi har valgt å ta utgangspunkt i er følgende:

Strategisk økonomistyring i kommunen – en uinteressant oppgave for folkevalgte?

Vi har avgrenset forskningsområdet til å gjelde kommunene Bodø og Fauske. Forfatterne har begge roller som mellomledere i disse to kommunene. Både Fauske og Bodø kommune har betydelige økonomiske utfordringer som skissert innledningsvis.

Årsaken til budsjettunderskudd i kommunene er mange og komplekse. Studien fordrer derfor en betydelig avgrensning av denne kompleksiteten av relevans for problemstillingen. Vårt fokus blir derfor å forsøke belyse årsakssammenhenger som relaterer seg til at økonomiprosessen i kommunene er gjenstand for folkevalgt beslutningsmyndighet. Som

kommunenes øverste beslutningsnivå forvalter de folkevalgte betydelige verdier og legger premissene for den økonomiske utviklingen i kommunene. Med seg inn i denne prosessen har de folkevalgte et styringsmandat fra innbyggerne gjennom valg – en kontrakt som skal ivaretas i fire år og som skal iverksettes og kombineres med de økonomiske rammer og det handlingsrom som kommunen faktisk har.

Desto dårligere kommuneøkonomi, desto vanskeligere blir det for de folkevalgte å håndheve denne kontrakten. Men er de folkevalgte selv med på å frata seg muligheten til å oppfylle kontrakten gjennom liten vilje til strategisk økonomistyring, mangelfull informasjon og kunnskap om hvordan kommuneøkonomien påvirkes av de vedtak som fattes?

1.3 Forskningsspørsmål

For å belyse problemstillingen ønsker vi å se nærmere på følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke strategier har rådmann i Bodø og Fauske for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom?
- 2) Hva er de viktigste preferanser for de folkevalgtes arbeid med årsbudsjett og økonomiplan i kommunene Bodø og Fauske?
- 3) Hvordan er kunnskapstilførselen blant de folkevalgte om kommuneøkonomi?

Vårt utgangspunkt er at god og strategisk økonomistyring er noe både administrasjon og politikere fremhever som sentrale mål, men veien til målet kan oppfattes svært ulikt.

1.4 Begrepsavklaringer

Av hensyn til oppgavens videre oppbygning ønsker vi innledningsvis å presentere betydningen som er lagt til grunn for følgende begreper:

Strategisk økonomistyring

Handler om å få en best mulig forvaltning av virksomhetens rammer og ressurser, sett i et langsiktig perspektiv for å oppnå et bestemt mål. I denne oppgaven brukes begrepet i forhold

til å skape fremtid økonomisk handlingsrom i form av frie disponible midler, og der dette lar seg måles og registreres.

Økonomisk handlingsrom

Representer midler som kommunestyret fritt kan disponere og som gjenstår etter at alle lovpålagte oppgaver etter minste standard er dekket. Frie inntekter må være større enn bundne kostnader for at et økonomisk handlingsrom skal være mulig å realisere. Se også netto driftsresultat.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat viser overskudd på drift etter avdrag og netto renteutgifter. Netto driftsresultat sier noe om hvor stor økonomisk handlefrihet kommunen har og viser hvor mye kommunen har til disposisjon for eksempel til fondsavsetning (sparing) samt egenbidrag til investeringer osv.

Premieavvik

Premieavviket fremkommer som følge av at kommunene utgiftsfører beregnede pensjonskostnader i stedet for beløpet de faktisk har betalt i pensjonspremie. Den beregnede kostnaden vil normalt være lavere enn den betalte premien. Denne differansen må kommunene utgiftsføre i regnskapene i årene fremover. Kommunene har dermed utsatte kostnader knyttet til pensjon som må belastes kommuneregnskapene og vil påvirke resultatet i negativ retning.

Robek

Robek (register om betinget godkjenning og kontroll) er et register over kommuner i økonomisk ubalanse. Å bli oppført i Robek innebærer redusert politisk handlingsrom for kommunen, fordi Fylkesmannen fører kontroll med lovligheten av budsjettvedtaket så lenge kommunen er på Robek-listen. I tillegg må kommunen må ha godkjenning fra Fylkesmannen for å kunne ta opp lån og inngå langsiktige leieavtaler, og Robek-kommunene må utarbeide en forpliktende plan for hvordan de skal komme seg ut av Robek-listen.

Interessenter

Omfatter i denne sammenheng alle individer og grupper som en organisasjon (her kommunen) har mål og konsekvenser for. Vi har i denne sammenhengen fokusert på innbyggerne og velgerne i en kommune.

Velgerkontrakt

Omhandler en uformell kontrakt som forventes oppfylt av den som er folkevalgt på vegne av borgerne som har stemt vedkommende inn i rollen. Velgerkontrakten blir den folkevalgtes styringsmandat i valgperioden.

Rådmannen

Rådmannen er kommunens øverste administrative leder. Når vi bruker begrepet rådmannen videre i oppgaven tenkes det ikke bare på rådmannen spesifikt, men også hele hans administrasjon.

1.5 Oppgavens oppbygging

I tillegg til kapittel 1 som omfatter bakgrunn for problemstillingen, forskningsspørsmål og begrepsavklaringer består oppgaven av følgende kapitler:

Kapittel 2 gir en oversikt over det kommunale rammeverket, herunder prinsipper for organisering og økonomisk styring. Vi har valgt å bruke et kapittel på denne gjennomgangen, da det utgjør kontekst og rammeverk som både kommunenes administrative og politiske ledelse må operere innenfor. Kapitlet inneholder også bakgrunnsinformasjon om kommunene Bodø og Fauske i den hensikt å bli bedre kjent med empirigrunnet.

Kapittel 3 gir en gjennomgang av de teoretiske bidragene som oppgaven bygger på.

I kapittel 4 presenteres metoden som er brukt. Her fremkommer også utfordringene som er knyttet til valg av metode.

I kapittel 5 presenteres empirien, der det er tatt utgangspunkt i forskningsspørsmålene for å systematisere resultatene som er fremkommet.

I kapittel 6 drøftes empiri i forhold til forskningsspørsmål og teori.

I kapittel 7 fremkommer konklusjon, sett opp mot problemstillingen og med bakgrunn i drøftingene.

2 Det kommunale rammeverket

2.1 Innledning

Kommunenes ledelse må kontinuerlig balansere forholdet mellom politiske vedtak og strategiske mål mot de økonomiske rammer, prognoser og forutsetninger som til enhver tid foreligger for kommunens drift. I tillegg må kommunene forholde seg til eksterne omgivelser gjennom et omfattende lovverk som legger rammer og føringer på virksomheten.

2.2 Bakgrunnsinformasjon om kommunene Bodø og Fauske

Oppgaven er en casestudie av kommunene Fauske og Bodø der empiri er hentet gjennom intervju, spørreundersøkelse og gjennomgang av sekundærdata.

Fauske og Bodø kommuner er naboer. Bodø kommune fikk bystatus i 1816, og feirer sitt 200-års byjubileum i 2016. Fauske kommune fikk sin bystatus i 2005. Det er en allmenn oppfatning at det opp gjennom tidene har vært en viss rivalisering mellom naboene. Gjennom det interkommunale samarbeidet i bl.a. Salten Regionråd har dog kommunene samarbeidet om felles strategier for utvikling av regionen som helhet. I tillegg har nåværende regjering initiert en omfattende kommunereform med sammenslåing av kommuner som mål, hvor også Fauske og Bodø kommuner har hatt samtaler som kan resultere i en fremtidig sammenslåing. Nettopp utfordringene knyttet til fremtidig kommuneøkonomi er en av de viktigste driverne i debatten om kommunesammenslåinger. Dette temaet vil imidlertid ikke bli drøftet videre i oppgaven.

I Nordland fylke og Salten region har de to nabokommunene Bodø og Fauske følgende plassering på kartet¹:



Figur 1 Oversiktskart over Bodø og Fauske

¹ <http://www.stederinordnorge.com/salten/>

Bodø kommune	Fauske kommune
Kommunenummer: 1804	Kommunenummer: 1841
Fylke: Nordland	Fylke: Nordland
Areal: 1 385 km²	Areal: 1 208 km²
Folkemengde pr 1.januar 2015: 50 185	Folkemengde pr 1.januar 2015: 9 622

Tabell 1 oversikt over areal og folkemengde Bodø og Fauske

Som det fremgår av kartet har begge kommunene tilnærmedesvis likt areal. Med hensyn til befolkningsmengde har Bodø kommune over fem ganger så mange innbyggere som Fauske kommune.

Befolkningsutvikling i Bodø og Fauske siden 2009							
Kommune	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Folkemengde pr 1. januar	Folkemengde pr 1. januar	Folkemengde pr 1. januar	Folkemengde pr 1. januar	Folkemengde pr 1. januar	Folkemengde pr 1. januar	Folkemengde pr 1. januar
1804 Bodø	46 495	47 282	47 847	48 422	49 203	49 731	50 185
1841 Fauske	9 477	9 552	9 533	9 513	9 513	9 556	9 622

Tabell 2 Befolkningsutvikling i Bodø og Fauske siden 2009 (SSB 2016)

Mens Nordland fylke hadde en befolkningsnedgang i perioden 2010 – 2015, har begge kommunene en økning i befolkningsmengden i denne perioden. Veksten i Bodø er på 8 % og Fauske har en vekst på 1,5 %.

2.2.1 Administrativ og politisk organisering i Bodø og Fauske kommune

Bodø kommune er Nordlands største arbeidsgiver og har i underkant av 4000 ansatte fordelt på ca. 2950 årsverk (Bodø kommune , 2015). Politisk ledelse og organisering er endret etter valget 2015. Bodø bystyre er kommunens øverste folkevalgte organ, og består av 39 representanter fordelt på ni politiske partier.

Fauske kommune har ca. 930 ansatte fordelt på 714 årsverk (Fauske kommune , 2015). Kommunestyret er øverste folkevalgte organ og består av 27 representanter fordelt på 8 politiske partier.

Den politiske organiseringen i de to kommunene er fordelt slik etter valget 2015:

	Fauske	Bodø
Arbeiderpartiet	5	12
Høyre	3	13
KRF	1	1
Vestre	1	1
Rødt	2	4
Felleslista	11	0
FRP	3	4
SP	0	1
Miljøpartiet de grønne	0	1
SV	1	2
Totalt	27	39

Tabell 3 Kommune- og bystyrets sammensetning etter valget 2015

2.3 Det kommunale rammeverket i et organisasjonsteoretisk perspektiv

Kommunene blir ofte omtalt som grunnfjellet i det norske folkestyret. Kompleksiteten i kommunen som organisasjon gjør det relevant for oppgavens problemstilling å gjennomgå sentrale styringsprinsipper.

Jacobsen og Thorsvik (2013 , p. 18) definerer organisasjoner som «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*».

Kommuner er organisasjoner som løser offentlige oppgaver gjennom lokalt demokrati, og dette skiller kommuner vesentlig fra private organisasjoner. Christensen et al. (2009, p. 15) viser til at hovedskillet mellom offentlige og private organisasjoner er at offentlige organisasjoner må legge vekt på andre verdier i forhold til sine interessenter i sin tjenesteproduksjon:

«Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet tillegges en helt annen vekt i offentlige enn i private organisasjoner. Ledere i en kommune, både politisk og administrativt, er ansvarlige overfor borgerne og velgerne mer enn hva ledere i private organisasjoner er overfor aksjonærer eller interessegrupper.»

Kommunene må med andre ord utvise større grad av åpenhet, innsyn og likebehandling enn hva tilfellet er i private organisasjoner.

Samtidig kan det hevdes at samfunnsutviklingen bidrar til å eliminere forskjellene mellom offentlige og private organisasjoner, blant annet som følge av store reformer og innflytelse fra nye organisasjonsteoretiske retninger som for eksempel New Public Management (NPM) og balansert målstyring (BMS).

Christensen et al. (2009, p. 18) presiserer videre to særtrekk som skiller offentlige organisasjoner fra private organisasjoner:

- 1) Offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor en demokratisk valgt ledelse utgått fra folket gjennom valg hvert fjerde år. Folket er grunnlaget for all autoritet.
- 2) Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle ved at de skal ivareta til dels motstridende interesser og hensyn som er vanskelige å balansere mot hverandre slik at alle blir tilfredse.

Dette utdypes ved at offentlige organisasjoner – i dette tilfellet kommuner - er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter:

«Vi står overfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonenes politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon og forankret i ytre handlingsmiljø og omgivelser».
(Christensen, et al., 2009, p. 22)

Kommunene kan ut fra dette perspektivet sies å være kjennetegnet av målkonflikter og heterogenitet. Med heterogenitet forstås i denne sammenheng at man må forholde seg til andre organisasjoner og aktører som kan ha andre mål og interesser (Christensen, et al., 2009, p. 44). En kommunal organisasjon fungerer dermed ikke nødvendigvis som en enhetlig aktør, men må leve med spenninger og uenighet.

2.4 Sentrale styringsdokumenter i kommunene

KOMMUNEPLANEN

Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordnede strategidokument som angir mål og ønsket samfunnsutvikling. I kommuneplanen skal alle viktige mål og oppgaver for

kommunens utvikling beskrives, og planen skal angi retningslinjer for de ulike sektorenes planlegging.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel.

«Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.»
(Kommunal og regionaldepartementet , 2013).

Planlegging er å utvikle strategi for å møte slike framtidige utfordringer. Planleggingen må derfor avspeile politikk gjennom å synliggjøre prioriteringer som konkurrerer om begrensede ressurser (Kleven, 1998). Planleggingen må koble mål og handling; den må beskrive hvordan utfordringer skal løses og avklare konsekvenser av de valg som foretas. Samtidig er det viktig at planleggingen ivaretar hensynet til mulige endringer i omgivelsene.

ØKONOMIPLANEN

Kommunelovens kapittel 8 inneholder bestemmelser om at det skal foreligge en økonomiplan som minst skal omfatte de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen er tuftet på kommuneplanens samfunnsdel, der handlingsdelen er overordnet og gir retning for de langsiktige mål:

«Økonomiplanen tar utgangspunkt i kommuneplanens langsiktige mål, strategier og utfordringer, og angir hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål.» (Kommunal og regionaldepartementet , 2013)

Økonomiplanen er ikke bindende med hensyn til bevilgninger, hensikten dreier seg først og fremst om evnen til å rette fokus mot langsiktighet og bærekraftighet. *«En åpenbar utfordring med årlige budsjetter og bevilgninger er at det fint kan la seg gjøre å finne budsjettmessig inndekning i ett år, men det betyr ikke at det samme er forsvarlig eller sannsynlig på lengre sikt»* (Mellempvik, et al., 2012, p. 43). Det må med andre ord planlegges for at tiltak som vedtas i årsbudsjettet ikke underminerer den økonomiske balansen i det lange løp.

Økonomiplanens hovedfunksjon er dermed å være en langsiktig, forenklet arbeidsplan for den politiske og administrative ledelsen. Den skal gi en oversikt over hva de folkevalgte anser som de viktigste utviklingsmål for kommunen ut over kommende budsjettår. Slik sett fungerer økonomiplanen som en tilbakemelding til så vel velgere som til de ulike sektorene om hva som er prioriterte mål og slik at eventuelle omstillingsbehov kan forberedes.

Kommunelovens § 44 stiller krav til økonomiplanens utforming. Økonomiplanen skal være ramme for de årlige budsjettene. Selv om økonomiplanen ikke har bindende bevilgninger skal den bestemme rammer til de ulike etater og sektorer, og prioritere nye tiltak, derigjennom investeringsaktiviteten. Det er dessuten et krav at økonomiplanen skal gi oversikt over kommunens økonomiske handlingsfrihet under gitte forutsetninger i planperioden (Opstad, 2013)

ÅRSBUDSJETTET

Årsbudsjettet utarbeides av administrasjonen og vedtas i kommunestyret like før gjeldende budsjettår. Økonomiplanen behandles som regel samtidig som årsplanen/årsbudsjettet. At økonomiplanen rulleres årlig og behandles sammen med årsbudsjettet, er nettopp for å fange opp at de økonomiske konsekvensene av mange årsbudsjettvedtak, først vil fremstå etter at budsjettåret er omme (Torsteinsen, 2012). Årsbudsjettet er slik sett å oppfatte som det første året i økonomiplanen (Mellempvik, et al., 2012, p. 44).

Det er bare kommunestyret og ingen andre underliggende organer som kan vedta budsjettammene, og innstilling skal være gitt av formannskapet. Det vedtatte årsbudsjettet er bindende og gir hjemmel for kommunens disponeringer i løpet av budsjettåret.

Kommunelovens kapittel 8 med tilhørende forskrifter stiller en rekke krav som må oppfylles i årsbudsjettet. Årsbudsjettet skal være realistisk, hvilket innebærer at alle forventede inntekter og utgifter for perioden skal tas med. Årsbudsjettet skal dessuten være oversiktlig slik at kommunestyrets prioriteringer, målsettinger og prinsipper for budsjettet skal komme tydelig fram. Årsbudsjettet skal også gi et grunnlag for sammenligning ved at beløp for gjeldende budsjettår, foregående budsjettår og sist vedtatte årsregnskap skal fremgå.

Fullstendighetsprinsippet innebærer at kommunestyret skal vedta årsbudsjett for hele det kommunale virksomhetsområdet. I tillegg skal årsbudsjettet være inndelt i en driftsdel (som viser alle inntekter og utgifter i løpet av året og anvendelsen av disse) og en investeringsdel (som viser bruk av lånemidler og inntekter knyttet til anleggsmidler og investeringer).



Figur 2 sammenhengen mellom kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett

Modellen er utarbeidet med utgangspunkt i kommuneloven og viser sammenhengen mellom kommuneplan, økonomiplan (handlingsplan) og årsbudsjett i en kommune.

ÅRSREGNSKAPET

Årsregnskapet og regnskapsrapporter er vesentlige styringsdokument for kommunesektoren. Det skal *planlegges* i form av årsbudsjett og fireårig økonomiplan, og det skal *rapporteres* i form av årsregnskap og årsberetning (Torsteinsen, 2012).

Mens årsbudsjettet og økonomiplanen er planer for hva man har tenkt å gjøre, har årsregnskapet en annen status fordi det viser hva som faktisk har skjedd. Planer kan endres, mens regnskapet har en historisk verdi som ikke kan revurderes. Årsregnskapet har derfor en viktig informasjonsverdi som verktøy for å kontrollere i hvilken grad man har oppnådd fastsatte mål. Årsregnskapet gir dermed grunnlag for kontroll, økonomiske analyser og som verdi for fremtidig planlegging i form av årsbudsjett og økonomiplan.

Kommunene plikter å gi løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til departementet. (Kommuneloven § 49 pkt.1) Dette betyr at kommunene må holde løpende oversikt over utgiftene og forpliktelsene, slik at dette kan rapporteres videre. (Bl.a. KOSTRA² rapportering).

PERSPEKTIVMELDINGEN

Den kommunale budsjetteringen og planleggingen har også en tidshorisont ut over årsbudsjettet og økonomiplanen i form av langtidsplanen eller perspektivmeldingen. Et viktig trekk ved perspektivmeldingen og dens langtidshorisont er at den strekker seg over flere valgperioder og slik sett forutsetter en bred politisk forankring (Mellempvik, et al., 2012, p. 40)

² Kostra står for KOMmuneSTatRAPportering

Perspektivmeldingen tar for seg kommunens utfordringer og valg, både sett et historisk økonomisk perspektiv og i forhold til samfunnsutviklingen generelt. Hensikten med perspektivmeldingen er å analysere de økonomiske rammebetingelsene og påpeke konsekvensene av disse. Perspektivanalysen belyser de langsiktige konsekvensene av vedtatte planer, blant annet samfunnsplanen og tidligere økonomiplaner, og ser dette opp mot de økonomiske rammebetingelsene kommunen har. Kommunestyret vil da kunne aktivt forholde seg til fremtidige utfordringer, og vedta økonomiske målsettinger i forhold til en bærekraftig kommuneøkonomi.

2.5 Grunnleggende kommunal økonomistyring

Som et ledd i å utvikle kommunal sektor har det de senere år blitt gjennomført flere reformer innenfor offentlig økonomistyring. Det har også vært en trend med å implementere elementer fra privat sektor i styringen av offentlig økonomi. Mellempvik et al. (2012) viser til at grunnmodeller i offentlig økonomistyring dog har forblitt uendret til tross for stor reformvilje, ved at budsjett og regnskap fortsatt har en sentral stilling i kommunal sektor, bl.a. på grunn av den sterke stillingen disse styringsdokumentene har gjennom kommuneloven.

Økonomistyring kan defineres som ledelse mot å realisere økonomiske mål (Busch, et al., 2009). I forarbeidene til kommuneloven defineres økonomistyring som «å få til en best mulig forvaltning av virksomhetens ressurser. Formålet er å holde virksomheten innenfor de økonomiske rammer som er angitt».

Torsteinsen (2012, p. 186) utvider begrepet ved å vise til at økonomistyring er politisk av natur og ikke begrenser seg til instrumentell økonomiforvaltning, fordi det også er et «spørsmål om hvem som beslutter, hvordan beslutningen fattes, hvilket kunnskapsgrunnlag og kriterier beslutninger fattes på, og hvordan det læres av effektene av tidligere beslutninger og liknende». I forhold til Torsteinsens definisjon innebærer dette at økonomistyring ikke bare er et anliggende for kommunens administrative enhet, men også skal ivaretas av det politiske nivået.

Økonomistyring i kommunene er et bredt fagfelt med mange dimensjoner, og det blir for omfattende å skulle redegjøre for ulike styringsprinsipper som må ivaretas innenfor dette fagfeltet. I oppgavens videre forløp legger vi til grunn en forståelse av strategisk

økonomistyring som innebærer at man utvikler strategier for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom.

2.5.1 Økonomirapportering i kommunene

Både administrasjonen og de folkevalgte er avhengige av god og adekvat styringsinformasjon for å kunne foreta prioriteringer og styre mot fastlagte mål. Mye av denne informasjonen er tilgjengelig gjennom de forutsetningene som årsbudsjettet og økonomiplanen bygger på. I tillegg rapporteres det jevnlig til kommunestyret i form av tertialrapporter, KOSTRA-tall og ikke minst gjennom årsregnskapet.

Økonomiske nøkkeltall er vesentlige som målindikatorer for den overordnede og strategiske økonomistyringen i kommunene. Som et resultat av større fokus på offentlig ressursbruk, viser Christensen et al.(2009) til at økonomiske indikatorer i større grad er blitt akseptert som mål på hvor godt offentlig sektor virker og i hvilken grad man oppnår effektiv ressursbruk og kostnadseffektivitet. «*Dette kravet er særlig viktig når offentlig sektor er stor og ressurskrevende, eller når ressurstilgangen stagnerer*». (Ibid p.28).

Det er flere aktører som gir anbefalinger og måler utviklingen i slike nøkkeltall og på den måten «overvåker» den økonomiske statusen i kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), KOSTRA (kommunenes rapporteringssystem) og Kommunebarometeret bruker nøkkeltall for å analysere den økonomiske situasjonen i kommunene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) står i en særstilling ved at det er et partssammensatt utvalg for rapportering (..) og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene (www.regjeringen.no).

2.5.2 Kostra

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering, der formålet er å frembringe god styringsinformasjon til staten om kommunenes virksomhet. Det er med andre ord staten som etterspør informasjon, og kommunene som utarbeider. KOSTRA gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelsen i kommuner, bydeler og fylker, og er således et verktøy for å sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger

og med landsgjennomsnittet. Formålet er å frembringe relevant, pålitelig og sammenlignbar informasjon til beslutningstakere, og å samordne og effektivisere rutinene for datautveksling slik at statlige og kommunale myndigheter sikres rask tilgang til data med minst mulig ressursbruk (Mellempvik, et al., 2012)

Kommunene rapporterer inn KOSTRA-tallene to ganger pr år. En analyse av KOSTRA-tallene kan være med på å tydeliggjøre hvilke tjenestoområder kommunen bør ha større fokus på og synliggjøre handlingsrommet for driftstilpasninger.

2.5.3 Kommunebarometeret

Kommunebarometeret utarbeides av Kommunal Rapport. Kommunebarometeret er en sammenligning av landets kommuner, basert på 124 nøkkeltall fordelt på 12 sektorer. Hensikten med Kommunebarometeret er å gi beslutningstakerne en lettfattelig og tilgjengelig oversikt over hvordan deres kommune drives sammenlignet med andre.

Kommunebarometeret måler og sammenligner kommuner ut fra flere kriterier, herunder økonomi. Flere økonomiske måleindikatorer trekkes frem.

Kommunebarometeret 2016 viser at både Fauske og Bodø kommune har rykket ned på den totale rangeringen av kommunene i Norge, sammenlignet med Kommunebarometeret 2015 (www.kommunal-rapport.no). På totaloversikten har Bodø rykket ned fra 157.plass til 196.plass, mens Fauske har rykket ned fra 399.plass til 403.plass. En nærmere analyse av rangeringen i forhold til de ulike sektorene viser endring i forhold til 2015 både i positiv og negativ forstand.

2.5.4 TBU

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) står i en særstilling i forhold til statens anbefalinger for god kommuneøkonomi. Disse baserer seg på beregninger og analyser som utarbeides i en årlig rapport av TBU, og som har til hovedhensikt å gi informasjon om den forventede utviklingen i kommuneøkonomien. I forhold til denne studien har vi forholdt oss til TBUs rapport pr november 2015.

