

Rapport 2006-015

**Kommuner som har
gått ut av ROBEK-lista**

Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista

Utarbeidet for KS

ECON Analyse

Postboks 5, 0051 Oslo. Tlf: 45 40 50 00, Faks: 22 42 00 40, <http://www.econ.no>

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Problemstilling	7
1.3 Nærmere om problemstillingen.....	7
1.4 Metode og gjennomføring.....	8
1.4.1 Delprosjekt 1: Studie av 20 kommuner som er gått ut av ROBEEK i 2005	9
1.4.2 Delprosjekt 2: Casestudie av 5 kommuner.....	9
2 KOMMUNER PÅ ROBEEK-LISTEN	10
2.1 Innledning	10
2.2 Endringer på lista siden 2001	10
2.3 Betydningen av å være oppført	11
2.4 Registerets troverdighet	12
2.5 ROBEEK kommuner i 2004 og 2005	12
2.6 Kommuner som ble fjernet fra lista	14
3 20 KOMMUNER SOM BLE UTMELT AV ROBEEK I 2005	16
3.1 Inn og ut av ROBEEK	16
3.1.1 Hvem tok initiativet?.....	17
3.2 Årsakene til at kommunen ble tatt av listen	17
3.2.1 Endringer på utgiftssiden	17
3.2.2 Endringer på inntektssiden	18
3.2.3 Endringer av finansielle poster.....	18
3.2.4 Struktur- og organisasjonsendringer	18
3.2.5 Skifte av ledere.....	19
3.2.6 Er endringene varige?	19
3.3 De enkelte sektorer.....	20
3.4 Konsekvenser av endringene.....	21
3.5 ROBEEK-oppføringens betydning	21
3.5.1 ... for politikerne.....	21
3.5.2 ... for systemer for utarbeiding og oppfølging av budsjettet	22
3.5.3 ... for fylkesmannen og kommunerevisors rolle.....	23
4 CASESTUDIEN	25
4.1 Nærmere om casekommune	25
4.2 Strukturelle forhold	26
4.2.1 Organisasjonsendringer.....	26
4.2.2 Betydningen av struktur og organisasjonsmodell	27
4.2.3 Nedbemanning	28
4.3 Aktørens rolle for å fjerne kommunen fra ROBEEK	28
4.3.1 Rådmannens rolle.....	28
4.3.2 Ledelsens rolle	28
4.3.3 De tillitsvalgte rolle	29
4.3.4 De ansattes rolle	29
4.3.5 Politikernes rolle	30
4.3.6 Fylkesmannens rolle.....	31

4.4	Nærmere om endringene	31
4.5	Systemer for utarbeiding og oppfølging av budsjettet	32

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Mellom oktober 2004 og oktober 2005 er 47 kommuner tatt av Kommunal- og regionaldepartementets liste over kommuner som ikke tilfredsstillt krav til bærekraftig økonomi (ROBEK). Bedringen i økonomien kan i de fleste tilfellene tilskrives at kommunene har klart å begrense sine utgifter. Endringer i organisasjonsmessig og politisk kultur, organisasjonsstruktur og i kommunens styringssystemer synes å være sentrale forutsetninger for at kommunene har klart å bedre balansen i sin økonomi. Undersøkelsen bygger på intervjuer med informanter i 20 kommuner.

Bakgrunn

I flere år har et økende antall kommuner blitt ført opp på Kommunal- og regionaldepartementets liste over kommuner underlagt "betinget godkjenning og kontroll" (ROBEK). Listen gir en oversikt over kommuner og fylkeskommuner som etter bestemte kriterier er definert å være i økonomisk ubalanse. Siden 2004 er tilgangen av kommuner i ROBEK gradvis blitt mindre, samtidig som flere kommuner er tatt av listen. I oktober 2004 var 118 kommuner oppført i registeret. Fra oktober 2004 til oktober 2005 ble 47 kommuner fjernet fra ROBEK-listen, samtidig som 17 nye kommuner ble ført opp.

Det er lite systematisk kunnskap om hvilke grep kommunene har gjennomført for å rette opp økonomien, eventuelt om bedringen i noen grad skyldes forhold utenfor kommunenes kontroll.

Problemstilling

Problemstillingen i dette prosjekt har vært å gjennomføre en analyse av

årsakene til at mange kommuner har bedret økonomien så mye at de er tatt av listen over kommuner underlagt betinget kontroll fra departementet (ROBEK).

Prosjektet er gjennomført for KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon).

Vi har drøftet og undersøkt ulike hypoteser. Blant annet om bedringen i økonomien skyldes egne omstillingsprosesser og innsparinger, eller om bedringen kan tilskrives at rammebetingelsene er endret i "gunstig" retning for kommunene. Vi har også vært ute etter å identifisere forhold ved kommunene og måten politiske

og administrative beslutninger fattes på, som har vært viktige for at kommunene er tatt av ROBEK-listen - erfaringer som andre kommuner vil kunne dra nytte av.

Prosjektet er basert på intervjuer med informanter i kommunene. Fordelen med dette er at vi får kunnskap om komplekse og vanskelig målbare sammenhenger, slik som i dette prosjektet. Ulempen er at svarene kan være farget av informantenes ståsted og vurderinger. Vi har intervjuet rådmennene i 20 av de 47 kommunene som ble tatt av ROBEK-listen i perioden oktober 2004-oktober 2005. Disse intervjuene har gitt grunnlag for å identifisere hvilke inntekts- og utgiftsposter som var viktigst for at kommune ble tatt av listen. Dernest har vi gjennomført nærmere studier i 5 av disse kommunene (casestudier). Disse 5 kommunene er de som i størst grad synes å ha gjennomført sruoperasjoner, i form av inn-sparinger, omstillinger eller nye arbeidsmåter i tjenesteproduksjonen eller i måten beslutninger fattes på politisk-administrativt nivå. I casestudiene har informantene vært ordførere, opposisjonsledere, representanter fra ledelsen i kommunene og ansatte ved berørte fylkesmannsembeter. Informasjonen fra informanter i ulike posisjoner i disse kommunene tjener dels til å gi utdypende informasjon, og til å hindre at konklusjonene avhenger for mye av vurderingene til en type aktør (rådmannen). Til sammen ble det gjennomført 25 intervjuer (i tillegg til rådmennene) i de 5 case-kommunene.

Lærdommer fra kommuner som er fjernet fra ROBEK

Nedskjæringer på utgiftssiden synes å være den viktigste grunnen til at kommuner er tatt av ROBEK-listen det siste året. Vår vurdering er at tre faktorer har vært særlig viktige for at man har klart å gjennomføre disse endringene. Det er at man har fått til endringer i

- organisasjonsmessig og politisk kultur,
- organisasjonsstruktur og
- styringssystemer.

Organisasjonsmessig og politisk kultur

Både de fleste rådmennene i de 20 kommunene og informantene i våre 5 case-kommuner, sier at ROBEK-oppfølging har hatt positive konsekvenser for den politiske viljen og evnen til å gjennomføre endringer. Informantene i case-kommunene mener det generelt er blitt en mer konstruktiv dialog i formannskap og politiske utvalg, og mer lojalitet ovenfor de beslutninger som er fattet. Mange trekker også frem at dialogen mellom formannskapet og rådmannen er blitt tettere. Vi finner også et bredere politisk samarbeid (på tvers av partilinjene). Uten disse endringene i politikernes holdninger og atferd, ville omstillingene i kommunene ha vært umulige.

De aller fleste rådmennene i våre 20 kommuner trekker frem *fylkesmannens* bidrag som meget positivt. For enkelte av rådmennene var mulighet til å få tilgang til fylkesmannens ressurser og påvirkningsmuligheter også årsaken til at disse faktisk ønsket å få kommunen oppført på ROBEK-listen. Det å ha en ekstern diskusjonspartner, og som et press ovenfor politikerne, anså også mange rådmenn som meget gunstig for å få gjennomført nødvendige endringer.

I tillegg til direkte dialog med rådmann og økonomiansvarlig i kommunen, har fylkesmannen i fire av de fem casekommunene deltatt i politiske fora, som formannskap eller kommunestyre. Fylkesmannen har også blitt brukt som diskusjonspartner og rådgiver i enkeltsaker. Generelt får fylkesmannsembetene mye ros for både sin samarbeidsvilje og konstruktive bidrag.

I alle 20 kommunene synes *rådmannen* å ha hatt en svært aktiv rolle i arbeidet med å få balanse i økonomien. Uten dette bidraget anser de aller fleste informantene (utenom rådmennene) i de 5 casekommunene at det ville vært svært vanskelig å få satt i gang nødvendige prosesser. Flere av casekommunene har hatt rådmannsskifte i forkant av omstillingene som er blitt gjennomført. Det kan se ut til at ny rådmann gir enkelte fordeler ved at vedkommende kan starte med "blanke ark", uten å ta med seg eventuelle "gamle konflikter", men her er materialet for spinkelt for å trekke klare konklusjoner.

Organisasjonsstruktur

I de fleste av de 20 kommunene har det vært gjort endringer av organisasjonsstruktur mer eller mindre løpende de siste 10-årene. De fleste kommunene har gått over til en flatere struktur for å effektivisere driften. Innføring av ulike former for 2-nivåmodeller har medført færre ledere, samtidig som kravene til lederne er endret. Dette er trender felles for hele kommunesektoren, endringer som er antatt å spare administrative ressurser, samt stimulere til økt ansvarliggjøring av ledere, økt fokus på resultater og delegering av ansvar.

I alle casekommunene har sentraladministrasjonen lagt meget stor vekt på en aktiv *dialog og samarbeid* med lederne for de tjenesteproduserende virksomhetene. De fleste informanter trekker frem at en flat organisasjonsmodell (2-nivå-modell e.l.) underletter rådmannens styring og kontroll med budsjett og resultater. Riktignok får rådmannen flere ledere å forholde seg til i det daglige i en 2-nivåmodell, men siden dialogen går direkte til de som har budsjett- og personalansvar, blir oppfølgingen mer enhetlig.

Informantene peker på at det er viktig for et godt resultat å involvere de *tillitsvalgte* i omstillingene. I alle casekommunene har de tillitsvalgte hatt en sentral rolle under omstillingene. Selv om det gis signaler om at de tillitsvalgte i hovedsak har deltatt konstruktivt, har de sjelden vært en pådriver i arbeidet.

I alle casekommuner har kommunen også lagt vekt på aktiv involvering av *de ansatte*. I tillegg til informasjon og dialog rundt omstillingene har de ansatte i flere kommuner også blitt trukket aktivt inn i omstillingsarbeidet. En forutsetning for gode prosesser er imidlertid at de ansattes sikres mot oppsigelser, for eksempel gjennom en omstillingsavtale. Selv om det kunne være en del "støy" under oppstarten av arbeidet med å omstille tjenesteproduksjonen, har omstillingene i casekommunene forløpt betydelig bedre enn mange av våre informanter i kommuneledelsen fryktet på forhånd.

Styringssystemer

De fleste av de 20 kommunene som ble tatt ut av ROBEK har bedret rutineene for utarbeiding og oppfølging av budsjettet. Blant annet kommer enhetslederne tidligere inn i budsjettprosessen enn før, noe som gir dem større mulighet til å

påvirke prioriteringene innen eget ansvarsområde. Kommunene har også fått mer korrekt og tettere rapportering av ressursbruken i løpet av året, og det rapporteres hyppigere til formannskapet. I tillegg har tjenesteapparatet opparbeidet en større budsjettdisiplin.

