



Handelshøgskolen Innlandet

Denis Aggrey

Masteravhandling

Kommunedirektørens kortsiktige og langsiktige økonomiforvaltning

The municipal director's short- and long-term financial
management

Studieprogram: Offentlig ledelse og styring

Emnekode: MPAR4900

2026

Forord

Dette masterprosjektet har vært både lærerikt, spennende og svært relevant for meg som arbeider i offentlig sektor. Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg fått anledning til å fordype meg i problemstillinger som berører utfordringer jeg selv møter i praksis, og som er sentrale for utviklingen av kommunal ledelse og offentlig forvaltning. Prosessen har gitt meg ny innsikt, faglig utvikling og en enda større forståelse for kompleksiteten i temaet som er undersøkt.

Jeg vil rette en stor takk til Mary Ann Stamsø for god veiledning, faglig støtte og den fleksibiliteten du har vist gjennom hele prosessen. Dine råd, konstruktive tilbakemeldinger og oppmuntrende ord underveis har vært til stor hjelp og har bidratt til at jeg til slutt kom i mål med arbeidet. Tusen takk for engasjementet og støtten gjennom hele prosjektperioden.

En stor takk går også til alle kommunedirektørene som, til tross for en travel og krevende arbeidshverdag, tok seg tid til å delta i intervjuene. Jeg setter stor pris på at dere så villig delte av deres erfaringer, refleksjoner og kunnskap. Bidragene deres har vært avgjørende for studiens kvalitet og relevans.

Jeg ønsker også å takke KS for tildelingen av masterstipend. Støtten har gitt både motivasjon og inspirasjon til å gjennomføre prosjektet, og har vært en viktig anerkjennelse av temaets relevans. Jeg håper at studien kan være et lite bidrag til økt kunnskap innen et område som er svært sentralt for ledelse i kommunesektoren og for offentlig forvaltning med sitt viktige samfunnsoppdrag.

Til slutt vil jeg rette en særlig takk til familien min. Takk for all støtte, tålmodighet og forståelse gjennom denne perioden, og for den troen dere alltid har hatt på meg. Dere har vært en uvurderlig støtte hele veien.

Hamar, mai 2026.

Denis Aggrey

Sammendrag

Denne studien undersøker hvordan kommunedirektører utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraft i kommuneøkonomien. Studien bygger på et kvalitativt forskningsdesign, der intervjudata er kombinert med dokumentanalyse fra to grupper kommuner: best styrte kommuner og kommuner oppført i ROBEK-registeret (Register om betinget godkjenning og kontroll).

I lys av Public Value Theory kan økonomisk ledelse forstås som et kontinuerlig arbeid med å balansere organisatorisk kapasitet, legitimitet og langsiktig offentlig verdi. Studien viser at økonomisk ledelse i kommunal sektor er en kompleks og kontekstavhengig praksis, formet av samspillet mellom strukturelle rammebetingelser, politisk samstyring og aktiv ledelsesutøvelse.

Funnene viser at økonomisk ledelse vanskelig kan forstås som et valg mellom kortsiktige og langsiktige hensyn, men heller som en kontinuerlig prosess hvor disse dimensjonene balanseres og integreres. Tre sentrale dimensjoner peker seg ut som grunnleggende i denne praksisen: økonomisk disiplin, prioritering og samstyring. Disse dimensjonene er tett sammenvevd og påvirker hvordan økonomisk ledelse utøves i praksis.

Studien viser videre at betingelsene for økonomisk ledelse varierer betydelig mellom kommunene. I de best styrte kommunene fungerer økonomisk disiplin i større grad som et strategisk virkemiddel for å opprettholde og utvikle handlingsrom over tid. I ROBEK-kommunene er praksisen i større grad preget av økonomisk press og institusjonelle begrensninger, noe som gir ledelsen en mer reaktiv karakter.

Abstract

This study examines how municipal directors (kommunedirektører) exercise financial leadership in balancing short-term demands with the need for long-term sustainable municipal finances. The study is based on a qualitative research design, combining interview data with document analysis from two groups of municipalities, the well-managed municipalities and municipalities listed in the ROBEK register, the Norwegian register for municipalities subject to state approval and financial control.

From a theoretical perspective, the findings may be interpreted in light of Public Value Theory, where financial leadership is viewed as a continuous effort to balance organizational capacity, legitimacy, and long-term public value. The study shows that financial leadership in the municipal sector is a complex and context-dependent practice shaped by the interaction between structural framework conditions, political collaborative governance, and active leadership practices.

The findings further show that financial leadership can hardly be understood as a choice between short-term and long-term considerations, but rather as a continuous process in which these dimensions are balanced and integrated. Three central dimensions emerge as fundamental to this practice: financial discipline, prioritization, and collaborative governance. These dimensions are closely interconnected and shape how financial leadership is exercised in practice.

The study further demonstrates that the conditions for financial leadership vary considerably between municipalities. In well-managed municipalities, financial discipline functions more as a strategic instrument for maintaining and developing financial flexibility over time. In ROBEK municipalities, financial leadership is more strongly characterized by economic pressure and institutional constraints, hence a more reactive character.

Forord.....	2
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn.....	8
1.1.1 Kommunenes økonomiske utvikling.....	8
1.2 Kommunens tjenesteproduksjon.....	10
2 TEORI OG PERSPEKTIVER.....	12
2.1 Klassisk byråkratiteori	14
2.2 New Public Management (NPM)	15
2.3 New Public Governance	16
2.4 Tidligere forskning på kommunedirektører og økonomisk ledelse.....	17
3 Teoretisk rammeverk.....	18
3.1 Public Value Theory	19
3.2 Offentlig verdi og budsjettering.....	21
4 METODE OG DATA.....	23
4.1 Forskningsdesign.....	23
4.2 Kvalitativt forskningsdesign	24
4.3 Kvalitativ innholdsanalyse.....	24
4.4 Utvalg og rekruttering.....	25
4.4.1 Utvelgelse av kommunedirektører i best styrte kommuner	25
4.4.2 Utvelgelse av kommunedirektører i ROBEK	25
4.5 Datainnsamling	27
4.5.1 Semistrukturert intervju	27
4.5.2 Kvalitativ innholdsanalyse	28
4.6 Refleksivitet og forskerrolle	29
4.7 Kvalitet i forskningen.....	31
4.8 Ethiske hensyn	32
5 ANALYSE	32
5.1 Analytisk rammeverk	34
5.2 Gruppe 1: De best styrte kommunene	35
5.2.1 Kommunedirektøren i Kommune A	35
5.2.2 Kommunedirektøren i Kommune B	41
5.2.3 Kommunedirektøren i Kommune C	45
5.2.4 Felles kjennetegn ved kommunedirektører i best styrte kommuner	49
5.3 Gruppe 2: ROBEK – kommunene	50

5.3.1	Kommunedirektøren i kommune D	51
5.3.2	Kommunedirektøren i kommune E	57
5.3.3	Kommunedirektøren i kommune F	62
5.3.4	Felles kjennetegn ved kommunedirektører i ROBEK - kommuner.....	68
5.4	Komparativ analyse mellom gruppe 1 og Gruppe 2	69
6	DRØFTING	71
6.1	Økonomisk disiplin og økonomisk handlingsrom.....	71
6.2	Prioritering som kjerne i økonomisk ledelse	74
6.3	Samstyring og legitimitet i økonomiske beslutninger	76
6.4	Betingelser for økonomisk ledelse: Best styrte kommuner vs ROBEK-kommuner.....	78
6.5	Kommunedirektøren som økonomisk leder.....	80
7	KONKLUSJON	82
8	LITTERATURLISTE	85
9	VEDLEGG	91
9.1	Vedlegg 1: Intervjuguide	91
9.2	Vedlegg 3: Vurdering av behandling av personopplysninger	93
9.3	Vedlegg 4: informasjon og samtykkeskjema	94

1 INNLEDNING

Norske kommuner står i dag overfor et økende press mellom umiddelbare tjenestebehov og krav om langsiktig økonomisk bærekraft (Prop. 1 S (2024–2025)). Denne spenningen utfordrer ikke bare prioriteringer i enkeltbudsjetter, men også grunnlaget for bærekraftig offentlig verdiskaping over tid. Til tross for at økonomistyring i kommunesektoren er godt regulert, gir eksisterende kunnskap i begrenset grad innsikt i hvordan disse avveiningene faktisk håndteres i praksis på administrativt toppnivå. Studien tar derfor utgangspunkt i følgende problemstilling:

«Hvordan utøver kommunedirektører økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi?».

For å belyse dette undersøker studien tre forskningsspørsmål:

- (1) hvordan påvirker kommunens økonomiske rammer og budsjetter evnen til å investere i langsiktige løsninger?
- (2) hvordan vurderer kommunedirektører balansen mellom kortsiktige og langsiktige økonomiske hensyn ved prioritering av tjenestetilbud innen ulike kommunale tjenester?
- (3) hvordan samarbeider kommunedirektører med politiske ledere for å integrere langsiktige økonomiske mål i beslutningsprosesser?

Studien retter dermed særlig oppmerksomhet mot kommunedirektørens rolle i å håndtere en av de mest grunnleggende styringsutfordringene i dagens kommunesektor.

Hva som utgjør offentlige verdier, og hvordan disse skapes, står sentralt i studier av offentlig forvaltning. Moore (2013) og Chohan (2019) peker på at øverste administrative ledelse spiller en sentral rolle i verdiskaping i offentlig sektor, men gir i mindre grad konkrete svar på hvordan slike verdier faktisk realiseres under stramme økonomiske rammer. Kommunen som forvaltningsorgan skal forvalte offentlige verdier og ressurser innenfor rammene som fastsettes gjennom politiske vedtak, og i samsvar med gjeldende lover og regler (Kommuneloven, 2018).

I en norsk kommunal kontekst innebærer dette et særlig ansvar for kommunedirektøren, som leder den administrative virksomheten og samtidig opererer innenfor et demokratisk styringssystem der makt og ansvar er delt mellom politikk og administrasjon (Jacobsen et al., 2021; Kommuneloven, 2018). Kommunedirektøren forvalter, gjennom delegert myndighet, offentlige verdier i skjæringspunktet mellom faglige vurderinger, økonomiske rammer og politiske prioriteringer. Rollen er institusjonelt forankret i kommuneloven, som pålegger kommunedirektøren ansvar for å utrede saker til politisk behandling og for å iverksette

vedtak fattet av folkevalgte organer. Dette gir kommunedirektøren en nøkkelposisjon i omsetningen av politiske mål til praktisk handling (Kommuneloven, 2018).

Som det redegjøres for senere i avhandlingen, står mange kommuner overfor betydelige omstillingsutfordringer som forventes å forsterkes frem mot 2050 (Prop. 94 S (2025–2026), s. 48-62). Økende tjenestebehov kombinert med stramme økonomiske rammer forsterker behovet for kunnskap om hvordan økonomisk ledelse faktisk utøves i praksis, og hvordan kortsiktige og langsiktige hensyn balanseres i konkrete beslutningssituasjoner.

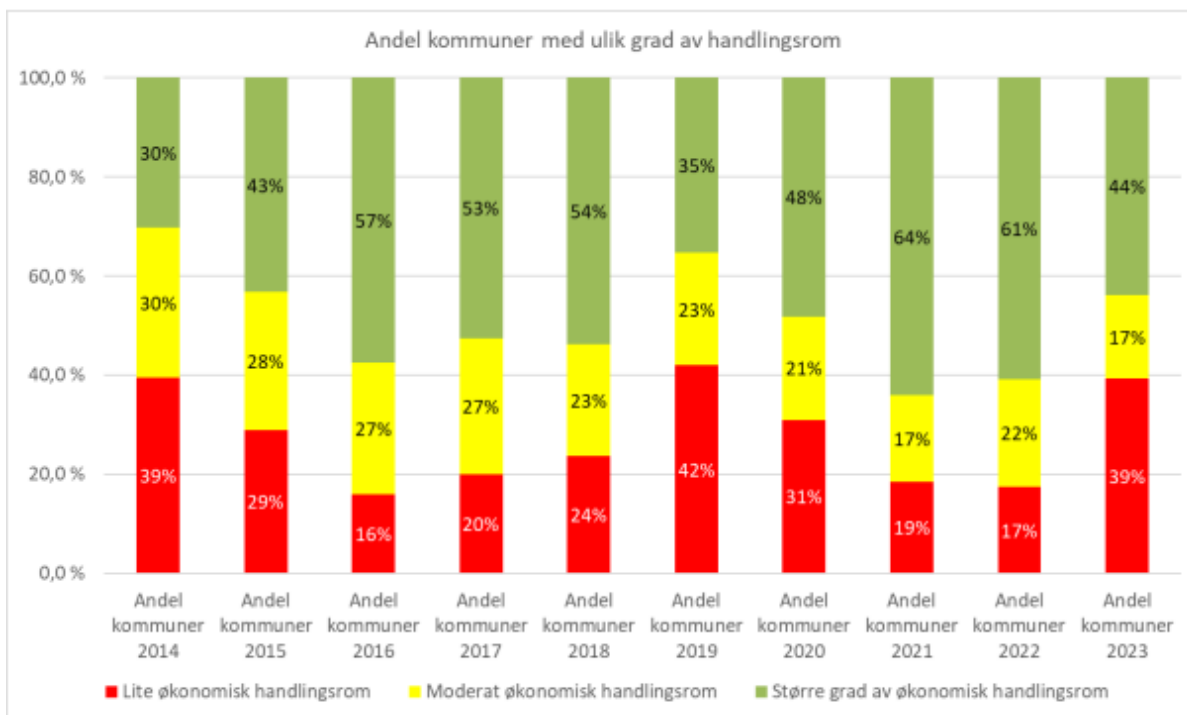
Denne masteroppgaven er delt inn i sju hovedkapitler. I kapittel 1 presenteres problemstillingen og bakgrunnen for studien, herunder utviklingen i kommunenes økonomiske rammebetingelser og betydningen av økonomisk styring i kommunesektoren. Kapittel 2 presenterer sentrale teorier og perspektiver knyttet til kommunal økonomi og styring, tidligere forskning og redegjør samtidig for konteksten for studien, herunder sentrale trekk ved kommuneøkonomi og styringssystemet i kommunesektoren. Kapittel 3 presenterer studiens teoretiske rammeverk, som danner grunnlaget for drøftingen av funnene. Her redegjøres det særlig for Public Value Theory (Moore, 1995) og Chohans perspektiv på budsjettering (Chohan, 2019). I kapittel 4 presenteres studiens metodiske tilnærming, herunder forskningsdesign, datainnsamling og analytisk fremgangsmåte. Kapittel 5 inneholder analysen av datamaterialet, der funnene først analyseres innenfor hver kommune og deretter sammenstilles gjennom tverrgående analyser mellom kommunene. Kapittel 6 drøfter funnene i lys av studiens teoretiske rammeverk. I kapittel 7 oppsummeres studiens hovedfunn, og det diskuteres i hvilken grad problemstillingen er besvart. Avslutningsvis drøftes studiens implikasjoner, begrensninger og forslag til videre forskning.

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Kommunenes økonomiske utvikling

«Høy gjeld og svake driftsresultater utfordrer kommunenes handlingsrom». Dette var en overskrift på KS sine nettsider noen dager før kunngjøringen av statsbudsjettet for 2025. I artikkelen hevder KS at den høye veksten i lånegjelden over tid har ført til at mange kommuner nå har et så høyt gjeldsnivå at det gir grunn til bekymring (KS, 2024a). Det samlede gjeldsnivået i kommunesektoren utgjorde ved utgangen av 2024 om lag 600 milliarder kroner, noe som tilsvarer en økning på litt over 2 milliarder sammenlignet med august 2019 (Statistisk sentralbyrå, 2025b). Netto driftsresultater som angir hvor mye av driftsinntektene som kan brukes til finansiering av investeringer og fondsavsetninger, var for kommunene samlet på om lag 1,3 prosent av driftsinntektene i 2023, og 0,1 prosent av driftsinntektene i 2024 (Prop. 142 S (2024–

2025), s. 59; NOU 2025:10, 2025 s. 25-26). Den anbefalte nivået for netto driftsresultat er 1,75 prosentpoeng som utgjør lånegjeld på ca. 70 prosent av driftsinntektene. Med høye renter, prisvekst og et høyt gjeldsnivå blir kommunens handlingsrom innskrenket, noe som fører til økte forskjeller mellom kommunene og noe som kan svekke deres evne til å levere viktige velferdstjenester (NOU 2025:10, 2025).



Figur 1 – Andel kommuner med ulik grad av økonomisk handlingsrom i perioden 2014 -2023, etter sammenstilling av KS (2024b).

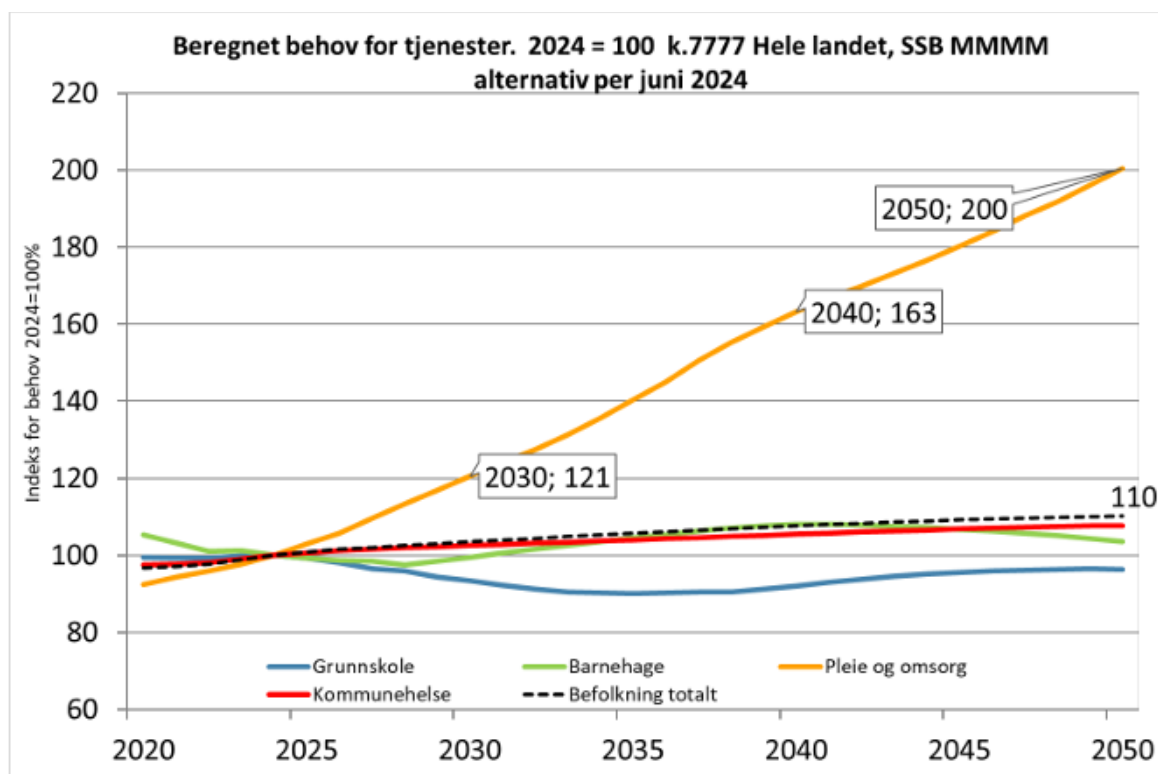
Figur 1 ovenfor viser at 44 % av kommunene anses å ha større grad av økonomisk handlingsrom i 2023, mens 39 % har lite handlingsrom samme år. Dette er en økning på 22 % sammenlignet med året før. Går man tilbake til 2014 er det like mange kommuner som hadde lite økonomisk handlingsrom¹ som i 2023, samtidig som flere kommuner hadde større handlingsrom i 2023 enn i 2014 (KS, 2024b). Det er også betimelig å poengtere at andel kommuner som hadde større handlingsrom i årene 2020-2022 er sunket en god del. Forklaringen her ligger i at skatteinntekter har vært betydelig høyere enn anslått i statsbudsjettet. En stor del av disse merskatteinntektene har først blitt kjent så sent på året at de ofte har vært udisponerte ved årets utgang. Merskatteinntektene har dermed bidratt til å trekke opp kommunens netto driftsresultat særlig i årene 2021 og 2022 (KS, 2024b). Per januar 2026 er det 27 kommuner som er registrert i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2026).

¹ Indikator for økonomisk handlingsrom 2023 per kommune: [Økonomisk handlefrihet 2023 KOSTRA 15062024- indikator per kommune.xlsx \(ks.no\)](#)

1.2 Kommunens tjenesteproduksjon

Kommunenes netto driftsutgifter går til de tjenesteområdene som er mest styrt av lovpålagte oppgaver. I følge Agenda Kaupang kan kommunenes oppgaver deles i 15 tjenesteområder. Av disse er 11 av dem områder som i stor grad er styrt av lovbestemte oppgaver og inkludere: barnehage, boliger, brann, grunnskole, helse, landbruk, plan/byggesak, pleier og omsorg, sosial og administrasjon. Pleie og omsorg er desidert det klart største tjenesteområdet og utgjorde om lag 32,2 % av netto driftsutgifter i 2024. Grunnskolen og barnehage er det nest største sektorene og benyttet henholdvis om lag 21,8 % og 13,5 % av netto driftsutgifter samme år. Disse tre sektorene utgjør dermed om lag 73.3 % av de totale utgiftene i kommunen (Statistisk sentralbyrå, 2025b, Agenda Kaupang, 2025).

Endringer knyttet til demografi på disse områdene kan utfordre nivået på tjenestene og ikke minst kommunens økonomi på sikt (Prop. 142 S (2024–2025), s. 86). I 2030 vil det ifølge prognosene til Statistisk sentralbyrå (SSB) for første gang være flere eldre enn barn i Norge. Antall eldre vil mer enn dobles innen 2050 med nesten 10 % fra dagens 4,6 %, mens antall barn og unge vil synke (Statistisk sentralbyrå, 2024). I indeksen i figuren 2 nedenfor vises den store endringen i tjenestebehov for hver av de største sektorene i kommunene fram til i dag og videre fram til 2050 dersom tjenesteproduksjon holdes på samme nivået som i dag med 2024 som 0-punkt (=100) (Statistisk sentralbyrå, 2025a; (Agenda Kaupang, 2025).



Figur 2: Beregnet behov for tjenester mellom de største sektorene i kommunen 2020–2050 basert på dagens praksis. Kilde: SSB, framskriving MMMM juni 2024 og ressursbruk pr. årsklasse etter statens inntektssystem.

Figuren ovenfor viser at det forventes en dobling av tjenestebehovet fram til 2050 innenfor pleie- og omsorgstjenestene dersom kommunen fortsetter på samme nivået som i dag. Ressurser fra de andre sektorene som for eksempel grunnskolen må omfordeles på en annen måte dersom kommunene skal sikre et bærekraftig helsetilbud innen pleie og omsorg (Agenda Kaupang, 2025).

En gjennomgang av enkelte kommuner i Innlandet viser at flere kommuner hadde et negativt netto driftsresultat i 2024. Kongsvinger kommune styrte mot et underskudd på om lag 47 millioner kroner etter rapporteringen for 2. tertial. Kommunalområdet helse og mestrings stod for det største merforbruket, med rundt 25 millioner kroner over saldert budsjett (Kongsvinger kommune, 2024). I årsregnskapet for 2024 godkjente kommunestyret i Kongsvinger et negativt netto driftsresultat på 66,9 millioner kroner (Kongsvinger kommune, 2025). Eidskog kommune hadde per 14.08.2024 utestående forpliktelser på om lag 20 millioner kroner og vedtok å øke kassekreditten fra 60 til 80 millioner kroner for å kunne oppfylle løpende forpliktelser. Behovet for økt kassekreditt ble begrunnet med at driften av kommunens tjenester skjer med for høye kostnader i forhold til kommunens inntekter, samt at omstilling av driften var krevende med hensyn til tid og ressurser (Eidskog kommune, 2024). Tilsvarende utfordringer gjaldt Elverum kommune, som ifølge rapportering for andre tertial 2024, vedtok å øke rammen for likviditetslånet fra 50 til 100 millioner kroner. På rapporteringstidspunktet lå kommunen an til et merforbruk på om lag 92 millioner kroner. Kommunen måtte dermed benytte hele disposisjonsfondet, samt øke driftskreditten, og endte opp med et negativt netto driftsresultat på om lag 95 millioner kroner (Elverum kommune, 2024, 2025).