Det er flere variabler som er av betydning som målindikatorer for god kommuneøkonomi. Av hensyn til studiens omfang er det derfor foretas en avgrensning av hvilke målindikatorer som skal ligge til grunn for arbeidet, da det vil være svært omfattende å skulle vurdere alle disse i lys av vedtatte årsbudsjett og kommuneregnskapene. Vi har valgt å fokusere på følgende måltall i det videre arbeidet:

Måltall	Beskrivelse	Anbefalt nivå
Resultatgrad	Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter.	1,75 %
Fondsgrad	Disposisjonsfondets størrelse i % av brutto driftsinntekter.	5,00 %
Gjeldsgrad	Lånegjeld på ordinære investeringer i % av brutto driftsinntekter.	50 %
Finansieringsgrad	Renter og avdrag i % av brutto driftsinntekter.	5,00 %

Tabell 4 Måltall i hht statens anbefaling

Utvalget har helt siden 2002 anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør utgjøre om lag 3 % av inntektene. Dette prinsippet er et vesentlig styringsverktøy for kommunene. Fra 2014 er imidlertid måltallet redusert til 1,75 %, noe som har sammenheng med endrede regler for føring av momskompensasjon i driftsregnskapet.

Et annet sentralt måltall er kommunenes disposisjonsfond i % av driftsinntektene. Dette måltallet gir uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunene har for sin løpende drift fordi det synliggjør hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet, og er derfor den delen av reservene som best gir uttrykk for den økonomiske handlingsfriheten (Astvedt, 2012)

2.6 Kommunale styringsmodeller

Hvordan det kommunale beslutningsnivået er organisert er et annet forhold som virker inn på prosessene forut for selve beslutningen av årsbudsjett og økonomiplan. I norske kommuner finnes det i praksis to styringsmodeller; kommuner som er organisert etter det parlamentariske prinsipp og kommuner som er organisert etter formannskapsprinsippet. Både Bodø og Fauske kommune er organisert etter formannskapsmodellen. De to ulike modellene representerer to

svært forskjellige tilnærminger til den politiske prosessen, men ettersom begge undersøkelseskommunene har samme styringsmodell går vi ikke inn på en videre drøfting av forskjellene.

Fiva, Hagen og Sørensen (2014, p. 137) viser til at kommunestyret, formannskapet, ordføreren og rådmannen er de viktigste formelle aktørene i kommuner som er organisert etter formannskapsprinsippet: *«Det grunnleggende kjennetegnet ved formannskapsmodellen er at partiene er representert i formannskapet, og i andre styrer, komiteer og utvalg, i henhold til sin oppslutning i kommunestyret.»* Både Fauske og Bodø har en formålsorganisert styringsstruktur, der forberedende komiteer er organisert etter formål og inndelt i forhold til undervisning, helse, tekniske tjenester osv. Når saker er ferdig behandlet av rådmannen vil sakene først bli behandlet i komite som avgir innstilling til kommunestyret. Intensjonen med forberedende saksbehandling i komite før saken sendes til kommunestyret, er at arbeidet i utvalget skal være et politisk verksted som sikrer en god politisk prosess, og at den prinsipielle debatten løftes til kommunestyret.

Et av særtrekkene som fremheves med formannskapsmodellen er at den fremmer et konsensusdemokrati (Saxi, 2015). Dette fordi formannskapsmodellen bygger på et prinsipp om at alle besluttede organ skal representere folkemeningen gjennom partisammensetningen i kommunestyret. Saxi (2015) viser til at tilfeller der et parti ikke har rent flertall, gir en beslutningskultur der beslutningene er preget av forhandlinger og kompromisser. Aarsæther og Vabo (2002, p. 101) viser til at formannskapsmodellen innbyr til fremforhandlede løsninger, noe som forutsetter et bredt kontaktnett mellom politikere og administrasjon fordi bredden i politiske alternativ på den måten kan klargjøres. Dette er i tråd med tanken om formannskapet som politisk verksted, og slik sett regnet som et kulturelt fortrinn med formannskapsmodellen.

Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ, og har som hovedregel beslutningsmyndighet i alle saker som angår kommunen. For å begrense antall saker som skal behandles, kan kommunestyret i henhold til formannskapsmodellen delegerer beslutningsmyndighet til andre politiske organ og til rådmannen. Formannskapet velges blant kommunestyrets medlemmer, og er slikt sett et utvalg under kommunestyret som har til oppgave å fungere som «arbeidsutvalg» for kommunestyret (Christensen, et al., 2009).

Kommunene står fritt til å bestemme den politiske organiseringen i utvalg og komiteer som utgår fra kommunestyret. Formannskapet er likevel et lovpålagt organ i henhold til

kommunelovens § 8 og det følger også av loven at formannskapet alltid skal behandle overordnede styringsdokumenter som årsbudsjett og økonomiplan og avgi innstilling til kommunestyret.

I formannskapsmodellen har rådmannen makt gjennom sitt lovpålagte ansvar for saksutredning, iverksetting og samordning (kommunelovens § 23 nr. 2). I dette ligger det også at rådmannen har ansvaret for den strategiske ledelsen, iverksettingen og samordningen. Det ligger dermed i organiseringens natur at administrasjon og politikk er delt i to sfærer gjennom formannskapsmodellen. Politikerne fatter i stor grad vedtak på bakgrunn av de faglige rådene fremmet av rådmannen.

Politikk handler som sagt om å fordele knappe ressurser mellom konkurrerende behov. Det er de folkevalgte som har ansvaret for å velge de beste alternativene. Administrasjonens oppgave blir dermed å utføre arbeidet med å utrede og presentere alternativene, og derigjennom skape et beslutningsgrunnlag (Hansen & Negaard, 2006, p. 40).

2.7 Forholdet mellom politikk og administrasjon

En kommune kan sies å ha dobbelt lederskap: den politiske ledelsen med kommunestyret som øverste folkevalgte organ, og den administrative ledelsen med rådmannen som øverste leder. For å illustrere de folkevalgtes innflytelse og makt i kommunen kan man på generelt grunnlag si at all aktivitet er basert eller hjemlet i en politisk beslutning. Av disse to sfærene er normen at politikken skal være overordnet de administrative og tjenesteytende delene av lokalforvaltningen. Aarsæther og Vabo (2002) viser til at dette kommer tydelig til uttrykk i forbindelse med revideringen av kommuneloven i 1993, ved at det er den politiske ledelsen ved formannskapet som legger frem det årlige kommunebudsjettet for kommunestyret, og ikke rådmannen slik det var før 1993.

Forholdet mellom politikk og administrasjon har også stått sentralt innenfor forskning på organisasjonskultur i offentlige organisasjoner. Christensen et al. (2009, p.64) fremhever administrasjonens lojalitet mot politisk ledelse i kombinasjon med partipolitisk nøytrale vurderinger som et kjennetegn ved en politisk-administrativ organisasjonskultur. I dette ligger at selve forvaltningskulturen skal legge opp til en balanse mellom lojalitet mot politisk ledelse, samtidig som man skal fatte avgjørelser på et solid faglig grunnlag med en verdimeisig forankring i prinsipper som rettssikkerhet, forutsigbarhet, upartiskhet og

likebehandling (ibid). Olsen og March, referert i Christensen et al.(2009), skiller mellom aggregerende og integrerende politiske prosesser og institusjoner. Olsen og March refererer til aggregerende prosesser der det politiske lederskapet innehar en meglerrolle, og der ressursfordeling og hvem-får-hva er viktigste utfall av beslutningsprosesser, med mindre vekt på prosedyrer og prosesstrekk. Dette i motsetning til integrerende prosesser, der folkets vilje nedfelles i et forsøk på å skape og vedlikeholde felles mål. I en slik kontekst har både politisk ledelse og administrasjon en felles forpliktelse når det gjelder verdier som lojalitet, autoritet og forvaltning av fellesoffentlige interesser.

Rådmannens oppgave er å bruke sin organisasjon til å forberede saker slik at disse er forsvarlig utredet idet de overleveres til politikken. Idet en sak settes på dagsorden i et folkevalgt organ har rådmannen overlatt ansvaret for den videre behandlingen til det politiske nivået. I denne sammenheng vil det også være ulike preferanser og interesser som styrer den videre utviklingen i saken fra den er ferdig utredet og frem til et politisk vedtak foreligger. Hva skjer på veien fra en sak er ferdig utredet til en beslutning foreligger? Dersom en sak er godt utredet av en profesjonell og kunnskapsrik administrasjon, hvorfor følger ikke politikerne administrasjonens anbefalinger? Hvilke preferanser er styrende for det politiske beslutningsnivået? Er det administrasjonens kompetanse, eller er det helt andre faktorer?

Rådmannen og hans administrasjon foretar altså planleggingen, mens de folkevalgte tilfører det politiske elementet. Opstad (2013) hevder at planlegging og politikk representerer to ulike logikker. Planlegging er basert på samordning, synliggjøring av avhengighet og å legge forholdene til rette for målrettet handling. Politikk derimot, har en annen orientering der mål og middel oppfattes som to sider av samme sak. Hovedvekten blir lagt på å finne akseptable løsninger for involverte parter som kan forsvares politisk; løsningen må ha en legitimitet. Olsen (2014, p. 42) viser til at *«politikk er en formålsorientert handling og en spesiell form for aktivitet, som i moderne demokratier mye av tiden dreier seg om debatt og konflikt- og problemløsning innenfor institusjonelle rammer.»*

Et vesentlig element i forhold til politisk legitimitet er politikernes kontrakt med velgerne gjennom valg, og ikke minst ønsket om å vinne valg og skaffe flertall for sine løsninger. I forhold til velgerkontrakt er det mange av sakene som politikere går til valg på som øker offentlige utgifter, og i valgkampen vil det være atskillig større fokus på gevinst ved lansering av nye tiltak enn kostnadene. Opstad (2013, p. 161) hevder at nettopp dette fører til at mange politikere føler seg handlingslammet: *på den ene siden ønsker de å vise handlingskraft, på*

den andre siden vet de ikke hva som skal gjøres. Dette kunnskapsovertaket er en viktig drivkraft for kostnadsveksten i offentlig sektor.

2.8 Hovedtrekk økonomisk utvikling Bodø og Fauske

Tabellen under viser oversikt over inntekter og utgifter i kommunene Fauske og Bodø i perioden 2006-2015. Som oversikten viser har Fauske kommune flere år med negativt resultat, noe som er med på å bekrefte administrasjonens uttrykk for at driften har vært for høy over flere år. Bodø kommune har levert et resultat i minus enkelte år, og med unntak av 2015 skyldes årsoverskudd i perioden premieavviket og ikke resultatet av driften.

Hovedoversikt driftsregnskapet Fauske og Bodø											
		2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015
1804 Bodø	SUM DRIFTSINTEKTER	2 123 203	2 236 675	2 375 722	2 608 074	2 783 714	2 956 404	3 158 176	3 327 050	3 322 017	3 479 473
	SUM DRIFTSUTGIFTER	1 984 080	2 135 683	2 355 054	2 555 010	2 656 289	2 828 618	3 011 050	3 157 824	3 268 469	3 372 578
	REGNSKAPSMESSIG MERFORBRUK / MINDREFORBRUK	78 509	60 018	-9 136	13 320	16 812	3	-2 536	-2	4 665	60 606
1841 Fauske	SUM DRIFTSINTEKTER	500 603	524 577	559 050	618 871	612 273	647 845	688 329	706 624	716 676	754 645
	SUM DRIFTSUTGIFTER	480 531	510 710	555 200	599 578	626 796	661 132	693 905	710 617	738 489	765 645
	REGNSKAPSMESSIG MERFORBRUK / MINDREFORBRUK	-8	-12	-12 723	21 855	-	-8	-1 765	-4 448	-3 179	883

Tabell 5 Driftsregnskapet, alle tall i 1000 (SSB 2016)

Fauske kommune har hatt flere perioder på Robek. Noe som betyr at de har vært satt under administrasjon av fylkesmannen. Årsaken til at Fauske var på Robek i perioden 2003 – 2010 var at kommunen ikke hadde inndekning for budsjettmessige underskudd, ut fra reglene at dette skal tilbakebetales innen to år etter at underskuddet har oppstått. Fauske havnet også på Robek i oktober 2015, men regnskapet så langt for 2015 viser et overskudd og kommunen vil etter all sannsynlighet få beskjed om at de er ute av listen i løpet av våren 2016.

2.8.1 Sammenligning av økonomiske måltall i Fauske og Bodø kommune

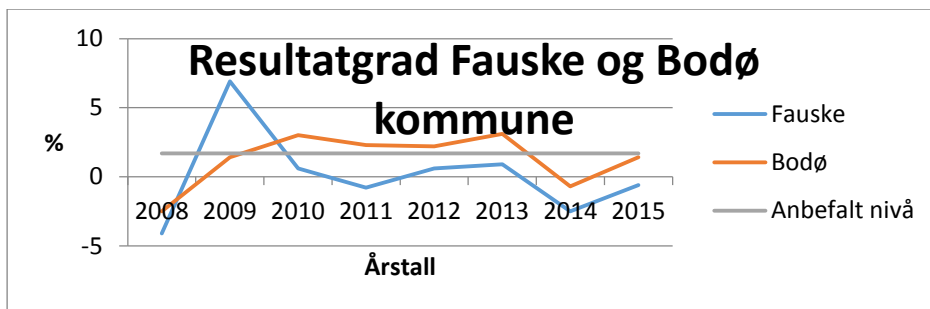
Bye (2016) har satt søkelys på hvor mye gjeld en kommune kan tåle og fremholder følgende tommelfingerregler:

Vi antar at kommuner har begrenset (svært begrenset i parentes) økonomisk handlingsrom når følgende er oppfylt:

- korrigert netto lånegjeld på over 75 prosent av inntektene
- netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond på under 1 (0) prosent av inntektene
- disposisjonsfond justert for regnskapsmessig mer-/mindre-forbruk på under 5 (2) prosent av inntektene

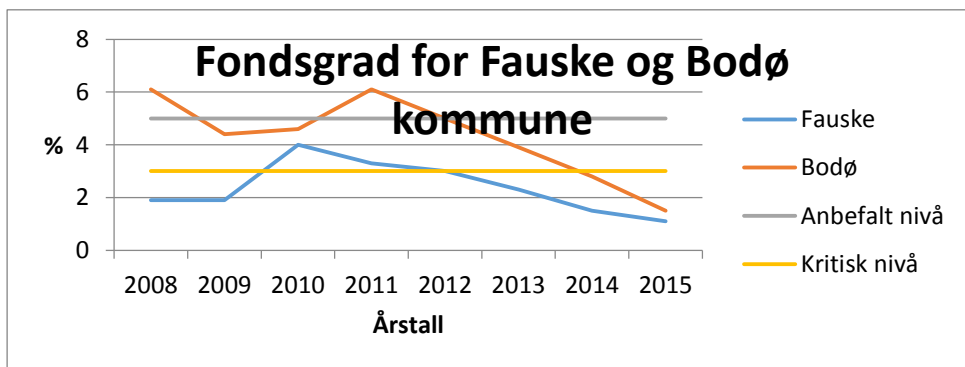
For å gi et bilde av den økonomiske utviklingen i kommunene Fauske og Bodø er det hentet ut måltall fra 2008 og frem til 2015. Tallene er hentet fra SSB, hvor all offentlig informasjon om kommunens økonomiske disponeringer fremkommer. Både Fauske og Bodø kommune har vedtak som viser hvilke styringsindikatorer som skal vektlegges, sett i sammenheng med kommunens strategiske økonomistyring. Tallene som er presentert her er brukt som grunnlag for drøftinger i kapittel 6, og er derfor ikke utdypet i denne omgang.

Resultatgraden viser hvor stor del av kommunens inntekter som ikke er blitt disponert til utgifter i perioden.



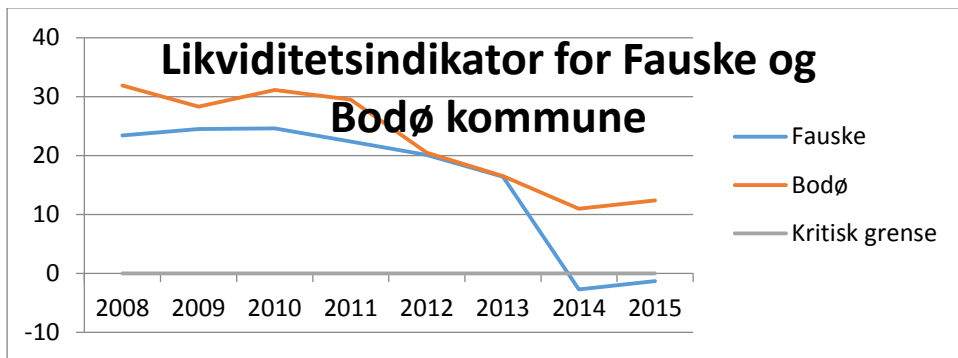
Figur 3 Resultatgrad Fauske og Bodø kommune (SSB 2016)

Fondsgraden viser kommunens disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekt og er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering både i drifts- og investeringsregnskapet.



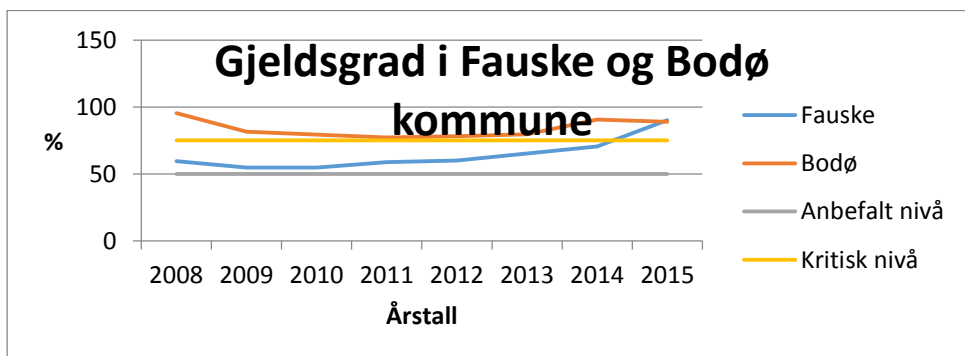
Figur 4 Fondsgrad (SSB 2016)

Likviditetsindikatoren viser om kommunen er likvid eller ikke, i forhold til om de er avhengig av kassakreditt for å betjene løpende utgifter.



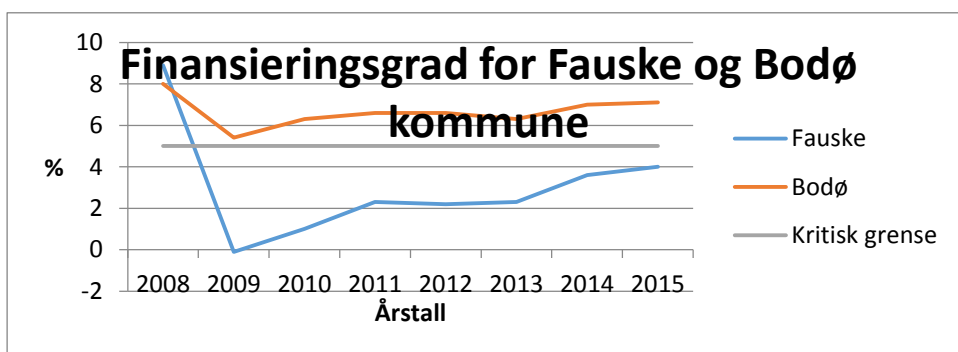
Figur 5 Likviditetsindikator (SSB 2016)

Gjeldsgraden viser hvor stor lånegjelden er sett i forhold til brutto driftsinntekter.



Figur 6 Netto lånegjeld (SSB 2016)

Finansieringsgraden viser hvor stor andel som har gått med til finansiering av renter og avdrag i forhold til brutto driftsinntekter.



Figur 7 Netto finans og avdrag (SSB)

3 Teoretisk rammeverk

3.1 Innledning

Christensen et al. (2009, p. 25) viser til at «*det er ingen generell enighet om hvilken teori eller kjerne av konkurrerende teorier som er mest relevant for studiet av offentlige organisasjoner.*» Offentlige organisasjoner er komplekse og «*kan vanskelig forstås ved hjelp av en teoretisk tilnærming som starter fra et enkelt sett av universelle forutsetninger om aktører, organisasjoner og endring*» (ibid, p. 26).

Mye av det teoretiske bidraget som er produsert i forhold til kommunal organisering relaterer seg til effektiviseringsprosesser og implementering av styringsmodeller og reformer i offentlig sektor. I forhold til denne oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål er dette av mindre relevans. Vår fokus er knyttet til samspillet og graden av interaksjon mellom administrasjon og politikk for å skape fremtidig økonomisk handlefrihet gjennom strategisk økonomistyring.

Vi har valgt å benytte beslutningsteori og prinsipal-agentteori som teoretisk rammeverk for oppgaven. Beslutningsteori danner et utgangspunkt for hvilke preferanser som ligger til grunn for folkevalgtes beslutninger. Prinsipal-agentteori bidrar til å sette beslutningene inn i en kontekst, der samfunnsoppdraget som folkevalgt utføres i en relasjon til oppdragsgiverne, som er borgerne gjennom valg. Prinsipal-agentteori har også relevans i forholdet mellom politisk og administrativ ledelse. Vi har i tillegg valgt å benytte teori vedrørende accounting, som etter vårt syn sammenfører beslutningsteori og prinsipal-agentteori på en måte som er relevant for denne oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

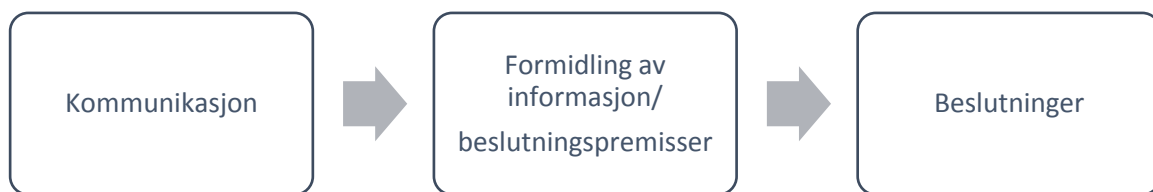
3.2 Beslutningsteori

En beslutning kan defineres som et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Beslutningsprosessen har med seg hele rekken av handlinger og vurderinger som fører frem til vedtak og iverksetting av en beslutning. (Ibid.)

Som vi har vist til tidligere er kommunene komplekse og autonome organisasjoner der samhandling skjer gjennom kommunikasjon, med budskap, sender og mottaker på ulike nivå.

Kommunikasjon mellom det administrative og det politiske nivå leder til beslutninger, som tas på bakgrunn av opplysninger og utredninger som fremlegges av administrasjonen til politisk behandling. De folkevalgte har en rolle som premissleverandør for hvordan ressursene skal fordeles og oppgavene skal utøves. I kommunesektoren er de beslutninger som fattes, ofte veldig komplekse. Med dette menes at en beslutning gjerne får konsekvenser og ringvirkninger for en større del av organisasjonen, enn det som først var tiltenkt. Mange av de politiske vedtakene handler om overordnede strategiske veivalg og spørsmål, og disse beslutningene er avhengig av et godt informasjons- og beslutningsgrunnlag. Her blir kommunikasjon avgjørende for å forankre strategiske valg og for å lykkes med å realisere organisasjonens mål.

Jacobsen og Thorsvik (2013) har illustrert sammenhengen mellom kommunikasjon og beslutningsprosesser i følgende figur som illustrerer at kommunikasjon både er en nødvendig forutsetning og en integrert del i enhver beslutningsprosess i organisasjoner:



Figur 8 Forholdet mellom kommunikasjon og beslutninger (Jacobsen og Thorsvik 2013)

Det finnes flere teoretiske fremstillinger av hvordan budskap tolkes i en beslutningssammenheng. Brønn et al.(2014) viser til Argyris (1982) som har utviklet en modell for hva som skjer når det som kommuniseres tolkes av mottaker. Modellen kalles for «ladder of inference», og er oversatt til beslutningsstigen. (Brønn & (red.), 2014). Gjennom tolkningsprosesser forandres det som er kommunisert til personlige og subjektive oppfatninger. Fortolkningen foregår i flere trinn, hvor man i det første trinnet bruker selektiv oppmerksomhet ved å velge ut hva som fremstår som viktigst i den andres budskap. Det som ikke passer inn med det man selv mener, evalueres ofte som negativt. (Kahneman og Tversky 1979 gjengitt i Brønn et.al.2014)

På det neste trinnet i beslutningsstigen foregår evaluering av informasjonen i lys av det man allerede tror eller velger å avvise som feil, og ut fra hva man kan huske i liknende situasjoner. Dette skjer fordi man tillegger de øvrige deltakerne i kommunikasjonen egenskaper og

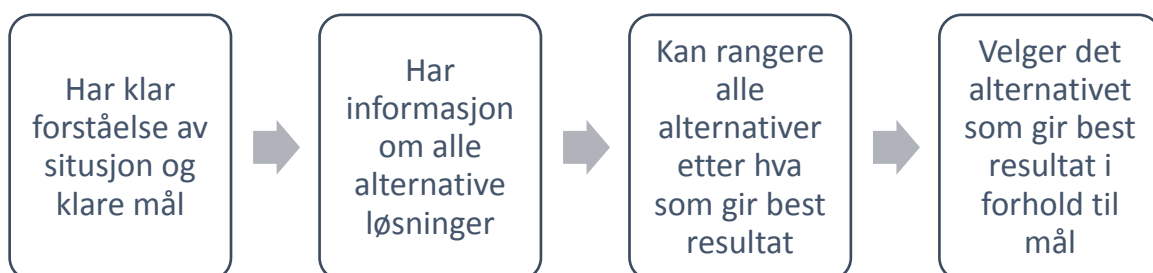
motiver, og dermed forklarer kommunikasjon gjennom det. Hvis da budskapet ikke stemmer med egne perspektiver, kan forklaringene på motivene bli negative.