I våre casekommuner har også kvaliteten på *økonomi- og resultatrapporteringen* blitt forbedret, både på grunn av klarere ansvarsfordeling, bedre rutiner og nye og mer tilpassede IKT-løsninger. I tillegg legges det vekt på at lederne for resultat-enhetene følges opp tettere i løpet av budsjettåret. Et avvik fra budsjett må i flere av kommunene rutinemessig begrunnes ovenfor rådmannen. En annen tendens er at rådmannen (og politikerne) har blitt mindre opptatt av detaljer i budsjetteringen. Kommunene har i økende grad delegert ansvaret for viktige beslutninger nedover i organisasjonen.

På 1990-tallet hadde administrasjonen i flere av casekommunene ikke tradisjon for å be politikerne om å komme med innspill på prioriteringer, før rådmannen la frem sitt budsjettforslag i oktober/november hvert år. Konsekvensen av at politikerne kom såpass sent på banen var at de ofte gjorde betydelige justeringer i rådmannens budsjettforslag. Dette medførte lett at den økonomiske situasjonen i kommunen ble forverret. Informantene forteller om situasjoner der politikerne under budsjettbehandlingen la inn større inntekter enn hva som var realistisk, at de fjernet inntekter (for eksempel eiendomsskatt) uten å vedta annen inndekning og at de økte utgiftene uten inndekning. Når politikerne i dag involveres tidligere i budsjettprosessen, kan administrasjonen ved budsjettbehandlingen presentere et budsjett som i større grad enn før tar hensyn til politikernes prioriteringer. Rådmannens endelig budsjettforslag går dermed oftere gjennom kommunestyret uten større endringer.

Nærmere om endringene i kommunene som gikk ut av ROBEK

Nedskjæringer på utgiftssiden i de fleste sektorer i de fleste av kommunene

Alle de 20 kommunene vi har intervjuet har de siste årene hatt nedbemanning i deler av kommunen, vanligvis gjennom naturlig avgang, bruk av vakanser og omplasseringer. Det synes ikke å være noen sektorer som har vært skjermet for nedskjæringer. Generelt har det vært reduksjon i utgiftene over "hele linja", men de ikke-lovpålagte ordninger har vært under et betydelig sterkere press enn de lovpålagte tjenestene. Nedskjæringer på utgiftssiden er imidlertid ikke særegent for kommunene som gikk ut av ROBEK, men har også kjennetegnet kommunesektoren generelt.

Sentraladministrasjonen er det området hvor utgiftene er blitt mest redusert, relativt sett. Å prioritere nedbemanning innenfor administrasjonen blir begrunnet med at disse nedskjæringene er lettere å gjennomføre politisk, siden de har mindre synlige konsekvenser for innbyggere enn andre nedskjæringer. De største innsparingene målt i kroner har imidlertid funnet sted innenfor skole og pleie- og omsorgssektoren. Også budsjettene til teknisk sektor og kultursektoren, som i liten grad er lovpålagt, har i mange kommuner blitt kraftig skåret ned.

Nedskjæringer har redusert tjenestetilbudet, men har også bidratt til å effektivisere tjenesteproduksjonen.

I de kommunene vi har undersøkt, finner vi flere tjenester der kvalitet eller omfang av tilbudet var redusert, blant vedlikehold, teknisk sektor, hjemmebaserte tjenester, institusjonsbasert omsorg og spesialundervisning. Også kulturbudsjettene har blitt kraftig redusert, i enkelte kommuner ”nesten borte”. En del endringer på utgiftssiden har derfor åpenbart fått merkbare konsekvenser for innbyggerne.

Av sektorer med størst reduksjon i tilbudet trekker informantene i alle casekommunene frem skolesektoren. Innsparinger er gjennomført ved at budsjettet til vedlikehold og spesialundervisning er redusert, og ved at det er blitt flere elever pr. lærer. Mange av informantene uttrykker sterk bekymring for situasjonen, og anser at skolen må prioriteres opp de nærmeste årene.

Budsjettkutt gir imidlertid også incentiver til å bedre effektiviteten og til å redusere ”slakk” i tjenesteproduksjonen. Effektivitet og kvalitet er svært vanskelig å måle, og våre konklusjoner må bli skjønnsmessige. Inntrykket fra informantene, både fra rådmennene i de 20 kommunene og det bredere utvalget av informanter i de fem casekommunene, er at mange nedskjæringer (kanskje med unntak av skolesektoren) har resultert i mer effektiv tjenesteproduksjon. I flere av casekommunene gis det også uttrykk for at omstillingene har bidratt til nytenkning, som har gjort at man har kunnet hente ut effektiviseringsgevinster. Vi har ikke grunnlag for å tallfeste disse effektivitetsgevinstene nærmere.

Begrenset bruk av eiendomsskatt

Kommunene i Norge har lite rom for å påvirke inntektene. I mange av kommunene har rådmannen ved budsjettbehandlingen foreslått å øke eller innføre eiendomsskatt, men denne muligheten har i de fleste tilfeller blitt avvist av politikerne. De fem casekommunene skiller seg i liten grad fra de resterende kommunene når det gjelder endringer på inntektssiden. Den sterkere generelle inntektsveksten i kommunene i 2004, må imidlertid antas å ha spilt en rolle for å bedre økonomien også i de kommunene som gikk ut av ROBEK.

Endringer i bokføring og bruk av reserver har heller ikke vært utslagsgivende

Endringer når det gjelder føring av pensjonsutgifter, momsrefusjon, refinansiering av lån og den generelle rentenedgangen, har slått positivt ut for de fleste av de 20 kommunene hvor vi har gjennomført intervjuer. En del kommuner har også solgt aksjer og brukt fondsmidler. For enkelte kommuner har endringer på finansielle poster vært hovedårsaken til at kommunen ble fjernet fra listen, men endringer i finansielle poster har generelt ikke vært utslagsgivende.

1 Innledning og bakgrunn

Kommuner som ikke klarer å oppfylle kommunelovens kriterier for bærekraftig økonomi, føres opp i KRDs register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). I fra oktober 2004 til oktober 2005 gikk 47 kommuner ut av lista, hvilket tyder på at en rekke kommuner som har hatt en ubalansert økonomi, har klart å gjenopprette balansen mellom inntekter og utgifter.

Frem til nå har det vært forholdsvis liten kunnskap om hvilke tiltak kommunene har gjennomført for å rette opp økonomien, eller i hvilken grad bedringen kan tilskrives ytre forhold (f. eks. statlige tilskudd og refusjoner, skatteinntekter), endrede regnskapsprinsipper eller andre faktorer.

Med bakgrunn i overnevnte har ECON fått i oppdrag fra KS å se på årsaken til at utvalgte kommuner ble fjernet fra ROBEK-lista. I det følgende redegjør vi for oppdraget.

1.1 Bakgrunn

ROBEK (Register [over kommuner] med betinget godkjenning og kontroll) føres av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Kommuner kan føres på lista dersom:

- kommunestyret har vedtatt et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn
- kommunestyret har vedtatt en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn
- kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller
- kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av [tidligere] underskudd.

Netto driftsresultat anses av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som den finansielle indikatoren som best gir uttrykk for den finansielle balansen i en kommune. Indikatoren måler hva kommunen sitter igjen med etter at alle løpende utgifter er betalt. Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere realinvesteringer eller spares gjennom å øke kommunens netto finansielle formue. TBU anser at netto driftsresultat bør være på omtrent 3 prosent for at verdien av kommunens samlede formue (realkapital og finansiell kapital) ikke skal forringes (formuesbevaringsprinsippet).

Den indikatoren som danner grunnlaget for vurdering av om en kommune skal skrives inn i eller ut av ROBEK, er imidlertid *regnskapsresultatet*. Regnskaps-

resultatet er definert lik netto driftsresultat samt avsetninger til fond og bruk av tidligere avsatte midler. En kommune kan således ha negativt netto driftsresultat uten å bli ført opp på ROBEK-lista dersom det negative driftsresultatet kan finansieres ved å trekke på tidligere avsetninger (disposisjonsfond).

Selv om budsjettet er i balanse, kan likevel *regnskapet* vise underskudd, for eksempel som følge av sviktende skatteinntekter. Da krever loven at underskuddet dekkes opp i løpet av det påfølgende året (ved "særlige forhold" åpner loven for at underskuddet kan dekkes inn i løpet av ytterligere to år).

1.2 Problemstilling

Problemstillingen i dette prosjekt har vært å gjennomføre en analyse av

årsakene til at mange kommuner har bedret økonomien så mye at de er tatt av lista over kommuner underlagt betinget kontroll fra departementet (ROBEK).

Formatert: Punktmerking og nummerering

Vi har gjennomført analysen ved en gjennomgang av 47 kommuner med utgangspunkt i KOSTRA-tall, telefonintervjuer med rådmann i 20 av disse kommuner, samt en casestudie i fem kommuner blant de "mest vellykkede" kommunene, dvs. at de har gjennomført "reelle" snuoperasjoner. Målet med casestudien har vært å framskaffe kunnskap som andre kommuner kan lære av.

1.3 Nærmere om problemstillingen

Det underliggende spørsmål er hvorvidt kommunene som er fjernet fra ROBEK, virkelig har gjennomført en økonomisk snuoperasjon eller om forbedringene i regnskapsresultatene kan tilskrives andre forhold. Eksempler på slike andre forhold kan være endrede regnskapsprinsipper eller at økonomien er forbedret som følge av økte statlige bevilgninger.

Ikke bare reelle og kanskje smertefulle tiltak, men også ulike former for "*kreativ budsjettering*" kan medføre forbedringer i budsjetter og regnskap. Utsettelse av nødvendig vedlikehold er én måte en kommune kan oppnå bedre driftsresultat på, uten at det reflekterer at økonomien er i bedre balanse. Å basere budsjettet på for optimistiske anslag på skatteinntekter og finansielle inntekter, er andre eksempler på "*kreativ budsjettering*". Å øke løpetiden på eksisterende lån slår også positivt ut i regnskapet, siden det innebærer at de årlige avdragene blir redusert. Hvis avdragstiden i utgangspunktet har vært kortere enn levetiden til den kapitalen lånet finansierte, kan likevel lengre avdragstid være en forsvarlig måte å bedre budsjettet på.

Det er generelt interessant å kartlegge *hvilke budsjettposter* som er endret og som har gjort det mulig for kommunene å komme ut av ROBEK-listen. Det er for det første interessant å undersøke om bedringen i resultat skyldes økte inntekter eller reduserte utgifter. Dernest er det interessant å kartlegge hvilke inntekts- eller utgiftsarter som har bidratt til forbedringen.

Når det gjelder *utgiftssiden* er det interessant å avklare hvilke tjenestesektorer som eventuelt har opplevd reduserte budsjetter (eventuelt redusert vekst). I en under-

søkelse ECON gjorde for KRD i 2005¹, fant vi at kommuner i finansiell ubalanse² i størst grad kuttet ned på budsjettene til kirke/kultur og samferdsel, i noen grad i pleie og omsorg, og i mindre grad i grunnskolen. Det er derfor naturlig å analysere kommuner som er gått ut av ROBEK med henblikk på å identifisere om kutt i driftsutgiftene på ulike tjenesteområder kan sies å være en kilde til bedre finansiell balanse. Slike kutt kan manifestere seg i redusert dekning av tjenestene (antall som får tilbud) eller i redusert kvalitet. I denne forbindelse er det viktig også å undersøke om disse kommunene har søkt å *effektivisere* og/eller *omorganisere* sin tjenesteproduksjon.

Det er også interessant å finne ut om slike tiltak også omfatter innføring av nye finansieringssystemer ("stykkpris") og konkurranse i tjenesteproduksjonen. Ulike tiltak av mer regnskapsmessig art kan også tenkes gjennomført for å redusere utgiftene, for eksempel å selge kommunal eiendom og deretter leie den tilbake, eller å etablere nye selskapsformer. Til slutt kan det tenkes at nedgang i en del vanskelig kontrollerbare utgifter som utgifter til sosialhjelp, barnevern eller enkelte særlig ressurskrevende brukere kan ha bidratt til bedret kommune-økonomi.