Kommunene er etter kommuneloven (§ 14-1) pålagt å forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. I noen tilfeller klarer enkelte kommuner ikke å oppfylle kravene i bestemmelsen. Dette kan medføre en risiko for at kommunen havner på ROBEK-listen, som er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder (Kommuneloven, 2018; Kommunal- og distriktsdepartementet, 2026).

Spørsmålet blir derfor hvordan dette bildet påvirker kommunenes arbeid på lang sikt, særlig når det gjelder å opprettholde en sunn og bærekraftig kommuneøkonomi, slik det kreves i kommuneloven (2018, kap. 14). Det økonomiske bildet og de demografiske utfordringene skissert ovenfor, setter søkelys på en alvorlig situasjon for mange kommuner, både store og små. Disse utfordringene er ikke av nyere dato, og det arbeides kontinuerlig med omstillingstiltak for å opprettholde økonomisk bærekraft og sikre

tjenesteleveranser på et forsvarlig nivå (Sørensen et al., 2007). Sentralt i dette arbeidet står kommunens administrasjon, ledet av kommunedirektøren, i samspill med de folkevalgte, som sammen må fastsette retning og langsiktige prioriteringer for å sikre et forsvarlig velferdstilbud til innbyggerne (Kommuneloven, 2018).

Disse utfordringene aktualiserer behovet for økt forståelse av hvordan økonomisk ledelse utøves i praksis, og hvordan kortsiktige og langsiktige hensyn balanseres i kommunal styring. For å belyse dette nærmere, vil neste kapittel presentere relevante teoretiske perspektiver på økonomisk ledelse og offentlig styring.

2 TEORI OG PERSPEKTIVER

Å finne gode teoretiske perspektiver for å forstå kommuneøkonomi kan være utfordrende, særlig når det gjelder arbeidet med økonomisk balanse. En måte å nærme seg dette på er å se nærmere på hva begrepet kommuneøkonomi betyr. «Kommune» viser til fellesskapet, mens «økonomi» handler om å forvalte ressurser (Nilsen, 2026; Opstad, 2016). Ifølge Samuelson (1976), sitert i Opstad (2016), dreier økonomi seg om hvordan samfunnet bruker og fordeler knappe ressurser for å skape størst mulig nytte. Med dette som utgangspunkt kan kommuneøkonomi forstås som hvordan kommuner bruker sine begrensede ressurser på en best mulig måte for innbyggerne.

Kommuneøkonomi er viktig fordi den legger føringer for hvordan offentlige tjenester utformes og tilbys, fra barnehage og skole til helse- og omsorgstjenester. Den økonomiske situasjonen påvirker både kvaliteten og tilgjengeligheten på disse tjenestene, og har dermed stor betydning for innbyggernes velferd og tillit til det offentlige (Rudaa, 2021).

Offentlig økonomi deles gjerne inn i statlig og kommunal økonomi. Samlet sett handler dette om hvordan offentlige ressurser samles inn og fordeles for å møte befolkningens behov. I motsetning til privat sektor, hvor lønnsomhet og avkastning på investert kapital står i sentrum, er offentlig økonomi primært opptatt av tjenesteproduksjon med mål om å skape verdi for samfunnet herunder velferd, sosial likhet og rettferdighet (Opstad, 2016). Dette innebærer at kommunen må balansere effektiv ressursbruk med innbyggernes behov, samtidig som den må forholde seg til statlige føringer, juridiske rammer og politiske beslutninger. Økonomiske prioriteringer i kommunen påvirkes ikke bare av økonomiske prinsipper, men også av politiske valg og samfunnsmessige hensyn. I praksis innebærer dette at kommunen må håndtere ulike hensyn som fordeling av midler til helse, utdanning og infrastruktur samtidig som den skal sikre en bærekraftig økonomi over tid (Busch et al., 2009).

Finansieringen av kommunesektorens tjenesteproduksjon skjer hovedsakelig gjennom skatteinntekter, brukerbetalinger og statlige overføringer. Skatt på inntekt og formue er en viktig inntektskilde for kommunene, men i praksis er det de statlige overføringene via statsbudsjettet som utgjør den største delen av finansieringsgrunnlaget. Overføringene skjer gjennom det statlige inntektssystemet, som ble innført i 1986 og revidert med virkning fra 2025 (Prop. 102 S (2023–2024)). Inntektssystemets overordnede formål er å utjevne forskjeller i både skattegrunnlag og utgiftsbehov mellom kommuner og fylkeskommuner. Gjennom systemet fordeles rammetilskudd, samtidig som skatteinntekter omfordelles mellom kommuner og fylkeskommuner. Denne ordningen innebærer at kommunenes økonomiske handlingsrom i betydelig grad påvirkes av statlige prioriteringer og budsjetttrammer (Busch et al., 2009; Rudaa, 2021; Opstad, 2016).

I forarbeiderne til kommuneloven av 2020 omtales kommunene og fylkeskommunene som et viktig politisk nivå i det norske forvaltningssystemet. De styres av folkevalgte organer og er juridisk sett egne rettssubjekter, det vil si at de har rettigheter og plikter uavhengig av staten (Prop. 46 L (2017–2018)). Kommunal økonomi dreier seg derfor også om lokalpolitisk styring og prioritering av ressurser i tråd med innbyggernes behov og politiske føringer. Økonomiforvaltning er således et av de viktigste endringene som kom ved ikrafttreddelse av den nye kommuneloven i 2020. Kommunenes ansvar for å ivareta egen økonomi og handlingsrom på lang sikt, tydeliggjøres i loven (Regjeringen, 2020).

Selv om kommunene har et visst selvstyre, må dette utøves innenfor rammene som nasjonal lovgivning fastsetter. Det kommunale selvstyret er forankret i kommuneloven § 2-1, og enhver innskrenkning i dette selvstyret må ha eksplisitt hjemmel i lov (Kommuneloven, 2018). Samtidig bygger det norske systemet på generalistkommuneprinsippet. Ifølge NOU 2023:9 innebærer generalistkommuneprinsippet at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for lovpålagte oppgaver, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Denne balansen mellom lokalt selvstyre, generalistkommuneprinsippet og nasjonale føringer er en grunnleggende del av det norske forvaltningssystemet, og den reiser viktige spørsmål om demokrati, rettferdighet og effektiv ressursbruk (Prop. 46 L (2017–2018); NOU 2023:9; Holth & Winge et al., 2024).

Betraktningene ovenfor viser at det kan være utfordrende å anvende tradisjonelle økonomiske teorier direkte på kommunal forvaltning, da mange av disse er utviklet med tanke på markedsøkonomi og profittmaksimering (Benington & Moore, 2010). I stedet kan teorier innen offentlig økonomi, institusjonell teori og governance belyse hvordan kommunen kan arbeide for å oppnå økonomisk balanse uten at det går på bekostning av kvaliteten på tjenestene den leverer (Rudaa, 2021). Det finnes noen teoretiske perspektiver

som gir innsikt i hvordan ledere i offentlig sektor tar beslutninger særlig når det gjelder konflikter mellom kortsiktig økonomisk press og langsiktige prioriteringer. Slike teorier kan bidra til forståelse av hvilke mekanismer og insentiver som styrer beslutningsprosesser i offentlig forvaltning, og hvordan ulike faktorer påvirker valg av strategier for økonomisk balanse.

I denne avhandlingen er teori om *Public Value*, oversatt til offentlig verdi, valgt som det overordnede teoretiske rammeverket. Valget av dette rammeverket må imidlertid ses i lys av tidligere styringsparadigmer i offentlig sektor. Før teorien om offentlig verdi redegjøres for, vil det derfor innledningsvis gis en kort fremstilling av klassisk byråkratiteori og New Public Management (NPM), som sentrale perspektiver som har lagt viktige premisser for utviklingen av nyere styrings- og ledelsestenkning i offentlig sektor.

2.1 Klassisk byråkratiteori

Teorien om tradisjonell offentlig administrasjon bygger på klassisk byråkratiteori, med røtter tilbake til Max Weber (1864–1920). Teoriens grunnleggende antakelse er at staten skal sikre kollektive goder og likebehandling gjennom en rasjonell og regelbasert organisering av forvaltningen. Weber beskrev byråkratiet som den mest effektive og forutsigbare organisasjonsformen for moderne stater, kjennetegnet av klare ansvarsforhold, faste prosedyrer og en tydelig arbeidsdeling (Baldersheim & Rose, 2014). Normativt legger teorien vekt på rettferdighet, regelstyring og upartisk forvaltning gjennom et hierarkisk system, der politikerne definerer overordnede mål og retning, mens administrative ansatte iverksetter beslutninger basert på faglige og saklige kriterier. Et sentralt ideal er et klart skille mellom politikk og administrasjon, der forvaltningen skal opptre nøytralt og lojalt overfor politiske vedtak, uten påvirkning fra særinteresser eller vilkårlige hensyn (Torfing & Triantafillou, 2017).

Denne styringsmodellen har hatt stor betydning for utviklingen av offentlig sektor, men har også blitt kritisert for å være rigid og lite tilpasningsdyktig i møte med økende kompleksitet og krav til effektivitet. Nyere litteratur peker særlig på at den sterke vektleggingen av hierarki og regelstyring kan begrense fleksibilitet, innovasjon og resultatoppnåelse i offentlig sektor (Christensen et al., 2015; Baldersheim & Rose, 2014). Denne kritikken bidro til et skifte i synet på offentlig styring fra 1980-tallet og utover. I denne sammenhengen vokste New Public Management frem som et reformparadigme som søkte å modernisere offentlig sektor gjennom økt desentralisering, sterkere resultatfokus og mer effektiv ressursbruk (Hood, 1991).

2.2 New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) er en markedsorientert reformbølge som har preget offentlig sektor siden 1980-tallet. Perspektivet legger vekt på effektivitet, kostnadsreduksjon og resultatorientering, ofte på bekostning av mer tradisjonelle vurderingskriterier for offentlige organisasjoner, som politisk demokrati, offentlig etikk og rettssikkerhet (Hood, 1991; Christensen et al., 2015).

NPM har blitt kritisert for å utfordre sentrale verdier i offentlig forvaltning. Vektleggingen av målbare resultater og økonomisk effektivitet kan bidra til at mer kvalitative hensyn, som rettssikkerhet, likebehandling og demokratisk ansvarlighet, får mindre oppmerksomhet. I litteraturen er det derfor bred enighet om at NPM som teoretisk perspektiv har begrensninger når det gjelder økonomistyring og forvaltning i offentlig sektor (Hood & Dixon, 2015; O'Flynn, 2007).

Videre kan den sterke orienteringen mot kortsiktig kostnadseffektivitet stå i spenning til behovet for langsiktig planlegging og bærekraftig utvikling av kommunale tjenester. Offentlig økonomistyring handler ikke primært om lønnsomhet, men om å sikre stabile og forsvarlige tjenester til befolkningen over tid. Dette innebærer at hensyn til kvalitet, tilgjengelighet og langsiktig ressursforvaltning må veie tungt, noe som utfordrer et ensidig fokus på effektivitet (Øgård, 2014; Christensen et al., 2015).

Tabell 1 nedenfor sammenligner tre sentrale styringsparadigmer: tradisjonell offentlig administrasjon, New Public Management og nettverksbasert samfunnsstyring (networked community governance) som fremhever betydningen av læring på tvers av sektorer, innovasjon, helhetlig problemløsning, partnerskap og interorganisatoriske relasjoner (Baldersheim & Rose, 2014).

Tabellen 1 nedenfor gir en oversikt over hvordan disse paradigmene skiller seg fra hverandre når det gjelder problemforståelse, strategier, aktører og teoretisk grunnlag.

	Traditional public administration	New public management	Networked community governance
Context	Stable	Competitive	Continuously changing
Population	Homogeneous	Atomised	Diverse
Needs/problems	Straightforward; defined by professionals	Wants, expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
Strategy	State- and producer-centred	Market- and customer-centred	Shaped by civil society

Governance through	Hierarchies	Markets	Networks and partnerships
Regulation by	Voice	Exit	Loyalty
Actors	Public servants	Purchasers and providers, clients and contractors	Civic leaders
Theory	Public goods	Public choice	Public value

Tabell 1. Styringsparadigmer (Benington & Moore, 2010).

Tabellen tydeliggjør hvordan de tre styringsparadigmene bygger på ulike logikker og virkemidler. Tradisjonell offentlig administrasjon er forankret i hierarkisk styring, med vekt på regelverk, stabilitet og likebehandling. New Public Management introduserer markedsmekanismer og konkurranse som sentrale virkemidler for å fremme effektivitet og brukerorientering (Baldersheim et al., 2021). I kontrast legger nettverksbasert samfunnsstyring vekt på samarbeid, gjensidig avhengighet og samskaping mellom offentlige, private og sivile aktører (Baldersheim & Rose, 2014; Baldersheim et al., 2021). Denne differensieringen reflekterer en bredere utvikling i forståelsen av offentlig styring, der komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer i økende grad krever koordinering på tvers av sektorer og styringsnivåer. På denne bakgrunn har det vokst frem perspektiver som fremhever betydningen av relasjoner, tillit og samhandling (Benington & Moore, 2010; Hood & Dixon, 2015). Et sentralt perspektiv i denne sammenhengen er New Public Governance, som utdypes i det følgende.

2.3 New Public Governance

New Public Governance (NPG) har som mål å håndtere komplekse samfunnsutfordringer ved å utvide forståelsen av styring utover tradisjonelle hierarkiske og markedsbaserte tilnærminger. Begrepet *governance* fikk økt utbredelse fra midten av 1990-tallet og ble en sentral del av den internasjonale styringslitteraturen (Røiseland & Vabo, 2016). I kjølvannet av New Public Management vokste governance frem som et begrep for å fange økt kompleksitet og gjensidig avhengighet i offentlig sektor (From & Sitter, 2002). Governance forstås her som styring som går utover formelle organisasjoner, lover og regler, og som vektlegger samhandling mellom offentlige, private og sivile aktører (Baldersheim & Rose, 2014). Innenfor NPG utvikles løsninger på komplekse problemer gjennom mobilisering og samordning av relevante aktører, der deres kunnskap, ressurser og kapasitet kombineres for å skape mer helhetlige og innovative løsninger. Samordning innebærer i denne sammenhengen en målrettet koordinering av oppgaver og innsats på tvers av organisatoriske og sektorielle grenser for å nå felles mål (Torfing & Triantafyllou, 2017).

NPG representerer dermed et skifte mot en mer relasjonell og samarbeidsorientert forståelse av offentlig styring. Samtidig reiser denne tilnærmingen spørsmål om hvordan offentlig verdi kan skapes, legitimeres og realiseres i samspill mellom ulike aktører (From & Sitter, 2002). Dette danner et viktig utgangspunkt for valg av teoretisk rammeverk i denne avhandlingen. I det følgende presenteres derfor teorien om Public Value, som legger til grunn et bredere perspektiv på verdiskaping i offentlig sektor.

2.4 Tidligere forskning på kommunedirektører og økonomisk ledelse

Det er gjort en del forskning på kommunedirektører (tidligere rådmenn), kommunal organisering og forholdet mellom politikk og administrasjon. Samtidig er det begrenset forskning som direkte undersøker hvordan kommunedirektører utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi.

Studier av kommunal organisering viser blant annet at norske kommuner over tid har utviklet økt administrativ kapasitet og i større grad delegert myndighet til administrasjonen, samtidig som de overordnede styringsstrukturene fremstår som relativt stabile (Danielsen et al., 2024). Studier fra 2016, 2020 og 2024 viser videre at kommunedirektøren spiller en sentral rolle i budsjettprosessen, og at arbeidet med budsjettet i økende grad har blitt en sentralisert administrativ prosess der kommunedirektøren legger fram et samordnet forslag for behandling i de politiske utvalgene (Jones et al., 2021; Monkerud et al., 2016; Danielsen et al., 2024). Dette gir kommunedirektørene et betydelig ansvar både for utredning i tråd med føringene i kommuneloven (2018) og for operasjonaliseringen av politiske vedtak, men sier i mindre grad noe om hvordan økonomisk ledelse faktisk utøves i praksis.

Forskning på kommunalt lederskap har i større grad vært opptatt av samspillet mellom politisk og administrativ ledelse. Studier gjennomført av Baldersheim et al. (2021a) viser at kommunal ledelse kan forstås som et todelt, men gjensidig avhengig lederskap, der tydelige roller kombineres med behovet for tett samarbeid mellom administrasjonen og det politiske nivået. Samtidig viser denne litteraturen at den nye kommuneloven har bidratt til å tydeliggjøre kommunedirektørens ansvar og rolle, noe som forsterker betydningen av samspill og rolleforståelse. Videre peker litteraturen på at rolleforståelsen mellom kommunedirektøren og politikerne i stor grad handler om komplementaritet, der dialog står sentralt (Baldersheim et al., 2021b).

Hye og Øgård (2025) har forsket på turnover blant kommunedirektører og peker på at rollen som kommunedirektør har blitt mer krevende, blant annet som følge av økt politisk kompleksitet og høyere forventninger til styring og samhandling. Faktorer som samarbeid med politisk ledelse, politisk kultur og rolleforståelse fremheves som sentrale både for stabilitet i rollen og for evnen til å utøve ledelse (Hye & Øgård,

2025). Disse studiene bidrar til å belyse rammebetingelsene for ledelse og bekrefter tidligere funn fra Balderheim et al. (2021b), men gir begrenset innsikt i hvordan økonomiske prioriteringer og avveininger faktisk håndteres i praksis.

Internasjonal forskning har i økende grad rettet oppmerksomhet mot hvordan offentlige organisasjoner håndterer økonomisk press over tid (Cepiku et al., 2016; Barbera et al., 2017). Studier av offentlig økonomistyring under stramme rammebetingelser viser at dette kan forstås som en form for finansiell motstandskraft «*financial resilience*», der organisasjoner både må håndtere kortsiktige budsjettutfordringer og samtidig utvikle kapasitet for langsiktig bærekraft (Barbera et al., 2017). Denne litteraturen viser at økonomisk ledelse får ulike karakterer avhengig av økonomiske rammebetingelser, men gir i begrenset grad innsikt i hvordan slike avveininger konkret håndteres av kommunedirektører i praksis.

Videre peker forskning på utviklingen fra New Public Management til mer helhetlige styringsperspektiver, der offentlig verdiskaping og legitimitet står sentralt (O'Flynn, 2007). I dette perspektivet blir økonomisk ledelse ikke kun et spørsmål om effektiv ressursbruk, men også om hvordan prioriteringer oppfattes som legitime og bidrar til å skape verdi for samfunnet.

Brix et al. (2024) viser i sin forskning på samskaping i kommunal sektor at offentlige organisasjoner i økende grad opererer innenfor hybride styringslogikker, der elementer fra tradisjonell byråkratisk styring, New Public Management og mer samarbeidsorienterte tilnærminger eksisterer side om side. Dette innebærer at kommunedirektører må håndtere flere, og til dels motstridende, hensyn, noe som er særlig relevant i arbeidet med økonomiske prioriteringer.

Forskningen som foreligger i dag indikerer at kommunedirektørens rolle er kompleks og relasjonell, og utøves innenfor tydelige institusjonelle rammer. Likevel fremstår det som et kunnskapsgap knyttet til hvordan økonomisk ledelse konkret utøves i praksis, særlig i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi. Denne studien søker å bidra til å fylle dette gapet. I det følgende presenteres derfor studiens teoretiske rammeverk, som danner grunnlaget for analysen og drøftingen av funnene.

3 Teoretisk rammeverk

I kapittel 2 er sentrale teorier og perspektiver på offentlig styring presentert, med vekt på utviklingen fra tradisjonell offentlig administrasjon til nyere styringsformer. Disse perspektivene danner et viktig bakteppe for studien, men gir hver for seg begrenset grunnlag for å analysere hvordan offentlig verdi skapes i praksis. På bakgrunn av dette avgrenses den videre teoretiske redegjørelsen til Public Value Theory, som utgjør det analytiske rammeverket for studien og danner grunnlaget for den videre analysen.

3.1 Public Value Theory

Public Value er en reformtilnærming som markerer en dreining bort fra NPM, med sterke bånd til teorien om New Public Governance, som blant annet fokuserer på interorganisatorisk samarbeid, med forankring i organisasjons- og nettverksteori (Øgård, 2014). *Public Value* er en teori om offentlig verdi, utviklet av Mark Moore (Moore, 1995). Teoriens hovedessens er et økt fokus på lokalsamfunnsaktører (sivilsamfunnet) med mål om å øke offentlig problemløsningskapasitet. I dette perspektivet poengteres det at offentlig sektor ikke bare bør handle ut fra økonomisk effektivitet, men også fra et bredere samfunnsansvar, som skaper offentlig verdi for innbyggerne. Offentlig verdi inkluderer her langsiktige mål som bærekraft og sosial velferd, som kan veie tyngre enn kortsiktig økonomisk gevinst (Benington & Moore, 2010).

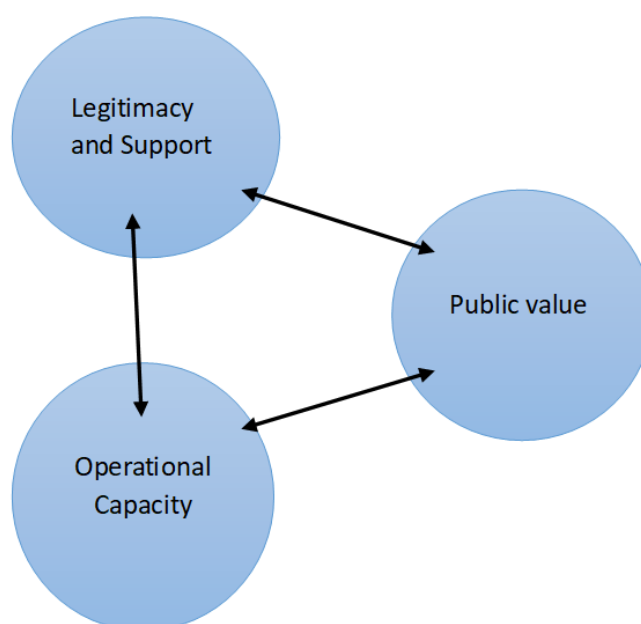
Ledelsesaspektet står sentralt i teorien om *Public Value*. Kjernen i dette perspektivet er å fremme et refleksivt lederskap med mål om å skape og forvalte nye verdier i form av ressurser, som kanaliseres gjennom demokratisk styrte organisasjoner, som for eksempel kommuner (Øgård, 2014, s. 103–104; Benington & Moore, 2010). Offentlig verdi skiller seg fra mer tradisjonelle styringsformer ved at den baserer seg på borgernes normative krav om rett til tjenester levert av det offentlige. Disse tjenestene er legitimert og finansiert gjennom demokratiske prosesser. Dette perspektivet vektlegger derfor betydningen av de politiske og administrative prosessene som fastsetter hvilke mål offentlige ledere og forvaltere skal arbeide mot, og understreker samtidig at ressursene som tas i bruk, er felleseide. Fellesskapet forstås her ikke bare som en sum av individuelle interesser, men som den legitime autoriteten som definerer hva som utgjør offentlig verdi (Horner & Hutton, 2011).

På denne bakgrunn fremhever teorien noen viktige skiller for politikere og offentlige ledere. Det første skillet gjelder individet som enten en borger som betaler skatt, eller som en bruker av tjenester. Det andre skillet dreier seg om at individet har forpliktelser overfor samfunnet ved for eksempel å delta i jurytjeneste eller som en folkevalgt. Teorien viser derfor til at enkeltpersoner vil handle ulik avhengig av hvordan de selv forstår hva det innebærer å være en borger (Benington & Moore, 2010).

Det finnes to generasjoner av verktøy innen arbeidet med offentlig verdistyring utviklet av Moore (1995). Den første generasjonen tar for seg tre aspekter (1) betydningen av verdiforslaget for offentlig verdi som omhandler hvilke sosiale resultater som er ønskelige, og spesifikke bidrag offentlig forvaltning eller nettverkene rundt håper å yte. (2) Det autoriserende miljø (politikere) er sammensatt av personer med ulike interesse som igjen gir legitimitet og støtte til offentlig forvaltning. (3) Operasjonell kapasitet referer til de prosessene som kreves for samarbeid mellom det politiske og det administrative nivået for faktisk å levere

den ønskede offentlige verdien. Den andre generasjonen tar for seg utfordringene og beskriver verdikjeden fra organisatoriske innspill og aktiviteter til resultater for brukere og sosiale utfall for allmennheten (Moore, 2013).