Til slutt avgjøres måten man reagerer på andres kommunikasjon på ut fra det man selv oppfatter som riktig. Jo mer kompleks eller innovativ oppgaven er, der gruppemedlemmene må lære av hverandre for å løse den, kan de ensidige og subjektive fortolkningene hindre god kommunikasjon i gruppen (Argyris 1992). Dette representerer det tredje nivået i beslutningsstigen.

Brunsson & Brunsson (2014) viser til Kahneman gjennom hvordan man forenkler informasjon og hvordan førsteinntrykket kan være med å påvirke beslutningen. De viser også til at man ut fra et utvalg av opplysninger legger mer betydning til den informasjonen som allerede er kjent. Dette er med på å illustrere at beslutninger ofte baseres på utilstrekkelig informasjon, intuisjon og de egenskaper vi tillegger informasjonen på et tidlig stadium. Tilnærmingen til beslutningsteori som beslutningsstigen fremstiller kan brukes som en av flere årsaksforklaringer på hvorfor politiske beslutningsprosesser blir preget av andre motiver og egenskaper enn det beslutningsgrunnlaget som administrasjonen har lagt til rette for.

3.2.1 Rasjonelle beslutninger

Utgangspunktet for de fleste teoretiske tilnærminger til beslutningsteori bygger på forutsetningen om menneskelig rasjonalitet som grunnlag for enhver handling. Å handle rasjonelt innebærer å handle fornuftig. Jacobsen og Thorsvik (2013) viser til at å handle rasjonelt i en beslutningsteoretisk sammenheng har en spesiell betydning, fordi det angir hvordan beslutninger fattes når man står overfor et problem. Beslutningsteorien, «economic man» modellen, bygger på at mennesket kan handle perfekt rasjonelt. Dette kan illustreres i følgende modell:



Figur 9 Mennesket som perfekt rasjonell beslutningstaker (Jacobsen & Thorsvik, 2013)

Kahneman (2013) har bidratt til å korrigere ideen om menneskelig rasjonalitet gjennom sin teori om at mennesket har to måter å tenke på; langsomt og hurtig. Dette har han definert som system 1 og system 2. Disse to systemene har også blitt beskrevet som skillet mellom intuitiv og analytisk tenkning. Jo lengre tid man bruker på å ta en avgjørelse, jo mer rasjonell vil beslutningen fremstå. Hvis man derimot tar raske avgjørelser er det mer sannsynlig at beslutningen vil medføre nye problemer som ikke var gjennomtenkt og vurdert på forhånd. Slike avgjørelser tas etter system 1. Forskningen til Kahneman (2013) dokumenterer at de fleste av oss faktisk fatter beslutninger etter system 1.

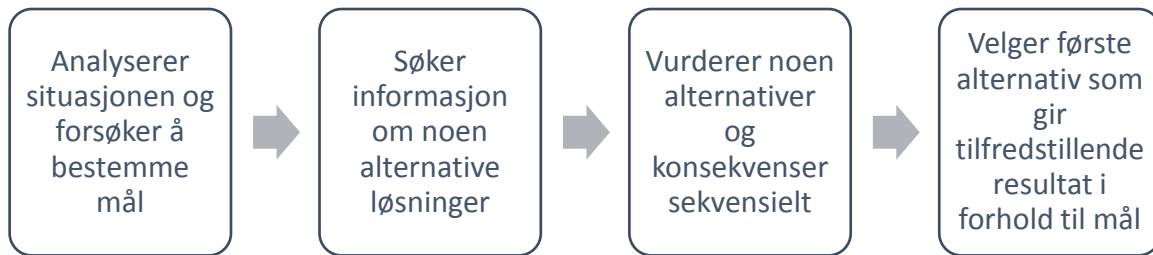
System 1 er kjennetegnet av at beslutninger fattes intuitivt, og at handlinger ofte skjer på refleks. System 2 tar for seg ytterligere informasjon på en mer systematisk og grundig måte, på samme tid baserer man seg også på de intuitive overbevisningene og inntrykkene fra system 1. Jo mer kompleks informasjonen i system 2 er, jo mer vil man forenkle avgjørelsen som tas gjennom påvirkning fra måten man tenkte på i system 1. Det innebærer at man gjør det lettere for seg selv ved å forenkle spørsmålet.

Kahneman bruker uttrykket «WYSIATI»: «what you see is all there is» i forhold til vår mentale måte å treffe forhastede beslutninger på. Kahneman hevder at de fleste beslutninger treffes etter system 1, og dette systemet er uinteressert i både hvor god og hvor mye informasjon som danner grunnlaget for inntrykk og intuisjoner. (Kahneman, 2013)

Beslutningstakere tar en risiko når de har for lite informasjon eller trekker for raske konklusjoner. Intuisjon og system 1-tenking undergraver kvaliteten på beslutninger og kan være med på å hindre grupper i å kommunisere godt. Når beslutningstakerne tar i bruk mentale snarveier³ kan de oppfatte at perspektivet er oppriktig basert på bekreftelse, imitasjon og selvtillit. Man sammenligner nye opplysninger med det man allerede vet, og ser for seg at de nye situasjonene vil utvikle seg likt de erfaringer man har fra tidligere. Dette gjør at man risikerer å overse viktige opplysninger som bidrar til at den nye situasjonen faktisk avviker fra tidligere erfaringer. Forankres beslutningen med referanse i tilfeldige og upresise opplysninger, er det med på å redusere kvaliteten på beslutningen. Gjennom bekreftelse søker man opplysninger som passer med egen oppfatning, og ser bort fra den informasjon som ikke passer med forventningen.

³ Mentale snarveier baseres eksempelvis på at vi ikke tar inn over oss og vurderer ny informasjon. Når vi har liten kunnskap eller interesse for et tema handler vi basert på tidligere erfaring noe som kan føre til irrasjonelle valg og feile beslutninger.

I de fleste organisasjoner er det på generelt grunnlag sjelden at ideen om rasjonelle beslutninger lar seg gjennomføre. Å ha kunnskap om alle eventualiteter og se dette opp mot alle mulige alternative løsninger er en overmenneskelig handling (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Som menneske handler man derfor ut fra begrepet begrenset rasjonalitet, som kan illustreres i følgende modell:



Figur 10 Mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker (Jacobsen & Thorsvik, 2013)

I denne modellen velger man det første tilfredsstillende alternativet, uten at man med sikkerhet kan si at det er det beste valget. Dette kalles for satisfierende⁴ atferd, og kjennetegnes av at den informasjon man eksponeres for, rekkefølgen på alternativene og regler/normer for valg påvirker hvilket alternativ som blir valgt. (Jacobsen & Thorsvik, 2013). På samme tid må man ha med seg at menneskelig handling kan være like sterkt følelsesmessig motivert, som å være et resultat av såkalt fornuftig tenkning. (Ibid.)

Begrenset rasjonalitet henger sammen med hvilke hensyn som tas når en bestemmelse skal fattes. Den kan også sees opp mot teorien til Brunsson & Brunsson og Kahneman i forhold til hvilke faktorer som er med på å påvirke en beslutning.

3.2.2 Konsekvenslogikk, passendelogikk, imitasjon og eksperimentering

Beslutninger som tas på grunnlag av konsekvenslogikk benyttes når man forsøker å se fremover. Det gjøres gjennom en vurdering av alternativer hvor man ser for seg hvilke konsekvenser de forskjellige handlingsalternativene vil ha. Her velges de beslutninger som er i tråd med egne preferanser, gjennom å velge det man vil være mest tilfreds med etter at beslutningen er gjennomført. Konsekvenslogiske resonnementer er fremtidsrettet og

⁴ Satisfierende atferd handler om å velge det som er godt nok uten å vite om det er det beste alternativet. Det er både usikkerhet og uklarhet i beslutningen.

medfører at det kan være vanskelig å fatte en beslutning, ettersom man per definisjon ikke kjenner fremtiden. Gjennom å få mer informasjon vil en beslutningstaker som benytter konsekvenslogikk bli sikrere på hva som vil skje i fremtiden. Dette henger også sammen med om de forstår situasjonen og stoler på den informasjonen de får. Gjør de det, vil ytterligere informasjon redusere eventuell usikkerhet. Hvis de derimot er usikre på hvordan de skal forstå situasjonen og ikke stoler på at informasjonen er relevant, vil det skape forvirring og usikkerhet knyttet til beslutningen (Brunsson, 2014).

Passendelogikk brukes når regler ligger til grunn for beslutningene. En slik tenkning brukes i hovedsak av domstolene, som forholder seg til lovverket i sine avgjørelser. Politikere bruker også passendelogikk til en viss grad i sine beslutninger, der de vurderer hva som vil være passende handlinger og valg ut fra den situasjon de er i og som kan kobles opp mot hva som er normativt (Brunsson, 2014). Her kommer de ofte i et dilemma i forhold til hva som er passende; kommunens økonomi eller velgernes ønsker og behov. Det kan likevel oppfattes som enklere å forholde seg til passendelogikk enn til konsekvenslogikk når det gjelder beslutninger. De beslutningstakere som bruker passendelogikk har en tendens til å se bakover, i stede for å se inn i fremtiden slik konsekvenslogikken forutsetter.

Gjennom imitasjon tar beslutningstakere utgangspunkt i tidligere avgjørelser, som kan være basert både på egne og andres preferanser. Imitasjon foregår gjennom å kopiere holdningene til andre personer som tilhører samme kategori som dem selv, der de benytter lignende situasjoner og forsøker å gjenta det samme.

De tre logikktypene konsekvenslogikk, passendelogikk og imitasjon handler om at beslutningstakere tenker før de handler. Det finnes derimot de som også bruker eksperimentlogikk, hvor det handles før det tenkes. Uten å vurdere hva som er best gjøres et valg, og resultatet vurderes først i ettertid. Beslutninger tatt på bakgrunn av eksperimentlogikk gjør at muligheten for å endre innstilling underveis er til stede. Slike beslutninger kan få utfall som får store økonomiske konsekvenser, på samme tid så er det mulig å ha flaks fordi beslutninger i ettertid faktisk viser seg å være riktig. (Brunsson, 2014)

3.2.3 Oppsummering beslutningsprosesser

Det er vist til at beslutningsprosesser er kompliserte sammenhenger som vil påvirkes av beslutningstakerens preferanser. Ved politiske avgjørelser kan vurderingen av hvilke faktorer

beslutningstakerne skal ta hensyn til bli for omfattende. Ser man dette opp mot rasjonell beslutningstaking og i forhold til Kahnemans system 1 og system 2, kan det tenkes at de valgene som tas er en forenkling basert på disse preferansene. Gjennom beslutningsteori er det gitt et bilde av den kompliserte prosessen som oppstår når beslutninger skal fattes av folkevalgte. Bidrar rådmannen med nok og forståelig informasjon til at de folkevalgte gis en mulighet til å fatte beslutninger basert på system 2, eller blir informasjonen for kompleks slik at forenkling skjer etter system 1? Eller er det faktisk slik at både administrasjon og politikere lar seg forlede, jfr. Muller-Lyer illusjonen⁵, til å tro at vurderingene er riktige ut fra det vi ser og allerede vet?

Noen valg eller beslutninger vil være bedre enn andre. Hvilke beslutninger som ansees som å være den beste, vil være avhengig av flere faktorer. I en skolestrukturprosess f.eks., så kan det rent bedriftsøkonomiske valget ende på nedleggelse av grendeskoler, og dette kan også støttes av et faglig perspektiv. Ser man derimot på foresattes behov for nærhet til skolen, og ønsket om at barn skal få sin undervisning nærmest mulig hjemmet, så vil denne beslutningen stå i et motsetningsforhold til den beslutningen som har en faglig og økonomisk begrunnelse. Å forstå hvorfor noen organisasjoner er i stand til å fatte bedre beslutninger enn andre er knyttet opp til hvor rasjonelt organisasjonen opptrer. (Jacobsen & Thorsvik, 2013)

3.3 Prinsipal – agentteori

I organisasjonslitteraturen refererer man gjerne til begrepet «*empowerment*», som innebærer å bemyndiggjøre eller overlate makt til noen. Internt i organisasjoner kan slik bemyndiggjøring være en måte å fordele makt på i den hensikt å utnytte kunnskap og innsikt gjennom en desentralisering av ansvar og beslutninger. En slik delegering av myndighet kan fremme motivasjon og lojalitet for å nå organisasjonsmessige mål (Jakobsen & Thorsvik, 2013).

På samme måte som makt og myndighet delegeres internt i organisasjoner, kan makt delegeres fra individ til individ. I politiske systemer kan makt delegeres fra individer (velgere) til individer (beslutningstakere). En slik delegering kan belyses ved hjelp av prinsipal-agentteori. Når makt til å beslutte overføres fra velgere til folkevalgte etableres et forhold mellom to parter, der en aktør – agenten – handler på vegne av en annen aktør – prinsipalen:

⁵ Muller Lyer illusjonen viser 2 streker som er like lange, men illusjon av strekene får en av dem til å virke lengre. Illusjonen er brukt for å vise hvordan man kan la seg forlede ikke bare av det man hører, men også det man ser. Illusjonen viser at det er mulig å trekke feilaktige resonnementer basert på korrekte opplysninger.

«Et prinsipal-agentforhold er en situasjon der en eller flere handler på vegne av en annen (andre), eller ivaretar en annen (andres) interesser. Den som handler kalles agent. Den som agenten handler på vegne av, kalles prinsipal.» (Hagen, 1992).

I en kommuneorganisasjon kan også forholdet mellom politisk og administrativ ledelse illustreres ved hjelp av prinsipal-agentteori. Som tidligere nevnt kan rollefordelingen i kommuner illustreres ved at det politiske nivået i hovedsak bestemmer *hva* som skal gjøres (prinsipal), mens rådmannen og administrasjonen bestemmer *hvordan* ting skal gjøres (agent).

Teorien dreier seg om hvordan prinsipalen kan fastsette en kontrakt som sørger for at det er i agentens egeninteresse å gjøre som prinsipalen vil. Agentens innsats og handlinger påvirker direkte eller indirekte prinsipalens nytteverdi av handlingene. Prinsipalen sitter dermed i en maktposisjon som agenten til en viss grad må akseptere for å forbli i systemet, samtidig som prinsipalen er avhengig av agentens innsats.

«Prinsipalen desentraliserer beslutningsproblemet til agenten. Det gjelder da for prinsipalen å finne et incitamentssystem for agenten som er slik at agenten treffer de beslutninger som også på optimalt vis fremmer prinsipalens interesser (incitamentsforenlighet).» (Hagen, 1992)

Agenten på sin side vil være interessert i å minimere innsatsen, fordi det ligger en forutsetning om at innsatsen medfører en oppofrelse eller et nyttetap for agenten.

3.3.1 Prinsipal-agentproblemet

Prinsipalen og agenten ivaretar forskjellige oppgaver, og de har ulik kontaktflate med sine interessenter. Ulik kontaktflate innebærer at de hver for seg mottar særegen informasjon, noe som innebærer at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem (Busch, et al., 2009). Dette skaper usikkerhet og bidrar til prinsipal-agentproblemet.

Når det gjelder asymmetrisk informasjon er prinsipal-agentproblemet relatert til to sentrale forhold.

For det første har agenten relevant informasjon som prinsipalen ikke har, såkalt *hidden information*. Skjult informasjon innebærer at prinsipalen ikke kjenner til informasjonen som agenten baserer sine handlinger på, eller at prinsipalen ikke har kunnskap om agentens forutsetninger for jobben. Skjult informasjon kan derfor føre til skjev utvelgelse (adverse

selection) ved at agenten gjør andre prioriteringer enn det som er avklart med prinsipalen. I forholdet mellom velger og folkevalgt kan det for eksempel relateres til at agenten har informasjon som ligger til grunn for sine beslutninger som prinsipalen ikke har – eller ikke kan få – tilgang til. Agenten handler med andre ord på et annet informasjonsgrunnlag enn det prinsipalen legger til grunn⁶ (Busch, et al., 2009).

Det andre forholdet i prinsipal-agentproblemet knyttes til at prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger, såkalt *hidden actions* (Hagen, 1992). Skjulte handlinger handler om at det vil være umulig for prinsipalen å ha full oversikt over agentens handlinger. Dermed vil det være vanskelig for prinsipalen å vite i hvilken grad resultatet fremkommer som følge av agentens innsats, eller om resultatet skyldes årsaker utenfor agentens kontroll. Det kan også være at det medfører for store kostnader for prinsipalen å få tilgang til informasjon om agentens handlinger. Dette kan slå ut både i favør og ufavør av agenten, og for prinsipalen representerer dette en usikkerhet i forhold til agentens reelle kompetanse (Hagen, 1992).

Et eksempel på dette kan være forholdet mellom velgere og folkevalgt, der den folkevalgte kan risikere å ikke bli gjenvalgt dersom han ikke i tilstrekkelig grad oppfyller velgerens forventninger. På den annen side kan ikke velgerne fullt ut observere om oppnåelsen av politiske målsettinger faktisk skyldes den folkevalgtes innsats, eller om dette skyldes andre forhold.

3.3.2 Oppsummering prinsipal-agentteori

Prinsipal-agentteori må forstås som en teoretisk tilnærming der problemene som kan oppstå mellom to kontraktsparter identifiseres og forklares, der den ene parten handler på vegne av den andre. Problemene kan oppstå som følge av at prinsipalen og agenten har ulik målstruktur, og at det i tillegg foreligger asymmetrisk informasjon mellom partene. I forhold til oppgavens problemstilling er teorien relevant i lys av at kommunen har tosidig lederskap med ulik kontaktflate i forhold til sine interessenter. Dette medfører at det kan være ulik målstruktur mellom politisk og administrativ ledelse, som igjen påvirker beslutningsgrunnlaget og graden av måloppnåelse.

⁶ Dette kan for eksempel være at en folkevalgt har gått til valg på en liberal skjenkepolitikk, men likevel stemmer mot skjenkebevillinger fordi han har informasjon fra politiet som tilsier at en aktør ikke bør få skjenkebevilling på grunn av manglende vandel. Dette vil i så fall være en type informasjon den folkevalgte ikke har anledning til å formidle til prinsipalen.

Det er en utbredt oppfatning at prinsipal-agentteori er en hensiktsmessig modell for å få innsikt og forståelse for hvordan offentlige organisasjoner fungerer. Kompleksiteten i offentlige organisasjoner gjør det ofte vanskelig for utenforstående å ha innsikt i hva som foregår i den enkelte virksomhet, samtidig som krav fra eksterne omgivelser fokuserer på måloppnåelse og resultater. Dette kompliserer styringen av virksomhetene (Opstad, 2013).

3.4 Accounting

Et mål med denne oppgaven er å belyse hvordan de folkevalgte anvender informasjon om økonomiske forhold som grunnlag for politiske beslutninger.

Accounting representerer en utvidet forståelse av begrepet økonomirapportering, der dette omfatter all informasjon av økonomisk karakter som kan registreres, måles og kommuniseres til ulike aktører (Mellemvik, et al., 2012). Økonomirapportering og regnskap blir derfor et utilstrekkelig begrep i forhold til hva accounting faktisk representerer, og vi velger derfor å benytte accounting som begrep videre.

I denne konteksten er det interessant å vurdere accounting i relasjon til de teoretiske bidragene knyttet til beslutningsteori og prinsipal-agent-teori.

Mellemvik et al.(1988) slår innledningsvis fast to overordnede hensikter med accounting:

- 1) *Accountability*: Fremskaffe informasjon om hvordan ressursene er forvaltet – hensikten er *pålitelighet*. Accounting har en retrospektiv funksjon som kontrollerer graden av måloppnåelse.
- 2) *Responsibility*: Fremskaffe informasjon som grunnlag for beslutninger – hensikten er *ansvarlighet*. Accounting har en prospektiv funksjon ved å danne basis for fremtidige beslutninger.

Accounting sin hensikt er med andre ord at man reduserer usikkerhet og etablerer bedre virkelighetsforståelse, noe som gir større kontroll og danner grunnlag for bedre beslutninger.

Mellemvik et al.(1988) viser til at disse to overordnede hensiktene med accounting opererer i en prinsipal-agent-relasjon i henhold til to dimensjoner. I et historisk perspektiv rapporterer agenten til prinsipalen hvordan de allokerte (tildelte) ressursene er forvaltet, og resultatet av dette. Uten objektiv og sann informasjon vil ikke prinsipalen være i stand til å kontrollere hva

agenten faktisk har oppnådd. I et fremtidsrettet perspektiv må prinsipalen ha forvisning om at rapporteringen gir et riktig bilde av virkeligheten slik at informasjonen bidrar til at beslutninger fattes på et riktig grunnlag, og at man for fremtiden kan bruke ressursene effektivt.

I en prinsipal-agent-relasjon vil accounting derfor fremstå som et stabiliserende element, både med hensyn til fortiden og fremtiden. I forhold til et systemteoretisk syn på beslutninger innehar accounting en tilsvarende funksjon, fordi man fra et rasjonelt perspektiv forutsetter at organisasjoner er preget av klare mål og konsistente årsaksforklaringer (Mellempvik, et al., 1988). I forhold til beslutningsteori vil derfor accounting i teorien gi et grunnlag for å fatte rasjonelle beslutninger.

Et sentralt poeng hos Mellempvik et al. (1988) er å utfordre de normative og systemteoretiske rammene som accounting ideelt sett opererer innenfor. De henviser til forskning som viser at accounting – til tross for at den opererer i et historisk perspektiv basert på historiske tall – i stor grad brukes av aktørene i forhold til deres egne preferanser:

«...but in the absence of a visible and controllable link between accounting and the way it is used, we can expect organizations and local actors to use the accounting arena to assign functions of their own to accounting.» og videre:

On a basis of our literature search we claim that different individuals assign their own functions to accounting». (Mellempvik, et al., 1988, pp. 108-109)

Mellempvik et al. (1988) hevder at accounting brukes «for det den er verdt», og at ulike individer eller grupper tillegger accounting ulike verdier i forhold til sine egne preferanser. Dette samsvarer også med Kahnemans teorier om at beslutninger ofte fattes på bakgrunn av mentale snarveier, der selektiv utvelgelse av informasjon brukes for å bekrefte egne valg.

Brunsson (1985), gjengitt i Mellempvik et al. (1988), er inne på det samme når han hevder at ideologier og myter i stor grad preger organisasjoner, og at disse bidrar til å styre og fastsette aktivitetene i en kontekst der organisasjoner preges av motstridende mål og interesser.

Organisasjoner må ha legitimitet for å tilføres ressurser fra omgivelsene. Accounting fremhever og støtter opp om det rasjonelle i en organisasjon. Men også gjennom myter, ideologier og måten organisasjonen rapporterer sine aktiviteter til omgivelsene på, bidrar accounting til å legitimere organisasjoner. Brunsson (1985) hevder at organisasjoner

legitimeres overfor omgivelsene gjennom tre utfall: snakk, beslutninger og handlinger. Disse tre utfallene bidrar til å begrense det rasjonelle perspektivet på accounting.

På samme måte hevder Brunsson (1985) at politikere bruker økonomisk informasjon for å legitimere sine prioriteringer og aktiviteter. Brunsson hevder at konflikter mellom sosiale aktører viser seg særskilt i politiske organisasjoner fordi slike organisasjoner oppnår legitimitet gjennom å representere ulike verdisyn og interesser i omgivelsene (Brunsson, 1985). Budsjettprosessen i kommuner opprettholder slike konflikter, og Brunsson hevder at det å opprettholde konflikt er en viktig funksjon med accounting. På den måten tydeliggjøres at accounting kan bidra både til å skape, opprettholde og løse konflikter i organisasjoner.

Mellemvik et al. (1988) konkluderer med at budsjettprosessen hjelper politiske aktører til å uttrykke sine verdier til omgivelsene, og på den måten etableres de politiske organisasjonenes legitimitet i omgivelsene. Dette innebærer at hensikten med accounting er å støtte opp under prosesser som legitimerer og viser utøvelse av makt. I forhold til den systemteoretiske tilnærmingen til accounting samsvarer dette ikke nødvendigvis med den tiltenkte funksjonen som er å redusere usikkerhet i beslutningstaking og styrking av kontrollfunksjoner.

3.4.1 Oppsummering accounting

Det sentrale poenget som fremheves er at mennesker, organisasjoner og samfunn står overfor stadige og større endringer i omgivelsene, noe som skaper større usikkerhet og risiko. Usikkerhet i omgivelsene fører til større grad av uoverensstemmelse mellom preferanser, kunnskapsvariasjon, handlinger og målstruktur. I et slikt verdensbilde trenger beslutningstakere å støtte seg på noe som virker stabiliserende, og dette er hensikten med accounting.