Endringer i ulike komponenter på *inntektssiden* kan også være "kilden" til at kommunen har fått bedre økonomi. Det kan være ekstraordinært sterk vekst i skatteinntektene, momsrefusjon, rammetilskudd eller andre statlige tilskudd kan sies å "forklare" høyere totale inntekter og dermed bedret økonomi. Et tiltak kommuner kan gjennomføre for å øke sine inntekter er å innføre eiendomsskatt eller øke satser eller geografisk dekning dersom kommunen allerede har slik skatt. Mange kommuner har tidligere gjennom salg av eierandeler i kraftsektoren akkumulert betydelige fond. I utgangspunktet skal disse forbeholdes investeringsformål, men lovverket kan likevel gjøre det mulig å finansiere forbruk med å trekke på fond. Et spørsmål er om slike midler har vært viktige for å bringe kommuner ut av ROBEK.

Forklaringer kan også være på *overordnet nivå*. I kommuner der man har klart å gjennomføre større snuoperasjoner, er det viktig å finne ut hvorfor og hvordan. Hva var det som var avgjørende for at politikerne ble enige om å gjennomføre endringer og hvordan klarte kommunens administrasjon og tjenesteproduserende enheter å gjennomføre dem? Her er vi ute etter politiske forklaringer; skyldes det maktfordelingen mellom høyre og venstre? Skyldes det klima for konsensus og samarbeid i det politiske miljøet? I så fall hva er årsaken til at klimaet er til stede og eventuelt er endret? Hva var administrasjonens rolle? Samarbeidsforhold administrasjon og politikere. Har man iverksatt administrative endringer for å styrke den løpende utgiftskontrollen? Hvilken rolle har fylkesmannen og kommune-revisjonen spilt i omstillingsprosessen?

1.4 Metode og gjennomføring

Prosjektet har bestått av to delprosjekter.

¹ Finansielle ubalanser i kommunene. ECON-rapport 2005-027.

² Finansiell ubalanse ble i den undersøkelsen definert med utgangspunkt i netto driftsresultat og ikke på ROBEK-status.

1.4.1 Delprosjekt 1: Studie av 20 kommuner som er gått ut av ROBEK i 2005

Formålet med delprosjekt 1 var å kartlegge hvilke budsjettposter som i størst grad "forklarer" at gapet mellom inntekter og utgifter er redusert så mye at kommunen er tatt av ROBEK-listen. Analysen er basert på 20 kommuner som er tatt av ROBEK.

I tillegg til å innhente nøkkeltall fra KOSTRA gjennomførte vi korte intervjuer med rådmann/økonomisjef i alle 20 kommuner. Intervjuene ble gjennomført per telefon og ved hjelp av en intervjuguide. Vi ba om å få informasjon om bakgrunnen for at kommunen var på listen, og over størrelsen på den underdekningen som skulle rettes opp. Dernest ønsket vi å finne ut hvilke inntekts- og utgiftsposter som har vært viktigst for å rette opp kommuneøkonomien slik at kommunen er tatt av listen. Vi prøvde også å gå "bak" tallene og spurte om det er gjennomført større effektiviseringsprosesser eller andre overgripende tiltak for å redusere utgifter og/eller styrke kvalitet og øke effektiviteten.

1.4.2 Delprosjekt 2: Casestudie av 5 kommuner

I casestudien har vi analysert nærmere *årsaker* til at kommunene gikk ut av ROBEK-lista. I dialog med oppdragsgiver valgte vi ut 5 casekommuner (av de 20) som i størst grad så ut til å ha tatt tak i problemene. Vi valgte derfor bort kommuner som hadde fått bedret økonomien som følge av ytre forhold eller som ble "reddet" av endrede regnskapsregler eller lignende.

Basert på KOSTRA-tall har vi sett nærmere på de enkelte budsjett/regnskapspostene som synes å ha bidratt til å rette opp økonomien, men hovedformålet var å identifisere hvilke *overordnede grep* kommunene hadde gjort, samt å forsøke å si noe om *årsakene* til at man hadde lyktes.

Slike overordnede grep kan være politiske utspill om samarbeid på tvers av tidligere skiller, styrket informasjon om de veivalg som må gjøres. Et annet grep kan være å bringe informasjon om saksfeltet fram til politikere og allmennheten tidligere og på en mer oversiktlig måte enn før. Her kan økonomiplanens rolle i administrasjon og politikk være viktig. Er det spesielle tillitsskapende tiltak som har vist seg viktige? Hvordan er omstillingsprosesser forankret politisk, blant ansattes organisasjoner og overfor allmennheten? Har nye systemer for løpende utgiftskontroll bidratt? Hvilken rolle har fylkesmann, revisor og eventuelt andre aktører spilt i omstillingsprosessen?

For hver casekommune intervjuet vi 4-6 personer. Informantene ble valgt ut i dialog med rådmannen og kunne være ordfører, opposisjonsleder, representanter fra ledelsen i kommunene og fra berørte fylkesmenn. Til sammen ble det gjennomført 25 intervjuer (i tillegg til rådmennene). Intervjuene ble gjennomført over telefon.

2 Kommuner på ROBEK-listen

2.1 Innledning

ROBEK-lista ble opprettet 1 januar 2001. Lista gir en oversikt over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning, henholdsvis fra fylkesmannen eller Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning fra departementet.

Grunnlaget for å havne på lista er spesifisert i § 60 i kommuneloven. Årsaken kan være;

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

2.2 Endringer på lista siden 2001

Inn- og utregistrering av kommuner på ROBEK-lista skjer som hovedregel to ganger om året. I januar/februar foretar fylkesmennene en gjennomgang av kommunenes årsbudsjett. Er en kommune allerede oppført på ROBEK, skal fylkesmennene lovlighetskontrollere årsbudsjett og økonomiplan. Innen juni/ juli har kommunene vedtatt sitt årsregnskap og fylkesmennene skal på grunnlag av regnskapet foreta de nødvendige inn- og utmeldingene.

I første semester er inn- og utmeldingene i hovedsak blitt gjort på grunnlag av årsbudsjett eller økonomiplan. Tilsvarende er inn- og utmeldingene i andre semester gjort på grunnlag av årsregnskapet.

Tabell 2.1 *Antall ROBEK – kommuner 2001 til og med 1. semester 2005*

År og semester	Antall innmeldinger på ROBEK	Antall utmeldinger på ROBEK	Antall kommuner i alt
01.01.2001	57		57
1 ste semester 2001	32	1	88
2 dre semester 2001	6	11	83
1 ste semester 2002	13	13	83
2 dre semester 2002	13	15	81
1 ste semester 2003	18	7	92
2 dre semester 2003	29	13	108
1 ste semester 2004	11	7	112
2 dre semester 2004	12	5	119
1 ste semester 2005	7	9	117

Note: Hentet fra <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/databaser/robek/016051-991105/dok-bn.html>

Ved opprettelsen av ROBEK var det 57 kommuner i registeret. Som vi kan se av Tabell 2.1 ble – etter fylkesmennenes gjennomgang av årsbudsjett og økonomiplan - ytterligere 32 kommuner meldt inn, mens én kommune ble tatt ut av registeret. Ved utgangen av 1. semester 2001 var 88 kommuner på ROBEK. Antall kommuner har økt noe siden opprettelsen, med en foreløpig topp i andre semester 2004 med 119 kommuner.

Selv om antall kommuner på lista har vært noenlunde stabilt fra år til år skjer det imidlertid utskiftninger i hvilke kommuner som er på lista. Som vi kan se, skjer det hvert semester både en del innmeldinger og utmeldinger. En del kommuner har også gått ut av lista, for så å komme inn på lista ved et senere tidspunkt.

Det var også fire fylkeskommuner i registeret ved utgangen av 1. semester 2005; Østfold, Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag. Alle fire har vært i registeret siden 2001.

2.3 **Betydningen av å være oppført³**

For de fylkeskommuner som er oppført i registeret, er følgende vedtak ikke gyldig før de er godkjent av departementet:

- Vedtak om opptak av lån og finansiell leasing
- Vedtak om leie av
 - bygninger,
 - anlegg, og
 - varige driftsmidler som kan påføre kommuner eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettår.

For de kommuner som er oppført i registeret, er ovennevnte vedtak ikke gyldig før de er godkjent av fylkesmannen.

³ Hentet fra <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/databaser/robek/016051-240242/dok-bn.html>

For de fylkeskommuner som er oppført, skal departementet også lovlighetskontrollere fylkestingets budsjettvedtak. For kommuner som er oppført, skal fylkesmannen lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak.

Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er oppført i registeret, kan det ikke iverksettes godkjenning som beskrevet overfor. Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, skal orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget godkjenning og kontroll.

2.4 Registerets troverdighet⁴

Dersom en kommune eller fylkeskommune er oppført på ROBEK, vil vedtak om eksempelvis opptak av lån eller inngåelse av en langsiktig leieavtale først være gyldig etter godkjenning av departementet, jf. betydningen av å være oppført. Det er således av betydning for kommunens eller fylkeskommunens kontraktsmotparter å få kunnskap om den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen er registrert eller ikke.

Opplysninger som fremgår av registeret må anses for å ha kommet til kontraktsmotpartens kunnskap og frata dennes eventuelle gode tro. Når det gjelder den rettslige troverdigheten til registeret, dvs. i hvilken grad en medkontrahent kan legge til grunn det som er registrert, skal registeret ha positiv og negativ troverdighet. Dette innebærer at de opplysninger som fremgår av registeret skal kunne legges til grunn som korrekte (den positive troverdighet) og at registeret er fullstendig (den negative troverdighet).

Et meldepliktig forhold som ikke er meldt inn til departementet og dermed ikke blitt ført inn i registeret, kan etter dette ikke gjøres gjeldende overfor godtroende kontraktsmotpart. Dette vil innebære at avtalen vil måtte anses som gyldig uten den statlige godkjenning som var påkrevd. Det samme gjelder dersom opplysninger i registeret ikke er riktige, herunder at vedkommende kommune eller fylkeskommune ikke lenger skulle vært registrert.

2.5 ROBEK kommuner i 2004 og 2005

I Tabell 2.2 viser vi en oversikt over alle kommuner som var på ROBEK-lista i oktober 2004 og oktober 2005. I oktober 2004 var 118 kommuner på lista. I perioden frem til oktober 2005 ble 47 kommuner fjernet fra lista, samtidig som 17 nye kommuner ble ført opp. I oktober 2005 var dermed antall kommuner på lista redusert til 88 kommuner.