For å innlemme offentlig verdi i strategisk forvaltning i offentlig sektor har Moore (2013) utviklet et nytt analytisk rammeverk for administrasjon og ledelsen, med betegnelse «the strategic triangle model» oversatt til den strategiske trekantmodellen. Se figur 3 under.



Figur 3. Den strategiske trekantmodellen: Moore (2013, s. 105).

Den strategiske trekantmodellen bygger på en antakelse om hva som utgjør offentlige verdier, og hvordan disse skapes. Ifølge modellen omfatter offentlig verdi tre dimensjoner: verdi, legitimitet og støtte, samt operasjonell kapasitet. Modellens grunnleggende logikk kan oppsummeres i tre hovedpunkter: For det første forutsettes samarbeid mellom flere interessenter for å fastsette offentlige verdier i fellesskap gjennom aktiv deltakelse. For det andre handler det om å sikre legitimitet for definerte mål knyttet til offentlig verdi, blant annet gjennom politiske prosesser som bidrar til å etablere et lovmessig rammeverk for samskaping av slike verdier (co-creation). Til slutt gjelder det å tilpasse interne driftsprosesser til eksterne miljøer og faktorer for å optimalisere ressursforvaltningen og styrke den operative kapasiteten i forvaltningsenheter som leverer offentlige tjenester, slik at offentlig verdi kan oppnås på en effektiv måte (Moore, 2013).

I tillegg til disse verktøyene har tilhengere av teorien utviklet andre verktøy for å utvide perspektivet om offentlig verdi (De Jong et al., 2017). Disse nevnes her uten å gå i dybden på dem. Kaplan & Leonard (2005) har forsket på hvordan de tre elementene i den strategiske trekanten kan tilpasses og balanseres mer detaljert. Alford & Yates (2014) har i sin tilnærming gått i dybden på verdikjeden og kartlagt verdiskapingsprosesser, men Douglas & Meijer (2016) knytter offentlig verdi til åpenhetspraksis.

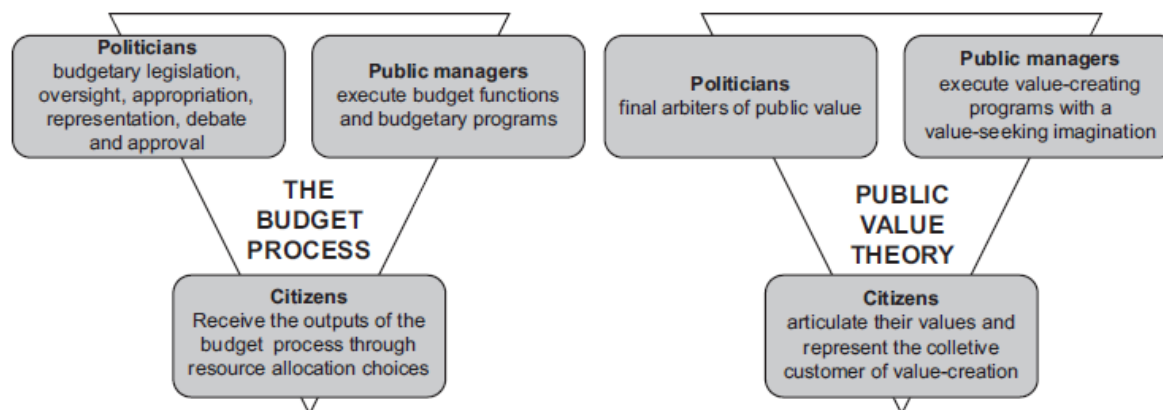
3.2 Offentlig verdi og budsjettering

Chohan (2019) har utviklet en teoretisk tilnærming som kobler *Public Value Theory* til budsjettering, og introduserer begrepet *budgeting lens*. I denne avhandlingen anvendes denne tilnærmingen som et analytisk perspektiv for å støtte opp under teorien om *public value*, ettersom budsjettering utgjør en sentral del av kommunedirektørens økonomiske ledelse og dermed er særlig relevant for å belyse hvordan kortsiktige og langsiktige hensyn balanseres i praksis.

Med dette perspektivet forstås budsjettering ikke kun som en teknisk og administrativ aktivitet, men som en politisk og verdiskapende prosess. Chohan (2019) argumenterer for at budsjettering forutsetter «the executive machinery of public managers», som i denne sammenhengen kan forstås som kommunedirektører og den administrative organisasjonen de leder. Samtidig bygger dette på Moore (1995), som fremhever at det i siste instans er de folkevalgte som avgjør hva som utgjør offentlig verdi gjennom politiske beslutningsprosesser. Dette samsvarer med kommuneloven § 14-2, hvor det er kommunestyret som vedtar budsjettet og fastsetter de overordnede prioriteringene (Kommuneloven, 2018).

Kommunedirektøren får dermed en nøkkelrolle i å omsette politiske prioriteringer til konkrete tiltak og tjenester. Dette innebærer blant annet et ansvar for å sikre at vedtak fattet av folkevalgte organer iverksettes uten ugrunnet opphold, samt å varsle dersom forhold kan påvirke gjennomføringen (Kommuneloven, 2018, § 13-1 fjerde ledd). Videre fremhever Chohan hvordan offentlig verdi skapes gjennom samspill mellom ulike aktører. Offentlige ledere fungerer som både utøvere og tilretteleggere for verdiskaping, politikere opptre som endelige beslutningstakere og legitimerer prioriteringene, mens innbyggere og sivilsamfunn bidrar som medskapere av offentlig verdi (Chohan, 2019, s. 7–8).

Dette samspillet er illustrert i figur 4 nedenfor som viser hvordan budsjetteringsprosessen og offentlig verdiskaping kan forstås som gjensidig avhengige prosesser.



Figur 4. *Sammenheng mellom budsjetteringsprosessen og offentlig verdiskaping* (Chohan, 2019 s. 7).

Selv om Chohan bruker begrepet maskineriet når han artikulere rollen som offentlig ledere spiller i en budsjettprosess mener han at dette ikke bør utveksles med at offentlig ledere er passive gjennomførere for politiske beslutninger. Tvert imot, mener han at gjennomføringen av verdiskapende aktiviteter gjøres av offentlige ledere og er dermed både medskapere og gjennomfører for å realisere budsjettmessige resultater.

Den tredje aktøren som også er medskaperen av offentlig verdi er borgere. Slik det er fremstilt i figuren ovenfor er (citizen) borgerne mottakere av verdien som realiseres gjennom et budsjettresultat. Når borgerne opptrer som sivilsamfunn, representerer de en kollektiv stemme som formidler verdier til andre. Når borgerne formidler motstridende verdier til politikere og offentlig ledere kan dette påvirke prioriteringer og beslutninger om hvordan ressurser skal fordeles, og dermed kan utfallet ha ulike konsekvenser for ulike grupper av borgere (Chohan & Jacob, 2017). På samme måten som offentlig ledere ikke er passive aktører i utforming av offentlig verdi, er borgere heller ikke det. De medvirker politisk og holder både politikere og offentlig ledere ansvarlige, og er dermed også aktive medskapere av offentlig verdi (Chohan, 2019).

Den teoretiske tilnærmingen som er redegjort for ovenfor, kan knyttes til kommunelovens krav om økonomisk bærekraft. Etter kommuneloven skal kommuner forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handlevnen ivaretas over tid (Kommuneloven, 2018, kap. 14). Dette innebærer at det gjennom den politiske budsjettprosessen, og i samspill mellom politisk nivå og administrasjon, må gjøres konkrete avveininger og prioriteringer. Disse operasjonaliseres gjennom mål og rammer fastsatt i økonomi- og handlingsplaner, som viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.

I tråd med Chohans (2019) tilnærming innebærer dette at kommunedirektøren har et særlig ansvar for å bidra til å realisere de målene og føringene som fastsettes i økonomiplanen. Dette samsvarer med

kommuneloven § 14-5, som pålegger kommunedirektøren å følge opp økonomiplanen gjennom løpende rapportering til kommunestyret (Kommuneloven, 2018). Økonomisk bærekraft forstås i denne oppgaven som kommunenes evne til å levere lovpålagte og politisk prioriterte tjenester av tilfredsstillende kvalitet over tid, innenfor gitte økonomiske rammer, uten å bygge opp varige underskudd eller svekke framtidig handlingsrom (NOU 2026: 1, ss. 10–12, 90–91).

4 METODE OG DATA

I dette kapittelet redegjøres det for studiens metodiske tilnærming. Med utgangspunkt i problemstillingen er det valgt et kvalitativt forskningsdesign. Kapittelet presenterer videre forskningsdesignet og begrunner valg av datainnsamlings- og analysemetoder, mens selve analysen av datamaterialet presenteres i neste kapittel.

4.1 Forskningsdesign

Studien bygger på et kvalitativt forskningsdesign, der kvalitative forskningsintervjuer utgjør primær datakilde, supplert med kvalitativ innholdsanalyse av kommunenes økonomi- og handlingsplaner med budsjett for 2026-2029. Innholdsanalysen innebærer en systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på å identifisere, kategorisere og registrere innhold som er relevant for undersøkelsen (Grønmo, 2017, s. 175).

Valget av metode er strategisk forankret i studiens formål. Postholm (2010) understreker at metodevalget bør tilpasses den problemstillingen som undersøkes. I denne studien rettes oppmerksomheten mot hvordan kommunedirektører, som øverste administrative ledere, utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kort-siktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi. For å få innsikt i dette fenomenet er det hensiktsmessig å kombinere intervjudata, som gir tilgang til informantenes erfaringer og vurderinger, med dokumentanalyse, som synliggjør hvordan økonomiske prioriteringer og strategier kommer til uttrykk i formelle styringsdokumenter.

Kvalitativ innholdsanalyse av kommunenes økonomi- og handlingsplaner med budsjett, har en støttende funksjon i studien. Formålet er å supplere intervjudataene ved å gi innblikk i hvordan økonomiske prioriteringer og strategier formuleres i kommunenes formelle styringsdokumenter. En slik kombinasjon av datakilder kan bidra til å styrke studiens indre validitet ved at ulike typer empirisk materiale belyser samme fenomen fra ulike vinkler (Grønmo, 2017; Johannessen et al., 2010). Studien legger også til grunn en komparativ tilnærming, der likheter og forskjeller mellom kommuner på ROBEK-listen og kommuner med

mer robuste økonomiske forutsetninger analyseres. Ifølge Grønmo (2017) kan kombinasjon av datatyper og metoder bidra til økt analytisk dybde og åpne for flere teoretiske perspektiver.

4.2 Kvalitativt forskningsdesign

Kvalitative studier kjennetegnes ved at de søker å utforske menneskelige erfaringer og prosesser i deres naturlige kontekst (Postholm, 2010). Metoden egner seg særlig når formålet er å oppnå forståelse av aktørers perspektiver og meningsdannelser. Ifølge Johannessen et al. (2010, s. 59) er problemstillingen styrende for valg av metode, ettersom den avgjør hvilke spørsmål undersøkelsen skal besvare.

Kvale og Brinkmann (2015) beskriver det kvalitative forskningsintervjuet som en metode som har som mål å forstå verden sett fra intervjupersonenes perspektiv. Formålet med intervjuene er å belyse kommunedirektørenes erfaringer med overordnet oppfølging og forvaltning av kommunens økonomi. Gjennom samtaler med informantene søkes det å avdekke deres vurderinger, prioriteringer og forståelser av økonomisk ledelse, og dermed skape innsikt i hvordan de håndterer spenningen mellom kortsiktige behov og hensyn til en bærekraftig kommuneøkonomi over tid (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 20).

4.3 Kvalitativ innholdsanalyse

Den kvalitative innholdsanalysen har som tidligere poengtert en støttende funksjon i studien. Ifølge Grønmo (2017) innebærer en slik analyse en systematisk gjennomgang av tekstmateriale for å identifisere og kategorisere relevant innhold (s. 175–176). Temaene for dokumentgjennomgangen er fastsatt med utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene, og samsvarer med de tematiske områdene i intervjuguiden (Se vedlegg 1 og punkt 5.1). Dette bidrar til metodisk sammenheng og gjør det mulig å bruke dokumentene som et supplement til intervjudataene.

Kommunenes økonomi- og handlingsplaner med budsjett for 2026-2029 er valgt som analysemateriale fordi de uttrykker formelle prioriteringer og økonomiske strategier. Analysen er imidlertid avgrenset til forhold som er direkte relevante for studiens formål, og er ikke gjennomført med samme dybde som intervjuanalysen. Dokumentene benyttes primært til å belyse kontekst, understøtte eller nyansere funn fra intervjuene, samt gi innsikt i hvordan økonomisk ledelse institusjonaliseres gjennom formelle styringsdokumenter.

4.4 Utvalg og rekruttering

Deltakerne til prosjektet ble rekruttert strategisk og ut fra en kriteriebasert utvelgelse. Det betyr at det velges informanter som oppfyller spesielle kriterier (Johannessen et al., 2010). For prosjektet er følgende kriterier benyttet.

4.4.1 Utvelgelse av kommunedirektører i best styrte kommuner

Det første utvalgskriteriet er basert på Kommuneindeksen, en årlig rapport som sammenligner styringen av norske kommuner med vekt på rollen som tjenesteprodusent. Rapportene er, som nevnt tidligere, utarbeidet av Agenda Kaupang (2025). For dette prosjektet er det valgt ut tre kommuner som de siste tre årene har vært rangert blant de 25 best styrte kommunene.

Kommuneindeksen måler samlet styring ved å legge like stor vekt på tre dimensjoner: tjenestekvalitet, kostnadseffektivitet og finansielle resultater. Indeksen er konstruert som et gjennomsnitt av delindekser for kvalitet, kostnader og finanser, og uttrykker avstanden fra landsgjennomsnittet målt i standardavvik. Dette innebærer at kommuner som rangeres høyt, ikke bare har lave kostnader eller gode finanser isolert sett, men kombinerer høy tjenestekvalitet med effektiv ressursbruk og bærekraftig økonomistyring.

Utvelgelsen av kommuner som over tid har prestert stabilt godt på denne samlede indeksen, er begrunnet i et ønske om å studere økonomisk ledelse under betingelser der styringsresultatene dokumentert er sterke. Kommuneindeksen viser blant annet at det ikke er noen entydig positiv sammenheng mellom høyt kostnadsnivå og høy kvalitet, og at god styring i større grad kan knyttes til interne faktorer som ledelse, organisering og arbeidsmiljø (Agenda Kaupang, 2025). Dette gjør kommunene som presterer godt over tid særlig interessante som analyseenheter for å undersøke hvordan kommunedirektører utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige budsjettkrav og hensyn til en bærekraftig kommuneøkonomi over tid.

Et ytterligere moment ved kriterievalget er at Kommuneindeksen korrigerer for ulikheter i utgiftsbehov, som demografi, sosiale forhold og geografi, gjennom bruk av behovskorrigerte netto driftsutgifter (Agenda Kaupang, 2025). Dette reduserer risikoen for at høye plasseringer utelukkende kan forklares av strukturelle rammebetingelser. Ved å velge kommuner som scorer høyt etter slike korrigeringer, styrkes studiens forutsetninger for å analysere økonomisk ledelse som en aktiv og strategisk praksis, snarere enn som et resultat av gunstige ytre forhold.

4.4.2 Utvelgelse av kommunedirektører i ROBEK

Det andre utvalgskriteriet er basert på om kommunene er oppført i ROBEK-registeret (Register om betinget godkjenning og kontroll). ROBEK er en statlig oversikt over kommuner og fylkeskommuner som har vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett i ubalanse, eller som har et akkumulert merforbruk som overstiger

tre prosent av driftsinntektene. Kommuner som er oppført i registeret, befinner seg dermed i økonomisk ubalanse eller oppfyller ikke lovens krav til budsjett og økonomiplan (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2026).

Kommuneloven § 28-1 gir hjemmel for at kommuner føres opp i registeret når kravene til økonomisk balanse eller frister for plan- og regnskapsvedtak ikke er oppfylt (Kommuneloven, 2018). Når en kommune er oppført i ROBEK, innebærer dette at økonomiske disposisjoner, som låneopptak og langsiktige avtaler, krever statlig godkjenning gjennom Statsforvalteren eller departementet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2026).

Rekrutteringen fra disse to gruppene ble gjennomført ved at jeg tok telefonkontakt med kommunedirektører i utvalgte kommuner og presenterte prosjektet. I etterkant ble det sendt en skriftlig prosjektbeskrivelse per e-post til de kommunedirektørene som samtykket til deltakelse. I tillegg til dette mottok deltakerne skriftlig informasjon om hvordan de kunne trekke seg fra prosjektet dersom de ikke ønsket videre deltakelse, samt hvordan anonymitet og konfidensialitet ble ivaretatt.

Totalt ble 14 kommunedirektører kontaktet, hvorav seks samtykket til deltakelse. Responsen var varierende; noen svarte raskt, mens andre måtte følges opp med en påminnelse. Flere henvendelser forble ubesvart til tross for gjentatte kontaktforsøk. Kommunedirektørene som deltok i studien, representerer fire ulike fylker, noe som bidrar til geografisk spredning i utvalget. Som det fremgår av tabell 2 nedenfor, har deltakerne ulik erfaring og fartstid i rollen som kommunedirektør, noe som også bidrar til variasjon i data-materialet.

Deltaker	Kommune (anonymisert)	Erfaring som kommunedirektør (ca. år)	Kommunestørrelse (innbyggere)	Økonomisk status
D1	A	5	20 000 – 30 000	BS
D2	B	6	20 000 – 30 000	BS
D3	C	5	10 000 – 15 000	BS
D4	D	1,5	4 000 – 7 000	R
D5	E	15	10 000 – 15 000	R
D6	F	1,5	4 000 – 7 000	R

D = kommunedirektør. BS = «best styrt kommune». R = kommune registrert i ROBEK

Tabell 2 - Oversikt over utvalget av kommunedirektører og sentrale kjennetegn ved kommunene.

Når det gjelder antall informanter, påpeker Kvale og Brinkmann (2015) at forskeren bør intervju så mange som nødvendig for å dekke studiens behov, og at omfanget må vurderes i lys av prosjektets rammer (s. 48). Utvalgsstørrelsen avgjøres videre på bakgrunn av strategiske vurderinger (Grønmo, 2017), hvor et sentralt kriterium er at inkludering av nye enheter ikke tilfører vesentlig ny informasjon eller nye perspektiver som er relevante for problemstillingen. I kvalitativ forskning er målet ikke statistisk generalisering, men å utvikle en dypere forståelse av meningsinnholdet i det utvalget som studeres (Kvale & Brinkmann, 2015).

På bakgrunn av studiens omfang og avgrensninger er det vurdert som hensiktsmessig å intervju seks kommunedirektører. Allerede etter fire intervjuer fremstod det som at de sentrale mønstrene i materialet begynte å tre frem, og ytterligere intervjuer bidro i hovedsak til å nyansere snarere enn å endre forståelsen av fenomenet. Antallet informanter vurderes derfor som tilstrekkelig for å gi et godt grunnlag for analytisk innsikt, samtidig som materialet er håndterbart innenfor prosjektets rammer. Studiens kvalitet er videre redegjort for i punkt 4.7 nedenfor.

4.5 Datainnsamling

I denne delen beskrives prosessene knyttet til datainnsamlingen i studien. Dette omfatter både gjennomføringen av kvalitative forskningsintervjuer og fremgangsmåten for den kvalitative innholdsanalysen. Det redegjøres for hvordan dataene er samlet inn og hvordan disse valgene bidrar til å belyse studiens problemstilling.

4.5.1 Semistrukturert intervju

I denne studien ble semistrukturerte intervjuer benyttet som utgangspunkt for samtaler med deltakerne. Intervjuguiden ble utformet med utgangspunkt i forhåndsdefinerte, overordnede tematiske områder, med tilhørende underliggende spørsmål (Se intervjuguide vedlegg 1). Dette ble gjort fordi kommunene som deltok i undersøkelsen hadde ulike utgangspunkt med hensyn til problemstillingen, og det var derfor viktig å ha fleksibilitet til å kunne gå i dybden.

I alle deltakerkommunene var det kommunedirektørene som ble intervjuet. I ett av intervjuene deltok både kommunedirektøren og økonomisjefen. Tre av intervjuene ble gjennomført digitalt via kommunikasjonsplattformen Teams, mens de resterende tre ble gjennomført fysisk hos kommunedirektøren i den aktuelle kommunen. Selv om deltakerkommunene i undersøkelsen var kategorisert som henholdsvis «*best styrte kommuner*» og kommuner registrert i ROBEK, ble intervjuene gjennomført i tilfeldig rekkefølge basert på kommunedirektørenes tilgjengelighet. Intervjuene ble tatt opp etter samtykke fra deltakerne. Rammen for hvert intervju var mellom 1 og 1,5 timer.

Intervjuet ble innledet med at jeg som forsker informerte om prosjektet og rammene for deltakelse, herunder behandling av personopplysninger, forventet ferdigstillelse av prosjektet og eventuelle forsinkelser. Under gjennomføringen oppfattet jeg raskt at kommunedirektørene var svært engasjerte i temaene. Dette la et godt grunnlag for å stille oppfølgingsspørsmål underveis for å få frem deres forståelse av meningsinnholdet. Dette forutsatte at jeg som forsker lyttet aktivt og hadde tilstrekkelig innsikt i tematikken for å kunne følge opp på en god måte.

Selv om intervjuguiden fungerte som et godt verktøy og ga en tydelig referanseramme, erfarte jeg at det underveis i samtalene var nødvendig å omrokere på spørsmålene. Dette ble gjort for å sikre kontinuitet i intervjuene og for å unngå unødvendige gjentakelser. I tillegg til lydopptaket, som var testet og klargjort på forhånd, skrev jeg løpende notater som et supplement. Oppfølgingsspørsmål noterte jeg også underveis i notatblokken for å unngå å avbryte deltakernes refleksjoner mens de svarte på spørsmålene. Etter gjennomføringen av intervjuene med de to første deltakerne ble enkelte spørsmål innenfor noen av de tematiske områdene justert i intervjuguiden. Dette var en nødvendig tilpasning for å styrke flyten i samtalen, slik at deltakerne i større grad kunne utdype egne erfaringer og perspektiver uten å bli stoppet av lite hensiktsmessige formuleringer eller rekkefølgen på spørsmålene. Alle intervjuene ble tatt opp på lyd gjennom Nettskjema sin egne diktafon-app, og videre transkribert i sin helhet.

For å ivareta forskningsetiske hensyn og redusere risikoen for gjenkjennbarhet er alle kommuner i studien anonymisert. Kommunene omtales som *Kommune A–C* for gruppen *beste styrte kommuner*, og *Kommune D–F* for gruppen ROBEK-kommuner. Denne anonymiseringen bidrar til å beskytte informantenes identitet og sikre at analysen fokuserer på trekkene i meningsinnholdet (Johannessen et al., 2010). Selv om data-materialet delvis bygger på offentlige dokumenter og intervjuer med navngitte kommuner, er anonymisering valgt som et prinsipp for å opprettholde analytisk integritet og etisk forsvarlighet (Postholm, 2010 s. 145).

4.5.2 Kvalitativ innholdsanalyse

Innholdsanalysen i denne studien er gjennomført på samtlige deltakerkommuners økonomi- og handlingsplaner med budsjett for perioden 2026–2029. Analysen ble i første omgang gjennomført separat for hver enkelt kommune, med sikte på å få en helhetlig forståelse av hvordan økonomiske prioriteringer og styringssignaler kommer til uttrykk i kommunenes plan- og styringsdokumenter. Denne innledende analysen la grunnlaget for å identifisere sentrale trekk, mønstre og prioriteringer i hvert enkelt dokument.

Som analytisk tilnærming ble relevant innhold i dokumentene systematisk kategorisert etter tre forhåndsbestemte temaer: *økonomiske rammebetingelser, prioriteringer og avveininger, samt samstyring og samarbeid*. Disse temaene er utledet av problemstillingen og forskningsspørsmålene. Analysen bestod deretter i å relatere ulike deler av tekstmaterialet til disse kategoriene, med vekt på å identifisere både samsvar og eventuelle avvik mellom dokumentenes prioriteringer og informantenes beskrivelser. Denne fremgangsmåten bidro til å strukturere analysen og sikre konsistens i behandlingen av datamaterialet på tvers av kommunene. Se eksempel som er vist i tabell 3 under.