Et hovedpoeng i Mellemvik et al. (1988) er imidlertid at den tiltenkte hensikten med accounting ut fra et systemteoretisk perspektiv står i kontrast til hvordan accounting faktisk opererer og anvendes i komplekse organisasjoner. Dette fordi faktisk funksjon og hensikt beror på hvilken kontekst organisasjonen opererer i, både innad i organisasjonen og i forhold til omgivelsene. I forhold til kommunen som organisasjon er dette et perspektiv som tydeliggjøres gjennom det todelte lederskapet der man har mange ulike prinsippal-agentrelasjoner.

4. Metode

4.1 Innledning

Metode handler om hvilke virkemidler man skal benytte for å gi en beskrivelse av virkeligheten gjennom en undersøkelse (Jakobsen, 2013). Valg av metode må skje med utgangspunkt i formålet med studien slik dette fremkommer gjennom problemstilling og forskningsspørsmål.

4.2 Valg av design og metode

Jacobsen (2013, p. 122) beskriver to dimensjoner som er styrende for utvikling av oppgavens design; om studien går i bredden (ekstensiv) eller i dybden (intensiv) og om studien er beskrivende eller forklarende. Vårt undersøkelsesopplegg har et intensivt design. I stedet for å gå bredt ut og sammenligne mange kommuner med det formål å kunne generalisere på grunnlag av funn, er det gått i dybden på to kommuner. Dette begrunnes med at problemstillingen er relatert til et komplekst fenomen som krever analyse av et større antall variabler og årsaksfaktorer, og ønsket har vært å få en dybdeforståelse av fenomenet. Jacobsen (2013, p. 90) viser til at intensive design er egnet som undersøkelsesopplegg når fokuset er rettet mot både det å synliggjøre likheter og forskjeller i forståelsen av et fenomen.

Studien er et tverrsnitt, som måler situasjonen på et gitt tidspunkt. En forskning på tendens over tid, ville måtte foregått over en lengre tidsperiode, og er ikke blitt brukt i denne sammenhengen. Det kan også sees på som et casestudie. Jacobsen (2005:90) viser til Andersen (1997, p.8-9) der casestudier omtales som *«ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier»* og der *«undersøkelsesenheten ses som et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut.»* Jacobsen (ibid) viser videre til at casestudier er egnet som forskningsopplegg der formålet først og fremst ikke er å teste teorier eller generalisere, men å belyse et fenomen i dybden fra flere ståsteder. I forhold til studiet er problemstillingen omfattet av komplekse sammenhenger, men med tilnærming til samme fenomen hvor formålet har vært å få en dypere innsikt og forståelse av prosesser og årsaksfaktorer som er med på å forklare resultatene av undersøkelsen.

Studien er empirisk i den forstand at det framskaffer kunnskap med det formål å beskrive hvordan ting faktisk er, ikke hvordan de burde være. De overordnede strategiske mål, og målindikatorer for den økonomiske utviklingen er allerede fastlagt i politiske vedtak og gjennom statens overordnede mål og rammer for økonomisk utvikling i kommunene. Ønsket har vært å finne ut hvordan folkevalgte forholder seg til disse faktorene. Selv om studien i stor grad er beskrivende har det også hatt en ambisjon om å kunne forklare årsakssammenhenger, for på den måten å bidra til en større forståelse av kompleksiteten innen kommunal forvaltning som styres av både administrative og politiske prosesser.

Problemstillingen er belyst ved hjelp av både kvalitativ og kvantitativ metode. Kvalitativ metode er benyttet for å fremskaffe relevant informasjon fra kommunens administrative ledelse. Kvantitativ metode er benyttet ved gjennomføring av spørreundersøkelsen blant de folkevalgte i de to kommunene.

Jakobsen (2013) viser til at kvantitativ og kvalitativ metode utfyller hverandre. Metodene kan kombineres ved å foreta delundersøkelser i det samme studiet. Jacobsen (2013) forklarer skillet mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming som ulike måter å måle informasjon på og om informasjonen kan beskrives ved hjelp av ord eller tall for gi mening til analysen av funn som er relevante for problemstillingen. I denne studiens kontekst har formålet vært å forstå, og gjennom analysen vurdere strategiske grep som foretas administrativt og politisk for å nå bestemte mål.

4.3 Utvalg og utvalgskriterier

Begge kommunene er organisert slik at rådmannen støttes av kommunalsjefer/kommunaldirektører, som har sine særskilte ansvarsområder. Områdene under hver kommunalsjef/kommunaldirektør er organisert i ulike enheter.

Ved valg av informanter valgte vi å gjennomføre dybdeintervju med rådmann og økonomisjef i de to respektive kommunene. Dette er ledere med overordnet budsjettansvar og ansvar for oppfølging av politiske vedtak. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder. Det er rådmannen som skal påse at de saker som legges frem til politisk behandling er forsvarlig utredet, og det er også hans ansvar at vedtak blir iverksatt. Økonomisjefen skal forsøke å knytte politiske vedtak sammen med virksomhetens planlagte oppgaver og aktiviteter, og tilpasse dette til kommunens økonomiske rammebetingelser. Utvalget av informanter er basert

på funksjon og ansvarsområde i organisasjonen. I utvelgelsen av respondenter ble det ikke tatt hensyn til kjønn.

Når det gjelder det politiske nivået, har spørreundersøkelsen gått til alle faste medlemmer i by- og kommunestyret. I Bodø kommune utgjør dette 39 respondenter, og i Fauske kommune utgjør dette 27 respondenter.

4.4 Innsamling av data

Å vurdere og bestemme seg for hvilke typer data man skal samle inn for å belyse problemstillingen er av avgjørende betydning for studiens gyldighet. I forbindelse med innsamling av data skiller man mellom to typer data; primærdata og sekundærdata. Primærdata representeres ved de opplysninger forskeren samler inn på egen hånd og som dermed fremskaffer informasjon tilpasset den definerte problemstillingen (Jakobsen, 2013). Sekundærdata representerer opplysninger som er samlet inn av andre enn forskeren selv, og som dermed er innhentet for å belyse andre problemstillinger enn den aktuelle som gjelder for studien (Jacobsen, *ibid*).

PRIMÆRDATA

I studien er det først og fremst benyttet intervju og spørreundersøkelse som kilde for innsamling av primærdata. Dette følger naturlig av en induktiv tilnærming til oppgaven med fokus på innsamling av empiri, uten at denne er fundamentert i teoretisk hypotesetesting. Innsamlingen av primærdata har vært brukt for å få innsikt og kunnskap om hvordan politisk fattede vedtak følges opp og implementeres i organisasjonen og om vedtakene er styrt av strategi. For å få belyst forskningsspørsmålene ble det gjennomført individuelle intervjuer med rådmenn og økonomisjefer, da det er disse som har det operative ansvaret for implementering av strategien.

Det ble i tillegg gjennomført spørreundersøkelse blant de folkevalgte for innhenting av primærdata. I spørreundersøkelsen ble det lagt vekt på å finne forklaringsfaktorer i forhold til forskningsspørsmålene.

INTERVJU SOM METODE

Jacobsen (2013) viser videre til det åpne individuelle intervjuet som egnet til datainnsamling når relativt få enheter undersøkes samt at interesse for informantene og deres oppfattelse av fenomenet er til stede.

I undersøkelsen ble det benyttet halvstrukturerte intervjuer med en forhåndsdefinert intervjuguide⁷ som utgangspunkt for intervjuene. Med halvstrukturert intervjuguide siktes det til at det var bestemt på forhånd hvilke temaer man ønsket å få belyst i alle intervjuene, samtidig som det åpnes for at informantene på selvstendig grunnlag kan ta opp tema de mener er viktige for å belyse fenomenet fra sitt ståsted.

Under intervjuene var begge eierne av prosjektet til stede for å sikre oss at vi hørte samme informasjon slik at muligheten for feiltolkning av informasjon ble minimert. Det ble også brukt båndopptaker under intervjuene for slik å kunne gå tilbake og kvalitetssikre opplysningene som fremkom, og også redusere muligheten for feiloppfattelser.

Intervjuene av rådmann og økonomisjefene foregikk i perioden 19. desember 2015-25. januar 2016. Under intervju av økonomisjef på Fauske, var også regnskapssjef til stede, slik at det til sammen er gjennomført intervju med 5 personer. Intervjuene ble tatt opp på bånd, renskrevet og systematisert ut fra kategorier som er forankret i problemstillingen. Alle de 5 som var med i den kvalitative delen av undersøkelsen var positive til å bidra, og gav også uttrykk for at resultatet av undersøkelsen ville være interessant for det videre budsjettarbeidet i kommunene.

Ved transkripsjon av intervjuene som ble gjennomført med økonomisjefene og rådmennene er dette skrevet ned på bokmål, selv om det snakkes dialekt. Siden det her er snakk om kun 5 personer som er blitt intervjuet og kommunene er kjent, kan det være mulig å gjenkjenne informantene. Vi har dermed ikke brukt henvisninger som at økonomisjefen i Bodø sa.... Uttalelsene er generalisert. Der det er gjengitt direkte sitater er disse satt i kursiv.

SPØRREUNDERSØKELSE SOM METODE

Bruk av spørreskjema benyttes der det er snakk om kvantitative metoder. Vi har totalt 65 mulige respondenter i bystyret og kommunestyret i henholdsvis Bodø og Fauske kommune. Å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse med intervju av alle disse, ville blitt for omfattende. Jacobsen (2013, p. 22) viser til at kvantitativ metode ofte har som mål å generalisere fra et

⁷ Intervjuguiden ligger som vedlegg 1

mindre utvalg til en større populasjon. Vi har som forutsetning at folkevalgte i Fauske og Bodø kommune relativt sett har de samme synspunktene på budsjettprosessen og strategisk økonomistyring som folkevalgte i andre kommuner.

Spørreskjema⁸ som ble benyttet var spørreskjema med lukkede svaralternativer, der respondentene kunne svare innenfor de rammer som på forhånd var definert (Jakobsen, 2013).

Spørreundersøkelsen var åpen fra 14.januar 2016 – 31.januar 2016, totalt 17 dager.

Spørreundersøkelsen var elektronisk, og lagd ved hjelp av dataprogrammet Questalyze. Dette gjorde det mulig å sende ut purringer for å oppnå størst mulig svarprosent. Programmet gjorde det også mulig å foreta krysstabuleringer for å sammenligne svarene basert på ulike variabler. Da undersøkelsen ble avsluttet var det kommet inn svar fra 40 av de 65 folkevalgte, noe som utgjør 62 % deltakelse.

Av de innkomne svar på spørreundersøkelsen er det relativt jevn fordeling mellom folkevalgte som er i posisjon og opposisjon, og slik den faktiske representasjonen i de to kommunestyrene er gruppert.

? Tilhører gruppen din posisjon eller opposisjon?

Nr	Svaralternativer	Antall svar	Prosent
1	Gruppen min tilhører flertallsgrupperingen (posisjonen)	18 stk	45.0%
2	Gruppen min tilhører mindretallsgrupperingen (opposisjonen)	22 stk	55.0%

Som følge av kommunevalget 2015 har begge undersøkelseskommunene konstituert nye kommunestyre høsten 2015. I besvarelsene fremkommer det at i Bodø kommune har 61,5 % av bystyrets medlemmer erfaring fra bystyret tidligere. Tilsvarende tall for Fauske kommune er 78,6 %. Totalt i undersøkelsen er 67,5 % av besvarelsene fra respondenter som har tidligere erfaring fra kommunestyret. Dette innebærer at flertallet av de 38 % som ikke har besvart undersøkelsen er nyvalgte kommunestyrerepresentanter. Det vil derfor være naturlig å anta at folkevalgte med minst erfaring fra budsjett- og økonomiplanarbeid har unnlatt å besvare undersøkelsen. Det må antas at dette kan ha påvirket resultatet av undersøkelsen, da en overvekt av besvarelsene kommer fra politikere som har erfaring med budsjettarbeid.

? Har du en eller flere perioder i kommunestyret?

Nr	Svaralternativer	Antall svar	Prosent
1	Dette er min første periode som folkevalgt	13 stk	32.5%
2	Jeg har vært folkevalgt tidligere	27 stk	67.5%

⁸ Spørreskjema ligger som vedlegg 2

I forhold til undersøkelsens legitimitet har vi fått et akseptabelt nivå med over 60 % deltakelse, noe som gir oss grunnlag for å kunne trekke generelle slutninger av de funn som er gjort.

SEKUNDÆRDATA

Kommunenes styringsdokumenter har stått for en del av datagrunnlaget i denne studien. De sentrale styringsdokumenter det her siktes til er årsbudsjett, økonomiplan og kommuneplan. Gjennomgang og analyse av dette materialet har vært viktig som grunnlagsinformasjon for å lage en god og relevant intervjuguide til bruk ved innhenting av primærdata. Innholdet av kommunens strategiske dokumenter danner grunnlaget for de valg og prosesser som er styrende for organisasjonen..

Videre har det også vært relevant å innhente sekundærdata fra kilder som SSB, KOSTRA, Kommunal- og regionaldepartementet og andre offentlige kilder for å kunne sammenligne våre spesifikke funn med statistikk og andre generaliserte funn fra forskjellige undersøkelser.

4.5 Datakvaliteten

Jacobsen (2013) viser til to krav til undersøkelser som er sentrale ledetråder for datainnsamlingen. Dette går på undersøkelsens gyldighet ved at vi måler det vi ønsker å måle, og på undersøkelsens pålitelighet ved at vi kan stole på den informasjonen vi har samlet inn.

Å vurdere påliteligheten i det forskningsdesignet som er valgt kan være gjenstand for diskusjon, da det alltid kan stilles spørsmål ved om respondentene og informantene svarer det de tror er forventet av dem. Vi velger å tro at våre respondenter og informanter svarer ut fra egen opplevelse og overbevisning, og således mener vi at informasjonen som er hentet ut er til å stole på.

VALIDITET OG RELIABILITET

Reliabilitet er forbundet med pålitelighet. Hvis vi gjentar samme undersøkelse om et år; vil svaret bli det samme, forutsatt at alle andre forhold er like? Målingen vil være reliabel hvis vi får det samme svaret for hver gang vi spør om det samme.

Selv om de ytre forutsetninger er like, er det ingen garanti for at våre informanter og respondenter ville svart det samme dersom vi hadde hatt flere måletidspunkt. Vi mener likevel svarene og analysene belyser fenomenet slik det oppleves nå og kan benyttes som utgangspunkt for videre utviklingsarbeid for kommunene. Svarene som er gitt i intervjuene

opsummerer hvordan fenomenet oppfattes av administrativ ledelse på måletidspunktet. På samme tid gir undersøkelsen et bilde av de folkevalgtes forståelse og oppfatning av budsjettarbeidet. Svarene kan ha overføringsverdi og grunnlag for læring, også ut over studiets varighet.

Ytre validitet må forstås med henblikk på at resultatene fra en studie av et begrenset omfang kan ha allmenn gyldighet, for eksempel for grupper av ledere på samme nivå i offentlig sektor og for folkevalgte i andre kommuner. Ytre validitet handler derfor om hvorvidt resultatene er gyldige og overførbare. Vårt utgangspunkt er at resultatene kan ha en allmenn verdi, også utenfor de to utvalgte kommunene som er med i forskningsprosessen. Usikkerheten kan ligge i om vi i tilstrekkelig grad får belyst temaet gjennom undersøkelsen. For å redusere denne usikkerheten er det nødvendig å være konkret på spørsmålene som benyttes, og drøftingene i etterkant må være så objektiv som mulig.

OVERFØRBARHET

Man må ta stilling til om funnene fra undersøkelsen er overførbare eller generaliserbare overfor andre. «Hensikten med kvalitative metoder er som regel ikke å generalisere fra utvalget av enheter til en større gruppe enheter» (Jakobsen, 2013, p. 222). I tillegg til forhold som nevnt i avsnittet over knyttet til allmenn gyldighet, ønsker vi gjennom studien å få bedre innsikt i hvordan strategisk styring og implementering kan bidra til læring i våre respektive organisasjoner.

ETISKE PROBLEMSTILLINGER

Når det skal innhentes empiri basert på intervju og spørreundersøkelse, kan det bli stilt spørsmål ved hvordan informasjonen skal benyttes videre og hvordan den eventuelt skal fortolkes. Vi er opptatt av at informanter og respondentene skal føle trygghet for at informasjon og data som videreformidles vil bli brukt etter sin hensikt.

Jakobsen (2013) trekker frem tre grunnleggende krav ved forskningsetikken i Norge:

For det første skal det foreligge informert samtykke, de som undersøkes skal delta frivillig på undersøkelsen, og respondentene skal være klar over hvordan opplysningene som fremkommer vil bli brukt i forskningssammenheng. Ved utsendelse av spørreundersøkelsen til de folkevalgte, ble det grundig informert om bakgrunn og hensikten med undersøkelsen. Det kom klart frem at de samtykket til deltakelse ved å svare på undersøkelsen.

For det andre skal privatlivet til informantene tas hensyn til. Det skal så langt det lar seg gjøre være anonym gjengivelse av data som samles inn, slik at det ikke er mulig å indentifisere

enkeltindivider. Det skal i utgangspunktet ikke være noen grunn til at informantene og respondentene skal kunne gjenkjennes i analysen av data som fremkommer. Det kan likevel komme uttalelser som er viktig å gjengi, som kan være gjenkjennbare for den enkelte informant. På grunn av få informanter i intervjuene har vi valgt å ikke kategorisere informantene i for eksempel I1 og I2 osv. Dette fordi vi ikke ønsker at informantene skal kunne gjenkjennes i sitatene som er brukt i kapittel 5 og 6.

For det tredje skal informantene bli korrekt gjengitt. Resultatene skal gjengis korrekt, fullstendig og i riktig sammenheng. Sitater kan få en annen mening hvis de blir tatt ut av konteksten de er sagt i, og det skal ikke være slik at data gis en annen mening enn det den var ment å gi. De data som samles inn skal ikke endres eller gjøres om for å tillegge resultatet større interesse. Den informasjon og de data som fremkommer gjennom undersøkelsen skal tilstrebes en objektiv analyse og vurdering. Spørreundersøkelsen er sendt inn og vurdert av Personvernombudet⁹, som har gitt tillatelse til gjennomføring av undersøkelsen.

4.6 Dataanalysen

Etter at intervjuene og spørreundersøkelsen var gjennomført og gjennomgangen av sekundærdata avsluttet, satt vi igjen med en mengde rådata. Dette er data som vi har strukturert og analysert etter hermeneutisk metode.

I følge Jakobsen(2013) handler analyse av kvalitative data om å beskrive. Videre handler det om å systematisere og kategorisere. Vi har silt vekk en del rådata som ikke er tatt med videre i oppgaven, og vi har under presentasjon av empirien i kapittel 5 forsøkt å fremstille det som er kommet frem på en systematisk og forklarende måte. Videre har vi i drøftingene i kapittel 6 ledd etter forklaringer og årsakssammenhenger, og forsøkt å se de fremkomne data i en større sammenheng hvor også konseptuell tilnærming er benyttet.

⁹ Tillatelse fra personvernombudet ligger som vedlegg 3

5 Presentasjon av empiri

5.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres empiri som fremkommer på bakgrunn av intervju med administrasjonen og spørreundersøkelsen blant de folkevalgte i Fauske og Bodø. Empiri fra intervjuene er knyttet til forskningsspørsmål 1. Der det brukes sitater som er direkte gjengivelse av informantenes utsagn, vil teksten være i kursiv og i anførsler. Empiri fra spørreundersøkelsen er knyttet til forskningsspørsmål 2 og 3.

I forbindelse med hvert forskningsspørsmål presenteres hovedfunn fra undersøkelsene.

Det er ikke lagt vekt på å fremstille empirien som en komparativ studie. Intensjonen er å belyse et fenomen, der to kommuner har vært undersøkelsesobjektet. Der hvor vi har funnet empiri som viser særskilte funn eller avvikende tendenser mellom de to kommunene, har vi likevel valgt å fremheve dette der det er egnet til å belyse fenomenet i et bredere perspektiv.

5.2 Hvilken strategi har rådmennene i Bodø og Fauske for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom?

5.2.1 Politiske vedtak angir retningen, men retningen endres

God økonomistyring fremheves som et strategisk verktøy i kommunene. I intervjuene fremkommer det at økonomistyring i kommunene i praksis handler om aktivitetsstyring, med fokus på hvilke tjenester som skal tilbys og nivå og omfang på tjenestene. Det vises til at økonomiske begreper og styringsprinsipper som er myntet på privat sektor, ikke kan overføres direkte til kommunal sektor fordi kommunen skal ivareta et bredere spekter av interesser. *«En kommune er noe annet enn en bedrift. Den styres etter andre prinsipper enn en bedrift, ikke nødvendigvis komplett forskjellig, men likevel andre kriterier... Politikerne har andre kriterier enn økonomi. De er i alle fall ikke opptatt av å skape et overskudd».*

På spørsmål om hvordan man fra administrasjonens side forsøker å implementere en strategisk innretning på årsbudsjett og økonomiplan for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom, vises det til at man må forholde seg til de politiske føringene gjennom vedtak som er fattet, og utfordringen knyttet til at disse er i endring med skiftende politisk flertall. I

Bodø kommune behandler bystyret perspektivmeldingen, som angir den langsiktige retningen med fokus på bærekraftig økonomi. «...man har fått gjennom perspektivmeldingen, men har ikke klart å leve opp til den gjennom den vedtatte økonomiplanen. Og så er liksom nøtta å knekke hvordan får vi til det da. (...) I 2015 jobbet vi frem fire handlingsregler som vi ønsket å få på plass (...) og som vi skulle fastsette måltall på i 2016, nettopp for å få til en ordentlig politisk forankring i form av politisk eierskap til de måltallene». I Fauske kommune behandlet kommunestyret perspektivmeldingen i 2013. «...når det gjelder å få en mer helhetlig 4-årsplanlegging har vi en jobb å gjøre».

Administrasjonen i begge kommunene oppfatter imidlertid at politikerne ikke forholder seg til økonomiske mål og nøkkeltall når de skal foreta prioriteringer. Det er en oppfatning om at det politiske nivået styrer ut fra en overbevisning om hva som er godt for lokalsamfunnet, og ikke med fokus på fremtidig handlingsrom gjennom å sette av ressurser ihht anbefalte måltall. «Da er de der indikatorene, disse styringsindikatorene, de blir for teoretiske. Det blir for diffust, og man vil ikke gjøre noen konkrete kutt i tjenesteproduksjon direkte, og egentlig er man lite interessert i å forholde seg til de økonomiske indikatorene...».

Måltall som resultatgrad blir derfor i begrenset grad kommunisert opp mot det politiske nivået, og fortrinnsvis gjøres dette i forbindelse med regnskapsrapporter og når årsregnskapet avlegges. Nøkkeltall som ofte brukes er likviditet, fordi dette er et kjent begrep for de fleste. Det legges også vekt på å fremstille nivå på fond, rentenivå og finansieringsgrad på investeringer.

Det fremkommer fra informantene et inntrykk av at det politiske nivået er innforstått med at kommunene har et betydelig omfang av fremtidige økonomiske forpliktelser. I begge kommunene legges det stor vekt på å formidle dette til de folkevalgte gjennom økonomimeldinger, tertialrapporter, årsregnskapet og budsjettforslaget. Spesielt nevnes utfordringene knyttet til kommunenes premieavvik. «Det er en form for joker oppi det hele, og det er det berømmelige premieavviket som vi ikke har noen kontroll og styring på (...) og nå begynner egentlig det å innhente oss at nå får vi all gammel moro i fanget samtidig som vi skal møte morgendagen som er mye mer krevende i forhold til statlige reformer, tjenestebehov og ønsker.» Det oppleves likevel ikke som om de økonomiske forpliktelsene blir tatt hensyn til i den grad som man fra administrasjonens side forventer. «Det at man går på valg og har ambisjoner der, så er det ikke slik at det alltid er i tråd med det vi på økonomisiden ser er

realistisk. Det gjelder for så vidt uansett hvem som har vært i posisjon. Det er ikke økonomitenkning som er fremst når de lager sine program og sine planer.»

De folkevalgte får informasjon fra rådmannen både underveis i budsjettåret og i forbindelse med utarbeidelsen av årsbudsjettet. Administrasjon gir uttrykk for at når det gjelder planlegging og budsjettarbeid dreier det seg mye om du stoler på rådmannen eller ikke. *«Det er ikke vits i å ha en rådgiver, hvis du ikke bruker vedkommende. Da må du finne deg en ny rådgiver som forteller deg det du gjerne vil høre.»*

5.2.2 God planlegging bereder grunnen

Begge kommunene vektlegger god budsjettdisiplin og økonomiforståelse i organisasjonen som avgjørende, både for å lykkes med å overholde budsjettammene og for å legge strategiske føringer i arbeidet med neste års budsjett. Rapporteringen nedover i organisasjonen foregår på flere nivå. Det rapporteres på overordnet nivå i strategisk ledergruppe i begge kommunene. Det tas ut månedlige rapporter for å se om regnskapet er innenfor budsjettammen. Her brukes elektroniske system som blant annet Visma¹⁰. Lederne skal ha en viss skoloring i å hente ut rapporter, og de har en plikt til følge med på sitt område. Her kommer informantene tilbake til at det ikke er kunnskapen til de ansatte som er for dårlig, men det er aktivitetsstyringen. *«Du kan ha så mye økonomirapportering som du bare vil, men hvis det ikke er gode holdninger ute i organisasjonen så hjelper det ikke... For kjernen ligger jo i det at du får ledere ute i organisasjonen til å ha et bevisst forhold til aktiviteten du styrer»*. Det uttrykkes likevel som utfordrende å formidle kompleks informasjon på et forståelig vis ut i organisasjonen, både til administrativt og politisk nivå. I Bodø kommune har man blant annet utviklet rapporteringssystemet «Styrhuset» for å kunne hente ut styringsinformasjon på en intuitiv måte uten for store krav til teknisk kompetanse blant leder på ulike nivå i organisasjonen.