⁴ Hentet fra <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/databaser/robek/016051-240249/dok-bn.html>

Tabell 2.2 Oversikt over ROBEK kommuner i okt 2004 og okt 2005

Knr.	Kommune- navn	Lov- hjemmel i okt 2005	Knr.	Kommune navn	Lovhjemme l i okt 2005	Knr.	Kommune- navn	Lov- hjemmel i okt 2005
104	Moss	C	1228	Odda	d	1648	Midtre Gauldal	c
106	Fredrikstad	C	1235	Voss	c og d	1663	Malvik	c og d
111	Hvaler	C	1241	Fusa	Ut i 2005	1664	Selbu	c
124	Askim	C	1244	Austevoll	a, b, c og d	1718	Leksvik	b og c
135	Råde	C	1245	Sund	c og d	1719	Levanger	c og d
138	Hobøl	b, c og d	1251	Vaksdal	Ut i 2005	1721	Verdal	Ut i 2005
211	Vestby	c og d	1253	Osterøy	c og d	1723	Mosvik	Ut i 2005
227	Fet	Ut i 2005	1256	Meland	c og d	1724	Verran	c og d
229	Enebakk	D	1260	Radøy	c	1736	Snåsa	Ut i 2005
233	Nittedal	C	1263	Lindås	Ut i 2005	1742	Grong	c og d
235	Ullensaker	Ut i 2005	1264	Austrheim	c og d	1750	Vikna	Ut i 2005
402	Kongs- vinger	D	1411	Gulen	c	1751	Nærøy	a og b
418	Nord-Odal	Ut i 2005	1413	Hyllestad	c og d	1755	Leka	c
419	Sør-Odal	Ut i 2005	1417	Vik	c og d	1811	Bindal	Ut i 2005
420	Eidskog	c og d	1418	Balestrand	c og d	1815	Vega	Ut i 2005
423	Grue	c og d	1419	Leikanger	b	1816	Vevelstad	Ut i 2005
425	Åsnes	c og d	1422	Lærdal	Ut i 2005	1836	Rødøy	Ut i 2005
426	Våler	c og d	1428	Askvoll	c og d	1840	Saltdal	c
427	Elverum	Ut i 2005	1429	Fjaler	c og d	1841	Fauske	d
439	Folldal	c og d	1430	Gaular	b, c og d	1849	Hamarøy	c
529	Vestre Toten	Ut i 2005	1431	Jølster	b, c og d	1850	Tysfjord	c
542	Nord Aurdal	c og d	1433	Naustdal	b, c og d	1851	Lødingen	d
604	Kongsberg	D	1439	Vågsøy	Ut i 2005	1857	Værøy	Ut i 2005
625	Nedre Eiker	Ut i 2005	1441	Selje	d	1860	Vestvågøy	Ut i 2005
627	Røyken	C	1445	Gloppen	c og d	1866	Hadsel	d
631	Flesberg	a og b	1502	Molde	Ut i 2005	1870	Sortland	Ut i 2005
702	Holmestran d	C	1504	Ålesund	b og c	1911	Kvæfjord	Ut i 2005
709	Larvik	C	1514	Sande	c	1913	Skånland	Ut i 2005
711	Svelvik	c og d	1516	Ulstein	Ut i 2005	1919	Gratangen	Ut i 2005
805	Porsgrunn	C	1517	Hareid	c og d	1922	Bardu	c
806	Skien	Ut i 2005	1519	Volda	Ut i 2005	1923	Salangen	c
807	Notodden	C	1520	Ørsta	Ut i 2005	1924	Målselv	d
815	Kragerø	D	1525	Stranda	Ut i 2005	1927	Tranøy	c
821	Bø	C	1528	Sykkylven	c og d	1928	Torsken	d
822	Sauherad	D	1531	Sula	Ut i 2005	1931	Lenvik	Ut i 2005
827	Hjartdal	c og d	1532	Giske	c	1938	Lyngen	Ut i 2005
829	Kviteseid	D	1539	Rauma	c og d	1940	Gaivuotna- Kåfjord	Ut i 2005
926	Lillesand	Ut i 2005	1543	Neset	c og d	1942	Nordreisa	c og d
1014	Vennesla	a og c	1548	Fræna	Ut i 2005	2002	Vardø	d
1101	Eigersund	D	1557	Gjemnes	Ut i 2005	2004	Hammerfest	Ut i 2005
1130	Strand	B	1620	Frøya	Ut i 2005	2011	Guovda- geaidnu- Kautokeino	Ut i 2005
1159	Ølen	Ut i 2005	1621	Ørland	Ut i 2005	2014	Loppa	Ut i 2005
1201	Bergen	c og d	1624	Rissa	Ut i 2005	2015	Hasvik	a, b, c, d
1221	Stord	c og d	1632	Roan	Ut i 2005	2021	Karasjok	c og d
1222	Fitjar	c og d	1644	Holtålen	c og d	2023	Gamvik	a

Kilde: KRDs internettsider (www.krd.dep.no)

2.6 Kommuner som ble fjernet fra lista

I Tabell 2.3 nedenfor vises en oversikt over de 47 kommuner som ble fjernet fra lista i perioden fra oktober 2004 til oktober 2005.

Tabell 2.3 *Kommuner som ble fjernet fra ROBEK-lista i perioden fra okt. 2004 til okt. 2005*

K.nr	Kommunenavn	Antall innbyggere	Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter			
			2001	2002	2003	2004
227	Fet	9567	-0,1	1,4	1,1	2,8
235	Ullensaker	24556	-1,4	5,5	2,3	1
418	<i>Nord-Odal</i>	5073	-2	-3	-4,8	2,6
419	<i>Sør-Odal</i>	7623	1,9	-0,3	0,2	0,6
427	Elverum	18844	-0,3	-0,3	0,5	3,7
529	<i>Vestre Toten</i>	12546	-4,9	-3,8	1,4	-0,4
625	NedreEiker	21522	1,4	-2,1	0,1	1,7
806	<i>Skien</i>	50676	-0,2	1,3	1	0,3
926	Lillesand	9043	-0,2	-1,1	0,2	3,8
1159	<i>Ølen</i>	3420	..	-0,5	4,8	-1,8
1241	Fusa	3709	6,4	-0,1	3,5	2,4
1251	Vaksdal	4154	-1,8		-2,8	2,9
1263	<i>Lindås</i>	13043	1,6	-0,2	-1,3	-0,6
1422	Lærdal	2158	-2,7	-1,3	-0,8	4,5
1439	<i>Vågsøy</i>	6218	-2,1	-2,5	-2,3	6,2
1502	Molde	24124	1,3	-1,5	2,7	3,9
1516	Ulstein	6795	-7,4	-3,2	2,7	-0,4
1519	Volda	8351	1,7	-4,9	2,4	4,3
1520	<i>Ørsta</i>	10233	4,1	-5,7	-2,3	0,9
1525	Stranda	4605	3,3	1,4	1,9	2,5
1531	Sula	7453	-3,7	-5,6	4,9	3,7
1548	Fræna	9023	2,1	-3,4	3,6	4,9
1557	<i>Gjemnes</i>	2700	0,7	-5,6	-0,1	1,4
1620	Frøya	4114	3,5	1,5	0	2,9
1621	<i>Ørland</i>	5136	-3,6	1,2	-0,6	-0,3
1624	<i>Rissa</i>	6433	-4,6	-4,8	1	2,9
1632	Roan	1074	-5,2	3,5	6,6	1,7
1721	Verdal	13815	-2,3	2,6	0,5	3,9
1723	Mosvik	888	-4,9	1,4	4,1	3,6
1736	Snåsa	2260	1,4	1,8	2,2	-3,6
1750	<i>Vikna</i>	4013	-1,5	0,9	-2,4	5,4
1811	Bindal	1778	-0,1	-1,7	3,5	4,7
1815	Vega	1356	0,8	1,8	-2,1	5,4
1816	Vevelstad	524	3,3	5,5	2,4	-
1836	Rødøy	1443	3,5	1	1,3	-2
1857	Værøy	743	-4,2	-1,7	2,8	-
1860	Vestvågøy	10764	-0,3	-0,1	0,1	2,7
1870	Sortland	9536	1,9	1,8	0,8	0,3
1911	<i>Kvæfjord</i>	3072	-1,1	-2,2	-0,9	2,3
1913	Skånland	2954	-0,4	1	1,6	2,7
1919	<i>Gratangen</i>	1268	2	-2,5	4,4	3,3
1931	Lenvik	11035	1,6	1,8	0,3	2
1938	<i>Lyngen</i>	3158	0,2	-0,6	2,6	3,8
1940	Gaivuotna-Kåfjord	2288	0,1	2,6	2	2,6
2004	Hammerfest	9261	0,7	-2,5	-3,4	7,3
2011	Guovdageaidnu-Kautokeino	2997	-2,5	-1,4	-1,6	1,7
2014	Loppa	1266	1,1	-2,7	4	6

Note: De 20 kommunene har kursivert skrift. De 5 casekommuner har kursiv og uthevet skrift.

Kilde: SSB (KOSTRA).

Som vi kan se er stor spredning i hvilke kommuner som ble fjernet fra listen i perioden. Det er både store og små kommuner, og de fra de fleste av landets fylker.

I tabellen ser vi nærmere på kommunenes netto driftsresultatet i prosent av brutto driftsinntekter.

3 20 kommuner som ble utmeldt av ROBEK i 2005

ECON har i samråd med KS trukket ut 20 kommuner for en overordnet kartlegging av årsaker til at kommunen ble tatt av ROBEK-lista mellom oktober 2004 og oktober 2005. Følgende 20 kommuner er kontaktet; Ølen, Gjemnes, Vågsøy, Roan, Nord-Odal, Lindås, Kvæfjord, Ørsta, Skien, Sør-Odal, Gratangen, Lyngen, Ørland, Stranda, Vikna, Vestre Toten, Ullensaker, Frøya, Rissa og Verdal. I de aller fleste kommunene har vi gjennomført telefonintervju med rådmannen.

3.1 Inn og ut av ROBEK

Av våre 20 kommuner var det 6 som kom inn fra første dag. En del kom inn i 2002 og 2003, mens de to siste kom på lista i juni 2004. Det knytter seg imidlertid noe usikkerhet til dette fordi enkelte rådmenn ikke husker nøyaktig når innmeldingen skjedde.

Den viktigste årsaken til at de 20 kommunene havnet på lista ser ut til å være knyttet til punkt c i § 60 i Kommuneloven, som vil si manglende inndekning av et (akkumulert) underskudd (jf. avsnitt 2.1). En del rådmenn var imidlertid usikker på hvilket punkt i loven som ble benyttet i forbindelse med oppføringen på ROBEK-lista. For enkelte kommuner hadde også årsaken til oppføringen endret seg i løpet av perioden de var oppført på lista.

Et par av rådmennene ga også uttrykk for at oppføringen i realiteten var en ”glipp”, og at de hadde prøvd å komme ut av lista rett etter oppføring – uten å lykkes. Et eksempel på dette var én kommune der kommunestyret i forbindelse med budsjettvedtaket hadde stemt ned rådmannens forslag på eiendomsskatt, uten at det ble vedtatt annen inndekning. Kommunens budsjett var dermed ikke i balanse, hvilket medførte oppføring på ROBEK. Kommunen hadde imidlertid et økonomisk handlingsrom som kunne gitt ett budsjett i balanse, hvis aktørene hadde vært mer bevisst konsekvensene. Også en annen kommune karakteriserte oppføringen som en arbeidsulykke, siden de hadde fond som kunne dekket inn underskuddet.

Enkelte rådmenn gir også uttrykk for at oppføring på ROBEK var ønsket fra administrasjons side. Både fordi en oppføring gir tilgang til hjelp og støtte fra fylkesmannen og fordi de forventet at det ville bli lettere å få politikerne til å ta

nødvendige kutt. Enkelte la dermed opp et budsjett og/eller økonomiplan med det formål å bli oppført på ROBEK-lista.

3.1.1 Hvem tok initiativet?

I de fleste kommunene var det *rådmannen* som tok initiativet til endringene som medførte utmelding av ROBEK, men i en del kommuner var politikerne også svært aktive. For enkelte av kommunene (som nevnt over) skyldes imidlertid oppføringen en "glipp", hvilket medførte at kommunen ikke anså seg å være i ubalanse og dermed heller ikke gjorde mye aktivt for å komme ut av lista igjen. De fortsatte isteden "som vanlig" og ble fjernet fra lista når regnskapet viste overskudd.

En del rådmenn ga uttrykk for at det å havne på ROBEK var "flaut" og at det fra kommunens side var viktig å komme ut av lista så raskt som mulig. Også en del politikerne skal ha hatt samme oppfatning. En del rådmenn så imidlertid en oppføring på ROBEK som uproblematisk. For disse rådmennene var det derfor heller ikke et stort poeng å arbeide aktivt for å komme ut av lista.