Videre ble innholdet fra økonomi- og handlingsplaner med budsjett analysert i sammenheng med data fra de kvalitative forskningsintervjuene. Denne koblingen mellom dokumentdata og intervjudata muliggjorde en mer helhetlig og dyptgående analyse, der innholdet i økonomi- og handlingsplanene ble analysert i lys av kommunedirektørenes erfaringer, vurderinger og refleksjoner rundt egen praksis.

<i>Hovedkategori</i>	<i>Underkategori</i>	<i>Sitater fra Økonomiplan 2026 -2029</i>	<i>Analytisk tolkning</i>
<i>Økonomiske rammebetingelser</i>	<i>Inntektsrammer og budsjetter</i>	«De tilgjengelige økonomiske rammene står ikke i forhold til de oppgavene vi blir pålagt.» (s. 2) «Regjeringen legger vekt på at kommunene må tilpasse aktivitetsnivået til inntektsgrunnlaget.» (s. 14)	<i>Kommunen opplever at inntektene ikke samsvarer med oppgavene den er ansvarlig for, og at statlige føringer gir lite rom for lokale prioriteringer.</i>

Tabell 3: Eksempel på kvalitativ innholdsanalyse fra kommune C.

4.6 Refleksivitet og forskerrolle

Ifølge Braun og Clarke (2021) forstås refleksivitet som en kontinuerlig og systematisk kritisk refleksjon over forskerens rolle, forskningspraksis og forskningsprosess. Det innebærer å undersøke hvordan egne erfaringer, verdier og organisatoriske posisjon påvirker hvilke spørsmål som stilles, hvordan data fortolkes, og hvilke perspektiver som fremheves. Forskeren betraktes ikke som en nøytral observatør, men som en aktiv deltaker i kunnskapsproduksjonen.

Innenfor refleksiv tematisk analyse forstås kunnskapsproduksjon som en aktiv, relasjonell og situert prosess. Forskerens subjektivitet utgjør det primære analytiske verktøyet og skal ikke kontrolleres bort som

en feilkilde, men synliggjøres og anvendes bevisst som en ressurs i analysearbeidet (Braun & Clarke, 2021, s. 5–8). Analysen innebærer dermed å utvikle meningsfulle og teoretisk informerte tolkninger i relasjon til kontekst, datamateriale og forskerens ståsted.

Jeg har selv en lederrolle i kommunal offentlig forvaltning og befinner meg organisatorisk i samme felt som informantene, på et nærliggende, men ikke identisk, nivå i hierarkiet. Denne plasseringen gir meg inngående kjennskap til konteksten, styringsstrukturer og økonomiske rammebetingelser. Samtidig innebærer det at jeg ikke står utenfor feltet jeg forsker på, men er en del av det. Min organisatoriske posisjon kan derfor ha påvirket både datainnsamlingen og analysen.

I intervjusituasjonen kan min lederrolle ha bidratt til gjensidig forståelse og profesjonell gjenkjennelse. Samtidig kan den ha påvirket hva informantene valgte å dele, enten ved at de forutsatte en felles forståelse og dermed unnlot å utdype enkelte forhold, eller ved at de tilpasset sine fremstillinger til det de antok var mine perspektiver. Selv om jeg ikke innehar samme formelle nivå som informantene, representerer jeg en lederposisjon innenfor samme styringsstruktur, noe som kan ha påvirket relasjonen i intervjusituasjonen.

Rekruttering av informanter illustrerer hvordan min posisjon inngår i forskningsprosessen. Jeg har tilgang til et profesjonelt nettverk i sektoren og vurderte opprinnelig å rekruttere primært herfra. Etter refleksjon rundt hvordan dette kunne påvirke datagrunnlaget, valgte jeg å rekruttere både innenfor og utenfor eget nettverk. Dette ble gjort for å redusere risikoen for ensidige perspektiver og for å tydeliggjøre skillet mellom profesjonelle relasjoner og forskerrollen.

Min forforståelse av feltet har hatt betydning for analysen. Den har gjort det mulig å stille presise og kontekstsensitive oppfølgingsspørsmål og forstå nyanser i informantenes beskrivelser. Samtidig kan den ha bidratt til at enkelte strukturer og styringslogikker fremstod som selvfølgelige og dermed i mindre grad ble problematisert. I tråd med en refleksiv tilnærming (Braun & Clarke, 2021) har jeg derfor arbeidet aktivt med å synliggjøre egne antakelser og reflektere over hvordan min organisatoriske plassering kan ha påvirket tolkningene.

Refleksiviteten i dette prosjektet innebærer dermed en anerkjennelse av at min lederrolle, erfaring og organisatoriske posisjon inngår som en del av kunnskapsproduksjonen. Analysen må forstås som situert og formet av møtet mellom forsker, informanter og den konteksten vi begge er en del av.

4.7 Kvalitet i forskningen

I kvalitativ forskning er målet ikke statistisk generalisering, men å utvikle en dypere forståelse av meningsinnholdet i det utvalget som studeres (Kvale & Brinkmann, 2015). Dette innebærer at studiens kvalitet i større grad vurderes ut fra hvordan forskeren har samlet inn, analysert og tolket data, enn ut fra hvorvidt funnene kan generaliseres til en større populasjon. På bakgrunn av dette benyttes begreper som validitet, reliabilitet, troverdighet og overførbarhet for å vurdere kvaliteten i studien (Postholm, 2010).

Validitet (gyldighet) dreier seg om i hvilken grad datamaterialet belyser studiens problemstilling (Grønmo, 2017; Johannessen et al., 2010). I kvalitativ forskning er validitet særlig knyttet til relevansen i datagrunnlaget og forskerens analytiske arbeid (Postholm, 2010). I denne studien er validiteten søkt ivaretatt gjennom strategiske valg knyttet til utvalg og datainnsamling, slik det er redegjort for tidligere. Utvalget vurderes å gi et tilstrekkelig og relevant grunnlag for å belyse problemstillingen, blant annet ved at datamaterialet fremviser tydelige mønstre og nyanser knyttet til fenomenet som studeres.

Troverdighet i studien er søkt ivaretatt gjennom en systematisk analyseprosess basert på refleksiv tematisk analyse (Braun & Clarke, 2021). Dette innebærer gjentatte gjennomlesninger av datamaterialet, utvikling av koder og temaer, samt kontinuerlig vurdering av sammenhengen mellom empiri og tolkning. Bruk av sitater i analysen bidrar til å synliggjøre grunnlaget for tolkningene og styrker transparensen i fremstillingen.

Reliabilitet viser til hvor pålitelig datamaterialet er (Grønmo, 2017). I kvalitativ forskning handler dette i stor grad om transparens i forskningsprosessen og synliggjøring av forskerens fremgangsmåte (Postholm, 2010). I denne studien er dette ivaretatt gjennom en tydelig redegjørelse for metodiske valg, inkludert datainnsamling, transkribering og analyseprosess. Dette gjør det mulig for leseren å følge hvordan resultatene er fremkommet.

Overførbarhet handler om i hvilken grad funnene kan være relevante i andre kontekster (Grønmo, 2017). Som Postholm (2010) påpeker, er kunnskapen som produseres i kvalitative studier knyttet til bestemte kontekster og tidspunkter. Samtidig kan leseren kjenne igjen elementer fra egen situasjon, noe som gir studien overføringsverdi. Selv om studien er basert på et begrenset utvalg kommuner, kan funnene være relevante for andre kommuner med lignende rammebetingelser, særlig når det gjelder økonomisk styring og ledelse.

Som poengtert tidligere har jeg, i tillegg til kvalitative forskningsintervjuer, benyttet kvalitativ innholdsanalyse som en supplerende og støttende datakilde. Dette har bidratt til en dypere forståelse av

problemstillingen. Dette er med på å bidra til å styrke studiens troverdighet ved at funnene kan belyses fra flere perspektiver.

4.8 Ethiske hensyn

Alle deltakere i prosjektet har gitt informert samtykke. Skriftlig informasjon om studiens formål, behandling av personopplysninger, anonymisering og muligheten til å trekke seg fra prosjektet ble formidlet i forkant av intervjuene. Denne informasjonen ble også gjennomgått muntlig ved oppstart av intervjuene, og deltakerne fikk anledning til å stille spørsmål. Prosjektet ble meldt inn til og godkjent av Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT) 19.02.2025. Høsten 2025 ble det sendt inn en endringsmelding som omfattet utvidelse av databehandlingsperioden til 30.06.2026, og denne ble godkjent. Alle data er lagret på forsvarlig måte i tråd med gjeldende krav til informasjonssikkerhet. Tilgang til datamaterialet har vært begrenset og sikret gjennom autentisering via Feide eller BankID. Anonymitet er ivaretatt slik det er beskrevet i punkt 4.4.2, og sitater som presenteres i oppgaven er anonymisert og gjengitt uten identifiserbare detaljer.

5 ANALYSE

Formålet med innhenting av data har vært å undersøke hvordan kommunedirektører utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi over tid. Analysen følger de seks fasene i refleksiv tematisk analyse (RTA) slik de er beskrevet av Braun og Clarke (2021, s.34-36). Det er anvendt en induktiv tilnærming basert på tre forhåndsdefinerte hovedtema (Se punkt 5.1).

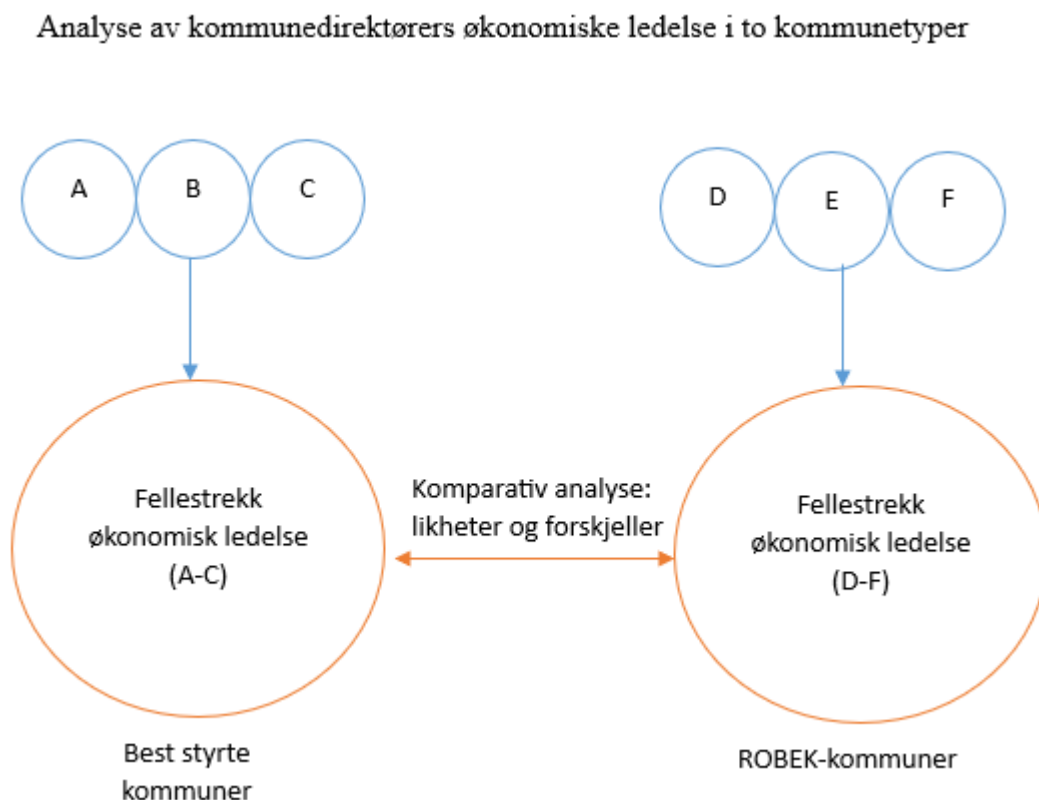
Innledningsvis ble alt datamateriale ordrett transkribert og deretter gjennomlest flere ganger for å identifisere mening og mønstre i teksten. Under denne prosessen ble det gjort fortløpende notater og merking av relevante tekstpassasjer. I neste fase ble meningsbærende enheter kodet for å identifisere nyanser og undertemaer innenfor de overordnede kategoriene. Kodene ble deretter organisert i meningsfulle helheter, og foreløpige temaer ble utviklet og kontrollert opp mot problemstillingen. Denne prosessen ble gjennomført separat for hver transkripsjon, før det ble foretatt en helhetlig tverrkommunal tematisk syntese. Dette innebærer at analysen omfatter både analyser av hvert enkelt intervju og en sammenlignende analyse på tvers av kommuner, der kommunedirektørenes erfaringer ses i lys av ulike økonomiske rammebetingelser.

I analysen kombineres intervjudata med kvalitativ innholdsanalyse for å sikre bredere innsikt i kommunenes styringspraksis. Intervjuene gir et erfaringsbasert perspektiv på hvordan økonomisk ledelse utøves i

praksis, mens økonomi- og handlingsplanene med budsjett (2026-2029) gir et institusjonelt uttrykk for hvordan disse verdiene og prioriteringene formaliseres.

I dette kapittelet presenteres analysen av det innsamlede datamaterialet. Analysen er strukturert i tre trinn. Først gjennomgås funnene fra intervjuer med kommunedirektører i tre kommuner som inngår i gruppen best styrte kommuner (kommune A–C). Deretter analyseres intervjuer med kommunedirektører fra et utvalg ROBEK-kommuner (kommune D–F). Avslutningsvis sammenstilles funnene i en komparativ analyse som belyser forskjeller og fellestrekk mellom de to gruppene.

Figur 5 nedenfor illustrerer den analytiske oppbyggingen av kapittelet. De tre best styrte kommunene analyseres først samlet med sikte på å identifisere felles mønstre i hvordan kommunedirektørene utøver økonomisk ledelse. Tilsvarende analyseres ROBEK-kommunene samlet. Innenfor hver gruppe legges hovedvekten på å identifisere fellestrekk i kommunedirektørenes erfaringer og vurderinger, fremfor å fremheve interne variasjoner. De gruppevise analysene danner det analytiske grunnlaget for den påfølgende sammenligningen mellom de to gruppene, hvor likheter og forskjeller i økonomisk ledelsespraksis undersøkes og drøftes.



Figur 5: *Studiens analytiske oppbygging.*

I analysen av de best styrte kommunene tillegges interne forskjeller mindre vekt, mens oppmerksomheten rettes mot mønstre og praksiser som går igjen på tvers av kommunene. Disse mønstrene fungerer som et analytisk referansepunkt i den videre analysen av kommunedirektørene i ROBEK-kommunene. Den avsluttende, komparative analysen søker dermed å belyse hvordan ulike økonomiske rammebetingelser kan påvirke utøvelsen av økonomisk ledelse, samt hvilke strukturelle og strategiske likheter og forskjeller som trer frem mellom gruppene.

5.1 Analytisk rammeverk

Analysen er strukturert rundt tre hovedtema som fungerer som analytiske dimensjoner i forståelsen av kommunedirektørenes økonomiske ledelse: *økonomisk bærekraft, prioriteringer og avveininger, og samstyring og samarbeid*. Temaene er som tidligere nevnt, valgt på bakgrunn av problemstillingen, underliggende forskningsspørsmål og teoretisk rammeverk som er benyttet i studien, samt deres fremtredende plass i både intervjumaterialet og kommunenes økonomi- og handlingsplaner med budsjett.

Økonomisk bærekraft

Dette temaet omhandler hvordan kommunedirektørene forstår og praktiserer økonomisk styring i et langsiktig perspektiv. Økonomisk bærekraft analyseres her som mer enn budsjettdisiplin. Det inkluderer hvordan ledere skaper handlingsrom, robusthet og forutsigbarhet i økonomien. Temaet belyser også hvordan økonomiske beslutninger balanserer mellom effektiv ressursbruk, investering i fremtiden og opprettholdelse av kommunens finansielle stabilitet.

Prioriteringer og avveininger

Dette temaet undersøker hvordan kommunedirektørene håndterer spenningen mellom kortsiktige behov og langsiktige hensyn. Det handler om hvordan beslutninger tas under økonomisk press, hvilke prinsipper som ligger til grunn for prioritering av ressurser, og hvordan kommunedirektørene kommuniserer og legitimerer vanskelige valg. I analysen knyttes dette til begreper som ledelsesmot, selektiv styring og verdibasert beslutningstaking.

Samstyring og samarbeid

Det tredje temaet utforsker relasjonelle og kulturelle sider ved styring. Her ligger fokus på hvordan kommunedirektørene samhandler med politisk ledelse, ansatte og innbyggere, og hvordan tillit, åpenhet og

felles forståelse påvirker styringskulturen. Temaet fanger opp hvordan samarbeid og samstyring bidrar til å realisere bærekraftige beslutninger og til å forankre langsiktige mål i hele organisasjonen.

5.2 Gruppe 1: De best styrte kommunene

I denne delen presenteres analysen av intervjuer med kommunedirektører i tre kommuner som i denne studien representerer gruppen «de best styrte kommunene» (kommune A–C). Formålet er å undersøke hvordan kommunedirektørene i disse kommunene balanserer kortsiktige økonomiske behov mot hensyn til en bærekraftig kommuneøkonomi over tid, og hvordan denne balansen kommer til uttrykk i styringspraksis. Analysen følger en refleksiv tematisk tilnærming (Braun & Clarke, 2021) og er strukturert rundt de tre deduktive forhåndsdefinerte temaene (Se punkt 5.1). Presentasjonen av hver kommune følger samme struktur: først en tematisk analyse av hvert enkelt intervju, deretter en tverrkommunal syntese der felles trekk og variasjoner drøftes samlet.

5.2.1 Kommunedirektøren i Kommune A

Økonomisk bærekraft

Datamaterialet viser at kommunedirektøren i Kommune A beskriver den økonomiske situasjonen som gjennomgående god, samtidig som han peker på et økende økonomisk press sammenlignet med tidligere år. Dette knyttes blant annet til lavere inntektsvekst og økte utgifter, særlig innen helse- og velferdstjenester.

Denne forståelsen samsvarer med fremstillingen i kommunens handlings- og økonomiplan med budsjett, hvor økonomien karakteriseres som relativt sterk, men samtidig tydelig begrenset av nasjonale rammer. Kommunedirektøren viser til at kommunen trekkes i utgiftsutjevningen som følge av et høyt skattenivå, noe som påvirker det reelle handlingsrommet.

Den økonomiske situasjonen forstås av kommunedirektøren i lys av historiske prioriteringer og langsiktig økonomistyring. Han uttrykker dette slik:

Som vi sier ... vi skal levere fra oss gården litt bedre enn vi fikk den. Derfor har vi over lang tid vært opptatt av å ha et netto driftsresultat som ligger høyere enn det som er tanken ... samtidig står vi overfor ganske krevende utfordringer, men vi har nok et litt bedre utgangspunkt enn mange andre.

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan økonomisk bærekraft forstås som et resultat av bevisste langsiktige prioriteringer, der høyere driftsresultat enn anbefalt brukes som et virkemiddel for å bygge robusthet over tid.

Denne forståelsen konkretiseres videre gjennom bruken av selvpålagte økonomiske måltall. Kommunedirektøren framhever særlig netto driftsresultat og gjeldsgrad som sentrale styringsparametere i både budsjett- og planarbeidet. Dokumentanalysen underbygger dette ved å vise til et samlet investeringsnivå på om lag 2 milliarder kroner i handlings- og økonomiplanen for 2026–2029, samt en gjeldsgrad eksklusive startlån på 68 % i 2026 og 81 % i 2028. Rundt 82 % av finansieringen av tjenestetilbudet i kommune A kommer fra rammetilskuddet og skatteinntekter, og utgjør om lag 1,68 milliarder kroner.

Selv om kommunen fortsatt har evne til å investere, beskriver kommunedirektøren behovet for nøye vurdering av investeringer for å sikre langsiktig bærekraft. Dette kommer også til uttrykk i økonomisjefens vurdering av utviklingen:

For første gang i fjor leverte vi faktisk på måltallene. Det betyr at vi begynner å få enda strammere rammer enn vi er vant til.

Sitatet peker på en utvikling der det å nå egne måltall ikke bare er et uttrykk for økonomisk kontroll, men også innebærer en innstramning i det eksisterende handlingsrommet.

Kommunedirektøren understreker samtidig at kommunen bevisst har valgt å opprettholde et relativt høyt mål for netto driftsresultat, til tross for justerte nasjonale anbefalinger. Dette begrunnes med høyt investeringsnivå og ønsket om å finansiere investeringer gjennom egen drift:

Vi har jo hatt, og har fortsatt, en svært god økonomi. Vi skårer bra på alle de måltallene vi selv har pålagt oss å styre etter ... Det er disse to vi styrer etter.

Her framstår måltallene som aktive styringsverktøy som strukturerer prioriteringene og bidrar til å opprettholde økonomisk kontroll over tid.

Videre beskriver kommunedirektøren hvordan aktiv nedbetaling av lån og tilbakeholdenhet i driften er sentrale strategiske grep:

... vi har kanskje vært litt ivrigere enn mange andre kommuner ... men når vi har investert litt mer enn vi skulle ha gjort, så har vi vært litt flinkere enn andre til å betale ned på lånet. Vi er opptatt av å ha gjeldsgraden så lav som mulig.

Sitatet tydeliggjør hvordan høy investeringsaktivitet kombineres med en bevisst strategi for gjeldsnedbygging, som et ledd i å opprettholde langsiktig økonomisk bærekraft.

Oppsummert fremstår økonomisk bærekraft i Kommune A, slik den beskrives av kommunedirektøren, som resultat av en bevisst og disiplinert ledelsespraksis, der kommunedirektøren aktivt balanserer investeringsvilje mot gjeldskontroll og langsiktig økonomisk valg.

Prioriteringer og avveininger

Datamaterialet viser at prioritering fremstår som et sentralt element i kommunedirektørens styrings- og ledelsespraksis i Kommune A. Kommunedirektøren beskriver tydeliggjøring av hva kommunen ikke skal gjøre som en nødvendig del av lederrollen. Avgrensning og selektivitet knyttes til behovet for å ivareta helhet og sammenheng i organisasjonen, og prioritering fremstår som et gjennomgående premiss for styring i en situasjon preget av komplekse og konkurrerende behov.

Dette perspektivet understøttes av formuleringer i kommunens økonomi- og handlingsplan for 2026–2029, der det heter at:

Kommunestyret må sikre forsvarlig fordeling og bærekraftige løsninger for at grunnmuren i tjenestetilbudet ligger på et forsvarlig nivå ... Det er ikke rom for vekst i driftsbudsjettet uten tilsvarende inndekning.

Sitatet viser at prioriteringene i stor grad skjer innenfor tydelige økonomiske rammer, særlig knyttet til gjeldsgrad og investeringsnivå. Kommunedirektøren operasjonaliserer dette gjennom en bevisst investeringsstrategi der investeringer primært rettes mot formålsbygg med direkte tilknytning til kommunens samfunnsoppdrag, som skole, barnehage og helse. Han beskriver dette slik:

Vi må investere i ting vi faktisk trenger ... Det er jo da formålsbygg, barnehager, skoler og helsekvarter vi skal investere i.

Samtidig viser materialet at tidligere investeringsbeslutninger har bidratt til økte rente- og avdragsforpliktelser, noe som påvirker dagens prioriteringer. Dette danner bakteppet for en mer restriktiv linje, der kommunedirektøren aktivt arbeider for å redusere bygningsmassen:

Vi har også sagt at vi skal kvitte oss med bygg vi ikke har behov for ... Derfor har vi valgt å selge det vi ikke trenger, for å kunne forvalte og prioritere bedre de byggene som faktisk er nødvendige.

Her fremstår prioritering som et strategisk grep for å sikre langsiktig økonomisk bærekraft gjennom konsentrasjon om kjerneoppgaver.

Datamaterialet viser videre at kommunedirektøren bevisst søker å begrense kortsiktig vekst i driften, blant annet fordi slike utvidelser oppfattes som vanskelige å reversere. Han beskriver dette slik:

Jeg har alltid prøvd å være litt streng på hvor mye vi slipper inn i driften ... de frigjorte midlene bruker vi til å betale avdrag utover minimum ... slipper du altfor mange midler inn i driften, blir det vanskelig å ta dem tilbake.

Dette illustrerer en tydelig balanse mellom kortsiktig behovsdekning og langsiktig gjeldskontroll. Selv om akutte behov knyttet til enkeltindivider må håndteres, understreker kommunedirektøren at slike beslutninger må innpasses i overordnede økonomiske rammer.

