

# Sammendrag

## Bakgrunn og problemstilling

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 omfatter 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. Problemstillingen i prosjektet har vært å undersøke årsakene til at mange kommuner har bedret økonomien så mye at de er tatt av listen over kommuner underlagt betinget kontroll fra departementet (ROBEK).

Ulike hypoteser er undersøkt. 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. Rådmennene i 20 av de 47 kommunene som ble tatt av ROBEK-listen i perioden oktober 2004-oktober 2005 er intervjuet. Derneft er det gjennomført nærmere studier i 5 av disse kommunene (casestudier). Disse 5 kommunene er de som i størst grad synes å ha gjennomført snuoperasjoner, i form av innsparinger, omstillinger eller nye arbeidsmåter i tjenesteproduksjonen eller i måten beslutninger fattes på politisk-administrativt nivå. I disse 5 kommunene har informantene vært ordførere, opposisjonsledere, representanter fra ledelsen i kommunene og ansatte ved berørte fylkesmannsembeter. 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 begrenset til å kunne 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 forhold 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 rutinene 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 på alle tjenesteområder, 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 nedskjæringene. 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.

*Nedskjæringene 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 nedskjæringene (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 dette er ikke en gjennomgående årsak blant de utvalgte kommunene.