3.2 Årsakene til at kommunen ble tatt av listen

Alle kommunene i vårt utvalg på 20 kommuner gikk ut av lista i perioden oktober 2004 - oktober 2005. Årsaken var i de fleste tilfeller at akkumulert underskudd var dekket og at de nå drev i balanse.

3.2.1 Endringer på utgiftssiden

I alle 20 kommunene har det de siste årene vært nedbemanning. En del av disse endringene kan skyldes bevisste valg for å få regnskapet i balanse, og dermed komme ut av ROBEK. Men enkelte nedbemanninger skyldes også demografiske endringer i befolkningen. Det er dermed umulig å fullstendig isolere effekten av kommunenes arbeid knyttet til å komme ut av ROBEK, siden endringene kan skyldes andre forhold. Enkelte kommuner har også økt bemanningen innen enkelte områder, ikke minst fordi noen har hatt betydelig netto tilflytting.

Noen få kommuner har sagt opp ansatte, men det er kun unntaksvis. Det vanlige er at nedbemanningen gjøres gjennom naturlig avgang, bruk av vakanser og omplasseringer. Ikke minst har sistnevnte vært brukt i relativt omfattende grad i mange av kommunene. En del justeringer når det gjelder bemanning knyttes imidlertid også til generelle organisasjonsendringer, uten at dette har noen direkte sammenheng med kommunens arbeid for å komme ut av ROBEK-lista.

Selv om det har vært store nedbemanninger i enkelte av kommunene er imidlertid ikke disse alltid like synlige i regnskapstallene. Det kan enten skyldes at en del nedbemanninger gjøres ved at vakante stillingshjemler fjernes, og/eller ved at ansatte overføres til nyopprettede stillinger andre steder i organisasjonen. Totalt antall reelle årsverk har dermed ikke nødvendigvis endret seg like mye som nedbemanningen skulle tyde på, blant annet fordi fjernede stillingshjemler kan ha vært vakante i flere år.

Rådmennene legger vekt på at ansatte på alle nivåer i kommunene er blitt mer kostnadsbevisste. "Det vi må ha, kjøper vi, det vi ønsker, lar vi være". Noen kommuner har for eksempel stengt svømmehall, skrudd av lys på vei, etc. Få av kommunene har imidlertid benyttet innkjøps- og/eller ansettelsesstopp som virkemidler.

3.2.2 Endringer på inntektssiden

Noen kommuner har økt gebyrer på for eksempel VAR (Vann, Avløp og Renovasjon) og skolefritidsordning, men generelt har de fleste kommunene hatt disse til selvkost i mange år. Eventuelle justeringer i gebyrer og egenbetalinger mens de var på ROBEK-lista er i de fleste tilfeller basert på veksten i kostnadene.

Noen av kommunene i utvalget har hatt eiendomsskatt på "verk og bruk" og for privatpersoner, men det er forholdsvis få. I mange av kommunene har rådmannen ved flere anledninger, både før og under oppføringen på ROBEK, saldert sitt budsjettforslag med å innføre eller øke eiendomskatten, men dette har i de fleste tilfeller blitt avvist av politikerne. Vi finner kun et par kommuner som har innført, eller økt, eiendomsskatten mens de var oppført på ROBEK-lista.

Kommunenes inntekter består hovedsakelig av rammetilskudd, øremerkede tilskudd og skatteinntekter. Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi⁵ økte de frie inntektene i kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) med 3 prosent i faste priser i 2004, korrigert for oppgaveendringer og befolkningsvekst. Dette er klart mer enn årene før. Det eksisterer ikke tilsvarende data for primærkommunene. Selv om det således er usikkert hva den nøyaktige inntektsveksten var i kommunene, er det likevel grunn til å anta at inntektsveksten i 2004 har bidratt til å bedre økonomien i kommunene, også i kommuner som har vært oppført i ROBEK.

3.2.3 Endringer av finansielle poster

Endringene når det gjelder føring av pensjonsutgifter og momsrefusjon har slått ut positivt for de fleste av kommunene. En del kommuner har også gjennomført salg av aksjer (spesielt innen kraft/energi) og brukt fondsmidler. De fleste kommunene har også refinansiert lån. Den generelle rentenedgangen på lån har også slått positivt ut for mange av kommunene, og er i enkelte tilfeller hovedårsaken til at kommunen har kommet ut av ROBEK-lista.

3.2.4 Struktur- og organisasjonsendringer

I de fleste av kommunene har det vært gjort store og små endringer i struktur og organisering mer eller mindre løpende de siste 10-årene. De fleste kommunene har gått over til en flatere struktur. Organisasjonsmodellene varierer en del, men det vanlig er å ha en eller annen form for 2-nivåmodell, som vil si at kommunen har et visst antall enhets-/tjenesteledere (10-20) som rapporterer direkte til rådmannen. Enkelte har imidlertid fortsatt 3-nivåmodeller, som betyr at kommunen har et mellomstadium av ledere mellom rådmannen og den enkelte enhet/tjenestested.

⁵ Rapport fra desember 2005, tabell 4.4.

Ifølge flere av rådmennene innførte kommunen ny organisasjonsmodell som en direkte konsekvens av oppføringen på ROBEK. Formålet var å effektivisere driften. En del kommuner innførte imidlertid sine (nye) organisasjonsmodeller før ROBEK-oppføringen. I sistnevnte gruppe av kommuner var det imidlertid enkelte som først fikk tilpasset organisasjonen fullt ut etter at kommunen kom på ROBEK-lista. Frem til oppføringen ble mulighetene i ny organisasjonsmodell utnyttet i for liten grad.

3.2.5 Skifte av ledere

Siden de fleste kommunene har gjennomført organisasjonsendringer, enten rett før eller etter ROBEK-oppføringen, har det også vært en del endringer når det gjelder ledere. Vi finner imidlertid få eksempler på at ledere er sagt opp fordi rådmannen anså at vedkommende er uegnet som leder. Innføring av ulike former for 2-nivåmodeller medfører imidlertid færre ledere, samtidig som kravene til lederne også ble endret. I enkelte kommuner har derfor ledere sluttet fordi de har fått endrede arbeidsoppgaver, ansvar og/eller myndighet; enten fordi endringen oppfattes som en "nedgradering" eller fordi vedkommende ikke ønsker eller er komfortabel med de krav og forventninger som knyttes til den nye rollen. I de aller fleste tilfeller har imidlertid skifte av ledere skjedd gjennom naturlig avgang, uten bruk av oppsigelser. Enkelte av rådmennene så imidlertid på innføring av en ny organisasjonsmodell, som en mulighet til å gjennomføre endringer når det gjaldt ledelsen i kommunen.

3.2.6 Er endringene varige?

Som nevnt over er kommunene oppført på ROBEK med bakgrunn i ulike forhold. Enkelte kommuner har hatt en meget bevisst strategi for å komme ut av lista og har dermed jobbet målbevisst for å få balanse i økonomien. Andre kommuner har blitt oppført på grunn av "uflaks" og/eller har ikke sett det som noe problem å stå på lista. Hvor bevisst kommunen har vært i forhold til å komme ut av lista har dermed variert en del.

I de aller fleste kommunene anser rådmennene at endringene i økonomien er varige. Det vil si at nedbetalingen av akkumulert underskudd og/eller balanse i økonomien i 2005 ikke skyldes regnskapsmessige tilpasninger eller midlertidige forhold. Riktignok har endrede regler for føring av pensjonsutgifter og momsrefusjon, salg av aksjer (spesielt innen kraft/energi) og bruk av fond bidratt til bedring av økonomien for mange av kommunene, men reduserte driftsutgifter ser ut til å være den viktigste forklaringen til at de ble fjernet fra ROBEK. Ikke minst har nedbemanning vært viktig. I den grad fond ble benyttet var det for å nedbetale akkumulert underskudd. Flere av kommunene med fond hadde også ambisjoner om på sikt å bygge opp nye fond.

I de tilfellene rådmannen er usikker på om endringen er varig eller ikke, skyldes det gjerne at kommunen oppnådde regnskapsmessig balanse som følge av lavere rentebetalinger eller ved at momskompensasjonsordningen slo spesielt heldig ut. Også ny måte å beregne pensjonskostnadene har vært gunstig for mange av kommunene. Enkelte av kommunene har dermed ikke nødvendigvis gjort store endringer i driften, og frykter en ny ubalanse.

De fleste rådmennene gir imidlertid uttrykk for at utgifter til vedlikehold er holdt meget lavt, og for mange har dette vært en vedvarende situasjon i mange år. Siden en slik praksis gir et vedlikeholdsetterslep er det naturlig å se på disse reduksjonene som midlertidige. På sikt vil kommunene vært nødt til prioritere opp vedlikeholdet.

En del kommuner har også redusert investeringene, men vi finnes også en del kommuner som har opprettholdt et høyt investeringsnivå. Sistnevnte forhold skyldes imidlertid i mange tilfeller beslutninger som ble fattet før kommunen ble oppført på ROBEK. Når kommunen er oppført på ROBEK, må alle nye låneopptak godkjennes av fylkesmannen, hvilket naturligvis legger en demper på investeringene. Enkelte rådmenn la derfor vekt på at bedre muligheter til å ta opp nye lån var en viktig grunn for å komme ut av lista, siden disse kommunene hadde ambisjon om nye investeringer.

3.3 De enkelte sektorer

I kommunene har vi inntrykk av at det er få (om noen) av sektorene som har vært skjermet for nedskjæringer. Generelt har det vært reduksjon i utgiftene over ”hele linja”, men det er et klart inntrykk fra rådmennene at ikke-lovpålagte ordninger er under et sterkere press, enn de lovpålagte. I enkelte av kommunene ble det gjennomført en prosentvis reduksjon (for eksempel 3 prosent) i alle sektorer (såkalt ”hostehøvelprinsippet”), men i de fleste kommunene varierte nedskjæringene mellom sektorene.

Rådmennene gir uttrykk for at *sentraladministrasjonen* har vært den sektoren som generelt har vært under størst press når det gjelder reduksjoner, både i forhold til nedbemanning og til drift generelt. Presset mot sektoren har imidlertid vært der i mange år, også før oppføringen på ROBEK. Derfor har mange av kommunene hatt en betydelig reduksjon av sentraladministrasjonen fra 1990-tallet og frem til i dag. Rådmennene begrunner dette blant annet med at disse nedskjæringene er lettere å gjennomføre politisk, siden de ikke har de samme direkte og synlige konsekvensene for innbyggere. Mange av rådmennene gir derfor uttrykk for at sentraladministrasjonen de siste årene er blitt redusert til et minimum.

En sektor som ofte har vært gjenstand for innsparingsforslag, har vært *skolesektoren*. I en del av kommunene har rådmannen ved flere anledninger foreslått nedleggelse av skoler uten at dette har fått tilslutning fra politisk nivå. Inntrykket fra informantene er at endringer innen denne sektoren er spesielt problematiske, siden politikere i flere av kommunene har ”fredet” skolestrukturen. Noen av kommunene har likevel lagt ned skoler for å redusere kostnadene. De fleste kommunene har imidlertid prøvd å effektivisere driften ved for eksempel å redusere antall personer med lederoppgaver. I tillegg har mange kommuner redusert innsatsen til spesialundervisning.

Også budsjettene til *pleie og omsorgssektoren* er blitt redusert i de fleste kommunene i vårt utvalg. Det kan dreie seg om nedleggelse av sykehjem, opphør av nattjeneste og reduksjoner innen hjemmetjenesten. Innen sektoren er det imidlertid mange lovpålagte oppgaver, noe som vanskeliggjør store reduksjoner i tjenestetilbudet. Når for eksempel et sykehjem nedlegges økes i en del tilfeller

antall plasser tilsvarende på andre sykehjem, slik at dekningsgraden i kommunen totalt ikke reduseres.