Prioriteringsarbeidet baseres i økende grad på demografiske framskrivninger og faktabaserte analyser. Kommunedirektøren beskriver administrasjonens rolle som å legge frem kunnskapsbaserte beslutningsgrunnlag, og uttale dette slik:

Vi prøver å bruke befolkningsprognoser ... For eksempel dette med de to skolene som er vedtatt lagt ned ... De samme befolkningsprognosene sier at det vil være behov for å bygge opp kapasitet innenfor pleie og omsorg ... Vi prøver at beslutningene er basert på fakta, det er administrasjonens plikt.

Her fremstår prioritering som en kombinasjon av faglig kunnskapsgrunnlag og politiske vurderinger, der kommunedirektøren tydelig avgrenser administrasjonens ansvar fra det politiske handlingsrommet.

Når det gjelder sektorvise prioriteringer, beskriver kommunedirektøren en bevisst dreining av ressurser mot helse og velferd, og forklare dette slik:

Fremover er det én sektor som skal vokse. Det er helse og velferd ... Vi må vri ressursene fra skole og barnehage til helse.

Dette illustrerer hvordan kommunedirektøren aktivt balanserer eksisterende satsingsområder mot fremtidige behov, basert på demografiske utviklingstrekk.

Økonomi- og handlingsplanen viser at langsiktige mål i økende grad brukes som styringsverktøy. Henvisningen til 2040-perspektivet og kommuneplanens samfunnsdel som «et felles veikart» indikerer at

kommunedirektøren benytter planverket strategisk for å forankre prioriteringer i et langsiktig perspektiv. Kommunedirektøren anfører:

Kommuneplanens samfunnsdel gir oss et felles veikart, slik at vi kan prioritere innsats og ressurser der de gir størst effekt, både nå og i tiårene som kommer.

Samtidig erkjenner kommunedirektøren at kunnskapsgrunnlaget på enkelte områder ikke er tilstrekkelig utviklet, særlig når det gjelder sammenhengen mellom ressursbruk og effekt. Ambisjonen om å styrke dette arbeidet gjennom mer systematisk kunnskapsbruk kan forstås som uttrykk for en mer langsiktig og analytisk orientert ledelsespraksis.

Oppsummert fremstår prioritering i Kommune A, sett fra kommunedirektørens perspektiv, ikke som reaktive budsjettkutt, men som en bevisst og strategisk lederhandling der kommunedirektøren balanserer investeringsvilje, driftskontroll, demografiske endringer og politiske føringer innenfor rammen av økonomisk bærekraft.

Samstyring og samarbeid

Datamaterialet viser at samstyring og samarbeid utgjør et sentralt element i kommunedirektørens styringspraksis i Kommune A. Han beskriver samspillet mellom politikk og administrasjon som preget av gjensidig støtte, formulert gjennom uttrykket «vi spiller hverandre gode». Dette peker mot en samarbeidsform der roller og ansvar er tydelig avklart, samtidig som dialog og løpende samhandling aktivt vedlikeholdes.

Kommunedirektøren fremhever tillit mellom politisk og administrativ ledelse som et stabilt og bevisst utviklet trekk ved styringskulturen. Han beskriver samarbeidet som gjennomgående godt, og understreker at politiske prioriteringer i stor grad bygger på innsikt og kunnskap administrasjonen legger frem:

Jeg tror vi er en unik kommune som har et særdeles godt samarbeid mellom administrasjon og politikere, og i tillegg har vi et kommunestyre der de fleste bygger sine politiske prioriteringer på innsikt og kunnskap.

Videre kobler han dette samarbeidsklimaet til økonomisk nøkternhet og stabile rammer. En solid økonomisk situasjon beskrives som en forutsetning for å opprettholde tillit og forutsigbarhet i relasjonen mellom politikk og administrasjon, særlig i kontrast til kommuner med mer krevende økonomiske rammer.

Samstyringen understøttes også av formelle strukturer som kommunedirektøren og økonomisjefen aktivt benytter i styringen. Årshjulet for budsjett- og planarbeid beskrives som et sentralt verktøy, der handlings- og økonomiplanen utarbeides på overordnet nivå og vedtas politisk før midler fordeles videre etter objektive kriterier. Gjennom dette systemet operasjonaliserer kommunedirektøren politiske prioriteringer innenfor administrative rammer.

Datamaterialet viser videre at kommunedirektøren legger stor vekt på systematisk rapportering som grunnlag for både politisk styring og fleksibilitet i administrasjonen. Månedlig digital rapportering, sammenstilling i ledergruppen og videre behandling i politiske organer inngår i en struktur som sikrer løpende oversikt og transparens. Denne strukturen fremstår som et styringsverktøy som gir både kontroll og handlingsrom.

Politisk involvering integreres tidlig og systematisk i budsjettprosessen. Kommunedirektøren beskriver hvordan arbeidet med økonomi- og handlingsplan starter allerede rundt påsketider, og hvordan politikerne holdes løpende orientert gjennom rammesaker, innsiktsseminarer og dialogmøter. Han uttrykker dette slik:

Vi starter prosessen med økonomi- og handlingsplan rundt påsketider ... I løpet av denne prosessen holder vi de folkevalgte orientert ... vi forteller hva rammene er, hvor vi mangler penger, og hvilke tiltak vi har tenkt å sette i gang for å komme i mål.

Dette viser en aktiv lederpraksis der politisk forankring ikke skjer ved vedtakstidspunktet alene, men gjennom en gradvis og dialogbasert prosess. Når det gjelder politiske prioriteringer, beskriver kommunedirektøren det nye politiske flertallet som relativt forsiktig i sine valgløfter, og begrunner dette slik:

Det nye politiske flertallet ... har vært veldig forsiktige med å love ting, og det tror jeg er klokt. Det er en nøkternhet i det de er valgt på.

Kommunedirektøren fremhever dette som en styrke for samstyringen, fordi det reduserer presset for å innfri urealistiske løfter og begrenser omkamper i budsjettarbeidet. Dokumentanalysen understøtter dette ved at planverket tydelig forankrer utviklingen i overordnede mål og et felles plansystem, som kommunedirektøren aktivt bruker som styringsramme.

I sum viser analysen at samstyring i Kommune A ikke bare handler om at folk har gode relasjoner, men er et bevisst valg fra ledelsen og en tydelig måte å styre på. Kommunedirektøren kombinerer tillitsbasert dialog med formaliserte prosesser og tydelige økonomiske rammer, og anvender samstyring som et virkemiddel for å sikre både legitimitet og gjennomføringsevne i økonomiske prioriteringer.

5.2.2 Kommunedirektøren i Kommune B

Økonomisk bærekraft

Datamaterialet viser at kommunedirektøren i Kommune B beskriver den økonomiske situasjonen som krevende, men håndterbar. Kommunen har over flere år gjennomført årlige effektiviseringer og innsparinger, samtidig som regnskapene samlet sett har vist positive netto driftsresultater. Selv om kommunen har bygget opp fond, beskriver kommunedirektøren en driftssituasjon som fortsatt er presset og som krever høy grad av effektivitet på tvers av tjenesteområdene. Han uttrykker det slik:

Vi har de siste 6–7 årene egentlig kuttet og effektivisert hvert eneste år ... Vi har gode fond, men samtidig har vi dårlig råd og må jobbe veldig effektivt på alle områder.

Økonomisk bærekraft knyttes tett til systematikk og intern styring. Kommunedirektøren har over tid arbeidet for å etablere felles rutiner, tydelige prosedyrer og faste rapporteringssystemer. Innføringen av et helhetlig kvalitetssystem og bedre avvikshåndtering beskrives som viktige grep for å «*få orden i eget hus*». Denne systematiseringen danner et viktig grunnlag for økonomisk kontroll og balanse. I økonomi- og handlingsplanen med budsjett for 2026–2029 fremgår det at kommune Bs samlede budsjettramme utgjør om lag 1,9 milliarder kroner, hvorav om lag 929 millioner kroner er finansiering gjennom rammetilskudd og om lag 860 millioner kroner fra inntekts- og formuesskatt.

Lojalitet til vedtatte budsjetter vektlegges sterkt. Kommunedirektøren understreker at økonomisk bærekraft forutsetter at virksomheter og kommunalområder holder seg innenfor sine tildelte rammer. Budsjettavvik følges tett opp gjennom tertialrapportering og månedlige gjennomganger. Han formulerer det slik:

Det er utrolig viktig at hvert enkelt kommunalområde ... forstår at det er fellesskapets penger man disponerer ... og at man er nødt til å være lojal til det budsjettet man har fått tildelt og levere på det.

Når det gjelder investeringer, viser materialet at økonomiske rammer legger klare føringer. Kommunedirektøren beskriver en felles politisk og administrativ forståelse av at investeringer må begrenses til det som er nødvendig. Ønskede prosjekter kan bli utsatt eller tatt ut av planene, mens investeringer innen skole, helse og kommunalteknikk fremstår som vanskelig å unngå. Samtidig peker han på at nye bygg og anlegg ofte fører til økte driftskostnader. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Det er egentlig en selvforsterkende utfordring, for bygger man nytt, så blir også driften dyrere. Det er en kjensgjerning.

Kommunen styrer også etter et gjeldsmål. Selv om gjeldsgraden i dag er relativt lav sammenlignet med mange andre kommuner, ligger den over kommunens eget måltall. Økonomiplanen viser at gjelden forventes å øke fremover, noe som forsterker behovet for fortsatt effektivisering og tydelige prioriteringer.

Samlet viser analysen at kommunedirektøren i Kommune B arbeider systematisk for å opprettholde økonomisk balanse gjennom effektiv drift, budsjettlojalitet og forsiktige investeringsvalg. Økonomisk bærekraft forstås her som kontinuerlig kontroll og disiplin innenfor stramme rammer.

Prioriteringer og avveiiinger

Analysen viser at kommunedirektøren i Kommune B arbeider med prioriteringer som en kontinuerlig oppgave, i en situasjon preget av knapphet. Budsjettarbeidet starter hvert år med å identifisere nye behov, som deretter må veies opp mot de økonomiske rammene. Kommunedirektøren beskriver en vedvarende situasjon der kommunen mangler betydelige beløp for å få budsjettet i balanse. Prioriteringsarbeidet handler derfor i stor grad om å redusere, utsette eller effektivisere eksisterende tjenester fremfor å starte nye tiltak.

Når det gjelder investeringer, legger kommunedirektøren vekt på at de må være nødvendige, ikke ønskelige:

Når vi snakker om investeringer, så er det hva vi må investere i. Det er ikke noen ønskede investeringer ... Vi skulle gjerne pusset opp rådhuset, men det er ikke en må-oppgave. Derfor er det utsatt.

Sitatet ovenfor viser en tydelig avgrensning av hva som prioriteres innenfor stramme økonomiske rammer.

Kortsiktige økonomiske behov knyttes særlig til økt volum i tjenestene som blant annet flere brukere med omfattende behov, flere elever og økt etterspørsel etter kommunale tjenester. Samtidig oppleves handlingsrommet som svært begrenset. Kommunedirektøren beskriver situasjonen slik:

Vi har effektivisert så mye at når vi snakker om ytterligere kutt, så er inntrykket at vi ikke bare er på beinet, vi skjærer i beinet.

Økonomi- og handlingsplanen for 2026-2029 understøtter dette bildet. Selv om det er en samlet rammeøkning fra 2025 til 2026, særlig innen helse og velferd, viser planen betydelige underskudd mot slutten av planperioden og en økende gjeldsgrad. Dette forsterker behovet for stramme prioriteringer.

De langsiktige målene handler om å oppnå balanse i økonomiplanen, særlig i planperiodens siste år, og å sikre at kommunen tåler nødvendige investeringer over tid. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Det langsiktige målet er å få til en økonomiplan som er i balanse i år fire ... og en økonomi som tåler de investeringene vi må gjøre fremover.

For å nå dette arbeides det med mer helhetlige strategier, blant annet gjennom utredninger om skolestruktur, organisering og bredere bærekraftutredning.

Datamaterialet viser videre at prioriteringsarbeidet i liten grad styres av faste kriterier. I stedet beskrives prioriteringer som resultat av samlede vurderinger av behov, konsekvenser og gjennomførbarhet. Kommunedirektøren fremhever at slike vurderinger ofte skjer i fellesskap i ledergruppen, og at det legges vekt på solidaritet mellom kommunalområdene. Kommunedirektøren formulerer det slik:

Det er utrolig viktig at hvert enkelt kommunalområde ... forstår at det er fellesskapets penger man disponerer ... og at man må være solidariske med hverandre.

Dette viser at prioriteringsprosesser kan være krevende, særlig når kutt skal fordeles. Kommunedirektøren beskriver prosesser der ledere involveres bredt og utfordrer hverandre på tvers av kommunalområder omtales som mer robuste. Slike prosesser fremstår som viktige for å sikre gjennomføring og lojalitet til vedtakene.

Oppsummert viser analysen at kommunedirektøren i Kommune B balanserer kortsiktige behov mot langsiktige mål gjennom stramme rammer, forsiktige investeringer og kollektive prioriteringsprosesser. Prioritering fremstår her som en kontinuerlig øvelse i avveining innenfor begrenset handlingsrom.

Samstyring og samarbeid

Analysen viser at kommunedirektøren i Kommune B opplever samarbeidet mellom administrativ og politisk ledelse som gjennomgående godt. Samstyringen bygger på en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og et delt mål om nøktern drift og begrenset investeringsnivå. Samtidig har samarbeidet

utviklet seg over tid, blant annet i forbindelse med skifte i politisk flertall. Kommunedirektøren beskriver det slik:

Vi har måttet innstille på ganske betydelige kutt gjennom disse årene, og jeg har et inntrykk av at vi har betydelig grad av politisk forståelse for den økonomiske situasjonen vi er i ... vi er nødt til å være nøkterne i driften vår.

Dette tyder på at krevende prioriteringer over tid har bidratt til en mer realistisk og felles forståelse av økonomiske rammer.

Formelt skjer samhandlingen gjennom faste arenaer som budsjettkonferanser, tertialrapportering og løpende dialog i budsjettprosessen. Tidligere har den politiske involveringen i perioder med omfattende kutt vært mer begrenset, men datamaterialet viser at det nå legges større vekt på involvering i langsiktige og strategiske prosesser.

Kommunedirektøren opplever også at politisk ledelse i økende grad prioriterer økonomisk robusthet, blant annet gjennom sterkere fokus på bunnlinje og mer tilbakeholdenhet med investeringer. Erfaringer fra tidligere budsjettvedtak, der inntekter ble overvurdert, beskrives som viktige læringspunkter. Han uttrykker det slik:

Det er stor grad av forståelse for vår økonomiske situasjon, og et genuint ønske politisk om både å redusere investeringer og ha en robusthet i vår økonomiske styring.

Datamaterialet viser videre at samstyringen preges av kontinuitet i administrativ ledelse. Kommunedirektøren og ledergruppen har hatt relativ stabilitet over tid, noe som har gjort det mulig å bygge tillit og en felles forståelse for krevende prioriteringer. Han beskriver hvordan ledergruppen aktivt utfordrer hverandre i prioriteringsprosesser:

Kunsten har vært å utfordre lederne på å mene noe om hverandres områder ... Det ender ofte med en form for konsensus. Man er ikke enig i kuttet, men man forstår at det er riktigst at det tas hos meg og ikke hos naboen.

Dette viser at samstyring i Kommune B ikke bare handler om forholdet mellom politikk og administrasjon, men også om samarbeid og solidaritet internt i organisasjonen.

I sum viser analysen at kommunedirektøren i Kommune B bruker samstyring som et virkemiddel for å håndtere økonomisk press. Gjennom stabile relasjoner, faste prosesser og åpen dialog skapes en felles forståelse for nødvendige prioriteringer. Samstyring fremstår dermed som en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre krevende økonomiske tiltak over tid.

5.2.3 Kommunedirektøren i Kommune C

Økonomisk bærekraft

Analysen viser at kommunedirektøren i Kommune C beskriver den økonomiske situasjonen som under kontroll, men samtidig preget av betydelige strukturelle utfordringer. Kommunen har reserver og fører en nøktern drift, men opplever økende kostnadspress, særlig knyttet til ressurskrevende og rettighetsbaserte tjenester. Dette gjelder både innen helse og omsorg og innen oppvekst, der enkeltvedtak kan utløse store økonomiske forpliktelser som ikke fullt ut kompenseres av staten.

I økonomi- og handlingsplanen for 2026–2029 fremgår det at kommunen må balansere driften gjennom krevende tiltak, og at de økonomiske rammene ikke fullt ut står i forhold til de lovpålagte oppgavene. Samlede driftsinntekter for 2026 er på om lag 1,59 milliarder kroner, hvor over 80 prosent kommer fra skatt og rammetilskudd. Kommunen er derfor i stor grad avhengig av nasjonale føringer. Netto driftsresultat er satt til 1,5–2 %, som er lavere enn anbefalt nivå, men vurderes som realistisk i dagens situasjon.

Økonomisk bærekraft forstås i stor grad som avhengig av langsiktig omstilling. Kommunedirektøren har over tid vært tilbakeholden med å foreslå investeringer, med unntak av enkelte større satsinger som nytt sykehjem. Samtidig peker han på et betydelig investeringsbehov innen skolebygg, barnehager og andre kommunale lokaler. Behovet for endringer i skole- og barnehagestruktur beskrives som nødvendig, men økonomisk krevende. Kommunedirektøren beskriver dette slik:

Når du for eksempel skal ta tre barneskoler, legge de ned, og så bygge en skole som er mer i forhold til bostadsmønster i dag, så blir det en stor investering ... Og de gamle byggene har jo ingen verdi.

Dette illustrerer hvordan strukturelle endringer kan kreve store investeringer samtidig som gamle bygg ikke gir økonomisk gevinst.

Kommunedirektøren arbeider med oppfølging av vedtatte langsiktige planer, blant annet en tiårig investeringsplan og en fireårig handlingsplan. Disse viser økende investeringsnivå og høyere gjeld fremover. Dette beskriver han som krevende, og poengterer at:

Skal vi få det til, så må vi ta ut gevinster i driften ... Og det virker veldig utfordrende å få det til.

Han viser også til at om lag 20 millioner kroner må omfordeles mellom tjenesteområder, hovedsakelig fra oppvekstsektoren, som følge av endringer i befolkningssammensetningen. Dette illustrerer at den økonomiske bærekraften i Kommune C er tett knyttet til demografiske utviklingstrekk og behovet for ressursomfordeling.

Oppsummert viser analysen at kommunedirektøren i Kommune C knytter økonomisk bærekraft til evnen til å gjennomføre langsiktige og strukturelle endringer. Selv om økonomien er under kontroll på kort sikt, krever fremtidige investeringer og demografiske endringer en gradvis og krevende omstilling av både drift og tjenestestruktur.

Prioriteringer og avveininger

Analysen viser at kommunedirektøren i Kommune C arbeider med prioriteringer i et tydelig spenn mellom kortsiktige, rettighetsbaserte behov og langsiktige strukturelle endringer. På kort sikt styres prioriteringene i stor grad av lovpålagte tjenester, særlig innen ressurskrevende tjenester og oppvekst. Nye brukere og enkeltvedtak kan føre til store og uforutsigbare kostnader, noe som i praksis legger sterke føringer for den økonomiske styringen. Kommunedirektøren beskriver situasjonen slik:

Det som på kort sikt er å greie å yte de tjenestene som vi er pålagt å yte ... Så det er rett og slett de endringene som skjer på grunn av enkelttiltak som kommer inn, og det samme innenfor ressurskrevende tjenester, hvor vi får nye brukere som koster kommunen millioner av kroner ... det overskygger veldig mye av alt annet.

Dette viser at akutte og lovpålagte behov ofte dominerer prioriteringsdiskusjonene og begrenser handlingsrommet på kort sikt. Kommunedirektøren viser blant annet til økende utfordringer i den ordinære driften, særlig innenfor oppvekstsektoren, der «regimet med diagnoser gjør at det blir stadig trangere økonomisk».

De langsiktige prioriteringene handler i større grad om omstilling av tjenestestrukturen enn om å redusere selve tjenestenivået. Kommunedirektøren poengterer at tjenestenivået vil avhenge av den demografien man har, og behovene dette medfører. Videre påpeker kommunedirektøren at kommunen i liten grad tilbyr tjenester utover lovpålagt nivå, og at handlingsrommet derfor først og fremst ligger i hvordan tjenestene organiseres. Endringer i skole- og barnehagestrukturen trekkes frem som nødvendige, men politisk krevende tiltak som må vurderes i et langsiktig perspektiv.

Dette kommer også tydelig frem i økonomi- og handlingsplanen for 2026–2029, der det understrekes at effektivisering innen dagens struktur ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå budsjettbalanse. Det pekes derfor på behovet for mer grunnleggende endringer i organisering og dimensjonering av tjenestene.

Kommunedirektøren beskriver også et bevisst arbeid med å se tjenestene i sammenheng, selv om de økonomiske gevinstene ikke alltid er synlige på kort sikt. Kommunedirektøren begrunne dette slik:

Kommunen er den eneste offentlige tjenesteprodusenten som må se ting i en helhet ... vi har jobbet mye med å se hvordan barneverntjenesten henger sammen med helsestasjonen, og hvordan det igjen henger sammen med barnehagene og skolene.

Dette viser at prioriteringer ikke bare handler om økonomiske kutt, men også om å utvikle mer helhetlige og sammenhengende tjenester over tid.

Datamaterialet viser videre at prioriteringene i liten grad styres av faste kriterier. De fremstår heller som resultat av helhetlige vurderinger av behov, rettighetskrav, økonomiske rammer og politisk gjennomførbarhet. Strukturelle beslutninger som for eksempel nedleggelse av skoler, må ofte behandles flere ganger før de vedtas, noe som understreker kompleksiteten i avveiningene. Økonomi- og handlingsplanen peker på at manglende politiske avklaringer om fremtidig struktur skaper usikkerhet for enkelte tjenester, og at dette gjør omstillingsarbeidet krevende.

Totalt sett viser analysen at kommunedirektøren i Kommune C balanserer akutte, lovpålagte behov mot nødvendige strukturelle endringer. Kort sikt domineres av rettighetsbaserte forpliktelser, mens langsiktig bærekraft krever betydelige omstillinger i tjenestestrukturen.

Samstyring og samarbeid

Analysen viser at kommunedirektøren i Kommune C bruker mye tid og ressurser på samstyring mellom politisk og administrativ ledelse. Samarbeidet beskrives som avgjørende for å håndtere krevende prioriteringer og langsiktige omstillinger. Kommunedirektøren legger særlig vekt på betydningen av tillit, tydelig rolleforståelse og gjensidig respekt mellom politikk og administrasjon.

For å styrke denne forståelsen har han i samarbeid med ordfører etablert flere arenaer for politisk involvering og kompetansebygging, blant annet folkevalgtprogram, økonomisamlinger og tematiske møter. Disse brukes aktivt til å forklare den økonomiske situasjonen, synliggjøre investeringsbehov og drøfte konsekvenser av ulike valg. Han beskriver dette slik:

Med formannskapet som er økonomiutvalg, har vi brukt mye tid på å få den forståelsen i forhold til økonomisk bærekraft ... Og vi har også breiere økonomisamlinger ... hvor vi legger fram det økonomiske bildet og diskuterer hvilken prioritering man skal gjøre fremover.

Dette viser at samstyring i Kommune C ikke bare handler om formelle vedtak, men om å bygge felles innsikt før beslutninger tas.

Datamaterialet viser også at politiske beslutningsprosesser ofte legges opp i flere faser. Kommunedirektøren presenterer først faktagrunnlag og ulike handlingsalternativer, før politiske prioriteringer konkretiseres senere. Denne tilnærmingen brukes for å skape realisme og redusere konfliktnivået i krevende struktursaker.

Samarbeidet beskrives samtidig som tidkrevende, særlig i saker som innebærer endring av etablerte strukturer, som skole- eller tjenestetilbud. Slike prosesser krever ofte flere runder med politisk behandling. Kommunedirektøren understreker betydningen av gjentatt dialog:

Vi bruker mye tid og ressurser på dette ... Det er først når man forstår hverandre, eller har innsikt, at man faktisk kan gjøre de kloke valgene.