Administrasjonen i begge kommunene understreker at strategiske grep må vektlegges tidlig i budsjettprosessen dersom man skal få etablert forståelse for nødvendigheten av tiltak. I arbeidet med årsbudsjett og økonomiplanen har man forsøkt å ha en rød tråd fra år til år, som det blir uttalt *«...vi har hatt fokus på å identifisere og gjøre noe med kostnadsdriverne og det*

¹⁰ Visma er et regnskapsprogram hvor organisasjon kan holde rede på alle aktiva. Programmet brukes til rapporter, analyser, regnskap, lønn mm.

har vi holdt oss til uavhengig av politisk flertall (...) For å si det veldig enkelt så er det at vi bruker mer penger enn vi har, det går mer penger ut enn det som kommer inn... og det har vi hatt over år nå». Det å få tilpasset driften til inntektssiden er den største utfordringen, og det gis uttrykk for at fokuset og ressursene som går med til å håndtere merforbruk tar fokuset bort fra de mer strategiske innretningene på budsjettforslaget. Tidsaspektet er en annen utfordring i begge kommunene: «Vi ser at vi kommer for sent i gang med budsjettprosessen. Det gjør at det blir for lite strategisk det vi gjør. Jo mer tiden og fristen for å legge frem et budsjett, jo mindre strategisk blir resultatene og de kuttene som gjøres.» .

Et annet strategisk grep som forsøkes innarbeidet er å synliggjøre alternativkostnadene som vil fremkomme, særlig i forhold til investeringer. «Det har vært gått noen runder hos oss, for å komme i havn med å forstå hva en kvadratmeter koster. For det er vanlig i kommunal sektor at du anser lys, hus og strøm som gratis, du tenker ikke på at det blir betalt fra ei felles regning... Det er noe vi må bli flinkere til, å implementere god økonomisk teori, kanskje mest i tenkingen». Bodø kommune spesielt har hatt en markant økning i folketallet de siste 10 årene. Her fremkommer det at utfordringen i like stor grad er å håndtere veksten og de investeringer som befolkningsveksten innebærer. «Det å klare denne investeringstakten, samtidig som budsjettene ikke henger helt med, fordi vi må klare å drive mer effektivt.»

5.2.3 I den grad man har en strategi er den under konstant press

Administrasjonen viser til at politikerne har fokus på det de ønsker å få utrettet i valgperiodene, noe som gjør det utfordrende å ivareta de langsiktige linjene i et økonomisk perspektiv: «man er opptatt av å kapre velgere...og da tar man ikke sånne tøffe ting, når det gjelder blant annet økonomitilpasninger». De politiske føringene på den strategiske økonomistyringen har vært knyttet opp til perspektivmeldingen, men i praksis opplever man at det blir for stor avstand mellom det som er politisk vedtatt som overordnede strategiske målsettinger og de formål som skal operasjonaliseres i budsjettbehandlingen. Informantene viser til at utfordringene rundt forutsigbar økonomi er at perspektivene som de folkevalgte forholder seg til blir for kortsiktige. Det snakkes mye om 4 års-perspektiv, men det oppleves at det tenkes kun årsperspektiv. «Det gjør at det blir lite strategisk det man gjør.»

Administrasjon i begge kommunene er enig i at det nesten er umulig å redusere tjenester som ikke er lovpålagte, å ta ned tjenester som allerede er innført er ikke lett. *«Det er mye enklere å si nei til noe nytt, enn å ta ned noe som er der.»*

5.2.4 Å finne felles vei til målet er en utfordring

Informantene gir alle uttrykk for bekymring for at økonomien i kommunene har blitt forverret de senere år, og hovedutfordringene ligger i at driften har vært for høy over flere år. Det som har begrenset underskudd på årsregnskapene er ekstraordinære inntekter på blant annet eiendomsskatt, kraft, skatt og håndteringen av premieavviket. Her gir informantene uttrykk for at denne trenden ikke kan fortsette, da det ikke er bærekraftig i lengden.

For å skape felles virkelighetsforståelse har man derfor gjort forsøk på å dra det politiske nivået tidligere med i budsjettprosessen og arbeidet med økonomiplanen. Dette gjøres noe ulikt i de to kommunene. I Fauske har man en årlig budsjettkonferanse med økonomiutvalget som består av formannskapet og gruppelederne, og denne gjennomføres i forkant av rådmannens fremlegging av årsbudsjett og økonomiplan. Som følge av at Fauske kommune er i Robek, har man satt ned et eget utvalg som skal utarbeide tiltak som kan ta ned driften slik at kommunen kommer i en økonomisk posisjon som kan bringe den ut av Robeklisten. *«Det er jeg litt spent på (..) Det kan jo faktisk bli et slags sånn verksted som vil få prosesser som har en budsjettmessig konsekvens».*

I Bodø har man forsøkt å involvere partigruppene i bystyret ved å be om tilbakemeldinger og innspill tidlig i budsjettprosessen på prosessplanen som utarbeides av økonomi- og finansavdelingen. *«Det kom ikke noen feedback, det var ingenting å jobbe med (..) Planen var å legge om budsjettprosessen slik at de (politikerne) kunne gjøre grep slik at de ikke var så presset tidsmessig (..) og således kanskje få litt bedre samspill mellom administrasjon og politikk.(...) Vi prøvde å få økonomidebatten inn i formannskapet på et tidligere stadium (..) sånn at rådmannen kunne få noen knagger underveis(...) De var komplett imot det egentlig. De ville ikke komme med et eneste signal før de fikk rådmannens forslag på bordet».*

Administrasjonen i begge kommunene gir uttrykk for at det er ønskelig, men utfordrende å få etablert en felles målstruktur og god samhandling mellom administrasjon og politikk i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.

Rådmannen i begge kommunene presenterer årsbudsjettet to uker før det skal behandles av formannskapet, og fire uker før det skal vedtas av kommunestyret. Fra administrasjonens side vektlegges det å være tydelig på å presentere status for kommunens økonomi, slik at det politiske nivået er kjent med rammene man bør operere innenfor ved budsjettbehandlingen. *«Det har de egentlig fått gjennom hele året, gjennom tertialrapporter, årsrapporter og økonomiseminar. Det er jo noen politikere som ynder å stå frem og si at dette visste vi ikke noe om, men det er jo bare tull.(...) De vedtakene som kom i mai (perspektivmelding og informasjon i tertialrapporter¹¹) er helt glemt når vi kommer til budsjettbehandlingen av politikerne. For det er først når du får budsjettdokumentet i hånden... at man ønsker å forholde seg konkret til det.»*

Begge kommunene har gjennomført folkevalgtopplæring i regi av Kommunenes Sentralforbund etter konstitueringen av nytt kommunestyre etter valget 2015. Innføring i kommuneøkonomi er en del av folkevalgtopplæringen. *«Politikerne skjønner at kommuneøkonomi er ganske så komplekst og sammensatt. Det er ikke bare å komme inn som bedriftsleder i en liten bedrift, og si at det er slik og slik».* Administrasjonen er opptatt av å formidle kunnskap til medlemmene av kommunestyret, men opplever at man lykkes bare delvis. *«..hvordan klarer man å treffe x antall kommunestyrerepresentanter som har ei ganske stor spredning i forhold til kompetansenivå?».* I den ene kommunen har politikerne selv kuttet ned på omfanget av politikeropplæringen for å spare utgifter til møtegodtgjørelse. *«Når man kutter til en dag, så blir det ikke tid til gruppearbeidene og til refleksjonene (..) Det å kutte på denne opplæringen for å spare penger til frikjøp...trenger vi si mer?».*

5.3 Hva er de viktigste preferanser for folkevalgtes arbeid med årsbudsjett og økonomiplan?

5.3.1 Styringsmandatet er gitt av velgerne

Et viktig formål med undersøkelsen har vært å undersøke hva de folkevalgte opplever som mest forpliktende å forholde seg til innenfor rammen som folkevalgt.

Ikke overraskende legger 82 % av de folkevalgte stor vekt på partiprogrammet i budsjettarbeidet. Å oppfylle velgerkontrakten er med andre ord viktig. Det fremkommer at

¹¹ Vår anmerkning

folkevalgte som oppgir at de tilhører flertallsgrupperingen i kommunestyret legger større vekt på partiprogrammet i budsjettarbeidet enn de som er i mindretall.

Et annet forhold som vi ville undersøke var om kommunens strategiske planer som tidligere er vedtatt oppleves som forpliktende. 65 % føler seg forpliktet av tidligere vedtatt økonomiplan, og 60 % opplever seg forpliktet av investeringsplanen. 87 % kjenner til de vedtatte strategiene i kommuneplanens samfunnsdel. I valget mellom å følge kommuneplanens samfunnsdel eller partiprogrammet svarer imidlertid 78 % at partiprogrammet er viktigst når man skal foreta politiske prioriteringer, mens 22 % mener at kommuneplanens samfunnsdel må legges til grunn. Politikerne i Bodø er i større grad enn politikerne i Fauske opptatt av å følge partiprogrammet.

98 % av de folkevalgte opptatt av å vise økonomisk ansvarlighet i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.

5.3.2 Folkevalgte stoler ikke blindt på rådmannens budsjettforslag

Vi ønsket å belyse interaksjonen med administrasjonen sett fra de folkevalgtes synspunkt, særlig med henblikk på at rådmannen gjennom administrasjonen forbereder beslutningsgrunnlaget gjennom faglige råd og analyser. Et sentralt poeng er derfor å undersøke i hvilken grad de folkevalgte har tillit til påliteligheten i beslutningsgrunnlag og saksfremstillingen. 45 % oppfatter tallmaterialet som pålitelig, mens 40 % oppfatter det som pålitelig i noen grad. 15 % svarer vet ikke eller i liten grad, og det er bare folkevalgte fra Bodø som har benyttet det siste svaralternativet og dermed ytrer at de mener tallmaterialet fra rådmannen ikke er pålitelig i tilstrekkelig grad. Ser vi de to kommunene hver for seg svarer 57 % av de folkevalgte i Fauske kommune at de oppfatter stor grad av pålitelighet til tallmaterialet, mot 38 % i Bodø.

Vi har også spurt om i hvilken grad man har tillit til forutsetningene som budsjettet bygger på. Hensikten med spørsmålet var å få frem et bredere perspektiv enn tidligere spørsmål som dreide seg om selve tallmaterialet, ettersom økonomiplanen i stor grad har en strategisk innretning med et langsiktig perspektiv også innebærer stor grad av prognostisering i forhold til kommunens samlede strategiske planverk. Totalt svarer 18 % at de har liten grad av tillit til

forutsetningene i rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan, og i Bodø er det 23 % som har liten tillit til forutsetningene som økonomiplanen bygger på. I den samlede besvarelsen gir 58 % uttrykk for i noen grad, og 23 % i stor grad.

5.3.3 Strategiske planer har begrenset verdi

Et annet forhold som vi ønsket å undersøke var om de folkevalgte forholder seg til tidligere vedtak gjennom de føringer som ligger i økonomiplanen for perioden. 58 % gir uttrykk for at den foreliggende økonomiplan i stor grad legger føringer for hvordan man prioriterer i arbeidet med årsbudsjettet. Bare 5 % mener foreliggende økonomiplan har i liten grad av påvirkning. Vi undersøkte også om man oppfatter seg forpliktet av økonomiplanen. Besvarelsen gir store avvik mellom Fauske og Bodø kommune. I Bodø svarer 77 % bekreftende på påstanden, mot bare 43 % i Fauske. I Fauske oppfatter med andre ord flertallet seg uenige i at de at de er forpliktet av økonomiplanen.

Som vi viste til i kapittel 2 er kommuneplanens samfunnsdel kommunens viktigste strategiske styringsdokument. Vi ønsket derfor å vite i hvor stor grad de strategiske målene som er nedfelt i samfunnsplanen er førende for de økonomiske disposisjoner som vedtas i årsbudsjett og økonomiplan. 88 % av respondentene kjenner kommuneplanens beskrivelse av ønsket samfunnsutvikling. Dette tyder på at arbeidet med implementeringen av kommuneplanens samfunnsdel har hatt stort fokus i begge kommunene. Imidlertid er det totalt 13 % som opplever seg lite forpliktet av kommuneplanens samfunnsdel, og i Bodø er det 19 % av de folkevalgte som svarer dette. Bare 35 % av besvarelsene uttrykker at kommuneplanens samfunnsdel i stor grad er en viktig rettesnor i budsjettarbeidet.

I forhold til vedtatt investeringsplan svarer 77 % av de folkevalgte i Bodø at de i stor grad føler seg forpliktet av tidligere vedtatte investeringer, mot 57 % i Fauske, der flertallet bare oppfatter seg forpliktet i noen grad.

5.4 Hvordan er kunnskapstilførselen om kommuneøkonomi blant folkevalgte?

5.4.1 Oversikt over den økonomiske situasjonen er utfordrende

Et stort flertall på 73 % gir uttrykk de setter seg inn i den totale saksmengden i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan. Bare 3 % gjør dette i liten grad. Her er det liten forskjell mellom politikerne i Fauske og Bodø. Besvarelsen tyder på arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan er ansett som en viktig oppgave som folkevalgt og derfor har høy prioritet.

Et sentralt poeng er å undersøke i hvilken grad de folkevalgte opplever at de har oversikt over kommunens økonomiske situasjon. Vi har derfor spurt om i hvilken grad de folkevalgte opplever at de får slik oversikt gjennom forslaget til årsbudsjett og økonomiplan. Når det gjelder rådmannens budsjettforslag gir et klart flertall på 90 % uttrykk for at dokumentet gir god oversikt over kommunens økonomiske situasjon i stor eller noen grad. 40 % gir uttrykk for stor grad, mens 50 % i noen grad. Her vil det være stort rom for tolkning av hva som menes i noen grad. Det fremkommer imidlertid at en større andel folkevalgte i Fauske opplever at de får god oversikt over den økonomiske situasjonen i budsjettet enn de folkevalgte i Bodø. For Bodø er det dessuten en større andel enn i Fauske som mener de i liten grad får god oversikt.

Økonomiplanen forutsettes å gi de folkevalgte en oversikt basert på visse forventninger om kommunens økonomiske situasjon i et lengre perspektiv. Når det gjelder informasjonsverdien i forslaget til økonomiplanen øker andelen som mener at dokumentet gir liten grad av oversikt til 13 %. Tilsvarende øker andelen som mener at dokumentet bare gir noen grad av oversikt til 68 %, og dette er en markant økning i forhold til spørsmålet om budsjettforslaget. Den samme forskjellen mellom de folkevalgte i henholdsvis Fauske og Bodø gjør seg gjeldende i denne besvarelsen som i forrige spørsmål ved at en større andel folkevalgte i Fauske mener de får god oversikt over den økonomiske situasjonen.

Politikerne i Fauske gir i større grad enn politikerne i Bodø uttrykk for at de holdes løpende oppdatert om den økonomiske situasjonen i kommunen. 28,5 % av politikerne i Fauske svarer at de holdes løpende informert i stor grad, mot bare 8 % i Bodø. Samtidig er det verdt å merke seg at 35,7 % av politikerne i Fauske svarer i liten grad. I Bodø svarer 61,5 % at slik oppdatering skjer i noen grad, og 31 % i liten grad. At forskjellene varierer såpass i Fauske

kan tenkes å skyldes at politikere som tilhører flertallsgruppen og dermed posisjonen har tettere dialog med administrasjonen om den økonomiske utviklingen.

For å skape et totalbilde over de folkevalgtes opplevelse av å ha oversikt, ba vi de folkevalgte om å ta stilling til en påstand om at det er vanskelig å skaffe seg oversikt over den økonomiske situasjonen i kommunen. Her svarer 71 % av politikerne i Bodø bekreftende på påstanden, mens 71 % av politikerne i Fauske mener det ikke er vanskelig. Uten å spekulere i årsaken til at besvarelsene spriker mellom de to kommunene, finner vi grunn til å nevne at de folkevalgte i Bodø forholder seg til et langt større og omfattende budsjettmateriale enn de folkevalgte i Fauske.

Vi ønsket også å undersøke de folkevalgtes holdning til samspillet mellom politikk og administrasjon i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan. Totalt svarer 90 % at de i noen eller stor grad får den informasjonen de trenger dersom de henvender seg til administrasjonen med faglige og/ eller økonomiske spørsmål. I Fauske svarer flertallet i stor grad, mens i Bodø svarer flertallet i noen grad.

Et annet viktig formål med spørreundersøkelsen har vært å undersøke informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn når beslutninger skal fattes. 93 % av besvarelsene bekrefter at budsjettdokumentet helt eller delvis gir den beslutningsinformasjonen de trenger. Det er riktignok bare 35 % som uttrykker at dokumentet utgjør dette i stor grad. Her er det kun folkevalgte i Bodø som gir uttrykk for at budsjettforslaget ikke gir et slikt grunnlag. De folkevalgte gjør mange vedtak som medfører økonomiske forpliktelser for fremtiden. Når beslutninger skal fattes vil det også være viktig å skjule til tidligere fattede vedtak som innebærer økonomiske forpliktelser. Flertallet av besvarelsene på 66 % gir uttrykk for at de i stor eller noen grad opplever at de får slik oversikt. Det er imidlertid en markant andel på 38 % som gir uttrykk for at så ikke er tilfelle. Også her gir de folkevalgte i Fauske i større grad enn i Bodø uttrykk for at de får oversikt over de økonomiske forpliktelsene.

5.4.2 De folkevalgte ønsker bedre kunnskapstilførsel

Vi har forsøkt å skaffe empiri om de folkevalgtes kunnskap om kommuneøkonomi. Kommunenes styringsdokumenter i form av årsbudsjett, økonomiplan og tertialrapporter inneholder komplekse saksfremstillinger. Økonomiske sammenhenger og begreper kan være

vanskelig å forstå dersom man ikke har erfaring med slikt arbeid fra tidligere. Bare 35 % av de folkevalgte gir uttrykk for at budsjettforslaget er lett å forstå, og 13 % av de folkevalgte gir uttrykk for at dette ikke er tilfelle. Flertallet gir uttrykk for at dette er tilfelle i noen grad (53 %).

Når det gjelder økonomiske begreper generelt gir imidlertid 63 % uttrykk for at de kjenner til økonomiske begreper. Alle bekrefter at dette er tilfelle, og flertallet gir uttrykk for at dette er i stor grad. De folkevalgte i Bodø uttrykker noe større grad av kjennskap til økonomiske begreper enn politikerne i Fauske. Vi la spesiell vekt på finne ut om de folkevalgte kjenner til økonomiske målindikatorer, ettersom disse ofte blir benyttet som målstyringsverktøy.

De folkevalgte i Fauske har noe mer kjennskap til måleindikatorer enn politikerne i Bodø. For eksempel er det over 19 % av politikerne i Bodø som ikke kjenner til begrepet resultatgrad, og over 42 % som ikke kjenner til begrepet fondsgrad.

Både Fauske og Bodø kommune har gjennomført folkevalgtopplæring i regi av Kommunenes Sentralforbund etter konstitueringen av nytt kommunestyre/ bystyre høsten 2015. Til tross for dette svarer 46 % i Bodø og 64 % i Fauske at de i liten grad har tilegnet seg god kunnskap om kommuneøkonomi gjennom folkevalgtopplæringen. De øvrige respondentene har svart «i noen grad» eller «vet ikke». Det siste kan tyde på at det ikke har deltatt i folkevalgtopplæringen. Ingen har svart «i stor grad». Av politikerne i Bodø svarer 50 % at de i stor grad ønsker mer opplæring om kommuneøkonomi, mens tilsvarende i Fauske er 28,5 %. Hvis vi ser kommunene under ett er det 93 % som ønsker mer opplæring i noen eller stor grad.

5.4.3 Folkevalgte opplever begrenset innflytelse og samhandling

I Bodø kommune utgjør flertallsgrupperingen 20 av 39 bystyrerepresentanter. Tilsvarende tall for Fauske kommune utgjør 14 av 27 representanter. Av besvarelsene fremkommer det klart at flertallet av besvarelsene referer seg til mindretallsgrupperingen. Dette er tilfelle både for Fauske og Bodø kommune.

Behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan er en av de viktigste sakene som er til politisk behandling i løpet av det politiske årshjulet. 43 % av de folkevalgte gir uttrykk for at de i stor grad medvirker aktivt i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan, mens 58 % bidrar i noen eller liten grad. Det fremgår en markant forskjell mellom Fauske og Bodø ved at det er 21 % av politikerne i Fauske som oppgir at de bidrar i liten grad, mot bare 3 % i Bodø. Her vil det være rom for feilkilde i forhold til en subjektiv vurdering av hva som er i stor grad. Likeså vil det trolig være stor forskjell basert på størrelsen på partigruppene, der det vil være naturlig med en større grad av arbeidsdeling i større partigrupper der enkelte politikere jobber med budsjettet spesielt.

Det ville være naturlig å tenke at i hvilken grad man bidrar i budsjettbehandlingen vil påvirke i hvilken grad man opplever å ha innflytelse på det endelige resultatet. Imidlertid er det hele 30 % som svarer i liten grad, 43 % i noen grad og 28 % i stor grad. Det er en overvekt av politikere i Bodø som mener at de har liten eller noen grad av innflytelse på årsbudsjettet. De folkevalgte i Fauske gir med andre ord større uttrykk for opplevd innflytelse enn politikerne i Bodø.

Både Bodø og Fauske kommuner har formannskapsmodell som styringsmodell. I forhold til formannskapsmodellens intensjoner og idealistiske tilnærming som konsensusmodell, er det verdt å merke seg at 88 % mener det er liten grad av dialog mellom flertalls- og mindretallskonstellasjonene i kommunestyret i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.

6 Drøfting og analyse

6.1 Innledning

I lys av accounting, beslutningsteori og prinsipal-agentteori vil empirien bli drøftet opp mot oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Der vi har funnet det relevant vil analysen i tillegg bli underbygget av en konseptuell tilnærming, hvor funn også sees i sammenheng med andres bidrag innenfor fagområdet.

Innledningsvis i teorikapittelet ble det gjort rede for hvorfor disse tre teoriene er valgt. Accounting kan ses på som en teoretisk tilnærming som både tar opp i seg elementer fra beslutningsteori og prinsipal-agentteori. Å bruke tre teorier som utgangspunkt for drøfting byr på en viss utfordring, ettersom en stor del av empirien kan drøftes i forhold til alle tre teoriene. I den forbindelse er det en viss fare for å gjenta seg selv, noe som gjør det nødvendig å avgrense hva som drøftes i forhold til hver teori.

Strategien som ligger til grunn fra administrasjonens side for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom vil derfor bli drøftet i forhold til accounting. Den strategiske tilnærmingen vil danne grunnlaget for de folkevalgtes kunnskapstilførsel og beslutningsgrunnlag for behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan, og vil derfor bli drøftet opp mot beslutningsteori. Til sist vil samhandling og de folkevalgtes preferanser i budsjett- og økonomibehandlingen drøftes i forhold til prinsipal-agentteori.

6.2 Drøfting ut fra accounting

6.2.1 Har kommunene en strategi for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom?

I begge kommunene har kommunestyret fattet vedtak som angir strategisk retning for å skape økonomisk handlingsrom. Bodø bystyre vedtok i 2015 ved behandlingen av Perspektivanalyse i sak 15/58 fire handlingsregler i tråd med TBUs anbefalinger. I vedtaket fremgår det at administrasjonen skal følge opp og rapportere tilbake til bystyret status på handlingsreglene. Disse handlingsreglene er resultatgrad, fondsgrad, gjeldsgrad og finansieringsgrad. Handlingsreglene er vedtatt for å kunne måle kommunens økonomiske situasjon. Det skal også fremmes forslag til hvordan det skal jobbes med løsninger for å

oppfylle intensjonen med handlingsreglene på lang sikt. Målsettingen er først og fremst å øke frie inntekter, samt å redusere kostnadene til kommunen.

Fauske kommune har et vedtak fra 2013 hvor målet er å oppnå en resultatgrad som i første omgang var i tråd med statens anbefaling på 1,5 %, for så å gradvis øke til en målsetting på 3 % i år 2020.

Handlingsreglene er knyttet til de ulike måltallene som staten anbefaler som standarder for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom. De brukes også til sammenligning av kommuners økonomiske status. Utviklingen i måltallene for Bodø og Fauske er fremstilt i kapittel 2.

Kommunene Bodø og Fauske har dermed en vedtatt strategi for strategisk økonomistyring, slik vi definerer dette begrepet innledningsvis i oppgaven. Administrasjonen i Bodø gir uttrykk for at rådmannens budsjett- og økonomiplanforslag utarbeides med basis i denne strategien. Administrasjonen i Fauske utarbeider forslag til budsjett innenfor rammen som er til rådighet og ut fra tidligere politiske vedtak, men gir uttrykk for at de legger mindre vekt på handlingsregelen som kommunestyret vedtok i 2013 fordi den økonomiske situasjonen har vært slik at fokuset har vært rettet på å fremme et budsjett i balanse.

Som en innledning til selve drøftingen i lys av accounting presenteres utviklingen i de to kommunene i forhold til de vedtatte målindikatorene. Figurene er gjengitt i kapittel 2.