Generelt er det skole og pleie og omsorg som hatt de største nedskjæringene målt i kroner. De fleste kommunene gir imidlertid uttrykk for at de fleste sektorer har hatt nedskjæring. En del kommuner har for eksempel redusert innsatsen betydelig innenfor teknisk sektor, for eksempel innen byggesaker og oppmåling. Enkelte kommuner har også redusert den kommunale veterinær- og skogbrukstjenesten. Kultursektoren, som i liten grad er lovpålagt, har i mange kommuner blitt skåret ned til "beinet". I kronebeløp er imidlertid disse endringene forholdsvis beskjedne, sammenlignet med sektorene skole, sentraladministrasjon og pleie og omsorg.

Enkelte kommuner har også gjennomført mer strukturelle endringer, som for eksempel ved å legge om driften av kjøkkentjenester og drift av kommunale eiendommer. Dette er imidlertid ofte endringer som har vært planlagt i lang tid, og ikke knyttet direkte til oppføringen på ROBEK-lista.

3.4 Konsekvenser av endringene

Som det overnevnte illustrerer, har de fleste kommunene vært igjennom relativt store endringer. En del endringer har vært svært synlige (for eksempel å stenge svømmehall, legge ned skoler, redusert vedlikehold, etc.), mens andre har vært mindre synlige. Konsekvenser av endringene slår dermed ulikt ut.

Hvis man ser bort fra de svært synlige konsekvensene, rapporterer imidlertid rådmennene at utgiftskuttene i all hovedsak er tatt ut i mer effektiv tjenesteproduksjon og at kuttene i liten grad har forringet tjenestetilbudet. Det er naturligvis vanskelig å måle dette, men rådmennene støtter seg blant annet på gjennomførte brukerundersøkelser som viser vel så gode resultater nå, som tidligere år. Ifølge rådmennene har det vært små endringer når det gjelder antall klager på vedtak. Antall klagesaker der fylkesmannen/fylkeslegen har pålagt kommunen å endre enkeltvedtak har heller ikke endret seg noe særlig i perioden. Det finnes naturligvis eksempler på slike saker, men de knytter seg ikke nødvendigvis til utgiftskuttene som skyldes at kommunen vil ut av ROBEK.

På spørsmål om enkelte tjenester har fått lavere dekningsgrad, dvs. at det er vanskeligere å få tilgang til en tjeneste, er det få rådmenn som har konkrete eksempler på det. Enkelte nedskjæring har naturligvis gitt lavere dekningsgrad, blant annet innen de ikke-lovpålagte ytelsene som for eksempel kultur, men tilbakemeldingen er at det har vært små endringer i dekningsgraden for de lovpålagte ytelsene.

3.5 ROBEK-oppføringens betydning...

3.5.1 ... for politikerne

De aller fleste rådmennene sier at ROBEK-oppføring har hatt positive konsekvenser for den politiske viljen og evnen til gi kommunen et budsjett i balanse og når det gjelder å nedbetale akkumulerte underskudd.

I mange av kommunene har rådmannen (før kommunen kom på ROBEK) lagt frem et budsjett i balanse, og dermed foreslått kutt og/eller omstrukturering som ville gi besparelser og/eller tiltak for å øke inntektene (sammenlignet med ressursbruken tidligere år).

Når gjelder inntekter har mange rådmenn foreslått eiendomsskatt. I den politiske behandlingen ble rådmannens forslag til eiendomsskatt som hovedregel nedstemt, uten at nødvendigvis annen inndekning ble vedtatt. I tillegg har politikerne i mange kommuner vært opptatt av å skjerme de sektorene som er mest synlige for befolkningen. Før kommunene kom på ROBEK kom derfor de fleste kuttene, hvis det i hele tatt var noen, som nevnt, innen sentraladministrasjonen.

Noen rådmenn gir uttrykk for at de mer eller mindre bevisst ”førte” kommunen inn på ROBEK, da de anså at dette var nødvendig for at politikerne skulle ta de nødvendige (men som regel upopulære) beslutningene. Siden mange av politikerne opplevde ROBEK-oppføring som negativt, anså rådmennene at politikernes vilje og evne til å gi kommunen et budsjett i balanse, ville øke betraktelig.

Rådmennene rapporterer også om at ROBEK-oppføringen i de fleste tilfeller medførte betydelig *bedre samarbeidsforhold* mellom rådmann og politikerne om økonomien. I tillegg til at politikerne viste en større vilje og evne til å gjøre kutt og omstrukturering, som ville redusere kostnadene, har budsjettprosessen ofte blitt endret. Formannskapet har i mange av kommunene blitt trukket sterkere inn i arbeidet, hvilket medførte at rådmannens endelig budsjett oftere har gått igjennom kommunestyret uten store endringer. Politikerne har også etter ROBEK-oppføringen generelt vært mer opptatt av de overordnende rammene for budsjettet den enkelte poster.

Erfaringene fra mange av kommunene er også at endringene som er gjennomført, for å komme ut av ROBEK-lista, er betydelige; nye organisasjonsstrukturer er innført, skoler og sykehjem er nedlagt, store nedbemanninger er gjennomført og omfanget av ikke-lovpålagte oppgaver er redusert. Disse endringene var nødvendige for å få økonomien i balanse. De fleste rådmennene tror at ROBEK-oppføringen har vært en sterkt medvirkende årsak til at disse endringene ble gjennomført.

Inntrykket fra kommunene er at politikerne i hovedsak har gått inn for omstrukturering og/eller tiltak for å redusere utgiftene. Vi finner få kommuner som har gjort noe særlig for å øke inntektsgrunnlaget, med unntak av at enkelte har solgt aksjer. Eiendomsskatt, som er én mulig inntektskilde, har i liten grad blitt benyttet, også etter at kommunen kom inn på ROBEK. Gebyr og egenandeler, som er en annen måte å øke inntektene på, lå generelt på selvkost, før kommunen kom på ROBEK. Her har det derfor skjedd forholdsvis lite.

3.5.2 ... for systemer for utarbeiding og oppfølging av budsjettet

De aller fleste kommunene har endret sine rutiner for utarbeiding og oppfølging av budsjettet. For det første er det mange rådmenn som trekker fram at den kommunale forvaltningen internt har fått bedre rutiner og prosesser. Blant annet trekkes enhetslederne tidligere inn i prosessen og de har i større grad fått mulighet

til å påvirke prioriteringene innen eget ansvarsområde. Dette forklares imidlertid i mange kommuner med ny og flatere organisasjonsmodell (som regel én 2-nivå modell). Flere av kommunene har imidlertid innført ny struktur uavhengig av at kommunen kom på ROBEEK-lista. I flere kommuner har også de tillitsvalgte blitt trukket tettere inn i budsjettprosessen.

Politikerne har i mange av kommunene blitt invitert til å komme med føringer og prioriteringer som er relevant for budsjettet på et tidligere tidspunkt i prosessen. I tillegg arrangerer mange kommuner budsjettkonferanser, der politikere og representanter fra forvaltningen deltar. Noen av disse endringene kan forklares med ønsket om å komme ut av ROBEEK-lista, men en del av endringene ble også innført før kommunene havnet på ROBEEK.

Også når det gjelder rapportering og oppfølging gir rådmennene signaler om betydelig endringer de siste årene. Internt har mange kommuner lagt ned et betydelig arbeid i å få en mer korrekt og tettere rapportering av ressursbruken i løpet av året. Alle praktiserer tertialrapportering til politisk nivå, men mange gjør det oftere. En del kommuner rapporterer ressursbruken til formannskapet hver måned.

Mange av rådmennene trekker også frem at tjenesteapparatet de siste årene har opparbeidet en større budsjettdisiplin. Selv om det i noen kommuner har vært budsjettoverskridelser innenfor enkeltsektorer, har endrede oppfølgings- og rapporteringsrutiner medført at rådmannen (og politikerne) har hatt bedre kontroll over den økonomiske situasjonen.

Kun et par kommuner har regler for overføring av resultatenshetenes over/underskudd til påfølgende år. Mange rådmenn har imidlertid ambisjoner om å utarbeide rutiner for hvordan dette skal håndteres i fremtiden. I tillegg har endringene de siste årene medført at en del rådmenn er usikre på hva som vil være riktig nivå på ressursbruken for den enkelte resultatenshet. Etter hvert som ny organisering og ressursbruk får satt seg er utvikling av slike ordninger en prioritert oppgave for flere av rådmennene.

3.5.3 ... for fylkesmannen og kommunerevisors rolle

De aller fleste rådmenn trekker frem fylkesmannens bidrag som meget positivt. For enkelte var fylkesmannens rolle også årsaken til at de ønsket å få kommunen på ROBEEK-lista. Det å ha eksterne som diskusjonspartner og som et press ovenfor politikerne, anså mange rådmenn som meget gunstig for å få gjennomført nødvendige endringer.

Generelt har rådmennene og fylkesmennene hatt tett og god dialog så lenge kommunene var på ROBEEK-lista. Fylkesmannen har deltatt i møter både internt i kommunen og i møter med formannskapet og kommunestyret. I tillegg arrangerte mange fylkesmenn nettverksamlinger mellom kommuner som var på ROBEEK-lista. Det har også vært samarbeid mellom enkeltkommuner som var på lista.

Ingen av rådmennene har uttrykt seg kritisk eller negativt til fylkesmannens rolle. Enkelte rådmenn, spesielt i de få kommunene som havnet på ROBEEK på grunn av en "arbeidsulykke", har imidlertid hatt forholdsvis liten kontakt. For dem har ikke fylkesmannen betydd så mye.

I de fleste kommunene har revisors rolle endret seg lite på grunn av omstillingene og endringene som skyldes oppføringen på ROBEK-lista. En del revisorer har imidlertid bidratt i arbeidet med å utvikle bedre budsjett- og rapporteringssystemer

4 Casestudien

I casestudien har vi analysert nærmere *årsaker* til at kommunene gikk ut av ROBEK-lista. I dialog med oppdragsgiver valgte vi ut 5 casekommuner (av de 20) som i størst grad så ut til å ha tatt tak i problemene.

I hver casekommune intervjuet vi 4-6 personer. Informantene ble valgt ut i dialog med rådmannen og har vært valgt blant ordfører, opposisjonsleder, representanter fra ledelsen i kommunene og fra berørte fylkesmannsembeter. Til sammen ble det gjennomført 25 intervjuer (i tillegg til rådmennene). Intervjuene ble gjennomført over telefon.

4.1 Nærmere om casekommunene

Både organisasjonsmessige, økonomiske (i form av reduksjon i utgifter og/eller økning i inntekter) og når det gjelder budsjett og økonomioppfølging. I tillegg la vi vekt på at rådmannen selv mente at oppføringen var en medvirkende årsak til at kommunen ble fjernet fra lista. Følgende kommuner inngår i casestudien:

Roan (Sør-Trøndelag, 1100 innb)

- Har gjort store endringer, både organisasjonsmessig og driftsmessig.
- Brukte ekstern konsulent i prosessen
- Gjort forholdsvis store endringer i utarbeiding og oppfølging av budsjett (på grunn av ROBEK)
- Rådmannen mente at det var helt avgjørende for endringene at kommunen havnet på ROBEK.

Stranda (Møre og Romsdal, 4600 innb)

- Hadde forholdsvis stort underskudd – er nå i balanse
- Brukte ekstern konsulent i prosessen
- Innførte 2-nivå modell
- Betydelig endringer i perioden
- Brukes som ”godt eksempel” av fylkesmannen
- Rådmannen mente at det var helt avgjørende for endringene at kommunen havnet på ROBEK.

Ullensaker (Akershus, 25.000 innbyggere)

- Har i lang tid vært i økonomisk ubalanse
- Jobbet målbevisst – kjørt veldig stramt både i 2003 og 2004.