Datamaterialet viser videre at ordføreren spiller en sentral rolle i samstyringen. Kommunedirektøren beskriver hvordan dialogen med ordføreren brukes aktivt for å tolke vedtak og avklare forventninger, særlig i saker der beslutninger kan være åpne for ulike tolkninger. Dette bidrar til bedre sammenheng mellom politiske beslutninger og administrativ oppfølging.

Samtidig peker kommunedirektøren på at kommunens handlingsrom påvirkes av statlig detaljstyring. Han uttrykker et behov for større lokalt handlingsrom. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Styringstrykket fra de mange direktoratene og statsforvalteren er for stort ... En forståelse og innsikt både for administrasjonen i hva politikken er opptatt av, og omvendt, er avgjørende.

Dette sitatet viser at tett samspill internt i kommunen blir ekstra viktig når det eksterne styringstrykket oppleves som sterkt.

Oppsummert viser analysen at kommunedirektøren i Kommune C bruker samstyring som et sentralt virkemiddel for å håndtere omstilling og politisk krevende beslutninger. Samstyring fremstår her ikke bare som en formell struktur, men som et kontinuerlig relasjonelt arbeid der dialog, tillit og felles forståelse er avgjørende for å skape legitimitet og gjennomføringsevne.

5.2.4 Felles kjennetegn ved kommunedirektører i best styrte kommuner

Analysen av intervjuene med kommunedirektørene i kommune A, B og C viser flere tydelige fellestrekk i hvordan økonomisk ledelse utøves. Selv om kommunene har ulike økonomiske forutsetninger og kontekster, fremtrer det gjennomgående likhetstrekk i hvordan kommunedirektørene balanserer kortsiktige behov mot hensyn til en bærekraftig kommuneøkonomi over tid.

For det første kjennetegnes alle tre kommunedirektørene av en tydelig økonomisk disiplin. De styrer etter klare økonomiske måltall, særlig knyttet til netto driftsresultat og gjeldsnivå, og legger stor vekt på budsjettlojalitet i organisasjonen. Økonomi forstås ikke bare som kontroll, men som en forutsetning for handlingsrom.

I Kommune A fremstår dette gjennom selvpålagte og relativt ambisiøse måltall. I Kommune B er disiplinen tett knyttet til kontinuerlig effektivisering og stram oppfølging av budsjettavvik. I Kommune C handler bærekraft i større grad om å tilpasse strukturen til demografiske endringer. Felles for dem er at økonomisk styring er langsiktig og systematisk, og at kortsiktige tiltak vurderes i lys av konsekvenser over tid.

Et annet fellestrekk er at prioritering forstås som en sentral og kontinuerlig lederoppgave. Kommunedirektørene beskriver ikke prioritering som enkeltstående budsjettvedtak, men som en løpende avveining mellom behov, rettighetskrav og økonomiske rammer.

I alle tre kommunene fremheves betydningen av å være tydelig på hva kommunen ikke skal gjøre. Investeringer begrenses i hovedsak til nødvendige tiltak, og nye tiltak vurderes opp mot eksisterende forpliktelser. Samtidig viser analysen at rettighetsbaserte og ressurskrevende tjenester legger sterke føringer på prioriteringene. Handlingsrommet ligger derfor ofte i organisering og struktur, snarere enn i reduksjon av lov-pålagte tjenester.

Felles for kommunedirektørene er en tydelig bevissthet om langsiktige konsekvenser av beslutninger, særlig knyttet til investeringer og varig økning i driftskostnader.

Et tredje fellestrekk er betydningen av samstyring mellom politisk og administrativ ledelse. I alle tre kommunene beskrives samarbeidet som tett, tillitsbasert og strukturert. Kommunedirektørene bruker aktivt budsjettprosesser, økonomisamlinger og dialogarenaer for å bygge felles forståelse for økonomiske rammer og prioriteringer.

Samstyring fremstår ikke bare som formelle møter og vedtak, men som et kontinuerlig arbeid med å realitetsorientere, dele kunnskap og utvikle felles virkelighetsforståelse. Dette er særlig tydelig i saker som

innebærer strukturelle endringer eller politisk krevende prioriteringer. Kommunedirektørene legger vekt på trinnvise prosesser, dialog og forankring før beslutninger fattes.

På tvers av de tre kommunene fremtrer en lederprofil preget av realisme og langsiktighet. Kommunedirektørene uttrykker en nøktern tilnærming til økonomi og investeringsnivå, og de er tydelige på begrensningene i handlingsrommet. Samtidig viser de vilje til omstilling og strukturelle grep der det anses nødvendig.

Balansen mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraft håndteres gjennom kombinasjonen av økonomisk disiplin, systematisk prioritering og tett samstyring. Økonomisk ledelse fremstår dermed som både teknisk og relasjonell. Teknisk gjennom måltall, budsjettrutiner og rapportering, og relasjonell gjennom dialog, tillit og politisk forankring.

I sum viser analysen at kommunedirektørene i de best styrte kommunene deler flere sentrale kjennetegn: tydelig økonomisk struktur, aktiv bruk av finansielle måltall, langsiktig orientering, vilje til prioritering og aktiv bruk av samstyring. Disse trekkene danner et analytisk utgangspunkt for den videre sammenligningen med kommunedirektører i ROBEK-kommuner.

5.3 Gruppe 2: ROBEK – kommunene

I denne delen presenteres analysen av intervjuer med kommunedirektører i tre kommuner som i denne studien representerer gruppen «ROBEK-kommunene» (kommune D–F). Formålet er, som i analysen av de best styrte kommunene, å undersøke hvordan kommunedirektørene i disse kommunene utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og hensyn til en bærekraftig kommuneøkonomi over tid, og hvordan denne balansen kommer til uttrykk i deres ledelsespraksis. Kommunene i denne gruppen kjennetegnes ved at de er eller har vært registrert i ROBEK, noe som innebærer særskilt statlig kontroll med økonomiforvaltningen, slik det er redegjort for i punkt 4.4.2.

Analysen følger en refleksiv tematisk tilnærming (Braun & Clarke, 2021), basert på de tre forhåndsdefinerte temaene: *økonomiske rammebetingelser, prioriteringer og avveininger, samt samstyring og samarbeid*. Hver kommune presenteres først gjennom en tematisk analyse etter denne strukturen, før det avslutningsvis gjennomføres en tverrgående analyse der fellestrekk og variasjoner innen gruppen drøftes samlet.

5.3.1 Kommunedirektøren i kommune D

Økonomisk bærekraft

Kommunedirektøren i kommune D beskriver kommunens økonomiske situasjon som utfordrende, med særlig vekt på likviditet. Kommunen har hatt svært lav kontantbeholdning, noe som har gjort den sårbar for uforutsette utgifter. Samtidig beskriver kommunedirektøren situasjonen som noe forbedret sammenlignet med året før, ved at kommunen i større grad har stabilisert utgiftene i forhold til inntektene og ikke lenger bruker mer enn den har. Kommunedirektøren beskriver situasjonen slik:

... vi har gått nesten 100 millioner minus de siste tre årene, altså 2022, 2023, 2024, så er det et veldig press i forhold til dette med særlikviditet, og det har kanskje vært den største utfordringen de siste årene, at vi har veldig lite penger på konto som gjør at vi er veldig, veldig sårbare når det kommer uforutsette utgifter.

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan kommunedirektøren oppfatter likviditetssituasjonen som den mest akutte økonomiske utfordringen i perioden. Dette underbygges av kommunens økonomi- og handlingsplan med budsjett for 2026-2029, hvor det framgår at kommunen har hatt negative driftsresultater i flere år og opparbeidet et akkumulert merforbruk på om lag 65 millioner kroner ved utgangen av 2025, noe som har ført til at kommunen er meldt inn i ROBEG-registeret og har svært begrenset økonomisk handlingsrom i planperioden. Kommune D har ifølge økonomi- og handlingsplanen for 2026–2029 en total driftsramme på 581 millioner kroner, der om lag 332 millioner kommer fra rammetilskudd og om lag 175 millioner fra inntekts- og formuesskatt.

I datamaterialet knytter kommunedirektøren også økonomisk bærekraft til et mer grunnleggende misforhold mellom kravene til tjenesteleveranser og kommunens finansiering gjennom rammeoverføringer og skatteinntekter. Kommunedirektøren beskriver at en stor andel av kommunens tjenester oppleves som lov- pålagte, noe som begrenser handlingsrommet for raske reduksjoner. Samtidig beskrives diskusjonen om hva som er et tilstrekkelig tjenestenivå som krevende, blant annet fordi profesjonsutøvere forventes å levere best mulig kvalitet innenfor de tilgjengelige rammene. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

... det der synes jeg er en veldig vanskelig problemstilling, fordi vi skal levere tjenester, og jeg tror at har du utdannet deg til å være lærer for eksempel, så tenker du ikke på når du går inn i klassen at i dag skal jeg bare gjøre godt nok. Jeg skal ikke gjøre mitt beste, for det har jeg ikke tid til, men

jeg kan gjøre godt nok. Jeg tror at har du utdannet deg til et yrke, så har du lyst til å gjøre det så bra som mulig.

Dette perspektivet samsvarer også med kommunens økonomi- og handlingsplan, hvor det fremheves at budsjetttrammene i flere tjenester er svært stramme og at det kan bli nødvendig med ytterligere innstramminger for å tilpasse tjenestene til de økonomiske rammene. Det understrekes også at driftsrammen for enkelte tjenester er så stram at endringer i aktivitetsnivå gjennom året kan være vanskelig å håndtere innenfor eksisterende budsjett.

Videre framhever kommunedirektøren strukturelle endringer i organisering og tjenestestruktur som sentrale for å oppnå økonomisk bærekraft. Ifølge kommunedirektøren lar dagens tjenestestruktur seg ikke finansiere innenfor kommunens tilgjengelige inntekter, noe som gjør det nødvendig med mer omfattende strukturelle tilpasninger over tid. Kommunedirektøren beskriver også at kommunen i praksis opplever å være «tom for penger før den er tom for arbeidskraft», og peker på at kravene til tjenestene øker samtidig som lønnsnivået i kommunal sektor er relativt lavt.

I materialet kobler kommunedirektøren dette også til spørsmål om kommunestørrelse og mulige løsninger gjennom samarbeid med andre kommuner. Interkommunalt samarbeid, eller på lengre sikt kommunesammenslåing, framheves som mulige strategier for å håndtere økende krav til kompetanse og kapasitet. Kommunedirektøren begrunner dette slik:

Alene tror jeg ikke det er mulig, så da må man enten gjøre det i samarbeid med andre kommuner, eller så må man faktisk se på kommunesammenslåingen. Fordi at kravene i de ulike tjenestene er så enorme, og blir bare større og større, og særlig de individuelle kravene til hver enkelt innbygger, som gjør at skal vi leve opp til den standarden, så er vi avhengig av å bruke mer penger enn det vi får inn.

Sitatet illustrerer hvordan kommunedirektøren oppfatter utfordringene som strukturelle og vanskelig å løse innenfor rammene av kommunen alene.

Datamaterialet viser også at ROBEK-statusen primært beskrives som en formalisert oppfølging gjennom lovlighetskontroll av budsjett og godkjenning av investeringer. Samtidig opplever kommunedirektøren at den daglige styringsutfordringen i stor grad er den samme som før innmeldingen, men med tettere oppfølging fra Statsforvalteren. Kommunedirektøren framhever samtidig at ROBEK-registreringen har bidratt til

økt forståelse i organisasjonen og blant innbyggerne for hvor presset kommuneøkonomien er. Dette uttrykkes slik:

Det vi har jobbet veldig mye med ..., det er å få den forståelsen ut til alle ansatte og til alle innbyggere at ... det kan hende du har penger på ditt prosjekt, men vi har ikke penger i kassa ... når vi nå kommer i avisen at vi er i ROBEK og så videre, så forstår alle mye bedre at her er det kritisk.

Ifølge kommunedirektøren har ROBEK-statusen dermed også hatt en pedagogisk funksjon ved å synliggjøre alvoret i den økonomiske situasjonen. Kommunedirektøren beskriver videre langsiktige økonomiske mål gjennom konkrete tiltak. Blant annet vises det til et mål om å være ute av ROBEK innen 2029, oppnå om lag to prosent driftsoverskudd fram til dette tidspunktet, og deretter rundt én prosent årlig overskudd. I tillegg beskrives mål om å bygge opp en økonomisk buffer på om lag 40 millioner kroner og redusere behovet for kassakreditt eller likviditetslån. Kommunedirektøren omtaler også planer om å etablere fond basert på salg av eiendom og bygg, der avkastningen på sikt kan bidra til drift eller investeringer i framtidige inntektskilder.

Samtidig understreker kommunedirektøren at målet ikke er å komme raskest mulig ut av ROBEK, men å gjøre det først når økonomien er tilstrekkelig robust. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

ROBEK er jo en liste som man tenker at her har man mislykkes. Vi ønsker jo ikke å være der, men vi skal ikke raskest mulig ut. Vi skal ut av den når vi er klare for å gå ut og har en robust økonomi. Og om det tar tre år, om det tar fem år, så får det ta den tiden det tar. Og jeg er ikke noe sånn flau over å være på ROBEK, for jeg tenker at det er uttrykk for en systemfeil.

Sitatet viser hvordan kommunedirektøren også tolker ROBEK-registreringen som et uttrykk for strukturelle utfordringer i finansieringsmodellen for kommunesektoren, særlig for kommuner med lavt inntektsgrunnlag.

Det samlede inntrykket er at kommunedirektøren beskriver økonomisk bærekraft som et spørsmål om å stabilisere økonomien gjennom bedre balanse mellom utgifter og inntekter, redusere sårbarheten knyttet til likviditet og bygge opp økonomiske buffere. Samtidig framstår strukturelle endringer, salg av eiendeler og utvikling av et mer robust inntektsgrunnlag som sentrale elementer i arbeidet med å etablere et mer langsiktig økonomisk handlingsrom.

Prioriteringer og avveininger

Datamaterialet viser at kommunedirektøren beskriver prioriteringsutfordringene i kommune D som vedvarende og knyttet til et langsiktig behov for å begrense utgiftsveksten. På kort sikt framstår reduksjon i bemanning som det mest sentrale virkemiddelet. Kommunedirektøren viser til at lønn og sosiale utgifter utgjør om lag 75 prosent av kommunens budsjett, og at reduksjon i årsverk derfor oppfattes som den mest direkte måten å redusere utgiftene på.

Samtidig beskriver kommunedirektøren et bevisst skille mellom tiltak som gir liten økonomisk effekt, men stor offentlig oppmerksomhet, og tiltak som kan gi større økonomisk effekt uten tilsvarende synlige konsekvenser for innbyggerne. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Det å få ned antall årsverk, det er den raskeste veien, sånn som vi ser det i hvert fall, til å få stoppet krana, eller skrudd igjen krana. Og så er det sånne små ting du kan spare på, men det jeg har vært veldig bevisst på i hvert fall, det er at vi ikke skal ha tiltak som sparer veldig lite penger, men som skaper stor oppmerksomhet.

Sitatet illustrerer hvordan kommunedirektøren beskriver prioriteringsarbeidet som en avveining mellom økonomisk effekt og politiske eller samfunnsmessige reaksjoner.

Videre viser materialet at kommunedirektøren søker å rette effektiviseringstiltak mot administrative støttefunksjoner, som HR, økonomi og IT. Disse funksjonene beskrives som organisatorisk mer distansert fra direkte tjenesteleveranser til innbyggerne, og dermed som områder der effektivisering i mindre grad påvirker brukerne direkte. Kommunedirektøren peker også på at slike funksjoner kan være egnet for økt interkommunalt samarbeid.

I denne sammenhengen beskriver kommunedirektøren også vurderinger knyttet til endringer i ledelsesstruktur og antall lederposisjoner. Mulige gevinster knyttes til mer samordnet organisering på regionalt nivå, fremfor at hver kommune har egne topplederfunksjoner på alle områder. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Når vi nå begynner å nærme oss på en måte, nå kommer vi ikke lenger ned ..., da er det jo det å titte på de tjenestene som ligger lengst unna brukerne. For i mitt hode så er det sånn at om jeg får lønnen min utbetalt fra en annen kommune, det er jo samme. Bare den kommer. ... Tenker også

roller som kommunalsjefer ... trenger vi 6–7 kommunalsjefer i regionen? Eller kan vi begynne å titte på en annen struktur?

Sitatet illustrerer hvordan kommunedirektøren vurderer organisatoriske og regionale løsninger som mulige tiltak for å redusere administrative kostnader. Samtidig viser datamaterialet konkrete eksempler på krevende avveier mellom kortsiktige økonomiske behov og mulige langsiktige konsekvenser. Et eksempel som trekkes fram er reduksjon i stillinger som miljøarbeidere og sosiallærere i barneskolen. Kommunedirektøren beskriver dette som tiltak som kan få negative konsekvenser over tid, blant annet knyttet til skolemiljø og utenforskap, men som likevel framstår som nødvendige gitt den økonomiske situasjonen. I slike vurderinger involveres også fagledelsen, for eksempel rektorer, for å vurdere hvilke tiltak som oppleves som minst skadelige for tjenestene.

Datamaterialet viser videre at kommunen ikke benytter et fast kriteriesett for prioriteringer. Ifølge kommunedirektøren baseres prioriteringsarbeidet i større grad på faglige vurderinger og et ønske om mer helhetlig prioritering på tvers av sektorer. Samtidig beskriver kommunedirektøren at dette kan være krevende i praksis, fordi tiltak må knyttes til bestemte budsjettområder og organisatoriske ansvarsstrukturer.

Når det gjelder tidshorisont, beskriver kommunedirektøren kortsiktige tiltak som tiltak med en horisont på ett til to år. Dette begrunnes blant annet med at endringer som oppsigelser eller omorganiseringer ofte har lang gjennomføringstid. Kommunedirektøren beskriver også at kommunen forsøker å inkludere vurderinger av framtidige konsekvenser i utredningsarbeidet, blant annet gjennom krav om at foreslåtte tiltak skal beskrive hvilke handlingsrom de kan utløse for fremtiden.

Oppsummert beskriver kommunedirektøren prioriteringsarbeidet som preget av et vedvarende økonomisk press, der reduksjoner i bemanning og strukturelle grep framstår som sentrale virkemidler. Samtidig fremheves spenningen mellom kortsiktige økonomiske behov og mulige negative konsekvenser på lengre sikt. I kommunedirektørens framstilling framstår prioriteringene derfor i stor grad som preget av faglige vurderinger og situasjonsbetingede hensyn, snarere enn styrt av et fast og eksplisitt kriteriesett.

Samstyring og samarbeid

Datamaterialet viser at kommunedirektøren beskriver samarbeidet mellom administrativ og politisk ledelse som tett og gjennomgående godt. Kommunedirektøren viser blant annet til etableringen av et formalisert årshjul, vedtatt i formannskapet, som strukturerer samhandlingen mellom administrasjon og politisk nivå.

I tillegg brukes politiske seminarer og folkevalgtopplæring som arenaer for å utvikle en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon.

Materialet viser også til et politisk vedtak med 13 punkter som ramme for videre arbeid med innsparing og omstilling. Ifølge kommunedirektøren arbeider administrasjonen parallelt med disse tiltakene, samtidig som det vurderes hvilke tiltak som kan gi effekt på kort sikt, for eksempel i 2026, og hvilke som først vil gi effekt senere i planperioden. Samarbeidet om økonomistyringen omfatter også dialog med Statsforvalteren, som både fungerer som veileder og godkjenningsmyndighet i spørsmål knyttet til budsjett og økonomiske disposisjoner.

Kommunedirektøren beskriver også en samhandlingsform der det til en viss grad finnes en overlapping mellom politikk og administrasjon. Dette oppleves ifølge kommunedirektøren som positivt, så lenge partene er tydelige på når grensene mellom rollene utfordres. Samtidig reflekterer kommunedirektøren over at ulike beslutninger kan forstås gjennom ulike logikker, blant annet faglige, administrative og politiske perspektiver, noe som kan bidra til ulike vurderinger av samme sak.

Datamaterialet viser videre at samarbeid og styring i interkommunale ordninger fremstår som et viktig, men tidvis krevende område. Kommunedirektøren peker særlig på utfordringer knyttet til interkommunale selskaper (IKS), der budsjettprosesser kan oppleves som lite samordnet med kommunens egne budsjettprosesser. Kommunedirektøren beskriver dette slik:

Det som er utfordringen der, som vi også må adressere, og som i hvert fall jeg har tatt opp ..., det er at det ikke kan være sånn at de vertskommunesamarbeidene bare sender et prosjekt i oktober. Så kommer det bare en beskjed, ja, dere må legge inn 1,1 millioner i budsjettet.

Sitatet illustrerer hvordan kommunedirektøren opplever at kostnader fra interkommunale samarbeid til tider kan komme sent i kommunens budsjettprosess, noe som gjør det vanskeligere å planlegge økonomien. Samtidig beskriver kommunedirektøren vertskommunesamarbeid som i hovedsak velfungerende, men med utfordringer knyttet til timing og styring. Kommunen har derfor arbeidet for å bli tidligere og mer aktivt involvert i prosessene. Dette har blant annet skjedd gjennom krav om reduksjoner i budsjetter og endringer i selskapsavtaler, som skal sikre administrative møter knyttet til budsjettarbeidet.

Kommunedirektøren peker også på behovet for et tydeligere administrativt eierskap til interkommunale samarbeid, og understreker at kommunedirektører må være mer aktive i å stille krav til samarbeidsorganisasjonene. Dette uttrykkes slik:

... jeg tror at for det første må vi som kommunedirektører være mye flinkere til å stille krav. Og så må de som selskaper ikke tenke at det er politikerne som styrer, men at det reelt sett er like mye kommunedirektørens organisasjon som styrer. For det er tross alt vi som legger fram budsjettfor-slaget. Og så er det kommunestyret til syvende og siste som sier ja. Dette må være et samarbeid mellom administrasjonen, interkommunalselskapet og i kommunen. Og da tror jeg vi kommunedi-rektører har vært litt for slappe.

Sitatet illustrerer hvordan kommunedirektøren ser behov for en sterkere administrativ rolle i styringen av interkommunale samarbeid.

Avslutningsvis beskriver materialet en styringspraksis preget av tett oppfølging og hyppig rapportering internt i organisasjonen. Dette omfatter blant annet ukentlige møter med kommunalsjefer, månedlig rap-portering til formannskapet, tertialrapportering og regelmessige samlinger med ledere med budsjettansvar. Kommunen har også nylig tatt i bruk nye styringsverktøy, blant annet Framsikt, og har ambisjoner om å bruke KOSTRA (kommune-stat-rapportering) mer systematisk som grunnlag for budsjettarbeidet. Kom-munedirektøren beskriver i tillegg en direkte kommunikasjonslinje til ledere med personalansvar, særlig i saker som kan skape usikkerhet, med mål om å redusere rykter og sikre en felles situasjonsforståelse i organisasjonen.

Oppsummert beskriver kommunedirektøren samstyring i kommune D som tett samhandling mellom ad-ministrasjon og politisk nivå, preget av formaliserte prosesser, hyppige møtearenaer og felles prioriterings-rammer. Samtidig framstår samarbeid og styring i interkommunale ordninger, slik kommunedirektøren beskriver det, som et mer krevende område. Kommunen søker derfor tidligere involvering og sterkere administrativt eierskap i disse samarbeidene for å sikre bedre samsvar mellom kommunens økonomiske situasjon og forpliktelsene i de interkommunale ordningene.

5.3.2 Kommunedirektøren i kommune E

Økonomisk bærekraft

Kommunedirektøren i kommune E beskriver kommunens økonomiske situasjon som svært krevende. RO-BEK-registreringen omtales som et uttrykk for at kommunen har brukt opp sine reserver og dermed mistet økonomisk handlefrihet. Ifølge kommunedirektøren skyldes den manglende økonomiske bærekraften sær-lig to forhold. For det første vises det til et høyt investeringsnivå over tid, som har medført høy gjeld og

sterk vekst i finanskostnader. For det andre pekes det på en betydelig underliggende vekst i tjenestekostnadene, spesielt knyttet til ressurskrevende brukere innen helse og omsorgstjenester, men også innen barnevern, skole og barnehage.

Situasjonen forsterkes av at kommunen beskrives som en lavinntektskommune uten ekstrainntekter fra eksempelvis kraft eller havbruk. Dette begrenser muligheten til å håndtere kostnadsveksten gjennom økte inntekter. Kommunedirektøren formulerer dette slik:

Vi har ingenting å hente fra kraftsektor med utbytte eller havbruk eller andre områder. Så vi må greie oss med de lave inntektene vi har. Og når vi da har fått kombinasjon av høye finanskostnader og sterk vekst på sektorer, så havner vi i en omstillingssituasjon.