RESULTAT GRAD

Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat gjennom resultatgraden hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til fondsavsetninger og investeringer. TBU har et anbefalt nivå på 1,75 % og sier i sine analyser at et resultat under 1 pst indikerer begrenset økonomisk handlefrihet. Videre indikerer korrigert netto driftsresultat mellom 1 og 2 pst moderat økonomisk handlefrihet, mens over 2 pst indikerer større grad av økonomisk handlefrihet.

Som Figur 3 Resultatgrad Fauske og Bodø kommune (SSB 2016) viser har Fauske i de to siste årene hatt en negativ resultatgrad, og har ikke hatt en resultatgrad som ligger over anbefalt verdi siden 2009. Dette bekrefter bekymringene som fremkommer i intervjuene, hvor det pekes på at driften har vært for høy over lang tid, og dette er med på å gi en lavere resultatgrad enn anbefalingen tilsier. Ser vi på resultatgraden for Bodø kommune så ligger også denne under anbefalt verdi de to siste årene, hvorav et av årene gav en negativ resultatgrad. Under intervjuene fremkom det også her en bekymring for høye driftskostnader

over år, på samme tid som Bodø er en kommune som har vært i kraftig vekst, og de har vært nødt til å øke både investeringsbudsjettet og driften på enkelte områder for å gi tilbud i takt med befolkningsøkningen.

Resultatgraden i kommunene er med på å påvirke størrelsen på fondsreservene, som er ment å være en buffer for fremtiden.

FONDSGRAD

Ser vi på disposisjonsfondet i Fauske og Bodø kommune (fondsgrad) så er dette betydelig svekket de senere år i begge kommunene (Figur 4 Fondsgrad (SSB 2016)). Siden fondsgrad viser de oppsparte midler som kan benyttes til finansiering av både drift og investering, viser dette at det økonomiske handlingsrommet i kommunene er blitt redusert de senere år. Fondet er ment å være en buffer for «rainy days», slik at kommunen kan møte svingninger og uforutsette utgifter. Kommuner med høyt disposisjonsfond kan lettere møte uforutsette merutgifter eller inntektssvikt, enn kommuner med lavt disposisjonsfond. Hva som er anbefalt nivå varierer fra 3 – 5 %, ut fra ulike analysemodeller. Det er lagt inn anbefalt nivå på 5 %, som samsvarer med statens anbefaling.

Sammenlignes kommunenes disposisjonsfond med kommunens arbeidskapital, der arbeidskapitalen beskriver kommunens likviditet og evne til å betale sine løpende økonomiske forpliktelser, ser man at Fauske kommune de to siste årene har hatt en negativ likviditet, og har vært avhengig av kassekreditt for å dekke sine løpende forpliktelser. Bodø kommune har en positiv arbeidskapital, men denne har blitt redusert fra ca. 32 % i år 2008 til ca. 12 % i 2015. Bodø befinner seg likevel over det som Kommunenes Sentralforbund definerer som større grad av økonomisk handlefrihet, med et nivå på over 8 %. (KS, 2015) I resultatet fra spørreundersøkelsen blant de folkevalgte, er det 35 % av respondentene som ikke kjenner til begrepet fondsgrad. Dette kan tolkes i flere retninger. Det kan tenkes at disse ikke kjenner til hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har og hva som er hensikten med kommunenes ulike fond, siden de ikke har kjennskap til begrepet. Det kan også tenkes at det ikke reflekteres over at også kommunen gjør lurt i å «spare på bok», men oppfatter at kommunens inntekter i sin helhet skal brukes til tjenesteproduksjon.

GJELDSGRAD

Hva som er anbefalt verdi og hva som er kritisk grense for kommunens gjeldsgrad varierer ut fra ulike analyser. Ser man på resultatene for Bodø og Fauske viser det at begge kommunene de to siste årene både ligger over statens anbefaling på 50 % og den kritiske grensen som fremholdes til 75 %. Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser)

fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. Det betyr at premieavviket ikke er tatt hensyn til i beregningen og kommer som en økt gjeldsbelastning i tillegg til låneopptaket. Figur 6 Netto lånegjeld (SSB 2016) viser gjeldsgraden til Fauske og Bodø kommune de senere år, der det er lagt inn 50 pst som er anbefalt nivå og 75 pst som viser den kritiske grensen. Jo høyere gjeldsgrad, jo mer utsatt er kommunen for konjunktursvingninger i økonomien blant annet i form av økt rente.

Det kan være flere faktorer som påvirker bildet av gjeldsgrad, og således den økonomiske handlefriheten til kommunene. Et eksempel på dette er blant annet at det ikke tas høyde for langsiktige økonomiske bindinger i form av leieavtaler når gjeldsgrad vurderes. Både i Fauske og Bodø kommune er det flere leieavtaler, hvor tjenestene er plassert i leide bygg. Leieavtalene er ikke så veldig langsiktige, men så lenge det ikke blir tatt grep for å få tjenestene inn i egne lokaler, så vil disse leieavtalene være en del av gjeldsbelastningen til kommunen.

Også kommunene har hatt lave gjeldsrenter de siste årene, og mye tyder på at renta vil forbli lave en stund fremover. Slik sett kan man tenke seg at lavt rentenivå har vært med på å gjøre det lettere for kommunene å øke sine låneforpliktelser.

FINANSIERINGSGRAD

Finansieringsgraden i kommunene beskriver hvor stor andel av driftsinntektene som brukes til nedbetaling av gjeld. Her ligger det en anbefaling på at kommunene ikke bør bruke mer enn 5 pst av driftsinntektene til dette formålet. Brukes det mer enn dette, vil det gå ut over tjenestetilbudet i kommunen som må reduseres tilsvarende, såfremt driften ikke finansieres av fondsmidler. Bodø kommune har i flere år brukt i overkant av 6 % av inntektene til dekning av lån og avdrag. Ser vi dette tallet i sammenheng med en gradvis reduksjon av disposisjonsfondet i samme periode, så kan mye tyde på at driften har vært finansiert med fondsmidler. Dette er mulig så lenge en kommune har fond tilgjengelig til dette formålet. En annen forklaring kan være at Bodø kommune bevisst har valgt å bruke en større andel av driftsinntektene til nedbetaling av renter og avdrag, for gjennom raskere nedbetaling av gjelden vil de få ned gjeldsgraden. Hvis det økonomiske handlingsrommet til kommunen tilsier at det er mulig, så vil det være en fordel å kvitte seg med gjeld i denne perioden hvor renten er lav. Er dette en bevisst strategi, så kan man tenke at kommunen kan bygge opp disposisjonsfondene, etter at deler av gjelden er nedbetalt.

Når det gjelder Fauske kommune så har de hatt en finansieringsgrad på i overkant av 2 pst de senere år, med en gradvis økning opp til år 2015, som viser 4 %. Fauske kommune har tatt opp store lån de senere år, blant annet til finansiering av nye skoler. Kostnadene knyttet til dette begynner for alvor å løpe i 2017 når skolen i sentrum står ferdig. Renter og avdrag må dermed forventes økt i årene som kommer. Ser man dette i sammenheng med at Fauske kommune ikke har noen fondsreserver, vil det bety at driften må reduseres i årene fremover for å møte de økonomiske forpliktelsene knyttet til finansiering av renter og avdrag.

6.2.2 Accounting som strategisk verktøy

Vi har slått fast at begge kommunene har en vedtatt strategi, men selve operasjonaliseringen av strategien i rådmannens budsjett- og økonomiplanforslag vektlegges noe forskjellig i de to kommunene. I teorikapittelet ble det vist til at både det systemteoretiske og normative synet på accounting baserer seg på at intensjonen er å redusere usikkerhet og være en stabiliserende faktor i forhold til at organisasjoner har klart definerte mål og optimal kunnskap om hvordan målene skal nås. Dette skjer fordi sann informasjon både gir et bilde av hvordan ressursene er forvaltet, og dermed skaper et felles virkelighetsbilde som beslutninger om fremtiden kan baseres på.

De folkevalgte, og da i Bodø i særdeleshet, uttrykker til en viss grad begrenset tillit til rådmannens budsjettforutsetninger. I forhold til at rådmannen nettopp baserer budsjettforslaget på føringene fra perpektivanalysen som er vedtatt av de folkevalgte, kan dette fremstå som selvmotsigende. På den annen side kan det tenkes at rådmannen ikke i tilstrekkelig grad kommuniserer hvilke forutsetninger han bygger på til de folkevalgte når han fremlegger forslaget til budsjett og økonomiplan. Rådmannen i Bodø har også gitt uttrykk for at de folkevalgte har motsatt seg sterkere grad av interaksjon mellom administrasjon og politikk i forkant av selve budsjettbehandlingen. Det kan tenkes at større grad av interaksjon og samhandling i forkant av budsjettbehandlingen ville bidratt til å etablere en større grad av felles virkelighetsoppfatning og fokus på de vedtatte strategiske målene.

Fauske kommune har tradisjon for å arrangere økonomiseminar med formannskapet og gruppelederne før rådmannen presenterer sitt budsjettforslag. Her svarer da også de folkevalgte i større grad enn sine politikerkolleger i Bodø at de har oversikt over kommunens økonomiske situasjon, og de har større tillit til forutsetningene som rådmannens

budsjettforslag bygger på. Slik vi ser det stemmer dette med viktige prinsipper for accounting ved at accounting bidrar til å redusere usikkerhet og dermed danne et bedre beslutningsgrunnlag i tråd med vedtatte mål.

Mellemvik et al. (1988) har vist til at accounting har en sentral funksjon i budsjettprosesser, fordi budsjettprosesser er beslutninger om hva som skal skje i framtiden. Men i motsetning til den systemteoretiske intensjonen der accounting virker som et stabiliserende element, kan accounting i praksis bidra til å skape, opprettholde og løse konflikter i budsjettprosesser, selv om aktørene baserer seg på samme informasjon. Dette forklares ut fra at accounting, særlig i politiske organisasjoner, har en viktig legitimerende funksjon overfor sine omgivelser. Gjennom budsjettprosessen uttrykker man sine verdier og prioriteringer til omgivelsene.

Vi har vist til at de folkevalgte oppfatter velgerkontrakten som sitt viktigste styringsmandat. I lys av accounting kan man derfor tenke seg at de folkevalgte benytter den informasjonen de har tilgjengelig om kommunens økonomiske situasjon og ressurstilgang til å legitimere sine egne prioriteringer. Så lenge de forskjellige partiene har ulike prioriteringer vil accounting bidra til å opprettholde konflikter om politiske mål og kommunens disponeringer i budsjettsituasjonen. Arbeidet med budsjett og økonomiplan bidrar med andre ord til å legitimere og opprettholde politiske skillelinjer og konflikter. Dersom ikke strategien som ligger til grunn fra administrasjonens side er tydelig kommunisert i dette bildet kan det tenkes at for eksempel målet om økte avsetninger til fond må vike til fordel for andre gode formål som skal ha bevilgninger gjennom budsjettet.

For å lykkes med implementering av strategien vil det derfor være viktig at administrasjonen bereder grunnen for den politiske prosessen med å synliggjøre strategiene og handlingsalternativene i sterkere grad, samtidig som graden av måloppnåelse rapporteres jevnlig overfor beslutningstakerne. De folkevalgte har vedtatt handlingsregler som angir retningen for hvordan man skal opparbeide større grad av økonomisk handlefrihet i fremtiden. I en organisatorisk kontekst der er ideologi og verdier påvirker målstrukturen til beslutningstakerne, vil rapportering som stadfester status i forhold til strategiene virke stabiliserende og danne et læringsgrunnlag.

6.2.3 Accounting som grunnlag for læring

Accounting har en viktig funksjon som grunnlag for læring. I forhold til accounting handler læring om å fremskaffe informasjon om hvordan ressursene er forvaltet, reflektere over de

resultater som er oppnådd og ha pålitelig informasjon som skal lede til fremtidig endring. Resultater og erfaringer må derfor kommuniseres tilbake til beslutningstakeren, som må ta stilling til hva tilbakemeldingen innebærer og hvordan man må handle videre ut fra tilbakemeldingen (Jakobsen 2013).

Vi har tatt utgangspunkt i at strategisk økonomistyring i kommunene er knyttet til målintikatorer som brukes for å identifisere kommunenes økonomiske status. Vi mener imidlertid at det er grunnlag for å hevde at fokuset på disse indikatorene ikke kommer tydelig nok frem i forbindelse med behandling av årsbudsjett, økonomiplan og tertialrapporter i den grad som var hensikten med vedtakene slik disse var formulert. Nettopp det at såpass mange av de folkevalgte har begrenset innsikt i hva målintikatorene representerer tyder på dette.

Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvordan det forventes at folkevalgte skal bruke disse måltallene som styringsverktøy når de i begrenset grad mottar informasjon om hvordan kommunen ligger an i forhold til indikatorene. Rapporteringen av indikatorene må samsvare med det som er forutsatt for at verktøyet skal kunne brukes aktivt. Det kan sammenlignes med at du får utdelt et verktøy som du ikke får opplæring i å bruke. Det kan se ut som at administrasjon har en utfordring i å tydeliggjøre hvilke styringsverktøy som skal brukes, og også forklare hvordan de ulike vedtakene som foreslås fra rådmannens side påvirker måltallene. Dersom resultater og måloppnåelse ikke kommuniseres tilbake i tilstrekkelig grad vil læringsutbyttet bli begrenset.

Adekvat styringsinformasjon som grunnlag for læring og beslutningstaking fremheves som den viktigste intensjonen med accounting. Mellempvik et al. (1988) viser da også til forskning der forenkling av økonomirapporter som legges frem for politisk behandling har bidratt til å øke interessen for rapportering som styringsverktøy blant politikerne, fordi man har lyktes i å fremstille rapporter som stiller mindre krav til regnskapsfaglig kompetanse.

Riksrevisjonen utførte i 2015 en undersøkelse om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Et av hovedfunnene i rapporten som ble presentert var at *«kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene»* (Riksrevisjonen, 2015). Manglende fremstilling av måltall, analyser og vurderinger av konsekvenser for kommunens tjenestetilbud som følge av høy gjeldsbelastning synes derfor å være et generelt problem i norske kommuner.

Som en digresjon kan det nevnes at Kommunal Rapport gjennomfører en budsjetttest og deler ut «terningkast» for rådmannens budsjettforslag i utvalgte kommuner. I forhold til

budsjettforslaget for 2015 fikk Bodø to av seks mulige poeng, der det blant annet påpekes at «økonomiplanen er lang, og svært detaljert (...) Det er ingen målstyring i denne økonomiplanen. Det er ingen mål, og det legges ikke fram noen resultater (Brox, 2015). Samtidig vises det til at det er beregnet økonomiske nøkkeltall for planperioden, og at planen generelt er preget av godt økonomihåndverk (Ibid).

Det sentrale poenget i lys av accounting er dog at viktig styringsinformasjon drukner i informasjonsmengden som de folkevalgte skal ta stilling til, samtidig som resultater ikke synliggjøres i tilstrekkelig grad. Omfanget og måten styringsinformasjonen presenteres på for beslutningstakerne må derfor antas å påvirke de folkevalgtes evne til læring, og derigjennom kvaliteten på beslutningene.

6.3 Drøfting ut fra beslutningsteori

Innledning

Begrepet rasjonalitet brukes ofte om beslutninger. Rasjonelle beslutninger kan i utgangspunktet foretas ved hjelp av alle logikktypene som vi beskrev i teorikapittelet (Brunsson, 2014). Imidlertid er det vanlig å koble rasjonelle beslutninger opp mot ideen om at mennesker kan handle perfekt rasjonelt, der alle handlingsalternativer og konsekvenser rangeres og danner grunnlaget for en beslutning.

For en folkevalgt vil det å treffe beslutninger på grunnlag av perfekte rasjonelle vurderinger, innebære at alle tenkelige utfall blir vurdert før beslutningen fattes. Dersom det ikke er mulig å vurdere og rangere alle tenkelige utfall, er det beheftet med større usikkerhet hvorvidt beslutningen er riktig eller ikke. Rasjonelle beslutninger henger også sammen med hvilke preferanser den enkelte har. Hvis det er flere beslutningstakere, vil disse ofte ha ulike formeninger om hvordan preferansene skal organiseres og veies opp mot hverandre på en objektiv måte. Ta for eksempel en skolestrukturdebatt: Hvilke verdier den enkelte setter høyest, vil ha betydning for beslutningens retning.

I virkeligheten er det sjelden at mennesker og organisasjoner handler etter idealet om perfekt rasjonalitet (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Det er dermed åpenbart at heller ikke de folkevalgtes beslutninger er kjennetegnet av kriteriene som ligger til grunn for rasjonelle beslutninger. I stedet snakkes det om beslutninger i forhold til begrepet begrenset rasjonalitet.

6.3.1 Hvilken logikk preger folkevalgtes beslutninger?

En sak som skal fremmes til politisk behandling starter med at administrasjonen utreder og vurderer ulike alternative løsninger. Det er viktig at saksutredningen er velbegrunnet og gjennomtenkt slik at det blir utarbeidet gode beslutningsgrunnlag. Gjennom intervjuene med administrasjonen fremkommer det at man legger vekt på å synliggjøre alternativkostnader, gjennom å vise til hva konsekvensen og kostnaden ved det å ikke foreta en beslutning vil innebære. Et viktig saksbehandlingsprinsipp er at kravet til hvor omfattende og grundig utredningen skal være, øker i forhold til hvor omfattende selve tiltaket er (Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2016)

Sett i forhold til en beslutningsteoretisk tilnærming kan administrasjonens arbeid med å legge til rette for et beslutningsgrunnlag sies å være basert på konsekvenslogiske resonnementer. De ulike alternativene blir gjenstand for en vurdering der begrensede ressurser må ses i forhold til hvordan man optimalt kan dekke ulike behov. Spørsmålet er ikke nødvendigvis hva et tiltak koster, men hva man har råd til. Slike vurderinger må gjøres på et faglig grunnlag og innenfor rammen av forsvarlig økonomi og tidligere vedtak.

Når saken er ferdig utredet og overlates til beslutningstakerne, blir da det videre arbeidet preget av en annen type logikk?

Vi har vist til at respondentene oppfatter at det er velgerkontrakten gjennom partiprogrammet som i størst grad forplikter deres rolle som folkevalgt. Denne forpliktelsen oppleves som sterkere enn forpliktelsen de føler for å oppfylle tidligere vedtak, eksisterende planverk osv. De folkevalgte er opptatt av å ha legitimitet og tillit, og har fokus på hva som oppfattes som godt for lokalsamfunnet og dermed velgerne. Folkevalgt har derfor andre verdier som også legges til grunn i beslutningsprosessen, enn de hensyn som rådmannen er forpliktet til å ha gjennom ansvarlig økonomistyring. Som det blir uttalt av en av informantene: «*Mens en kommune er så mye annet og politikerne de har andre kriterier enn økonomi. De er i alle fall ikke opptatt av å skape et overskudd. Men de er i begrenset grad opptatt av å forhindre et merforbruk heller. Altså de er opptatt av å innfri politiske mål.*» Administrasjonen peker i intervjuene på utfordringen rundt det å optimalisere organisasjonen innenfor de politiske verdier og veivalg som kommer frem gjennom ulike vedtak. Når politikken tillegger beslutningene andre verdier enn det som fra rådmannens siden fremstilles som rasjonelt, faglig og kunnskapsbasert, kan dette innebære at de politiske beslutningene preges av en annen type logikk enn den konsekvenslogiske.

Administrasjon gir uttrykk for at de folkevalgte ikke forholder seg nok til de økonomiske rammene som kommunen disponerer når de tar sine beslutninger. Dette til tross for at rådmannen i sine saksfremlegg vektlegger hvilke økonomiske konsekvenser de ulike alternativene vil få. Det skjer vedtak som er inkonsekvente og «*inkonsekvens som får betydning, sørger jeg jo for å minne på de vedtakene når regnskapet kommer.*» Når det politiske nivået overtar saken etter at administrasjon har forberedt beslutningsgrunnlaget, endres de faktorene som vektlegges og som beslutningstakerne skal ta hensyn til når beslutningen fattes (Brunsson, 2014). Dette kan også innebære at beslutningslogikken som legges til grunn endres, fordi kriteriet for hva som er en god løsning sett fra beslutningstakernes synspunkt er at den er akseptabel, at den er gjennomførbar og at den kan forsvares i offentligheten, dvs. at den har legitimitet (Kleven, 1998).

Når ulike tiltak besluttes som fragmenterte deler uten tilstrekkelig analyse av den økonomiske sammenhengen med andre tiltak, kan dette få konsekvenser som påvirker kommunens økonomiske handlingsrom. En slik slutning kan sees i sammenheng med besvarelsene som er gitt i spørreundersøkelsen, hvor det kommer frem at økonomiplanen bare i noen grad oppfattes som forpliktende. Dette bekreftes i intervjuene gjennomført av administrasjon som opplever at de folkevalgte tenker årsbudsjettet som en løsrevet del av helheten, hvor det kun er det første året som er forpliktende i økonomiplanperioden. Administrasjonen opplever at de folkevalgte ikke fullt ut tar inn over seg de økonomiske konsekvensene som det man vedtar i inneværende år vil få i et langsiktig perspektiv i forhold til strategisk økonomistyring. Administrasjon fremholder i sine besvarelser at det tenkes ikke langsiktige konsekvenser, fordi det fremstår som at politikerne har et håp om at «*ett eller annet i fremtiden skal redde dem*».

Konsekvenslogiske resonnementer er fremtidsorienterte, og siden fremtiden pr definisjoner ukjent kan det være vanskelig å benytte denne type logikk (March og Olsen 1989). Dette stiller krav til rådmannens utredninger som søker å gi et bilde av hva utfallet av de ulike tiltakene vil være sett i en økonomisk sammenheng. Opstad (2013) hevder at politikken vesen bygger på en annen type logikk enn den konsekvenslogiske, nettopp fordi politikken er opptatt av å finne akseptable løsninger som kan forsvares politisk. Politikken vesen baserer seg derfor i større grad på en logikk for hva som er passende (Opstad, 2013, p. 325).

Folkevalgte er opptatt av å oppfylle velgerkontrakten, og det kan se ut som at velgerkontrakten går på bekostning av strategisk økonomistyring når de økonomiske konsekvensene av vedtakene ikke henger sammen med helheten. Her kommer administrasjonens bekymring inn hvor de gir uttrykk for at dagens økonomiske disponeringer i kommunene ikke er bærekraftige på lengre sikt. Det vises til blant annet pensjonskostnadene og kostnadsveksten som i et makroøkonomisk perspektiv er det problematiske. Hvert år bevilges det mer penger til kommunene, men denne økningen er likevel ikke stor nok til å dekke kostnadsveksten som kommer. Det bevilges dermed mer penger, men effekten av hva du får ut av overføringene går mer og mer ned. Under intervjuene vises det til at kommunene må kutte sine kostnader med 2,5 – 3 % årlig på grunn av den økonomiske utviklingen.

6.3.2 Kunnskap og tillit påvirker beslutningene

Et sentralt funn i spørreundersøkelsen er at de folkevalgte gir uttrykk for at de synes det er utfordrende å skaffe seg oversikt over kommunens økonomiske situasjon. I tillegg oppfattes budsjettokumentet som til dels vanskelig å forstå, og de folkevalgte gir uttrykk for at de ønsker mer opplæring om kommuneøkonomi generelt. Det må antas at disse forholdene er med på å påvirke kvaliteten på de beslutningene som fattes.

Som vi har vist til i teorikapittelet tas beslutninger ut fra den kunnskap man faktisk sitter inne med. Dersom vi tar utgangspunkt i Kahnemans uttrykk «what you see is all there is», kan dette bidra til å forklare hvorfor helhetstenkning og fokus på fremtidig økonomisk handlingsrom ikke vektlegges i tilstrekkelig grad i forbindelse med behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan. Kommuneøkonomi er et stort og komplekst saksområde. Å ha forståelse for økonomiske årsakssammenhenger i komplekse organisasjoner er krevende.

At de folkevalgte synes det er vanskelig å skaffe seg oversikt, kan skyldes flere forhold enn at dokumentene og informasjonen er vanskelig å forstå. En årsak kan være at de folkevalgte skal «absorbere» og ta stilling til store mengder informasjon på kort tid mellom perioden fra rådmannen legger frem sitt budsjett- og økonomiplanforslag til vedtaket skal gjøres i kommunestyret. Ut fra dette kan man tenke seg at når administrasjon kommer med utsagn som «*de tar ikke inn over seg den økonomiske situasjon*», så kan dette kobles sammen med mengden informasjon og kompleksiteten i informasjon som skal tolkes. Det handler ikke om viljen til å ville forstå, men mengden informasjon som skal fordøyes, tolkes og settes inn i et

system som er håndterbart, for de som ikke jobber med kommunens budsjett og regnskap til daglig.

Å samle informasjon er både tidkrevende og anstrengende og påvirker beslutningstakernes mulighet til å engasjere seg i andre viktige spørsmål. Når en beslutningstaker har funnet et alternativ som de er fornøyd med, så slutter man i følge Kahneman å samle informasjon, og fatter i stedet beslutninger på det grunnlaget av informasjon som man forstår og sitter inne med. Dette gjelder også når det tas beslutninger som kan ha store økonomiske og praktiske betydninger. Beslutninger fattes etter minste motstands vei, ved å avstå fra å gjøre egne aktive og vanskelige valg og i stedet følge forslag fra andre. Kahneman beskriver det som at man danner seg en oppfatning som man har problemer med å gå bort fra, til tross for om man senere får informasjon som tyder på at man har tatt feil. «*Det er lettere å ta hensyn til informasjon som bekrefter forutinntatte meninger, enn informasjon som strider imot dem.*» (Brunsson (hentet fra Kahneman) 2014, p. 33).