- Brukte blant annet generell rammereduksjon (3 prosent) på alle resultatenheter.
- Rådmannen anser at oppføring av ROBEK-lista var viktig for å få til endringer.

Frøya (Sør-Trøndelag, 4100 innbyggere)

- Har tatt ”veldig mange grep”
- Lagt ned skoler og barnehage
- Brukt innkjøpsstopp, økt gebyr, innført eiendomskatt
- Er nå i gang med å innføre 2-nivå modell
- Rådmannen anser at oppføring av ROBEK-lista var viktig for å få til endringer.

Verdal (Nord-Trøndelag, 13800 innbyggere)

- Har vært igjennom en betydelig snu operasjon over flere år
- Omorganisering - gått over til ”småetatsmodell”
- Redusert bemanningen – ikke minst i administrasjonen
- Inngår i samkommune (med Levanger)
- Rådmannen anser at oppføring av ROBEK-lista var viktig for å få til endringer.

4.2 Strukturelle forhold

4.2.1 Organisasjonsendringer

De fem kommunene er organisert på noe ulike måter, men de har alle gjort betydelig strukturelle endringer siden slutten av 90-tallet. Alle kommunene har fått en flatere struktur. Roan og Stranda har innført en ren 2-nivåmodell. De har henholdsvis 7 og 17 enhetsledere som rapporterer direkte til rådmannen. I Roan har for eksempel én ansvarlig for omsorgsinstitusjoner og én ansvarlig for hjemmetjenesten. I begge kommunene har også antall enhetsleder blitt redusert noe etter at 2-nivåmodellen ble innført.

Verdal gjennomførte en organisasjonsendring i 2002. Formålet var blant annet å få kontroll på og gjenvinne balansen i kommuneøkonomien. Kommunen implementerte også en flatere struktur, ved at de gikk bort fra etater og til selvstendige virksomhetsområder. På de fleste virksomhetsområdene er det imidlertid fortsatt et ledelsesnivå, hvilket betyr at kommunen har tre ledelsesnivåer. Modellen benevnes i noen sammenhenger som en ”små-etatsmodell” (Via Vassli 2005).

Ullensaker innførte i 1999 en 2-nivåmodell. I 2005 endret man imidlertid strukturen noe ved at enhetslederne igjen skulle rapportere til kommunaldirektør, som rapporterer videre til rådmannen. Hovedårsaken til endringen i 2005 var at Ullensaker trengte større koordinering av enheter innen samme sektor. Selv om kommunaldirektørene også var i organisasjonen tidligere, var de tidligere generalister uten budsjett, personal og fagansvar. Etter endringen har de igjen fått det faglige ansvaret.

Av kommunene har Frøya gjort færrest strukturelle endringer i perioden. Deler av kommunen (blant annet teknisk) har imidlertid fungert som en 2-nivåmodell i

flere år. Fra 01.01.2006 vil imidlertid hele kommunen være organisert i en 2-nivåmodell.

4.2.2 Betydningen av struktur og organisasjonsmodell

Informantene er ikke enstemmige når det gjelder betydningen av en flater struktur, men det er relativt stor enighet blant informantene om at kommunens struktur har vært en viktig premiss for at de ble fjernet fra ROBEK-listen. For det første vil én flater struktur redusere kontrollspennet til rådmannen. Han får en mer direkte dialog med enhetslederne, som har et selvstendig ansvar for både budsjett, fag og personal. I tillegg åpner en flater struktur for at antall ledere kan reduseres. Det gir i seg selv mulighet for besparelser.

En utfordring med en 2-nivåmodell er imidlertid at enhetslederne får et større ansvar. I tillegg til fagansvar, som tradisjonell har ligget hos enhetsleder, kreves kunnskap innen regnskap og personalforvaltning. I flere av kommunene var man derfor nødt til å omplassere enhetslederne i forbindelse med omstillingen, enten fordi de var overtallig og/eller fordi vedkommende ikke passet eller ønsket å ha det ansvaret som fulgte av en ny og flater struktur.

Selv om ny organisasjonsstruktur formelt ble innført ved et konkret tidspunktet er erfaringen at det tar tid å få den til å fungere optimalt. For det første har en del enhetsledere behov for ekstra støtte, både innen økonomi og personalforvaltning. Siden ofte sentraladministrasjonen er den seksjonen som har blitt skåret ned først, har flere kommuner hatt betydelig utfordringer knyttet til å bistå enhetslederne.

Inntrykket fra informantene er at organisasjonsendringene i hovedsak har gått relativt greit. De fleste har opplevd noe støy – ikke minst i starten – og enkelte medarbeidere har motsatt seg endringene, men det er unntakene. Hovedforklaringen på at omstillingen har gått bra knyttes til at det i alle kommunene har vært en god dialog og samarbeid mellom alle aktørene. Ikke minst trekker informantene frem betydningen av å ha en god dialog med de tillitsvalgte.

I flere av kommunene hadde man før omstillingen startet inngått omstillingsavtaler som blant annet ga føringer på dialogen med de ansatte og om at ingen skulle sies opp. I kommunene har også de tillitsvalgte blitt trukket inn i lokale prosjektgrupper og de har deltatt på viktige møter med ledelsen. Flere av informantene trekker frem betydningen av at man bruker tid på prosessen, ”at alle grupper blir tatt med” og at de ansatte opplevde en medbestemmelse.

Roan og Stranda brukte konsulentfirma i prosessen og anser at det var en viktig grunn til at prosessen gikk så bra. I tillegg til at konsulentene bidro med kunnskap og erfaring legger informantene vekt på fordelene av å ha noen utenfor organisasjonen til å fasilitere prosessen.

I alle kommunene har også politiske nivå hatt en sentral rolle. I tillegg til at de har tatt de formelle beslutningene knyttet til omstillingen er hovedinntrykket at politikerne har deltatt konstruktivt og relativt aktivt i prosessene. En god forankring hos politiske nivå vurderes også av informantene som meget viktig.

4.2.3 Nedbemanninger

Det har vært betydelig nedbemanninger i fire av casekommunene, men det har i meget liten grad blitt anvendt oppsigelser. I kommunene har også politikerne gitt klare føringer om dette i forbindelse med omstillingene. Hoveddelen av nedbemanningen er tatt gjennom "naturlig avgang", AFP/tidligpensjonering eller ved å ikke ansatte personer i vakante stillinger. Vi finner riktignok noen få eksempler på oppsigelser i enkelte av kommunene, men da har man i tilfelle benyttet sluttpakker etc. Sistnevnte har i hovedsak berørte ansatte med lederansvar.

Selv om kommunene i liten grad har benyttet oppsigelser, har imidlertid mange ansatte blitt fristilt og fått andre arbeidsoppgaver. For eksempel opprettet man i Stranda en "stillingsbank" der fristilte ansatte uten nye arbeidsoppgaver ble plassert. Etter relativt kort tid gikk imidlertid de fleste ut av banken, enten fordi de fikk annen jobb innen kommunen eller fordi de sa opp.

I Ullensaker har imidlertid antall ansatte økt de siste årene. Det skyldes at kommunen de siste årene har vært den kommunen i Norge med høyest netto tilflytning. Selv om antall ansatte har økt, har kommunen vært igjennom betydelig omstillinger. I forbindelse med omstillingen i 1999 ble for eksempel alle lederne fristilt. Også senere har endringer medført at ansatte har blitt gitt andre oppgaver innen kommunen. I flere av disse prosessene har det vært noe støy, og det er eksempler på at ansatte har sluttet og/eller fått sluttpakker.

4.3 Aktørens rolle for å fjerne kommunen fra ROBEK

4.3.1 Rådmannens rolle

I alle kommunene har rådmannen hatt en meget betydningsfull rolle i arbeidet med å få orden på økonomien. Uten en aktiv rolle hos rådmannen anser informantene at det ville vært svært vanskelig å få satt i gang de prosesser som var nødvendig for å få orden på økonomien.

Flere av kommunene har hatt rådmannsskifte i forkant av omstillingene som er blitt gjennomført. Det kan se ut til at ny rådmann gir enkelte fordeler ved at vedkommende kan starte med "blanke ark", uten å ta med seg eventuelle "gamle konflikter". Flere av kommunene har imidlertid også hatt rådmenn med lang fartstid i kommunen, men fra andre lederposisjoner i kommunen. Kunnskap til kommunen og organisasjonen trekkes også frem som viktig for å få til gode prosesser.

4.3.2 Ledelsens rolle

I alle fem kommuner legges det meget stor vekt på at rådmannen (og politikerne) ikke kunne gjennomført omstillingene uten en aktiv dialog og samarbeid med lederne som har budsjett og personalansvar. Omtrent alle informantene trekker frem at en flatere struktur bidrar til å forenkle denne dialogen.

Lederne i kommunen har naturligvis en meget sentral rolle i omstillingen. I tillegg til at de i mange tilfeller har blitt berørt, ved at en del har fått nye arbeidsoppgaver og/eller blitt overtallig, har de (nye) lederne en viktig rolle i arbeidet med å identifisere områder som bør omstilles og hvilke løsninger som bør velges. Dialogen og samarbeidet mellom rådmannen og lederne med budsjett og personalansvar er derfor av avgjørende betydning for at endringene skal bli vellykkede.

For det første blir rådmannens reelle kontrollspenn i en flattere struktur mindre. Riktignok får rådmannen flere ledere å forholde seg til i det daglige (siden sektorlederne er fjernet), men siden dialogen går direkte til de som har ansvaret og skal iverksette tiltakene, blir den mer enhetlig. Et eksempel som trekkes frem for å illustrere situasjonen før omstillingen var at lederne på laveste nivå i organisasjonen ofte overførte eventuelle problemer, for eksempel knyttet til personal og merforbruk, til sine overordnede ("skyveproblem"). Etter omstillingen gies det signaler om betydelig hyppigere møter mellom rådmannen og enhetsledere. Enhetslederne følges opp tettere og må i større grad ta ansvar for alt innen egen enhet.

For det andre har enhetslederne, som har ansvar for den operative driften, fått budsjett- og personalansvar. De har dermed fått mer ansvar og myndighet. I tillegg til at det gir bedre styring og kontroll legger flere informanter vekt på at dette virker motiverende. En utfordring er imidlertid at den nye rollen krever kunnskap som de (gamle) enhetslederne nødvendigvis ikke har, samtidig som kommunene verken har ressurser eller kompetanse til å møte bistandsbehovene fullt ut.

4.3.3 De tillitsvalgtes rolle

I alle fem kommunene gir informantene klare tilbakemeldinger om at de tillitsvalgte har hatt en sentral rolle under omstillingene og arbeidet med å få orden på økonomien. Selv om det gis signaler om at de tillitsvalgte i de fleste tilfeller har deltatt konstruktivt, har de sjeldent vært en pådriver i arbeidet.

De tillitsvalgte har derfor som hovedregel hatt passive roller. Selv om de har deltatt på møter, og i mange tilfeller sittet i arbeidsgrupper, kommer innspillene om endringer som regel fra andre enn dem. I enkelte prosesser har derfor de tillitsvalgte blitt oppfattet som en bremskloss. En erfaring som nevnes av flere er også at tillitsvalgte har støttet endringene i teorien, men når de skal implementeres og dermed får betydning for enkeltansatte, "vingler de litt mer".

4.3.4 De ansattes rolle

I alle fem kommunene legges det meget stor vekt på at rådmannen (og politikerne) ikke kan gjennomføre omstillingene uten aktiv involvering av de ansatte. I tillegg til informasjon og dialog rundt omstillingene har de ansatte i flere kommuner også blitt trukket aktivt inn i arbeidet, både i forhold til omstillingen og i arbeidet med å få orden på økonomien.

