

Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista - ECON-rapport 2006

ECON fikk høsten 2004 i oppdrag av KS å kartlegge årsakene til at mange kommuner har bedret økonomien så mye at de er tatt av listen over kommuner underlagt betinget kontroll fra departementet (ROBEK) i perioden oktober 2004 og oktober 2005. 20 av disse 47 kommunene er spurt. 5 av de 20 kommunene er dybdeundersøkt i caseundersøkelse). Utgangspunktet for undersøkelsen er spørsmålet om kommunene har kommet seg ut av ROBEK ved hjelp av økte inntekter (både egne og statlige midler), utgiftskutt eller andre forhold – som for eksempel endrede regnskapsprinsipper.

Rådmennene i de 20 kommunene har hatt en aktiv rolle i arbeidet med å få økonomien i balanse. I tillegg blir fylkesmannen berømmet for sitt arbeid med å hjelpe kommunene ut av ROBEK-lista. Informantene viser til en tett og god dialog med fylkesmannen – via møter, nettverk og lignende.

1. Endringer på utgiftssiden

ECON finner at det i hovedsak er kutt i utgiftene som har fått de undersøkte kommunene ut av ROBEK-lista.

Nedbemanning og kutt i tjenestetilbudet

Alle kommunene i undersøkelsen har gjennomført nedbemanninger – i hovedsak gjennom naturlig avgang. I alle kommunene som er undersøkt har ECON funnet flere tjenester der omfang eller kvalitet er blitt redusert. Det er spesielt i ikke-lovpålagte ordninger/tjenester kuttene har kommet. Relativt sett er de største kuttene blitt gjennomført i sentraladministrasjonen, mens målt i kroner har de største kuttene blitt gjennomført i helse- og omsorgssektoren og på skoleområdet. Skolesektoren trekkes frem som den sektoren der reduksjonene har vært størst. Vedlikehold – også på skolebygg – har blitt nedprioritert i de spurte kommunene.

ECON påpeker samtidig at nedskjæringer på utgiftssiden ikke er særegent for ROBEK-kommunene, men har vært gjennomført i kommunesektoren generelt i de siste årene.

Mer effektiv drift

I følge rapportene er inntrykket fra informantene at mange av nedskjæringene har ført til mer effektiv drift – muligens med unntak av skolesektoren. Behovet for innsparinger kan ha ført til nytenkning og dermed mulighet til å hente ut effektiviseringsgevinster.

Informantene/rådmennene støtter seg på at kommunenes brukerundersøkelser viser like gode resultater som før kuttene. Mer effektiv drift er kun skjønnsmessig vurdert i rapporten, og konklusjonene om effektiviseringsgevinster i rapporten er ikke basert på målinger av effektivitet og kvalitet. Mulige effektiviseringsgevinster er derfor ikke tallfestet i rapporten.

Faktorer som har bidratt til omstilling og endring i ROBEK-kommunene

ECON nevner tre faktorer som de mener har vært sentrale for å få til disse utgiftskuttene. Det er 1) organisasjonsmessig og politisk kultur 2) organisasjonsstruktur og 3) styringssystemer.

Organisasjonsmessig og politisk kultur

Omstillingene som er gjennomført for å få kommunene ut av ROBEK har ikke vært mulig å gjennomføre uten aktiv støtte fra politikerne. I følge rådmenn og informanter i de spurte kommunene har ROBEK-oppfølgingen vært sterkt medvirkende til økt politisk vilje og evne til å gjennomføre endringer – som bla kutt og omstruktureringer. Det har ført til en tettere dialog

i formannskap og politiske utvalg, samt økt lojalitet overfor de beslutninger som er fattet. Rådmennene rapporterer også om bedre samarbeidsforhold mellom rådmenn og politikere.

ROBEK-oppfølgingen har ført til økt politisk fokus fordi det er ekstern instans (fylkesmannen) som "sier at kommunens økonomi er i ubalanse og at noe må gjøres", at politikerne synes at det er "flaut" at kommunen har havnet på ROBEK-lista og problemer med å få gjennomført investeringer som ROBEK-kommune.

Organisasjonsstruktur

Hovedparten av kommunene har gjennomført organisasjonsendringer i løpet av de siste 10 årene, og de fleste har gått over til en flatere struktur – i all hovedsak en eller annen form for 2-nivåmodell. Hensikten med organisasjonsendringene har vært å effektivisere driften og redusere administrative kostnader.

I rapporten kommer det ikke entydig frem hvor mange kommuner som endret organisasjonsstruktur på grunn av ROBEK-oppfølgingen. Det vises til at flere av rådmennene mente at ny organisering i kommunen var en direkte konsekvens av ROBEK, men at en del kommunene også hadde innført nye organisasjonsmodeller før de kom på ROBEK-lista. Flat struktur har vært en viktig premisse for at kommunene har kommet seg ut av ROBEK-lista, men informantene er ikke enige om i hvor stor grad organisasjonsendringene har bidratt til det.

Videre pekes det på at det har vært viktig å involvere de ansatte – og da spesielt de tillitsvalgte – for å sikre en god prosess ved omstillingene. De ansatte/tillitsvalgte har deltatt på en konstruktiv måte, men de har ikke vært pådrivere i omstillingsprosessene.

Styringssystemer

Hovedparten av de spurte kommunene har bedret rutinene for utarbeiding og oppfølging av budsjettet. Videre har kvaliteten på økonomi- og resultatrapporteringen blitt forbedret ved klarere ansvarsfordeling, bedre rutiner og nye og bedre tilpassede IKT-løsninger. Rådmennene og politikerne er i mindre grad enn før opptatt av detaljer i budsjetteringer, og ansvaret for viktige beslutninger er delegert nedover i organisasjonen.

Politikerne har kommet tidligere inn i budsjettarbeidet. I mange av kommunene arrangeres det budsjettkonferanser. Dette var også innført i en del av kommunene før de kom på ROBEK-lista.

2. Økte inntekter

Rådmennene i mange av ROBEK-kommunene har ved budsjettbehandlingene foreslått å innføre eller øke eiendomsskatt, men det har i liten grad blitt støttet av politikerne i kommunen. ECON finner kun et par kommuner som har innført/økt eiendomsskatten mens de var på ROBEK-lista. Det påpekes i rapporten at den generelle inntektsveksten i kommunene i 2004 antas å ha bedret økonomien i ROBEK-kommunene også.

3. Andre forhold som endringer i bokføring, bruk av reserver etc.

Noen av kommunene har solgt aksjer og brukt fondsmidler, og noen av kommunene har kommet seg ut av ROBEK-lista på grunn av føringer av pensjonsutgifter, momsrefusjon, refinansiering, og generell rentenedgang, men det er ikke en gjennomgående årsak blant de utvalgte kommunene.