Sitatet ovenfor tydeliggjør hvordan kombinasjonen av høye finansutgifter og strukturell kostnadsvekst på tjenestesiden oppfattes som utløsende for det omfattende omstillingsbehovet kommunen nå står i. Dette underbygges av kommunens økonomi- og handlingsplan med budsjett for 2026–2029, der det fremkommer at stigende rentenivået har medført en vekst i finanskostnader på 60-70 millioner kroner på kort tid.

Økonomisk bærekraft forstås dermed i lys av et betydelig behov for omstilling. Kommunedirektøren viser til en samlet vekst i kostnader og finanskostnader på om lag 150 millioner kroner over noen år, uten tilsvarende inntektsøkning. Denne ubalansen har gjort det nødvendig å redusere aktivitetsnivået over tid. Det vises til gjennomførte kutt på om lag 50 millioner kroner årlig over flere år.

Denne beskrivelsen underbygges av kommunens økonomi- og handlingsplan med budsjett for 2026–2029. Her fremgår det at kommune E har opparbeidet et udekket underskudd på 91 millioner kroner de siste tre årene. Kommunen befinner seg dermed i en akkumulert strukturell ubalanse, og underskuddet overstiger tre prosent av driftsinntektene, noe som har utløst ROBEK-registrering. Kommune E har et samlet driftsbudsjett på om lag 1,2 milliarder kroner, hvorav om lag 575 millioner kroner utgjør rammetilskudd og om lag 498 millioner kroner kommer fra inntekts- og formuesskatt.

Samtidig framhever kommunedirektøren at tidligere investeringer har vært bevisste framtidsinvesteringer, med en ambisjon om å styrke kommunens attraktivitet og legge til rette for vekst. Investeringene har blant annet omfattet nye skolebygg etter skolesammenslåinger, omsorgstiltak, brannstasjon, avlastningstilbud og idrettshaller. Disse investeringene ble gjennomført før den sterkeste veksten i antall eldre innbyggere slo inn. Kommunedirektøren beskriver utviklingen slik:

...vi har bygd en del for å skape attraktivitet fremover, og det har vi gjort i forkant av at vi skulle få eldre, fordi jeg har veldig mange flere eldre her ... når vi for 5–6 år siden hadde gjort mange av de store investeringene, så har vi nå brems i investeringstakten vår. Vi gikk ned i lånegjeld fra 132 til 122 prosent av driftsinntekten i 2024. Og vi går ytterligere ned i lånegjeldsgrad i 2025. Så vi er i ferd med å gå ned der.

Sitatet illustrerer hvordan investeringsstrategien forstås som todelt, først en periode med offensiv satsing for å styrke kommunens utviklingsgrunnlag, deretter en bevisst nedbremsing for å redusere gjeldsgrad og finansiell risiko. I økonomi- og handlingsprogrammet for 2026–2029 legges det samtidig opp til om lag 150 millioner kroner i kutt, tilsvarende nær 10 prosent av kommunens samlede driftsinntekter, noe som ytterligere understreker alvoret i den økonomiske situasjonen.

Når det gjelder ROBEK, beskriver kommunedirektøren ordningen primært som et kontrollregime der Statsforvalteren må godkjenne budsjett og låneopptak knyttet til investering. I økonomi- og handlingsplanen fremgår det at kommunens økonomiske handlefrihet formelt er redusert gjennom krav om statlig godkjenning av Statsforvalteren. Samtidig tones betydningen av selve registreringen noe ned i det praktiske omstillingsarbeidet. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Det er på samme måte som alle kommuner hadde det før 1993. Men det er klart at det henger over en at det er noen andre som skal være med og gi en godkjenning ... Men for meg så handler det om at jeg har et ansvar, og kommunestyret har et ansvar for å håndtere kommunens økonomi, og det må vi gjøre om det står Robek på merkelappen eller ikke.

Videre understrekes det at registreringen så langt ikke har hatt direkte operative konsekvenser, men at den bidrar til økt bevissthet rundt krav til overskudd og investeringsnivå. Kommunedirektøren anfører følgende:

Så foreløpig har det ikke hatt noen konsekvenser for kommunen, men det er klart at det strammer seg litt i forhold til å være veldig nøye på å skape store nok overskudd i driften fremover, og være forsiktig på investeringssida.

I alt viser analysen at kommunedirektøren i kommune E forstår økonomisk bærekraft som en kombinasjon av finansiell konsolidering og langsiktig tilpasning til strukturell kostnadsvekst. Økonomisk bærekraft framstår dermed som evnen til å gjenvinne økonomisk handlefrihet gjennom varige driftsreduksjoner og redusert investeringsnivå, samtidig som kommunen forsøker å opprettholde et utviklings- og vekstperspektiv innenfor et begrenset inntektsgrunnlag.

Prioriteringer og avveininger

Kommunedirektøren beskriver de kortsiktige økonomiske behovene i kommune E som tett knyttet til press fra lovpålagte og ressurskrevende tjenester. Dette gjelder særlig vekst i yngre omsorgstjenester, økt trykk i barnevernet og økende behov for særskilt tilrettelegging i skole og barnehage. Ifølge kommunedirektøren legger disse tjenesteområdene et kontinuerlig press på kommunens økonomi og må ofte prioriteres foran andre tiltak kommunen ellers kunne ønsket å satse på. I tillegg fremheves rekruttering og tilgang på kompetanse som en økonomisk utfordring, ettersom det krever økte ressurser å rekruttere og beholde nødvendig fagkompetanse. Kommunedirektøren beskriver dette vedvarende presset slik:

Det er jevnt trykk i forhold til barnevern, ... de med særskilt behov innenfor skole og barnehage ... det er jo på en måte behov som ligger og trykker hele tiden, som vi må ta hensyn til, og som egentlig må prioriteres, og ofte også foran andre ting vi gjerne skulle bruke penger på.

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan prioriteringsrommet i stor grad oppleves som begrenset av lovpålagte oppgaver og individuelle behov som kommunen er forpliktet til å håndtere.

De langsiktige prioriteringene beskrives i større grad som strukturelle og forebyggende grep. Kommunedirektøren peker særlig på behovet for en gradvis ressursvridning fra oppvekstsektoren til omsorgsektoren som følge av demografiske endringer. I tillegg fremheves videre arbeid med strukturelle tilpasninger, spesielt innen skoleområdet, samt økt satsing på forebygging og tverrsektorielt samarbeid. Hensikten med slike tiltak er å redusere framtidig behov for spesialundervisning, barnevernstiltak og utenforskap. Forebygging framstilles i denne sammenhengen som en nødvendig investering for å dempe framtidige kostnader, selv om kommunen samtidig står i et presset kortsiktig omstillingsarbeid. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

... hvis du bare skal spare på alt som går på forebygging ... så vil du til slutt få økte utgifter inn i fremtiden. Så vi prøver å gjøre den riktige investeringen, og det tror jeg vi egentlig har gjort.

Sitatet ovenfor tydeliggjør spenningen mellom kortsiktige innsparingskrav og behovet for å opprettholde tiltak som kan redusere kostnadsveksten på lengre sikt. Materialet gir også innblikk i hvordan kommunedirektøren forklarer hva som særlig utfordrer kommunens økonomi. Yngreomsorgen beskrives som den mest sentrale kostnadsdriveren, og det pekes på at denne typen tjenester i begrenset grad fanges opp av inntektssystemet. Dette står i kontrast til eldreomsorgen, der veksten ifølge kommunedirektøren har vært lavere enn forventet. Utviklingen i yngreomsorgen framstår dermed som en sentral forklaring på

kommunens økonomiske utfordringer. Samtidig beskrives nye omstillingsrunder som stadig mer krevende, fordi tiltakene nærmer seg grensene for hva som oppleves som faglig forsvarlig og innenfor lovpålagte krav.

Når det gjelder kriterier og framgangsmåter for prioritering, viser materialet at strukturelle grep og rammenedtrekk i grunnskolen har vært sentrale virkemidler i omstillingsarbeidet. Samtidig beskrives ytterligere kutt i skolesektoren som krevende, blant annet fordi kommunen ikke opplever den samme elevnedgangen som flere andre kommuner. Kommunedirektøren beskriver dermed en prioriteringssituasjon der enkelte sektorer har begrenset kuttpotensial, samtidig som behovet i helse- og omsorgstjenestene, særlig innen yngreomsorg fortsetter å vokse.

Totalt viser analysen at kommunedirektøren i kommune E beskriver prioriteringsarbeidet som en vedvarende avveining mellom ressurskrevende, lovpålagte behov på kort sikt og mer strukturelle og forebyggende tiltak på lengre sikt. Prioriteringslogikken preges av at kostnadsveksten i yngreomsorgen framstår som en dominerende driver, som både utfordrer balansen i driften og begrenser muligheten for å håndtere situasjonen gjennom tradisjonell ressursvridning alene.

Samstyring og samarbeid

Kommunedirektøren beskriver samarbeidet mellom administrasjon og politisk ledelse som svært godt og preget av høy grad av tillit. Ifølge kommunedirektøren er et slikt samarbeid avgjørende for å håndtere den krevende økonomiske situasjonen kommunen står i. Samstyring framstilles som en prosess som forutsetter involverende arbeidsformer, der politikerne løpende får innsikt i utfordringsbildet og mulighet til å gi innspill, samtidig som rollefordelingen mellom politisk ansvar og administrativ gjennomføring opprettholdes.

Kommunedirektøren knytter også kommunens gjennomføringsevne til intern styringskapasitet og lojalitet i lederlinjen. Organisasjonsmodellen beskrives som særlig hensiktsmessig i en omstillingssituasjon, fordi den bidrar til tydelig ansvaret og reduserer konkurranse mellom tjenester. Kommunedirektøren forklarer dette slik:

Jeg har en kanskje litt spesiell organisering, for jeg har ikke kommunalsjefnivå, jeg har en tjenesteområdemodell, så jeg har 12 ledere under meg. I sånn situasjon så er det ganske effektivt, for de tar ansvar. Og vi greier å jobbe uten at det blir noen kriging imellom, eller noen kamp imellom tjenester. Og de er veldig lojale til å jobbe, og det tror jeg styrker å ha en ganske stor ledergruppe akkurat da.

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan kommunedirektøren oppfatter organisasjonsmodellen som et viktig virkemiddel for å opprettholde styring og gjennomføringsevne i en periode med omfattende omstilling. I datamaterialet tematiserer kommunedirektøren også forholdet mellom statlig regulering og lokal styring. Lov- og rettighetsstyring beskrives som en begrensning for det lokale handlingsrommet. Kommunedirektøren peker særlig på hvordan klagesaker og Statsforvalterens overprøving av lokale vurderinger kan føre til økt timeomfang og høyere kostnader. Dette framstilles som et styringsproblem som både påvirker økonomien og kommunens muligheter til å foreta egne prioriteringer.

Videre beskriver kommunedirektøren hvordan den politiske samhandlingen organiseres gjennom ulike møteformer. Dette inkluderer flere behandlinger i kommunestyret, budsjettseminarlignende drøftinger med formannskapet og ved behov ekstra møter. Ifølge kommunedirektøren er det viktig at politikerne er godt orientert om den økonomiske situasjonen og tett involvert i prosessene, for å sikre legitimitet i beslutningene. Samtidig beskrives det politiske klimaet som preget av høy grad av enighet og få særinteresser i en økonomisk krevende periode. Kommunedirektøren framstiller dette som uttrykk for en felles realitetsforståelse av kommunens økonomiske situasjon.

Sett under ett beskriver kommunedirektøren samstyring som et sentralt grep for å skape en felles situasjonsforståelse mellom administrasjon og politisk nivå og for å opprettholde gjennomføringsevne i en krevende omstillingsperiode. I kommunedirektørens framstilling fremstår samstyring både som en prosess preget av involvering, drøftinger og løpende avstemming, og som organisatorisk forankret i en ledelsesmodell som skal redusere interne konflikter mellom sektorer og sikre lojalitet i lederlinjen. Samtidig viser materialet, slik kommunedirektøren beskriver det, at denne samstyringen skjer innenfor et sterkt statlig regulert handlingsrom, der rettighetsstyring og overprøving kan begrense kommunens lokale handlingsrom.

5.3.3 Kommunedirektøren i kommune F

Økonomisk bærekraft

I datamaterialet beskriver kommunedirektøren i kommune F en økonomisk situasjon preget av ROBEK-status og dermed svært begrenset økonomisk handlingsrom. Dette blant annet fordi kommunen ikke har et disposisjonsfond. Samtidig framhever kommunedirektøren at kommunen har gjennomført omfattende omstilling og utviklingsarbeid over en periode på 10–12 år. Tidligere politiske vedtak som innebar strukturelle grep trekkes fram som viktige for å tilpasse tjenestene til kommende demografiske endringer. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Vi har gjort veldig store omstillinger innenfor helse og omsorg, som gjør oss ganske så bra rustet for å møte kommende endringer. Det kommer til å bli utfordrende for oss ..., men jeg mener at vi har rigget oss ganske bra for at vi tok tak i dette veldig tidlig og fikk gode kommunestyrevedtak som lå til grunn for å gjøre de endringene ... Vi har gjort ganske mange sånne investeringer og endret barnehagestruktur og gjort en del investeringer på helsesiden og beredskaps- og brann.

Kommunens ROBEK-status innebærer at kommunen må utarbeide en egen tiltaksplan for å gjenopprette økonomisk balanse, som legges fram sammen med økonomi- og handlingsplan med budsjett og godkjennes av Statsforvalteren. Tiltaksplanen fungerer som et sentralt styringsdokument for å bringe kommunens økonomi tilbake i balanse innen en fastsatt tidsramme. Planen inneholder en rekke konkrete innsparings- og omstillingstiltak på tvers av tjenestekområder, blant annet reduksjon i stillinger, endringer i tjenestetilbud og effektivisering av driften. Tiltakene fremheves å ha en betydelig økonomisk effekt i økonomiplanperioden (2026-2029), og er et viktig virkemiddel for å redusere merforbruket og legge grunnlaget for å komme ut av ROBEK innen 2029. Kommune F har et samlet driftsbudsjett på om lag 527 millioner kroner, hvorav om lag 245 millioner kroner utgjør rammetilskudd og om lag 245 millioner kroner kommer fra inntekts- og formuesskatt.

Videre beskrives investeringsnivået som svært lavt i planperioden, og gjeldsreduksjon løftes fram som nødvendig for å komme innenfor kommunens handlingsregler. Dette samsvarer med prioriteringene i kommunens handlings- og økonomiplan, der det fremgår at kommunen etter flere større investeringer de siste årene nå legger opp til et betydelig lavere investeringsnivå framover. Strategien innebærer blant annet å begrense nye investeringer og i større grad utnytte eksisterende bygningsmasse og formålsbygg for å dekke tjenestebehovet.

Kommunedirektøren beskriver videre at kommunen arbeider målrettet med å utnytte eksisterende lokaler og arealer bedre for å redusere behovet for nye investeringer. Dette innebærer blant annet å se på hvordan bygg kan brukes mer fleksibelt på tvers av tjenester, samt å vurdere salg eller utleie av eiendommer som kommunen ikke lenger har behov for. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Vi jobber veldig bevisst med å bruke de gode lokalene og arealene vi allerede har, også som såkalte formålsbygg. At vi bruker dem på best mulig måte. Det er et veldig godt samarbeid mellom de tekniske områdene og de ulike tjenestene for å se på hvordan vi bruker de byggene, slik at vi unngår i størst mulig grad store nye investeringer i en litt lengre periode. ... Også handler det jo om å legge frem til politisk behandling, de byggene og områdene som vi ikke lenger ser at vi har behov for, og hva vi skal gjøre med dem. Skal de leies ut? Skal de selges? Det er også en del av det her.

Denne strategien reflekterer et bredere fokus på effektiv ressursutnyttelse i kommunen. I økonomiplanen fremheves det at bedre utnyttelse av eksisterende bygg, endring av arbeidsprosesser og samarbeid på tvers av virksomheter er sentrale virkemidler for å holde investeringsnivået lavt samtidig som tjenestetilbudet opprettholdes.

Fremtidsbildet beskrives av kommunedirektøren som krevende og innebærer behov for ytterligere nedtrekk i driften for å oppnå økonomisk balanse innen planperioden (2026–2029). Samtidig uttrykker kommunedirektøren en tydelig forventning om at kommunens oppgaver må stå i rimelig forhold til hva staten pålegger. Kommunedirektøren anfører følgende:

Vi må stadig finne andre måter å gjøre ting på, og det må kanskje være en beslutning på at det er tjenester eller aktiviteter som vi ikke kan fortsette å holde på med. Vi driver så etter hvert ganske effektivt, og vi er en forholdsvis liten kommune. Så det må jo også stå i forhold til de oppgavene som staten pålegger oss å ha.

Dette perspektivet gjenspeiles også i kommunens handlings- og økonomiplan for 2026-2029, hvor det understrekes at kommunen må redusere driftsnivået for å oppnå en varig bærekraftig økonomi. Planen peker på at ytterligere driftsreduksjoner og prioriteringer mellom tjenester vil være nødvendig for å bringe økonomien i balanse i planperioden.

Samtidig framheves behovet for langsiktig tilpasning til demografiske endringer. I økonomiplanen beskrives det hvordan kommunen over flere år har arbeidet med omstilling i særlig helse- og omsorgstjenestene, blant annet gjennom endrede arbeidsprosesser, bruk av velferdsteknologi og mer effektiv organisering av tjenestene, for å møte en forventet vekst i antall eldre innbyggere.

I sum viser analysen at kommunedirektøren i kommune F forstår økonomisk bærekraft som en kombinasjon av planlagt økonomisk innstramming og langsiktig tilpasning av tjenestekapasitet. Bærekraft innebærer både å følge tiltaksplanen og redusere gjeld innenfor ROBEK-ordningen, og å møte demografiske endringer gjennom tidlig omstilling, effektiv ressursbruk og bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur.

Prioriteringer og avveininger

Datamaterialet viser at kortsiktige økonomiske behov i Kommune F primært forstås som å holde seg innenfor vedtatte rammer når kommunen ikke har disposisjonsfond som buffer. Kommunedirektøren beskriver at det kortsiktige i praksis handler om å unngå budsjettsprikk, fordi overskridelser gir forsterkede krav om ytterligere nedtrekk i etterkant. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

Det viktigste kortsiktige er jo rett og slett å bli klare å håndtere økonomien vår innenfor de rammene vi har fått tildelt ... Det kan jo høres enkelt ut, men det er jo ikke nødvendigvis så enkelt, fordi at alle tjenester rundt i en kommune er jo veldig påvirket av uforutsette hendelser også, som kanskje er både innenfor barnevern og ressurskrevende helsetjenester og brann. Så for å ikke ha den der disposisjonsfondet, så blir det jo liksom ekstra viktig å klare å holde rammen.

De langsiktige økonomiske målene beskrives som å tilpasse økonomi og tjenestestruktur til demografiske endringer som omfatter flere eldre, færre yrkesaktive og mer sammensatte behov også blant yngre brukere. Kommunedirektøren beskriver rekruttering og riktig kompetanse som en kjerneutfordring, noen steder beskrives det som vanskeligere å skaffe kompetanse enn nok penger. Kommunedirektøren begrunner dette slik:

Det at vi blir lang færre yrkesaktive som skal forvalte en langt større eldregruppe. Det er på lang sikt veldig viktig å ta tak i, og derfor er det å prøve å få flere til å bosette seg i kommunen, men så er det jo det samme kommunene i hele Norge kjemper jo om ... de samme innbyggerne. Men det er jo den største faktoren for å få flere rammevilkår økonomisk, og at det bosetter seg flere.

I materialet tematiserer kommunedirektøren også spenningen mellom kortsiktig økonomisk behov og langsiktig økonomisk bærekraft som to sider av økonomisk forvaltning som kan ha store ringvirkninger for kommunens økonomi og særlig når kommunen ikke har et disposisjonsfond for å håndtere uforutsette hendelser. Kommunedirektøren beskriver dette slik:

... en vurdering som ble gjort i 2023, var da vi fikk brukt alt for mye vikarbyrå. For vi hadde veldig stor knapphet både på lege- og sykepleier- og omsorgspersonell. ...vi var liksom tvunget til å gå inn i det kjøpet av tjenester fra vikarbyrå, som vi da gikk inn og snudde i 2024. Ja, så i 2025 har vi ikke hatt noe kjøp av tjenester, men det førte selvfølgelig til at vi fikk en veldig dårlig økonomi blant annet på grunn av det..

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan akutte kapasitetsbehov kan drive fram prioriteringer som svekker økonomisk bærekraft, og dermed øker omstillingspresset i etterkant.

Når det gjelder kriterier for prioritering mellom områder, beskriver kommunedirektøren flere styringselementer som legges til grunn for dette arbeidet i kommune F. Det nevnes blant annet kommuneplanens samfunnsdel som retningsgivende for valgene som tas, underliggende sektorstrategier, bruk av statistikk for demografisk utvikling, og bruk av KOSTRA til sammenligning og forklaring av ressursbruk. Dette

underbygges også av kommunens handlings- og økonomiplan, hvor det framgår at arbeidet med økonomiplanen skal sikre en tydelig sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel, strategier og økonomiske prioriteringer. Planen beskriver hvordan mål og prioriteringer fra overordnet planverk skal kobles til konkrete økonomiske tiltak og oppdrag i organisasjonen.

Videre fremgår det av økonomiplanen at kommunen benytter analyser av ressursbruk og sammenligning med andre kommuner gjennom KOSTRA-statistikk som grunnlag for prioriteringer mellom tjenestoområder. Slike analyser brukes blant annet til å vurdere effektivitet i tjenestene og identifisere områder hvor det kan være behov for omstilling eller endringer i ressursbruken.

Kommunedirektøren uttrykker også et ønske om å involvere politikerne tidligere i prosessene for at de i større grad skal kunne sette prioriteringsretning, og for at vanskelige avveier skal være politisk forstått og forankret. Dette perspektivet underbygges av beskrivelsen av budsjettprosessen i økonomiplanen, hvor det fremgår at formannskapet har hatt løpende arbeidsmøter om økonomi og omstilling, og at politiske signaler gjennom året inngår i grunnlaget for prioriteringene i økonomiplanen.

Kommunedirektøren problematiserer i tillegg skillet mellom «lovpålagt» og «ikke-lovpålagt» som et for enkelt prioriteringsskjema, fordi lovverket beskrives som sammensatt og tverrsektorielt. I stedet framheves behovet for å se innbyggerens situasjon og vurdere «*riktig nivå*» i tjenester gjennom skjønn og helhet, snarere enn kategoriske skiller. Dette knytter kommunedirektøren også til behovet for å gi politikerne innsikt i avveingene, og anfører følgende:

... disse vurderingene mellom såkalt lovpålagt og ikke-lovpålagt oppgave, det synes jeg er en litt gammeldags måte å tenke på, fordi lovverket er så sammensatt og så tverrsektorielt at det viktige egentlig blir å se innbyggeren og brukeren og de ulike behovene de har, og finne et riktig nivå på tjenestene ut fra det, i stedet for å begynne å prøve å skille ut hva som er lovpålagt og hva som ikke er lovpålagt.

Oppsummert viser analysen at kommunedirektøren i Kommune F beskriver prioritering som et kontinuerlig arbeid for å holde rammene i en situasjon uten buffer, der uforutsette hendelser raskt kan skape ny ubalanse. Samtidig framstår prioritering som en mer kompleks øvelse enn lovpålagt/ikke-lovpålagt, der helhetlig vurdering av behov, demografi og kompetansetilgang krever politisk innsikt og gradvise avklaringer av tjenestenivå.

Samstyring og samarbeid

Datamaterialet viser at kommunedirektøren beskriver samstyringen mellom administrasjon og politisk nivå som overordnet god, men samtidig noe forskjellig mellom ulike politiske arenaer. Kommunedirektøren framhever særlig betydningen av relasjonen mellom kommunedirektør og ordfører, tydelig rolleforståelse og faste møtepunkter. Ifølge kommunedirektøren bidrar disse arenaene til å avklare saker, forstå politisk signaler og sikre framdrift i styringsprosessene.