Hvis vi skal følge Kahnemans resonnement kan følgende scenario utspille seg; Dersom det er slik at informasjonen i budsjettdokumentene er vanskelig å forstå i tillegg til at man ikke opplever å ha god nok oversikt over kommunens økonomiske status, vil beslutningene preges av den kunnskap den enkelte politiker allerede sitter inne med, og være farget av den ønskede retning man på forhånd har bestemt seg for basert på velgerkontrakten og valgløfter. Hvis man som politiker er usikker på hvordan informasjonen skal tolkes og situasjonen forstås, kan ytterligere informasjon skape forvirring og større usikkerhet. Dette vil igjen oppleves som bekræftende i forhold til å følge egen intuisjon hvor man styres av erfaring og egne preferanser.

Det kan derfor tenkes at man fra administrasjonens side burde vurdere hvordan økonomisk informasjon som grunnlag for beslutningstaking presenteres for de folkevalgte. De folkevalgte må uten tvil forholde seg til store mengder informasjon, og det må antas at man som folkevalgt må være selektiv i forhold til hva man velger å fokusere på. Dersom beslutningstakeren i tillegg er usikker på hvordan informasjonen skal tolkes, hjelper det sjelden med mer informasjon ettersom ytterligere opplysninger kan føre til ytterligere forvirring.

Mellemvik et al.(2012) viser til forskning i forhold til hvordan økonomiske rapporter, j.fr. prinsippet om accounting, kan brukes til å fremme både individuell og organisatorisk læring. I Bergen ble det utarbeidet en ny type årsrapport på bakgrunn av at rapportgrunnlaget man

opprinnelig hadde ble oppfattet som for detaljert, vanskelig å sette seg inn i og med et språk som ble for teknisk og komplisert. Omleggingen som ble gjennomført endte med en enklere og hyppigere rapportering, noe som medførte at politikernes interesse for økonomirapportene økte og ble i langt større grad brukt som premiss for politisk debatt, og som grunnlag for læring og fremtidige beslutninger.

I besvarelsen fra de folkevalgte fremkommer det at under halvparten av respondentene har stor grad av tillit til tallmaterialet og forutsetningene som rådmannens budsjettforslag bygger på. Vi oppfatter at besvarelsene ikke nødvendigvis uttrykker mistillit til de faglige vurderinger som rådmannens forslag bygger på, men at det like gjerne illustrerer at politikerne vektlegger andre forhold ved kommunens økonomi og ønsker en annen innretning på budsjettet enn det som rådmannen anbefaler. Opstad (2013) hevder at kommunikasjonsproblemer mellom rådmannen og det politiske nivå er et vanlig fenomen i norske kommuner, nettopp fordi rådmannens faglige anbefalinger i stor grad bygger på instrumentell og konsekvensorientert logikk. Det at politikken har en annen måte å tenke på kan bidra til betydelige styringsproblemer.

I tråd med dette hevder Argyris (1982) at dersom man har manglende tillit til informasjonen som blir gitt, er det stor sannsynlighet for at denne informasjonen oppfattes som negativ, jfr. beslutningsstigen. Når budskapet ikke tolkes tilstrekkelig objektivt, vil budskapet i sterkere grad evalueres i lys av ens egen subjektive oppfatning. Evalueringsprosessen vil bli farget av egne verdier, forventninger og oppfatninger som gjør at man vektlegger egen kunnskap sterkere enn den faktiske informasjonen man har fått om saken.

Beslutninger vil derfor bli preget av at man har befunnet seg i en lignende beslutningssituasjon tidligere, der informasjon som brukes som grunnlag for beslutningen hentes fra hukommelsen og ikke fra den informasjonen man har fått tilført. Egen kunnskap og erfaring vektlegges for å begrunne beslutningen som skal tas, slik at beslutningstakeren imiterer seg selv. For en erfaren politiker kan dette resultere i raske, veloverveide og gode beslutninger, fordi de har den kunnskap og erfaring som trengs. På den annen side så trenger ikke tidligere erfaring og kunnskap være basert på det «riktige» erfaringsgrunnlaget, noe som igjen vil føre til at nye vedtak ved bruk av mentale snarveier, er en gjentakelse av tidligere, feilaktige beslutninger.

Dette synet støttes også i teorien om accounting. Accounting gir økonomisk informasjon som har til hensikt å redusere usikkerhet og være et stabiliserende og pålitelig element som gir

grunnlag for gode beslutninger. Selv om slik informasjon formidles til beslutningstakerne oppleves det likevel at beslutningene er preget av myter, verdier og man bruker informasjonen til å bekrefte egne og allerede forutinntatte holdninger.

6.3.3 Tid som en knapphetsfaktor

I de fleste kommuner er det vanlig å behandle både årsbudsjettet og økonomiplan samtidig i kommunestyrets møte i desember. Rådmannens budsjettforslag presenteres fire uker før kommunestyrets endelige behandling, med forutgående behandling i formannskapet. Dette innebærer at det er store mengder sakspapirer som skal forberedes innenfor et kort tidsrom, og som forutsetter analyse og refleksjon. Når informasjonsmengden oppleves som for komplisert og omfattende brukes mentale snarveier hvor man risikerer å sile ut informasjon man ikke anser som betydningsfull. Slike utvelgelses kan være med på at viktige hensyn forsvinner i mengden av informasjon som siles vekk. Som nevnt tidligere har respondentene av spørreundersøkelsen uttrykt vanskeligheter med å få oversikt over de økonomiske forpliktelsene og en overvekt mener at budsjettdokumentet bare i noen grad gir grunnlag for politiske prioriteringer.

Enkelte kommuner har valgt å skille behandlingen av økonomiplan og årsbudsjett, der økonomiplanen behandles i juni og årsbudsjettet i desember. Begrunnelsen for en slik oppsplitting er nettopp at de folkevalgte skal få sterkere oppmerksomhet rettet mot den langsiktige og strategiske planleggingen (Hansen & Negaard, 2006). Hansen & Negaard begrunner dette med det at man har fokus på det som ligger nærmest, og lar mer langsiktige saker vente.

De folkevalgte gir i sin tilbakemelding uttrykk for at tiden de har for behandling av årsbudsjettet er for knapp. Administrasjon derimot mener at de folkevalgte har tilgang til opplysninger hele året, gjennom tertialrapporter og økonomirapportering, slik at budsjettforslaget fra rådmannen burde ikke komme som en overraskelse over den økonomiske statusen i kommunene med de tiltak som rådmann foreslår. Det som kan diskuteres er om politikken ikke tar inn over seg alvoret på et tidlig nok tidspunkt, men heller skyver de økonomiske forpliktelsene og utfordringene foran seg i et håp om en fremtidig redning.

6.3.4 Er beslutninger preget av antagelser og følelser?

Administrasjonen har en oppfatning om at det er utfordrende å få politikerne med på en felles forståelse og erkjennelse av kommunens økonomiske situasjon. Et eksempel som brukes er at politikerne ikke fullt ut er klar over eller tar inn over seg de fremtidige konsekvensene av blant annet premieavviket og den effekten som oppstår når premieavviket fullt ut skal belastes kommuneregnskapet. I begge kommunene har premieavviket bidratt til å redusere underskuddet på årsregnskapet, slik at det reelle underskuddet på tjenesteproduksjonen har vært langt større enn det som har fremkommet av regnskapet. Premieavviket må imidlertid føres inn i regnskapene som utgift de nærmeste 10 årene. I 2015 utgjorde premieavviket for Fauske kommune 49 millioner kroner, og tilsvarende 233 millioner kroner i Bodø kommune (Kommunal Rapport, 2016).

Administrasjonen hevder at økonomistyringen som foregår i kommunene ikke kan sies å være strategisk i den forstand at man jobber mot konkrete mål for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom. I stedet omtaler administrasjonen at de folkevalgte praktiserer aktivitetsstyring, der de har mer fokus på tjenestetilbudet enn god økonomiforvaltning som ivaretar muligheten for fremtidig økonomisk handlefrihet.

En av informantene ga klart uttrykk for at de folkevalgte ikke bryr seg om økonomiske målindikatorer, selv om de har vedtatt slike indikatorer. Dette begrunnes med at «*det blir for teknisk, det blir for komplisert*». Aktivitetsstyring derimot er mer knyttet til det å oppnå politiske målsettinger som representerer viktige verdier for de folkevalgte. Slikt sett kan aktivitetsstyring sies å være følelsesbasert. Kahneman (2013, p. 153) viser til forskning, der vi treffer vurderinger og valg ved å lytte til følelsene våre. Det betyr at om vi liker noe, eller avskyr noe, vil dette påvirke beslutningene i stor grad. I forhold til de folkevalgte vil det ha betydning i den forstand at de fatter vedtak ut fra hva de føler seg bekvemme med.

Intuisjon påvirker beslutninger. Dette står sentralt i Kahnemans teori om system 1 og system 2. Intuisjon kan både baseres på følelser og tidligere erfaring. Faren ved å vektlegge intuisjon basert på erfaring i for stor grad, er at tidligere beslutninger kan være tatt med utgangspunkt i feile antagelser. Når man da gjentar egne feilaktige konklusjoner tas feile beslutninger gang på gang.

6.4.5 Konsensusdemokrati bare i teorien?

Som vi har vist til tidligere bygger formannskapsmodellen som styringsmodell på forutsetningen om et konsensusdemokrati, der vedtak fattes etter samråd og drøftinger mellom ulike parti, og der formannskapet skal kunne brukes som politisk verksted med det formål å finne frem til gode løsninger.

Spørreundersøkelsen blant de folkevalgte viser at det er lite samhandling mellom politikere i kommunestyrets flertall og mindretall i budsjettarbeidet. Også administrasjon opplever en viss grad av politisk strid når det kommer til hvilke økonomiske prinsipper kommunen skal styres etter. I utgangspunktet opplever administrasjon at det er enighet om de gode formålene, som eksempelvis nye skoler. Uenigheten oppstår når man skal prioritere de gode formålene opp mot hverandre, siden det ikke er økonomisk handlingsrom til alle politiske målsetninger.

Brønn et al.(2014) viser til at det politiske klimaet har mye å si for den kommunikasjon som skal lede til gode og konstruktive løsninger og således til de beslutningsprosesser som foregår. De fremholder at mennesket som føler en utrygghet skaper et behov for å beskytte seg selv. Da blir det lett å gå i forsvar, spesielt om det oppleves at andres syn er et angrep på egen rolle og posisjon (ibid, p.261). Hvis det er slik at folkevalgte i posisjon og opposisjon føler seg truet av andres syn, kan dette være en forklaring på manglende samhandling for å finne felles løsninger. Ulike tegn på at man går i forsvar er blant annet at man repeterer egne standpunkter uten å tilføye nye opplysninger, eller forsøker å finne svakheter og feil i de andres argumenter slik at de fremstår som mindre verdifulle enn ens egne.

Formannskapsmodellen sterke side som styringsmodell er nettopp at den bidrar til at velgernes partipreferanser blir representert i alle besluttede organ, noe som i prinsipp øker sannsynligheten for at mange synspunkter, verdier og interesser kommer til uttrykk i beslutningsprosessene (Saxi, 2015).

6.4 Drøfting ut fra prinsippal-agentteori

Kommunen som organisasjon må forholde seg til mange ulike aktører som har interesser knyttet til sin virksomhet. Ut fra en interessentmodell kan alle kommunens interessenter fungere som prinsippaler.

Interessentene kan ha til dels motstridende interesser som gir grunnlag for målkonflikter. Et felles utgangspunkt er at forholdet mellom kommunen og dens interessenter reguleres av kontrakter. Slike kontrakter kan være formelle som uttrykker gjensidige forpliktelser, eller de kan være uformelle ved at de representerer gjensidige forventninger (Busch, et al., 2010). I forhold til prinsipal-agentteori er kontrakten grunnlaget for at prinsipalen engasjerer agenten til å utføre et oppdrag og dermed delegerer beslutningsmyndighet til agenten.

I komplekse organisasjoner vil man derimot kunne oppleve at det er ulike agentrelasjoner mellom flere parter. På samme måte vil det være mulig å illustrere flere prinsipal-agentrelasjoner. I forhold til vår oppgave vil det være følgende relasjoner som ligger til grunn for drøftingen:

- 1) Relasjonen mellom velgere (prinsipal) og folkevalgte (agent)
- 2) Relasjonen mellom folkevalgte (prinsipal) og rådmannen (agent)

6.4.1 Relasjonen mellom velgere og folkevalgte

Gjennom valg bestemmer borgerne hvilke politikere som skal representere deres interesser og politiske referanser i kommunestyret. Politikerne stiller til valg på grunnlag av sine partiprogram som avklarer deres politiske prioriteringer. I tillegg til politisk og ideologisk forankring vil derfor partiprogram utgjøre kontrakten som avklarer de gjensidige forventninger mellom borgere og politikere. Partiprogrammet blir styringsmandatet som agenten skal handle ut fra på vegne av prinsipalen.

Spørreundersøkelsen som vi har gjort blant de folkevalgte bekrefter at det er partiprogrammet som de har gått til valg på som spiller størst rolle når det skal foretas prioriteringer i behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan. I en prinsipal-agentrelasjon viser dette at politikere har som viktigste mål å oppfylle velgerkontrakten gjennom å innfri sine valgløfter. Funnene bekrefter at denne relasjonen er viktigere enn andre preferanser politikere måtte ha, for eksempel vedtatt kommuneplan og andre tidligere politiske vedtak og strategisk planverk.

Som det ble vist til i forrige kapittel er det en viss forskjell mellom Fauske og Bodø på dette punktet. I Bodø svarer en større andel av politikere at partiprogrammet er viktigere enn kommuneplanens samfunnsdel når det skal foretas politiske prioriteringer. Likeså er det færre

politikere i Bodø enn i Fauske som mener at kommuneplanens samfunnsdel er en viktig rettesnor i budsjettarbeidet.

En forklaring på dette kan være at Fauske kommune de siste årene har hatt større økonomiske utfordringer enn Bodø kommune. Fauske kommune havnet på Robek-lista så sent som i oktober 2015 som følge av at Fylkesmannen i Nordland ikke godkjente inndekning av tidligere års merforbruk i årsregnskapet for 2014. Fauske har også vært på Robek 2 ganger tidligere, dette var i perioden 2001 – 2002 og i 2003 – 2010. Å havne på Robeklisten medfører at kommunen i betydelig grad får redusert sin økonomiske handlefrihet og delvis havner under statlig administrasjon ved at Fylkesmannen må godkjenne alle låneopptak og langsiktige leieavtaler. I lys av dette kan det tenkes at de folkevalgte i Fauske i større grad forholder seg til tidligere vedtak og planer fordi det ikke har vært rom for å foreslå nye tiltak som i ytterligere grad legger press på økonomien. Fiva et al.(2014) viser til at kommuner som havner i Robek ofte får negativ omtale i mediene, og dette oppfattes som negativ styringsevne blant velgerne (Ibid p.148). Dårlig styringsevne vil kunne slå tilbake på politikerne ved at de ikke blir gjenvalgt. Ut fra dette kan det tenkes at politikerne i Fauske i større grad har fokus på å vise velgerne ansvarlighet og har de handlekraft for å bringe kommunen ut av en vanskelig situasjon, mens de folkevalgte i Bodø har større fokus på å vise velgerne at de gjennomfører partiprogrammet.

Den generelle problemstillingen i forhold til kontrakten mellom prinsipal og agent er at kontrakten vil være ufullstendig. Dette gjelder følgelig også «kontrakten» med velgerne, der politikerne har gått til valg på grunnlag av løfter som ressurser til skole og eldreomsorg, opprettholdelse av velferdstilbud og andre satsingsområder. Det er få politikere som har ansvarlig kommuneøkonomi som viktigste valgkampsak. Imidlertid er dette et hensyn de har en forpliktelse om å ivareta i henhold til kommunelovens bestemmelser. I vår undersøkelse oppgir da også et overveldende flertall av politikerne uttrykk for at de er opptatt av å vise økonomisk ansvarlighet. De folkevalgte blir dermed stilt til ansvar på to områder som må balanseres: hensynet til de som har stemt på dem på grunnlag av valgløfter, og hensynet til å utvise ansvarlighet i forhold til kommunens økonomi.

Dette illustrerer problematikken i forhold til ulik målstruktur og asymmetrisk informasjon. De folkevalgte må ta hensyn til andre forhold enn det som er avklart med prinsipalen gjennom

valg. Det kan for eksempel tenkes at det likevel ikke lar seg gjennomføre å bevilge penger til skoleutbygging som man har lovt i valgkampen, fordi det ikke er rom for nye investeringsprosjekter i økonomiplanperioden. Et annet eksempel kan være politikere som har gått til valg på at eiendomsskatten ikke skal økes, og som på grunn av kommunens rammebetingelser ser seg nødt til å foreta kutt i tjenestetilbud man i valgkampen har lovt å opprettholde – nettopp for å ivareta løftet om ikke å øke eiendomsskatten.

En slik budsjettspillsituasjon illustrerer at de folkevalgte kan stå ovenfor et sett av prinsipaler som i forhold til hverandre har ulik målstruktur. De folkevalgte vil motta særegen informasjon om kommunens økonomi som utfordrer kontrakten, samtidig som kontrakten gir rom for at de utviser selvstendig atferd i forhold til hva som er avklart med velgerne. Hvis vi ser dette opp mot teorien, gir dette rom for opportunistisk atferd fra de folkevalgte, fordi de må foreta prioriteringer mellom ulike mål som ikke er avklart med prinsipalen. Velgerne vil imidlertid ønske å påvirke atferden til de folkevalgte slik at det arbeides mot de mål som de folkevalgte har gått til valg på. Fakkeltog mot budsjettkutt og medieoppslag med påstander om brutte valgløfter og politikere som ikke er til å stole på kan tenkes å være en viktig drivkraft for hvordan de folkevalgte prioriterer. Ingen av de folkevalgte ønsker å bli utsatt for politikerforakt, og bli stilt til ansvar for brutte valgløfter. Ut i fra våre funn er det mye som tyder på at nettopp trusselen om å miste velgere er det viktigste incitamentet for de folkevalgte i forhold til de prioriteringer som foretas i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.

Hva som er økonomisk ansvarlighet vil kunne være en subjektiv vurdering og er ikke undersøkt nærmere, men man må her forutsette at det siktes til å vedta budsjett som er i balanse (som også er et krav i kommuneloven). Undersøkelsen gir ikke entydig signal på om dette forutsetter at det skal være et budsjett som også sikrer overskudd med mulighet for fremtidig avsetning til fond, og som slikt sett sikrer fremtidig økonomisk handlingsrom. Det vil være sannsynlig at de fleste velgere også er opptatt av politikere som viser økonomisk ansvarlighet, men ikke på bekostning av det formålet som den enkelte velger har for sin stemmegivning. Den økonomiske utviklingen frem til 2015 viser at begge kommunene har en stor utfordring med å komme i økonomisk balanse. Begge kommunene har de siste årene hatt et betydelig merforbruk og dette er en bekymring som administrasjon er tydelig på.

(Fiva, et al., 2014) m.fl. viser til at det er en politisk utfordring å hindre underskuddsoppbygging i kommunene fordi det reduserer fremtidig økonomisk handlefrihet. Videre vises det til forskning som påviser at den politiske ledelsens sammensetning og styrke påvirker kommunens netto driftsresultat. Desto flere partier som det må forhandles med for å oppnå flertall for budsjettet, desto større er sjansen for at budsjettets utgiftsside øker og skatteanslagene skyves oppover fordi partiene enkeltvis har ulike preferanser, noe som igjen fører til reduserte overskudd eller økte underskudd (Fiva, et al., 2014, p. 147). Opstad (Opstad, 2013, p. 162) viser til at selve måten demokratiske beslutningssystemer fungerer er en årsak til økt ressursbruk eller tilfeldige prioriteringer. Ressursbruk knyttet til det å fatte en kollektiv beslutning benevnes som beslutningskostnader. Dette er ressurser som brukes i form av analyser og utredning av ulike alternativer i tilfeller der en flertallsbeslutning avhenger av en større koalisjon som preges av forhandlinger og diskusjoner.

Både Fauske og Bodø kommune har over flere år hatt en situasjon der det politiske flertallet i kommunestyret har bestått av ulike samarbeidskonstellasjoner med flere partier for å sikre politisk flertall. I forhold til prinsipal-agentmodellen kan man derfor si at det politiske flertallet har måttet forholde seg til flere prinsipaler for hvert enkelt parti som er representert i flertallsgruppen. I lys av det Fiva og Opstad hevder om at slike koalisjoner påvirker kommunens økonomi, kan dette har vært med på å bidra til at begge kommunene sliter med dårlig økonomi.

6.4.2 Relasjonen mellom politikk og administrasjon

Forholdet mellom politikk og administrasjon utgjør en annen prinsipal-agentrelasjon. Her vil de folkevalgte være prinsipalen, mens agenten som er satt til å utføre er administrasjonen ved rådmannen. Dette er i tråd med grunnleggende prinsipper for arbeidsdelingen i den norske lokaldemokratiske modellen, der de folkevalgte bestemmer *hva* som skal gjøres, mens rådmannen bestemmer *hvordan* ting skal gjøres. Samtidig er det rådmannen som i stor grad legger premissene for de politiske vedtakene som fattes gjennom å utrede og komme med faglige råd som begrunnelse for det han fremmer som forslag til vedtak.

Et påfallende trekk ved spørreundersøkelsen er at de folkevalgte i begrenset grad oppfatter tallmaterialet og forutsetningen som ligger i rådmannens forslag til budsjett som pålitelig. Spesielt kommer dette til uttrykk i Bodø. De folkevalgte i Bodø gir også større uttrykk for at det er utfordrende å få oversikt over den økonomiske situasjonen i kommunen. Dette gjelder ikke bare gjennom budsjett- og økonomiplanforslaget, men også generelt gir politikerne uttrykk for at de bare i noen grad har oversikt over kommunens økonomiske situasjon og blir holdt løpende orientert om denne. Sist men ikke minst vil vi trekke frem at flertallet bare i noen grad synes at budsjettforslaget er lett å forstå. De folkevalgte i Fauske synes å ha en tendens til å ha større tillit og forståelse av budsjettforslaget enn de folkevalgte i Bodø.

I teorikapittelet gjorde vi rede for intensjonene med accounting. Et sentralt poeng er at accounting skal virke som et stabiliserende element for evaluering og beslutningstaking gjennom å redusere asymmetrisk informasjon (Mellemvik, et al., 1988). En forklaring på at de folkevalgte i Fauske opplever at de i større grad forstår informasjonsgrunnlaget og kjenner den økonomiske situasjonen, kan være at Fauske har bedre rutiner på økonomirapportering til de folkevalgte. Gjennom intervjuene fremgår det blant annet at Fauske gjennomfører et økonomiseminar med formannskapet og gruppelederne hver høst, før rådmannens budsjettforslag legges frem. I tillegg har man satt ned et eget utvalg utgått fra kommunestyret, men med deltakelse fra administrasjon og hovedtillitsvalgte basert på et 3 partssamarbeid, som skal komme med konkrete forslag som kan bidra til at Fauske kommer ut av Robek (se AN-artikkel). Det at kommunen er på Robeklisten kan i seg selv være et tema som opptar de folkevalgte i stor grad, fordi det reduserer det kommunale selvstyret.

En annen årsaksforklaring kan være at Bodø kommune forvalter et betydelig større budsjett en Fauske kommune. Det kan bidra til at det er større utfordringer for de folkevalgte i Bodø å skaffe seg oversikt over den økonomiske situasjonen. Fra administrativt nivå har man større informasjonsmengde som skal samordnes og rapporteres på en forståelig måte til de folkevalgte.

Informantene i begge kommunene gir på sin side uttrykk for at det er en utfordring å få de folkevalgte til å forholde seg til økonomiske rammebetingelser. Dette kan tolkes som at administrasjonen oppfatter at politikerne reduserer det administrative handlingsrommet til å foreslå alternative og målrettede løsninger. Informantene gir uttrykk for at den politiske behandlingen av årsbudsjettet ofte resulterer i at konkrete kuttforslag i tjenesteproduksjonen fra rådmannen reverseres, samtidig som man kompenserer dette med reduksjon av «sekkeposter». Vi har vist til at administrasjonen i Bodø kommune gjennom perspektivmeldingen har forsøkt å fastsette målindikatorer som kommunen skal styres etter. Fauske har også vedtatt (i 2013) hva som skal være nivået på kommunens netto driftsresultat. Samtidig viser spørreundersøkelsen at dette bare opptar de folkevalgte i begrenset grad, og kunnskapen om disse måleindikatorene er også variabel.

Vedtak med strategisk innretning, slik som for eksempel perspektivmeldingen, er avhengig av jevnlig tilbakemelding til de folkevalgte når det gjelder status for den økonomiske utviklingen sett i forhold til måleindikatorene, dersom disse skal fungere som styringsparameter for de folkevalgte. Bodø kommune har i større grad enn Fauske fastsatt at status i forhold til måleindikatorer skal rapporteres jevnlig. Kunnskapen blant de folkevalgte om målindikatorer og økonomisk status kan imidlertid tyde på at denne tilbakemeldingen ikke fungerer optimalt.