I Roan kommune ble de aller fleste ansatte trukket aktivt med i arbeidsgrupper underveis i omstillingen. I de større kommunene har ikke alle ansatte blitt trukket like sterkt med, men inntrykket fra informantene er at prosessen i hovedsak har

vært godt forankret blant de ansatte. Selv om det den første tiden kunne være en del støy rundt endringene rapporteres det generelt om betydelig mindre konflikter etter hvert som tiden har gått. Dette gjelder i alle våre fem kommuner.

4.3.5 Politikernes rolle

Omstillingene som kommunene har vært igjennom ville vært umulig å gjennomføre uten en aktiv støtte fra politikerne. I tillegg til at de må ta de formelle beslutningene i kommunestyret, fremholder omtrent samtlige informanter betydningen av at alle politikerne går i samme retning. Hvis ikke kan de bli brukt av ansatte/tillitsvalgte og/eller befolkningen/media på en slik måte at omstillingen stopper opp.

I flere av kommunene har også sentrale politikere (ordfører/varaordfører) vært pådrivere for å omstille kommunen. Selv om omstillingen må drives fra administrasjonens side har vi eksempler i flere av våre kommuner på at politisk nivå var svært aktive, ikke minst under oppstarten. For eksempel når det gjaldt å rekruttere rådmann, innkjøp av konsulentbistand, mv.

De fleste informantene gir tydelige tilbakemeldinger om at ROBEK-oppfølgingen har hatt konsekvenser for den politiske viljen og evnen til å gjøre noe med kommunens økonomiske situasjon. For det første legges det vekt på at det er en ekstern instans (fylkesmannen) som sier at kommunens økonomi er i ubalanse og at noe må gjøres. Et annet moment er at politikerne synes det er "flaut" at kommunen har havnet på ROBEK-listen, og at de dermed vil ut av listen. Et tredje moment er at en ROBEK-oppfølging skaper utfordringer knyttet til å få gjennomført investeringer, noe flere av kommunene har stort behov for.

I flere av kommunene var det imidlertid en erkjennelse blant politikerne om at noe måtte gjøres med den økonomiske situasjonen, også før kommunen havnet på ROBEK-listen. I alle kommunene var det derfor satt i gang endringer med formål å bedre den økonomiske situasjonen på slutten av 90-tallet. For flere ga imidlertid ROBEK-oppfølgingen politikerne ett ekstra puff til å ta de mer substansielle, men ofte upopulære beslutningene, som var nødvendig for å få redusert driftsutgiftene.

På 90-tallet opplevde flere av kommunene betydelig politiske konflikter og samarbeidsproblem, som bidro til å lamme politikernes evne og vilje til å gjøre nødvendige grep. Tilbakemeldingen fra informantene er entydige om at samarbeidet og tillitten mellom politikerne, på tvers av partigrensene, har blitt bedre de siste årene og at dette har vært viktig for omstillingene som er gjennomført.

ROBEK-oppfølgingen har derfor bidratt til at politikerne har erkjent behovet for et bredere samarbeid. Det vises til mer konstruktiv dialog i formannskap og politiske utvalg, og mer lojalitet ovenfor de beslutninger som er fattet – ikke minst når gjelder bruk av media i den politiske debatten. Mange trekker også frem at dialog mellom formannskapet og rådmannen er viktig.

I flere av kommunene ble det imidlertid et politisk skifte ved valget i 2003. Tilbakemeldingene er ikke entydige, men flere gir uttrykk for at det kan ha sammenheng med de omstillinger som kommunen hadde vært igjennom. Selv om enkelte gir uttrykk for at upopulære beslutning hos befolkningen - med bred støtte

i kommunestyret – ble brukt i valgkampen, er hovedinntrykket at politikerne har forsvart endringene som ble gjennomført. Enkelte uttrykker imidlertid en engstelse for at kommunene blir ført i retning av ett rådmanns- og ordførervervelde, der viktige beslutninger i realiteten blir fattet på ”bakrommet” og ikke blant de folkevalgte i kommunestyret.

4.3.6 Fylkesmannens rolle

Alle kommunene har hatt tett og god dialog med fylkesmannen. I tillegg til direkte dialog med rådmann og økonomiansvarlig i kommunen har fylkesmannen i fire av kommunene også deltatt i fora med politikere, for eksempel i formannskap og/eller kommunestyremøter.

Fylkesmannen har blitt brukt som både diskusjonspartner og rådgiver i enkeltsaker. Generelt får de mye ros for både sin samarbeidsvilje og konstruktive bidrag. Enkelte informanter fra administrasjonen trekker i tillegg frem at fylkesmannen var en ”alliert” i arbeidet med å omstille kommunen.

4.4 Nærmere om endringene

Vi har spurt informantene om besparelsene har ført til redusert kvalitet på deler av tjenestetilbudet, om færre får tilbud om tjenester lavere dekningsgrad, eller om tjenestetilbudet er forringet i betydelig grad.

I alle kommunene kunne man vise til tilfeller der kvaliteten var redusert. For eksempel trekker informantene frem mindre penger til vedlikehold, teknisk sektor, hjemmebaserte tjenester, institusjonsbasert omsorg og innen spesialundervisning. Også kulturbudsjettene er i mange tilfeller nesten borte. En del endringer har derfor åpenbart fått merkbare konsekvenser for innbyggerne.

Av sektorer med størst reduksjon i kvalitet, på grunn av nedskjæringene, trekker informantene i alle kommunene frem skolesektoren. Både ved at budsjettet til vedlikehold og spesialundervisningen er redusert, og ved at det har blitt flere elever pr. lærer. Mange av informantene uttrykker en sterk bekymring for situasjonen, og anser at denne sektoren må prioriteres opp de nærmeste årene.

I den grad det eksisterer brukerundersøkelser innen berørte områder gir imidlertid informantene uttrykk for at man finner få holdepunkter på at kvaliteten har blitt redusert. Enkelte anser også at kvaliteten, for eksempel innen institusjonsomsorgen, har blitt bedre under perioden, selv om sektoren som helhet har hatt reelle nedskjæringer.

I alle kommunene er det også eksempler på at færre får tilbud om tjenester, det vil si lavere dekningsgrad. Endringene er i imidlertid i hovedsak knyttet til de ikke-lovpålagte oppgavene. I den grad stillinger er fjernet og/eller institusjoner lagt ned når det gjelder lovpålagte oppgaver, har dette i liten grad gått ut over dekningsgraden. Det skyldes at beboere blant annet har blitt flyttet til andre institusjoner.

Hovedinntrykket fra informantenes tilbakemelding er likevel at hoveddelen av nedskjæringene (kanskje med unntak av skolesektoren) er tatt ut i mer effektiv tjenesteproduksjon. I Frøya la man for eksempel ned en skole og et sykehjem. Det har naturligvis medført at noen elever og pårørende får en lengre reisevei, men

kvaliteten på undervisningen og pleien har ikke nødvendigvis blitt dårligere av den grunn.

I flere av kommunene gis det også uttrykk for at omstillingen ga en nytenkning som bidro til at man hentet ut effektiviseringspotensialet. Blant annet har kommunene fjernet mellomlederne innen en del av enhetene. De har isteden gått inn i ordinær tjenesteproduksjon. Det er også eksempler på ny og mer effektiv organisering innen de enkelte sektorene.

4.5 Systemer for utarbeiding og oppfølging av budsjettet

De fem kommunene er organisert på noe ulike måter, og dermed er det også variasjon i systemer for utarbeiding og oppfølging av budsjettet. I og med at alle kommunene har fått en flatere struktur har det imidlertid de siste årene blitt en tettere og mer direkte dialog mellom rådmannen og budsjettansvarlige (det vil si ledere for resultatene), enn hva som var vanlig på 90-tallet. Det er både hyppigere møter og enhetslederne har fått ett større ansvar for å utarbeide budsjettet for egen enhet.

Generelt er kvaliteten på det som rapporteres internt bedre enn på 90-tallet, både på grunn av klarere ansvarsfordeling, bedre rutiner og nye og mer tilpassede IKT-løsninger. I tillegg legges det vekt på at budsjettansvarlig leder for resultatene følges opp tettere i løpet av budsjettåret. Et avvik fra budsjett må i flere av kommunene rutinemessig begrunnes ovenfor rådmannen.

En annen trend de siste årene er at rådmannen (og politikerne) har blitt mindre opptatt av detaljer i budsjetteringen. Kommunene har i større grad gått over til rammebudsjettering for hver enhet, der hver enhetsleder får fullmakt til å gjøre egne prioriteringer innenfor tildelt ramme. For eksempel prioriteringer knyttet til å bruke vikarer, kjøpe inn utstyr osv.

Tidligere kunne regnskapet for en enhet være splittet på flere interne poster, for eksempel ved at lønn gikk på enhetens ramme, kostnader for vikarer gikk på kommunens samlede vikarbudsjet, mens innkjøp av materiell gikk på kommunens samlede ramme for innkjøp av kontorrekvisita, møbler etc. Ved å gi hver enhet en samlet ramme for alt som berører enheten får rådmann og enhetsleder bedre kontroll over hvor mye som blir brukt i løpet av året.

Et annet element som mange informanter trekker frem er at økonomiplanen blir behandlet uavhengig av budsjettet. Praksis varierer noe mellom kommunene, men i to av kommunene vedtas økonomiplanen i løpet av første halvår hvert år (og i Frøya innføres dette fra neste år). Fordelen med dette er flere. Et aspekt er at man får forankret kommunens økonomiske situasjon bedre hos politikerne, siden de prioriterer budsjettet hvis begge behandles samtidig. Ett annet aspekt er at økonomiplanen legger føringer på budsjettet. Hvis planen vedtas i første halvår vil den legge føringer på hvordan administrasjonen skal utarbeide kommunens budsjett. Ett tredje aspekt som trekkes frem er at det er varierende økonomisk kompetanse hos politikerne. En delt behandling opprettholder fokus på økonomien over større deler av året og gir politikerne bedre mulighet til å sette seg inn i kommunens regnskap og budsjett.

På 90-tallet hadde flere av kommunene ikke tradisjon for å be politikerne komme med innspill på prioriteringer, før rådmannen la frem sitt budsjettforslag i oktober/november hvert år. I noen av kommunene hadde man riktignok prøvd dette, men det hadde ikke fungert etter hensikten siden noen av politikerne ikke ønsket å komme med signaler, før forslaget ble behandlet i kommunestyret. Konsekvensen var at rådmannens budsjettforslag ble justert i betydelig grad, som ofte medførte at den økonomiske situasjonen i kommunene ble forverret. Det var eksempler på at politikerne under budsjettbehandlingen la inn større inntekter enn hva som var realistisk, at de fjernet inntekter (for eksempel eiendomsskatt) uten å vedta annen inndekning og/eller ved at de økte utgiftene uten inndekning.

Det er i dag noe varierende praksis, men i de fleste kommunene har rådmannen lagt opp til at politikerne skal komme med prioritering av budsjettet på et tidligere tidspunkt i prosessen, enn hva som var vanlig tidligere. Som nevnt over kan det blant annet gjøres under behandlingen av økonomiplanen. En annen tilnærming, som også ser ut til å ha blitt mer målrettet de siste årene, er at politikerne i sine vedtak i kommunestyret i løpet av året, er tydeligere på hvilke budsjettmessige konsekvenser ett vedtak eventuelt kan ha.

I et par av kommunene inviteres formannskapet (og politikerne) allerede før sommeren til å komme med signaler om prioriteringer. Dette trekkes frem som positivt av aktørene. Det gjør at administrasjonen legger opp et budsjett som i større grad tar hensyn til hva politikerne legger vekt på. Erfaringene i disse kommunene er at rådmannens endelig budsjettforslag går igjennom kommunestyret uten store endringer.