I forholdet mellom politikk og administrasjon kan det tenkes at man har ulike målstruktur. Dag Ingvar Jacobsen (2007) viser i til at politikere og administratorer har ulike interesser fordi de befinner seg innenfor ulike incentivstrukturer: *«Hoved-incentivet for nyttemaksimerende politikere er gjenvalg og posisjoner (..) På den andre siden står administrasjonen. De står ikke til valg og trenger ikke rette seg etter velgergruppens preferanser.»*

Som vi har vist til i teorikapittelet oppstår problemet dersom agenten utnytter denne friheten til å arbeide mot mål som ikke er avklart med prinsipalen i form av de folkevalgte. Dersom man kommer i en situasjon der tjenesteproduksjonen må tas ned på grunn av dårlig økonomi, vil det være rådmannens oppgave å effektivere dette gjennom å tilpasse organisasjonen til de økonomiske rammebetingelsene. Det kan være utfordrende for rådmannen å finne akseptable løsninger som ivaretar alle hensyn og som er innenfor rammene av politiske vedtak og økonomiske rammebetingelser.

Prinsipal og agent ivaretar forskjellige oppgaver, og de har ulik kontaktflate med organisasjonens interessenter. De folkevalgte skal stå til ansvar for velgerne, mens rådmannen skal stå til ansvar for å følge opp de politiske vedtakene. Dette innebærer at de mottar særegen informasjon – eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem – noe som muliggjør opportunistisk atferd. Busch, Vanebo og Dehlin bruker budsjettstyring som eksempel for å illustrere motspillsituasjoner som en konsekvens av asymmetrisk informasjon. Prinsipalen kan observere resultatet, men ikke agentens atferd. De folkevalgte kan ikke fullt ut observere hva administrasjonen gjør for å oppnå de forventede resultatene, med mindre de innfører kontroll- og styringsrutiner som kan bidra til at administrasjonen i størst mulig grad utøver en atferd som tjener de folkevalgtes interesser (Busch, et al., 2009 , p. 92). Slike kontrollmekanismer kan betegnes som styringskostnader. Det tapet som prinsipalen opplever i sin måloppnåelse på grunn av manglende informasjonsgrunnlag benevnes av Busch mfl som resttapet. Fra et teoretisk synspunkt vil det være optimalt at styringen økes slik at marginale styringskostnader tilsvarer marginalt resttap (Busch, et al., 2009 , p. 93)

Når de folkevalgte opplever at de ikke har tilstrekkelig oversikt over kommunens økonomiske situasjon, vil dette kunne tenkes å skape usikkerhet i forhold til hvilket handlingsrom de faktisk har når de skal fatte politiske vedtak. Dette vil kunne være et resttap. En måte å løse dette på vil være å kreve større grad av rapportering fra administrasjonen i forhold til kommunens økonomiske status. Dette vil kunne kreve at administrasjonen bruker større ressurser på å rapportere til de folkevalgte, med andre ord en styringskostnad som kan gå på bekostning av andre formål. Måltallene som det er vedtatt at det skal styres etter er et eksempel på hva innholdet i en økt rapportering kan være, man kan ikke forvente at folkevalgte skal styre etter måltall som de ikke får rapportering på eller blir forklart innholdet av. Til sist vil det måtte bli en avveining for de folkevalgte hvor mye ressurser som skal avsettes til økt grad av styring, sammenholdt med kostnaden de opplever forbundet med at de har for liten oversikt over økonomien.

Vi har vist til at asymmetrisk informasjon kan gi seg utslag som følge av at prinsipalen ikke kan kontrollere om resultatene som er oppnådd skyldes agentens egen innsats eller forhold utenfor agentens kontroll. Uavhengig av om man setter velgerne eller de folkevalgte i

prinsipalposisjonen blir det kanskje som en av informantene uttrykte det: «*Går kommunen i pluss, tar de folkevalgte æren. Går vi derimot i minus, er det rådmannen som får skylda.*»

6.5 Oppsummering

Konsekvenslogiske resonnementer og rasjonalitet står sentralt i normative tilnærminger til beslutninger, hvor rasjonelle aktører forventes å treffe beslutninger basert på hva som maksimerer deres interesser (Kahneman, 2013, p. 403). I praksis er beslutninger preget av forenkling, verdier og myter som gjør at beslutninger bærer preg av begrenset rasjonalitet.

Vi har forsøkt å beskrive at det er ulik beslutningslogikk som ligger til grunn for hvordan det administrative versus det politiske nivå forholder seg til utfordringene knyttet til strategisk økonomistyring i kommunene. Administrasjonen har fokus på planlegging gjennom å synliggjøre sammenhenger og avhengighet og å legge til rette for en felles målrettet handling Opstad (2013). Politikken legger derimot vekt på å finne akseptable løsninger som kan forsvares politisk og ha legitimitet i omgivelsene. De politiske beslutningene farges i større grad av følelser og imitasjon, samt behovet for oppslutning blant velgerne.

Både politikere og rådmannen skal ivareta fellesskapets interesser, og gjennom empirien har vi vist til at hva som er fellesskapets interesser vurderes forskjellig ut fra ulike kriterier, og er i stor grad forankret i hvilken rolle man har. Denne interessentkonflikten har vi belyst gjennom prinsipal-agentteori, der politikere og folkevalgte har ulik kontaktflate med interessenter i kommunens omgivelser. Vi har også vist til at det i komplekse organisasjoner med mange interessenter kan være flere og kryssende prinsipal-agentrelasjoner.

Men hvem definerer hva som er fellesskapets interesser? Er det innbyggerne i kommunen som representerer fellesskapet, eller er det kommunen som helhet, der innbyggerne er en del av fellesskapet?

Det enkelte medlem av kommunestyret har som følge av kommunelovens bestemmelser et overordnet ansvar for kommunens økonomi, hvilket innebærer at man har en plikt til å ivareta helheten og ikke bare sine egne hjertesaker. Ser man derfor kommunen i sin helhet som utgangspunkt, vil det fremstå som logisk at politikerne legger vekt på å disponere fellesskapets

midler på en måte som skaper fremtidig økonomisk handlingsrom. Det innebærer at alle politiske vedtak som har en økonomisk konsekvens må ses i et langsiktig perspektiv for at det overordnede ansvaret skal ivaretas.

Hvis man på den andre siden ser innbyggerne isolert sett som fellesskapet, kan det tenkes at et ensidig (men velmenende!) fokus på å tilfredsstille innbyggernes behov for velferd og tjenester resulterer i at man mister fokus på det langsiktige økonomiske perspektivet.

Professor Kalle Moene har et begrep som «Produktivitetens paradoks» der han hevder at jo rikere et land blir, desto vanskeligere blir det å finansiere det borgerne etterspør og vil ha (Moene, 2011). Det samme kan være tilfelle i kommunene; en rikere befolkning stiller nye krav til kommunen i form av helsetjenester, kulturtilbud osv. Når fokuset rundt beslutninger skyves fra kommunens interesser og over på innbyggernes interesser kan det føre til at man ikke ser beslutningene i den store og komplekse sammenhengen som en kommune representerer. Interessene til innbyggerne behandles som fragmenterte deler av helheten, uten tanke på at resultatet skal være innenfor det handlingsrommet som finnes.

7 Konklusjon

Temaet for oppgaven har vært å undersøke om strategisk økonomistyring er noe som opptar folkevalgte og benyttes som aktivt styringsverktøy. Dette er forsøkt belyst gjennom problemstillingen:

Strategisk økonomistyring i kommunen – en uinteressant oppgave for folkevalgte?

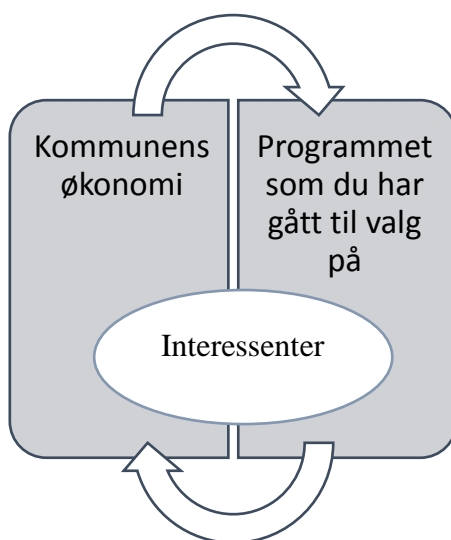
Problemstillingen har blitt utdypet gjennom de tre forskningsspørsmålene; hvilke strategier har rådmannen i Bodø og Fauske for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom, hva er de viktigste preferanser for de folkevalgtes arbeid med årsbudsjett og økonomiplan, og hvordan er kunnskapstilførselen blant de folkevalgte om kommuneøkonomi.

Oppgavens utgangspunkt baserer seg på en interesse for å finne ut av hva som gjøres fra både administrativt og politisk nivå for å bringe kommunen ut av en situasjon med økonomisk ubalanse. Kommuneøkonomi representerer et komplekst undersøkelsesområde som har gjort det nødvendig med en tydelig avgrensning og forenkling. Det er derfor lagt til grunn en forståelse av at strategisk økonomistyring i kommunene innebærer at man fastsetter målindikatorer som styringsverktøy for å skape fremtidig økonomisk handlingsrom.

Empirien viser at administrasjonen i begge kommunene har intensjoner om å få de folkevalgte til å styre etter målindikatorer. I tillegg er administrasjon opptatt av å synliggjøre langsiktige økonomiske konsekvenser av politiske vedtak, og hvordan dette påvirker kommunens fremtidige økonomiske handlefrihet. Det vektlegges at budsjettprosessen skal resultere i netto driftsresultat som er i samsvar med statens anbefalinger. Denne målsettingen er forankret i politiske vedtak i forbindelse med perspektivmeldingen i de to kommunene. Det fremkommer imidlertid at jevnlig rapportering på status i forhold til målindikatorerne skjer tilfeldig og i begrenset grad. Ut fra dette mener vi å hevde at de folkevalgte vanskelig kan bruke slike indikatorer som strategisk styringsverktøy. Dette beror på at rapporteringen ikke skjer ofte nok, og at innretningen på rapporteringen har en utforming som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til at de folkevalgte har forskjellig bakgrunn og ulik kompetanse om kommuneøkonomi generelt. Kombinasjonen av disse faktorene medfører at det er andre verdier og mål som får fokus i budsjettprosessen, og at vedtatte styringsmål som kan bidra til større økonomisk handlingsrom kommer i andre rekke.

I empirien fremkommer det en del årsaksforklaringer og sammenhenger som kan kaste lys over hvorfor strategisk økonomistyring er en vanskelig manøver for en lokalpolitiker. Dette beror blant annet på at de folkevalgte opplever begrenset innsikt og forståelse om kommuneøkonomi, lite opplæring om kommuneøkonomi, store informasjonsmengder som det skal tas stilling til, og krysspress fra mange interessenter med ulik målstruktur. Dette påvirker også den strategiske tenkningen i forhold til økonomistyring. I hvilken grad man lykkes med å skape fremtidig økonomisk handlingsrom beror på god samhandling mellom politikk og administrasjon der man enes om felles mål. Her har både administrasjon og folkevalgte en utfordring i forhold til å etablere en felles og realistisk situasjonsforståelse.

Empirien viser at de folkevalgte har fokus på å oppfylle sine valgløfter, og dette er en viktig motivasjon i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan. Samtidig bruker folkevalgte store deler av sin tid på å vedta strategiske planer for kommunen. Empirien tyder på at politikerne legger mindre vekt på disse strategiske planene siden partiprogrammet oppgis som styrende for de prioriteringer som foretas. Det oppstår dermed en konflikt mellom kommunens økonomi og partipolitikken som kan illustreres i følgende modell:



Figur 11 kommunens økonomi VS partiprogrammet (egen modell)

Modellen er et forenklet forsøk på å illustrere forholdet mellom kommunens økonomi og partiprogrammet der interessentenes ønsker kommer i et krysspress fordi det ikke finnes budsjettmessig dekning for alle formål, som de folkevalgte har gått til valg på å oppfylle.

Dersom kommunens økonomi skal tilpasses partiprogrammet kan det tenkes at den langsiktige planleggingen for å skape økonomisk handlingsrom blir mindre fremtredende fordi fokuset dreier seg mer om årsbudsjettet som verktøy for å løse politiske mål, enn strategisk langsiktig tenkning. Empirien viser klart at det er partiprogrammet som er den førende preferansen for folkevalgtes arbeid med årsbudsjett og økonomiplan, og ikke kommunens vedtatte strategiske planverk.

Det kan derfor tenkes at de folkevalgte selv er med på å redusere sitt eget handlingsrom, ved at de ikke har tilstrekkelig fokus på strategisk økonomistyring som vil gi dem større økonomisk handlefrihet i fremtiden. I lys av dette og i forhold til videre forskning kan en aktuell problemstilling være å undersøke hvilke strategiske grep som er foretatt i kommuner som har klart å håndtere økonomisk ubalanse, og i hvilken grad samhandling mellom politikk og administrasjon, økt kunnskapstilførsel og fokus på rapportering har bidratt til dette.

Bibliografi

- Aarsæther Nils, S. I. V., 2002. *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det norske samlaget.
- Astvedt, A., 2012. *Økonomiske nøkkeltall i Drangedal kommune, Bø i Telemark* : Telemarksforskning.
- Bodø kommune , 2015. *Årsbudsjett 2015 Økonomiplan 2015-2018*. Bodø : Bodø kommune.
- Brox, B., 2015. Mystisk dyrt i Bodø. *Kommunal Rapport*, 19 Februar, p. 20.
- Brunsson, K. B. o. N., 2014. *Beslutninger*. Oslo : Cappelen damm AS.
- Brunsson, N., 1985. *The irrational organization*. New York: John Wiley and Sons.
- Brønn, P. S. & (red.), J. K. A., 2014. *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner* , Bergen : Fagbokforlaget.
- Busch, T., Johsen, E. & Vanebo, J. O., 2009 . *Økonomistyring i det offentlige*. 4 red. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Vanebo, J. O. & Dehlin, E., 2010. *Organisasjon og organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bye, R., 2016. *Kommunerevisoren*. [Internett]
Available at: http://www.nkrf.no/kommunerevisoren_1_2016/cms/240/202/hent_artikkel/364
[Funnet 10 april 2016].
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A., 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor - instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2016. *Veileder til utredningsinstruksen*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Fauske kommune , 2015. *Årsbudsjett 2015 Økonomiplan 2016-2018*. Fauske : Fauske kommune .
- Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J., 2014. *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, K. P. S. A., 1992. *Offentlig politikk og private incitament*. Otta: LOS-Senteret.
- Hansen, S. K. & Negaard, A., 2006. *Økonomi på tvers*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Jacobsen, D. I., 2007. *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J., 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, D. I., 2013. *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jakobsen, D. I. & Thorsvik, J., 2013 . *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kahneman, D., 2013. *Tenke, fort og langsomt (Thinking, fast and slow)*. Oslo: Pax forlag.

- Kleven, T., 1998. *Planlegging og handling*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunal og regionaldepartementet , 2013. *Veileder og økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo : Kommunal og regionaldepartementet .
- Kommunal Rapport, 2016. *www.kommunal-rapport.no*. [Internett]
Available at: <http://kommunal-rapport.no/okonomi/2016/03/premieavviket-gikk-ned-droyt-2-mrd>
[Funnet 21 April 2016].
- Kommunenes sentralforbund , 2015. *Tillit KS folkevalgtprogram 2015-2019*. Oslo: Kommuneforlaget AS .
- Kommunenes Sentralforbund, 2007. *Sett dagsorden og grip muligheten - arbeidshefte for folkevalgte 2007 - 2011*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund (KS).
- KS, N. f., 2015. *Notat*. [Internett].
- Lillpers, B., 2012. *Industriminnen*. Stockholm : Wahlstrøm og Widstrand .
- Mellemvik, F., Gårseth-Nesbakk, L. & Mauland, H., 2012. *Regnskap og budsjett i kommunesektoren - en iniføring*. Trondheim: Cappelen Damm Akademisk.
- Mellemvik, F., Monsen, N. & Olson, O., 1988. Functions of accounting - a discussion. *Scandinavian Journal of Managment*, pp. Vol.4 No. 3/4 pp.101-119.
- Moene, K., 2011. *Dagens Næringsliv*, 22 10.
- Olsen, J. P., 2014. *Folkestyrets varige spenninger*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Opstad, L., 2013. *Økonomistyring i offentlig sektor 2. utgave*. Oslo : Gyldendal norske forlag .
- Pedersen, O. P., 2015. Kommunal Rapport. *Kommunal Rapport* , 25. Februar.
- Riksrevisjonen, 2015. *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning, Dokument 3:5 (2014-2015)*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Saxi, H. P., 2015. *www.regjeringen.no*. [Internett].
- Torsteinsen, H. (., 2012. *Resultatkommunen - reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.

"De som ser sin egen situasjon som unik, kan til og med mene at de ikke trenger noen spesiell informasjon for å treffe beslutninger." (Kahneman og Lovallo 1993)

Utkast til intervjuguide for rådmann og økonomisjef

Tema	Spørsmål
Innledning	<p>Størrelsen på kommunen (antall ansatte) Størrelsen på budsjettet (brutto)</p> <p>Hvordan har utviklingen i kommunen vært i de siste 5-10 årene? (knyttet både til vekst og økonomi)</p>
Dagens situasjon	<p>Ut fra et økonomisk perspektiv hvordan er dagens situasjon for kommunen?</p> <p>I grove trekk, hva er de viktigste utfordringen knyttet til kommunens økonomi?</p> <p>Hvordan er utfordringene påvirket av ytre faktorer fra omgivelsene? Og hva kan kommunen påvirke selv?</p> <p>I hvilken grad har kommunen verktøy som gjør det mulig å være fortløpende oppdatert på kommunens økonomiske situasjon?</p>
Økonomiplanlegging	<p>Si noe generelt/ innledningsvis om hvilke overordnede prinsipper for arbeidet med budsjett og økonomiplan i kommunen.</p> <p>På hvilken måte foregår økonomiplanleggingen i kortsiktig og langsiktig perspektiv?</p> <p>Når (i årshjulet) starter arbeidet med årsbudsjettet?</p> <p>Hvordan ivaretas den helhetlige tenkning? Og i hvilken grad vurderes alternativkostnader i planleggingen?</p> <p>I hvilken grad benyttes erfaring fra fortiden i fremtidig planlegging og prioritering?</p>
Strategisk planlegging	<p>Hvordan sikrer den strategiske planleggingen ivaretagelse av nye utfordringer?</p> <p>Hvordan velges tiltak for å nå de mål som fremkommer i strategisk planlegging?</p> <p>Hvordan sikker man at den beste løsningen er foreslått?</p> <p>I hvilken grad forholder man seg til prognoser og nøkkeltall for den økonomiske utviklingen sett i forhold til årsbudsjett og økonomiplanen?</p>

	Hvilke føringer gir kommuneplanen for bruken av kommunens midler?
Beslutningsprosess	I hvilken grad legges tidligere økonomiplanlegging til grunn for rådmannens budsjettforslag?
Politikeropplæring	<p>Opplever administrasjon og nå frem med sitt budskap om kommunens økonomiske situasjon?</p> <p>I hvilken grad opplever administrasjon politisk forståelse for de tiltak som foreslås?</p> <p>I hvilken grad opplever administrasjonen å få politisk forståelse/aksept for nødvendige økonomiske tilpasninger?</p> <p>Hvordan foregår opplæring av de folkevalgte?</p> <p>På hvilken måte får politikerne innsikt i kommunens økonomiske rammer?</p> <p>Hvordan foregår politisk opplæring i forhold til kommunens disponible inntekter og utgifter?</p> <p>Når rammen ikke holder, hvordan foregår politisk orientering på grunnlaget for rammeoverskridelsene?</p>
Oppfølging	Hvordan vurderes og synliggjøres konsekvensene av de politiske prioriteringer som gjøres (administrativt)?



Spørreundersøkelse folkevalgte

Denne undersøkelsen har som formål å kartlegge og sammenligne folkevalgtes arbeid med årsbudsjett og økonomiplan i to kommuner. Undersøkelsen er en del av det empiriske grunnlaget for vår avsluttende masteroppgave ved studiet Master of Business Administration ved Nord Universitet. Formålet med masteroppgaven er å belyse i hvilken grad kommunene lykkes med strategisk økonomistyring, sett i forhold til at årsbudsjett og økonomiplan besluttes av kommunestyrets medlemmer. I denne konteksten ønsker vi også å vite noe om beslutningstakernes preferanser knytter seg til konsekvensforståelse, målstyring og legitimitet i forhold til velgerkontrakt. Svarene er anonyme, og det er ikke mulig å indentifisere svarene og knytte disse til den enkelte respondent.

1

Først vil vi vite litt om deg som folkevalgt

Har du en eller flere perioder i kommunestyret?

- Dette er min første periode som folkevalgt
- Jeg har vært folkevalgt tidligere

2

Tilhører gruppen din posisjon eller opposisjon?

- Gruppen min tilhører flertallsgrupperingen (posisjonen)
- Gruppen min tilhører mindretallsgrupperingen (opposisjonen)

3

I hvilken kommune er du folkevalgt

- Bodø kommune
- Fauske kommune

4

Vi vil gjerne vite noe om din oppfatning av budsjettdokumentet/ økonomiplanen:

	Vet ikke	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Budsjettdokumentet gir meg god oversikt over kommunens nåværende økonomiske situasjon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomiplanen gir meg god oversikt over kommunens økonomiske situasjon i planperioden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Budsjettdokumentet gir meg informasjon som grunnlag for å foreta politiske prioriteringer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får oversikt over kommunens økonomiske forpliktelser som følge av tidligere vedtak.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg oppfatter tallmaterialet i rådmannens budsjettforslag som pålitelig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Budsjettdokumentet er lett å forstå.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg kjenner de økonomiske begreper som brukes i budsjettsammenheng.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5

I arbeidet som folkevalgt, ønsker vi at du tar stilling til følgende påstander:

	Vet ikke	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Jeg medvirker aktivt i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på årsbudsjett og økonomiplan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg setter meg inn i den totale saksmengden i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg opplever at det er konstruktiv dialog mellom posisjon og opposisjon i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg opplever at forutsetningene i rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan er pålitelig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6

Økonomiske handlingsregler er vanlige å benytte i offentlige budsjetter. I hvilken grad kjenner du til hva følgende begreper betyr:

	Kjenner til	Kjenner ikke til
Resultatgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fondsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjeldsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finansieringsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7

Vi vil gjerne vite noe om hva som teller mest for deg som folkevalgt i budsjettarbeidet ved å ta stilling til følgende:

	Vet ikke	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Som folkevalgt er jeg opptatt av å vise økonomisk ansvarlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomiplanen som foreligger er en viktig rettesnor i arbeidet med årsbudsjettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommuneplanens samfunnsdel er en viktig rettesnor i arbeidet med årsbudsjettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens KOSTRA tall er en viktig rettesnor i arbeidet med årsbudsjettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partiprogrammet fra valget er en viktig rettesnor i arbeidet med årsbudsjettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Allerede vedtatte investeringer er en viktig rettesnor i arbeidet med årsbudsjettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8

I valget mellom å følge kommuneplanens samfunnsdel eller partiprogrammet når jeg skal gjøre politiske prioriteringer er følgende viktigst for meg:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Partiprogrammet

9

Vi vil her komme med noen påstander som vi ønsker å vite om du er enig eller uenig i:

	Enig	Uenig
Det er vanskelig å skaffe seg oversikt over den økonomiske situasjonen i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er vanskelig å skaffe seg oversikt over de økonomiske konsekvensene i fremtiden av de investeringene vi vedtar i dag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg kjenner til kommuneplanens beskrivelse av ønsket samfunnsutvikling.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg oppfatter meg forpliktet av økonomiplanen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg oppfatter meg forpliktet av investeringsplanen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10

Ta stilling til følgende påstander når det gjelder folkevalgtopplæring

	Vet ikke	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Jeg får god kunnskap om kommuneøkonomi generelt gjennom folkevalgtopplæringen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg ønsker mer opplæring om kommuneøkonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Som folkevalgt blir jeg løpende oppdatert om den økonomiske situasjonen i min kommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får den informasjonen jeg trenger dersom jeg henvender meg til administrasjonen med faglige og/eller økonomiske spørsmål.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11

Gi gjerne utfyllende kommentarer til spørsmålene som er stilt her:

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen. Med hilsen Berit Skaug og Inger-Lise Evenstrøm



Elena Dybtsyna
Handelshøgskolen i Bodø Universitetet i Nordland
Postboks 6003
8049 BODØ

Vår dato: 13.11.2015

Vår ref: 45526 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 05.11.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

45526	<i>Strategisk økonomistyring i kommunen - en håpløs oppgave for lokaldemokratiet?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Nordland, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Elena Dybtsyna</i>
<i>Student</i>	<i>Berit Skaug</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.03.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lis Tenold

Kontaktperson: Lis Tenold tlf: 55 58 33 77

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Berit Skaug bskaug@gmail.com



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 45526

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er i utgangspunktet godt utformet, men det må også fremgå navn og kontaktinformasjon til veileder og student. Revidert informasjonsskriv skal sendes til personvernombudet@nsd.no før utvalget kontaktes.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Universitetet i Nordland sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 31.03.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)