Formannskapet beskrives som en særlig sentral arena for samstyring. Kommunedirektøren omtaler formannskapet som et slags «driftsstyre», med hyppige møter omtrent hver fjortende dag der økonomi er en fast sak. Her rapporteres det også jevnlig om forhold som stillingsbruk og kjøp av tjenester. Dette har blant annet vært særlig relevant etter erfaringer med omfattende bruk av vikarer.

Årshjulet framheves videre av kommunedirektøren som et sentralt styringsverktøy for å strukturere samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Kommunen arrangerer blant annet dialogkonferanser der kommunestyret, ledergruppen og tillitsvalgte deltar sammen med representanter fra lovpålagte råd som eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. I disse arenaene brukes blant annet KOSTRA-tall for å synliggjøre sammenhenger i ressursbruk og understøtte diskusjoner om prioriteringer. Samtidig understreker kommunedirektøren at KOSTRA kan være krevende å forstå, og at tallene derfor må settes inn i en forklarende sammenheng gjennom dialog.

Datamaterialet viser også at forankring i hele kommunestyret beskrives som mer krevende enn i formannskapet. Ifølge kommunedirektøren har formannskapet i større grad en felles forståelse av kommunens utfordringsbilde, mens kommunestyret som helhet kan være mer delt. Dette gjør at prosessene kan ta lengre tid. Samtidig beskriver kommunedirektøren et prosessideal der kommunestyret ikke skal oppleve å bli overrasket når handlings og økonomiplanen legges fram. Forslagene skal fremstå som gjenkjennelige resultater av en helårlig prosess og løpende politiske signaler, også i situasjoner der administrasjonen ikke kan imøtekomme alle politiske ønsker. Kommunedirektøren uttrykker dette slik:

...vi har jo et stort kommunestyre, ganske stort i forhold til størrelsen på kommunen. Så det med å dra med seg kommunestyret inn i de samme prosessene, det er jo mer utfordrende enn et formannskap som du møter oftere og som er langt færre. Så vi har gjort noen grep der også, spesielt i 2025, med kanskje å inkludere de partiene som ikke har representasjon i formannskapet, at de blir koblet litt mer på økonomien og handlings og økonomiplanen, for eksempel.

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan kommunedirektøren forsøker å styrke forankringen i kommunestyret ved å utvikle prosesser som også inkluderer partier uten representasjon i formannskapet. Kommunedirektøren beskriver også samarbeid med andre kommuner som omfattende. Dette gjelder både felles tjenester og mer institusjonaliserte samarbeidsordninger, blant annet innen barnevern, NAV, regnskap og lønn, legevakt samt interkommunale politiske råd og regionale samarbeidsstrukturer. Samtidig peker kommunedirektøren på enkelte utfordringer knyttet til slike samarbeid. Særlig nevnes geografiske og administrative grenser samt ulike fylkestilhørigheter som faktorer som kan påvirke både retning og investeringsvilje i samarbeid som går på tvers av fylkesgrenser.

I sum beskriver kommunedirektøren samstyring som et strukturert og relasjonelt virkemiddel for å stabilisere økonomistyringen og utvikle en felles forståelse av kommunens situasjon i en periode med ROBEK registrering. I kommunedirektørens framstilling framstår samstyringen som institusjonalisert gjennom årshjul, faste økonomiarenaer og høy grad av åpenhet om drift og økonomi. Samtidig viser materialet, slik kommunedirektøren beskriver det, at avstanden mellom formannskap og kommunestyre gjør politisk forankring til et sentralt, men tidkrevende arbeid.

5.3.4 Felles kjennetegn ved kommunedirektører i ROBEK - kommuner

Analysen av kommunedirektørene i kommunene D, E og F viser flere felles trekk i hvordan økonomisk situasjon, prioriteringer og styringspraksis forstås og håndteres i kommuner under ROBEK-ordningen. Selv om konteksten varierer mellom kommunene, fremstår det et relativt tydelig mønster i hvordan disse lederne beskriver økonomisk bærekraft, prioriteringsdilemmaer og samspill med politisk nivå.

For det første beskrives økonomisk bærekraft gjennomgående som et spørsmål om å gjenvinne økonomisk handlingsrom gjennom konsolidering og kontroll. ROBEK-statusen rammer inn situasjonen som en periode der økonomien må stabiliseres gjennom redusert investeringsnivå, nedtrekk i drift og økt budsjettkontroll. Samtidig framstår økonomisk bærekraft ikke bare som et kortsiktig spareprosjekt, men også som et resultat av mer langsiktige strukturelle grep innen skole og barnehage. I alle tre tilfeller viser kommunedirektørene til tidligere eller pågående omstillinger, særlig innen helse- og omsorgssektoren, investeringer eller strukturelle endringer som skal gjøre organisasjonen mer robust over tid. ROBEK fremstår dermed både som en begrensning og som en styringsramme som tydeliggjør behovet for økonomisk disiplin.

For det andre fremheves kontinuerlig omstilling som en normalisert del av styringen. I datamaterialet beskrives ikke omstilling som et midlertidig prosjekt, men som en vedvarende prosess der organisasjonen

må tilpasse seg både økonomiske rammer og strukturelle utviklingstrekk. Kommunedirektørene peker særlig på demografiske endringer, vekst i ressurskrevende tjenester og begrenset tilgang på arbeidskraft som drivere for omstilling. Samtidig beskrives arbeidet som krevende, fordi økonomiske nedtrekk ofte må gjennomføres samtidig som tjenestene skal videreutvikles for å møte framtidige behov.

Et tredje fellestrekk er hvordan prioritering framstår som en kontinuerlig avveining mellom kortsiktig økonomisk kontroll og langsiktig økonomisk bærekraft. Kommunedirektørene beskriver situasjoner der akutte behov for eksempel innen barnevern eller helse- og omsorgstjenester, kan utløse betydelige kostnader på kort sikt. Samtidig understrekes behovet for å unngå beslutninger som løser kortsiktige problemer, men som svekker økonomisk bærekraften på lengre sikt. Prioriteringsarbeidet framstår derfor som en løpende balansering mellom økonomiske rammer, tjenestebehov og strategiske hensyn. I denne sammenhengen fremheves også demografi, kompetansetilgang og analyser av ressursbruk (for eksempel gjennom KOSTRA) som viktige kunnskapsgrunnlag for prioriteringer.

Et fjerde fellestrekk er betydningen av strukturert samstyring mellom administrasjon og politisk nivå. I alle tre kommunene beskrives samarbeid med politisk ledelse som avgjørende for å håndtere den økonomiske situasjonen. Kommunedirektørene framhever faste møteplasser, årshjul og dialogbaserte prosesser som viktige virkemidler for å utvikle en felles forståelse av utfordringsbildet. Samtidig peker materialet på at forankring kan være mer krevende i større politiske organer, der forståelsen av økonomiske realiteter kan variere. Samstyring framstår derfor både som et strukturelt og relasjonelt arbeid der administrasjonen aktivt søker å bygge kunnskap og legitimitet rundt nødvendige prioriteringer.

Oppsummert viser analysen at kommunedirektørene i ROBEK-kommunene D–F beskriver styringsrollen sin som sterkt preget av økonomisk konsolidering, kontinuerlig omstilling og behov for bred politisk forankring. ROBEK-situasjonen framstår dermed ikke bare som en økonomisk tilstand, men også som en styringskontekst der økonomisk disiplin, langsiktig tilpasning og tett samspill mellom administrasjon og politikk blir særlig sentrale lederoppgaver.

5.4 Komparativ analyse mellom gruppe 1 og Gruppe 2

Analysen av kommunedirektørene i de best styrte kommunene (A–C) og i ROBEK-kommunene (D–F) viser både tydelige likhetstrekk og viktige forskjeller i hvordan økonomisk ledelse forstås og praktiseres. Selv om konteksten varierer mellom kommunene, fremtrer noen systematiske mønstre i hvordan

økonomiske rammebetingelser påvirker lederrollen, prioriteringsarbeidet og samspillet mellom administrasjon og politikk.

Et første skille gjelder hvordan økonomisk handlingsrom forstås og håndteres. I de best styrte kommunene beskrives økonomisk styring i stor grad som et strategisk handlingsrom som gir mulighet til langsiktig utvikling og investeringer. Her fremstår økonomisk disiplin og tydelige finansielle måltall som virkemidler for å opprettholde stabilitet og samtidig sikre rom for prioriterte satsinger. I ROBEEK-kommunene fremstår økonomisk styring derimot i større grad som et arbeid med konsolidering og gjenoppbygging av økonomisk balanse. Her beskrives styringsoppgaven i større grad som å redusere kostnadsnivå, begrense investeringer og gjennomføre nødvendige nedtrekk for å gjenvinne økonomisk handlingsrom.

Et annet skille gjelder hvordan omstilling forstås i lederrollen. I de best styrte kommunene beskrives omstilling i stor grad som et strategisk og planlagt arbeid som skjer innenfor relativt stabile økonomiske rammer. Omstilling fremstår her som et virkemiddel for å forbedre tjenester, tilpasse organisasjonen til framtidige behov og utvikle nye løsninger. I ROBEEK-kommunene beskrives omstilling derimot oftere som et nødvendig svar på økonomisk press. Her fremstår omstilling som mer kontinuerlig og i større grad knyttet til behovet for kostnadsreduksjon og tilpasning til begrensede økonomiske rammer.

Et tredje skille handler om prioriteringslogikk og beslutningsgrunnlag. I begge gruppene fremheves demografiske endringer, kompetansetilgang og økende kompleksitet i tjenestebehov som sentrale utfordringer. Samtidig fremstår prioriteringsarbeidet i de best styrte kommunene i større grad som en strategisk avveining mellom ulike utviklingsmål, mens prioriteringene i ROBEEK-kommunene i større grad preges av behovet for økonomisk kontroll og stabilisering. I ROBEEK-kommunene beskrives også uforutsette hendelser i tjenestene som en mer direkte risiko for økonomisk ubalanse, særlig i situasjoner der økonomiske buffere er små eller fraværende.

Samtidig viser analysen flere felles trekk på tvers av gruppene. I begge kommunetypene fremheves betydningen av samspill mellom administrasjon og politisk nivå for å sikre legitimitet og gjennomførbarhet i prioriteringsarbeidet. Kommunedirektørene beskriver også behovet for å arbeide kunnskapsbasert, blant annet gjennom bruk av analyser av ressursbruk og demografiske utviklingstrekk. Videre framstår samstyring, dialog og tillitsbasert samarbeid mellom administrasjon og politikk som en sentral forutsetning for å håndtere krevende økonomiske beslutninger.

Overordnet sett viser den komparative analysen at økonomiske rammebetingelser i betydelig grad former utøvelsen av økonomisk ledelse. Mens kommunedirektørene i de best styrte kommunene i større grad kan arbeide med utvikling innenfor stabile økonomiske rammer, beskriver kommunedirektørene i ROBEK-kommunene en lederrolle som i større grad preges av konsolidering, omstilling og behovet for å gjenvinne økonomisk handlingsrom. Samtidig viser materialet at flere grunnleggende styringsprinsipper, særlig knyttet til langsiktighet, kunnskapsgrunnlag og politisk forankring, fremstår som felles på tvers av de to gruppene.

6 DRØFTING

I dette kapittelet drøftes funnene fra analysen i kapittel 5 i lys av studiens teoretiske rammeverk. Formålet er å belyse hvordan kommunedirektører utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi. Analysen har vist hvordan økonomisk bærekraft, prioriteringer og samstyring kommer til uttrykk i kommunedirektørenes styrings- og ledelsespraksis, både i kommuner som betegnes som best styrte og i kommuner som har vært registrert i ROBEK.

Drøftingen tar utgangspunkt i *Public Value Theory* (Moore, 1995) og Chohans (2019) perspektiver på offentlig budsjettering. Disse teoretiske perspektivene gir et rammeverk for å forstå hvordan økonomisk styring, prioriteringer og samarbeid mellom politisk og administrativ ledelse påvirker kommunedirektørens mulighet til å håndtere økonomiske utfordringer over tid. Særlig belyses hvordan økonomisk handlingsrom, legitimitet og organisatorisk kapasitet påvirker kommunedirektørens rolle i økonomisk ledelse.

Kapittelet er strukturert i fire deler. Først drøftes hvordan økonomisk disiplin og økonomisk handlingsrom påvirker muligheten for langsiktig økonomisk bærekraft. Deretter diskuteres prioriteringer som en sentral del av kommunedirektørens økonomiske ledelse, særlig i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktige strukturelle tilpasninger. Videre drøftes betydningen av samstyring mellom politisk og administrativ ledelse for å skape legitimitet og gjennomføringsevne i økonomiske beslutninger. Til slutt diskuteres forskjeller mellom kommunedirektører i best styrte kommuner og i ROBEK-kommuner, før kapittelet avsluttes med en samlet drøfting av hvordan økonomisk ledelse utøves i dette spenningsfeltet.

6.1 Økonomisk disiplin og økonomisk handlingsrom

Moore (1995) hevder at den viktigste oppgaven i offentlig forvaltning er å skape offentlig verdi gjennom utforming av offentlig politikk og levering av offentlige tjenester. Offentlige ledere må utvikle og teste en mer eller mindre konkret forståelse av hva som skal oppnås gjennom deres innsats (Moore, 2021). I denne

sammenhengen kan økonomisk disiplin forstås som en grunnleggende premiss for kommunedirektørenes økonomiske ledelse. Samtidig reiser dette spørsmål om hvorvidt disiplin primært fungerer som et styringsideal eller som en nødvendig respons på strukturelle rammebetingelser. På den ene siden beskrives økonomisk bærekraft som evnen til å opprettholde kontroll over drift, investeringer og gjeld over tid. På den andre siden tyder forskjeller i økonomisk handlingsrom mellom kommunene på at denne kontrollen ikke utøves under like forutsetninger. Økonomisk disiplin kan dermed forstås som et kontekstavhengig fenomen, der både innhold og praksis formes av kommunenes økonomiske situasjon.

I lys av Public Value Theory utgjør organisatorisk kapasitet (operational capacity) en sentral forutsetning for offentlig verdiskaping. Økonomisk handlingsrom kan i dette perspektivet forstås som en kjernekomponent i kommunens kapasitet til å levere og utvikle tjenester over tid (Moore, 1995). Kommuner med sterk økonomisk disiplin og stabile økonomiske rammer synes dermed å ha bedre forutsetninger for langsiktig planlegging og strategisk utvikling. Organisatorisk kapasitet handler imidlertid ikke bare om økonomiske ressurser og administrativ kontroll, men også om evnen til å mobilisere kompetanse, samarbeid og legitimitet (Bryson et al., 2017). Forskjellene mellom de best styrte kommunene og ROBEK-kommunene kan i denne sammenhengen indikere at tilgang til kompetanse og systematisk bruk av kunnskapsgrunnlag er viktige forutsetninger for langsiktig økonomisk handlingsrom. Samtidig synes handlingsrommet i ROBEK-kommunene å være mer strukturelt begrenset, der muligheten til å bygge kapasitet i større grad er avhengig av først å gjenopprette økonomisk balanse.

I de best styrte kommunene kan økonomisk disiplin forstås som et strategisk virkemiddel for å skape og opprettholde økonomisk handlingsrom. Den sterke vektleggingen av tydelige økonomiske rammer, systematisk budsjettoppfølging og finansielle måltall som netto driftsresultat og gjeldsgrad kan tolkes som uttrykk for en proaktiv form for økonomisk disiplin. Måltallene fungerer dermed ikke bare som tekniske styringsverktøy, men også som normativt retningsgivende prinsipper for økonomisk ledelse. Gjennom en slik praksis søker kommunedirektørene å sikre at kortsiktige økonomiske beslutninger ikke undergraver kommunens evne til å håndtere fremtidige utfordringer. Økonomisk disiplin fremstår dermed ikke bare som et spørsmål om kontroll, men også som et virkemiddel for langsiktig kapasitetsbygging. Samtidig illustrerer funnene at økonomisk ledelse innebærer kontinuerlige vurderinger av hvilke hensyn, behov og prioriteringer som skal gis legitimitet innenfor begrensede økonomiske rammer. Kommunedirektørene må dermed balansere kortsiktige økonomiske krav mot langsiktige hensyn til tjenestekvalitet, utvikling og bærekraft (De Jong et al., 2017).

Funnene viser at situasjonen framstår annerledes i ROBEK-kommunene. Her synes det økonomiske handlingsrommet i større grad å være begrenset av tidligere underskudd, høy gjeld eller strukturelle kostnadsutfordringer. Økonomisk ledelse kan derfor forstås som en kontinuerlig balansegang mellom å sikre budsjettmessig kontroll på kort sikt og samtidig forsøker å legge grunnlaget for langsiktig stabilitet. Prioriteringer og omstillingstiltak må ofte gjennomføres under betydelig økonomisk press, noe som kan gi økonomisk disiplin en mer reaktiv karakter. Situasjonen illustrerer samtidig hvordan økonomisk ledelse innebærer å håndtere konkurrerende hensyn mellom økonomisk balanse, tjenesteleveranse, politiske prioriteringer og langsiktig utvikling (Bryson et al., 2017).

Behovet for økonomisk disiplin og sikring av handlingsrom kan også forstås som institusjonelt forankret gjennom kommuneloven § 14-1. Dette peker mot at økonomisk disiplin ikke bare er et strategisk valg, men også en normativ og rettslig forpliktelse. Samtidig gir loven et betydelig fortolkningsrom. Mens bestemmelsen vektlegger langsiktig handleevne, realistisk planlegging og lav finansiell risiko, sier den mindre om hvordan disse hensynene konkret skal avveies mot politiske ambisjoner og tjenestebehov (Kommuneloven, 2018). Dette kan bidra til å forklare variasjonene i hvordan økonomisk disiplin praktiseres mellom kommunene.

I denne sammenhengen blir det relevant å drøfte om økonomisk handlingsrom bør forstås som en gitt ramme eller som et resultat av ledelse. Funnene kan tyde på at handlingsrom ikke bare er strukturelt betinget, men også formes gjennom kommunedirektørenes prioriteringer og styringspraksis. Kommunedirektørene bidrar dermed ikke bare til å forvalte eksisterende rammer, men også til å forme dem over tid. Dette kan forstås i lys av studier om kommunal organisering, der kommunedirektøren har styrket sin posisjon og spiller en sentral rolle i budsjettprosessen og oppfølgingen (Jones et al., 2021; Monkerud et al., 2016; Danielsen et al., 2024). Samtidig må dette nyanseres ved at enkelte kommuner opererer under så stramme økonomiske betingelser at handlingsrommet i praksis er sterkt begrenset, uavhengig av ledelsesutøvelse (Hye & Øgård, 2025).

Økonomisk disiplin kan også forstås i lys av budsjettprosesser. Arbeidet med budsjett og handlingsplan for økonomi fremstår som en sentralisert administrativ prosess hos kommunedirektørene i studien. Kommunedirektørene legger fram et samordnet forslag for behandling i de politiske utvalgene, samtidig som de har ansvar for å operasjonalisere vedtakene når de er politisk vedtatt. Tolket i lys av Chohan (2019) sin teori om «the budgeting lens» fremstår budsjettet som mer enn et teknisk regnskapsverktøy. Budsjettet kan forstås som en sentral styringsarena der økonomiske prioriteringer, strategiske valg og politiske avveininger konkretiseres. Kommunedirektørene fungerer i denne prosessen som det operative «maskineriet» i

budsjettarbeidet, der de gjennom planlegging, prognoser, fordeling og oppfølging kontinuerlig må balansere mellom kortsiktige behov og langsiktig økonomisk bærekraft. Dette innebærer også at de spiller en aktiv rolle i å definere hva som fremstår som økonomisk mulig og forsvarlig innenfor de rammene politikerne opererer innenfor.

Oppsummert kan forholdet mellom økonomisk disiplin og handlingsrom forstås som et grunnleggende spenningsforhold i kommunal økonomisk ledelse. Kommunedirektørenes rolle synes i stor grad å handle om å balansere krav til økonomisk kontroll mot hensynet til langsiktig bærekraft, tjenesteutvikling og politiske prioriteringer. Økonomisk ledelse fremstår dermed ikke bare som administrativ oppfølging og budsjettkontroll, men også som en kontinuerlig prosess der kommunedirektørene må foreta strategiske vurderinger og prioriteringer innenfor rammene av politiske mål og økonomiske begrensninger. Denne forståelsen er i tråd med tidligere forskning om kommunal organisering og kommunalt lederskap, selv om disse studiene ikke direkte omhandler kommunedirektørens økonomiske ledelse (Jones et al., 2021; Monkerud et al., 2016; Danielsen et al., 2024; Hye & Øgård, 2025; Baldersheim et al., 2021a).

6.2 Prioritering som kjerne i økonomisk ledelse

Prioritering fremstår som en grunnleggende dimensjon ved kommunedirektørenes økonomiske ledelse, men ikke kun som en teknisk øvelse i ressursfordeling. Snarere kan prioritering forstås som en kontinuerlig avveining mellom konkurrerende hensyn, der økonomiske begrensninger, politiske føringer og samfunnsmessige behov møtes (Chohan, 2019). Samtidig viser forskjellene mellom de best styrte kommunene og ROBEK-kommunene at hvordan denne prioriteringsrollen utøves, i stor grad er betinget av økonomisk handlingsrom.

I de best styrte kommunene fremstår prioritering som en strategisk og langsiktig orientert praksis. Kommunedirektørene synes her å ha et større reelt handlingsrom, noe som muliggjør prioriteringer knyttet til bærekraftig driftsnivå, demografiske endringer og fremtidig tjenestebehov. I lys av Chohan og Jacobs (2017) kan dette tolkes som at budsjettet ikke bare fungerer som en fordelingsmekanisme, men også som et aktivt styringsverktøy for å realisere bestemte samfunnsverdier. Prioritering blir dermed et middel for å forme kommunens utvikling, snarere enn kun å håndtere knapphet.

I ROBEK-kommunene fremstår prioritering derimot i større grad som reaktiv og begrenset av økonomisk press. Her synes prioritering å være tett knyttet til kravet om budsjettbalanse, der handlingsrommet i stor grad er bundet opp i lovpålagte oppgaver og uforutsigbare kostnader. Dette innebærer at prioritering i praksis ofte reduseres til å vurdere hvilke tiltak som kan kuttes, utsettes eller effektiviseres. I et slikt perspektiv blir det relevant å spørre om prioritering i disse kommunene i tilstrekkelig grad kan betegnes som

strategisk, eller om den primært handler om å håndtere konsekvensene av tidligere prioriteringer og strukturelle bindinger.

Denne forskjellen synliggjør at prioritering ikke bare er et spørsmål om valg, men også om hvilke valg som faktisk er tilgjengelige. Selv om prioritering formelt skjer gjennom politiske budsjettvedtak, tyder dette på at det reelle prioriteringsrommet varierer betydelig mellom kommuner. Dermed utfordres forestillingen om at alle kommuner står overfor de samme prioriteringsprosessene, ettersom økonomisk situasjon i praksis former både innholdet i og karakteren av prioriteringene.

Prioritering kan også forstås i lys av budsjettprosessen som en arena for verdikonflikter. Ifølge Chohan og Jacobs (2017) er innbyggerne mottakere av budsjettets resultater, men som Moore (1995) og Chohan (2019) påpeker, er de også aktive medskapere av offentlig verdi. Dette innebærer at prioriteringer ikke kun er et resultat av administrative vurderinger, men også av politiske prosesser der ulike interesser og verdier brytes mot hverandre. I begge typer kommuner vil derfor innbyggernes forventninger og reaksjoner påvirke hvilke prioriteringer som oppfattes som legitime.

Likevel kan graden av reell medvirkning variere med kommunenes økonomiske situasjon. I de best styrte kommunene, hvor handlingsrommet er større, kan det i større grad være mulig å integrere innbyggernes innspill i prioriteringene. I ROBEEK-kommunene kan derimot økonomiske begrensninger gjøre at slike innspill får mindre gjennomslag, fordi prioriteringene i større grad er forhåndsdefinert av nødvendige innstramninger. Dermed kan prioritering også forstås som en prosess der økonomiske rammer indirekte påvirker det demokratiske handlingsrommet.

Videre synliggjør analysen at forholdet mellom politisk og administrativ prioritering er komplekst. Selv om kommunestyret fatter de formelle vedtakene, skjer mye av den faktiske prioriteringen i den administrative oppfølgingen (Danielsen et al., 2024). I de best styrte kommunene kan dette gi rom for strategisk økonomisk ledelse, der kommunedirektørene aktivt oversetter politiske mål til langsiktige prioriteringer. I ROBEEK-kommunene kan derimot den administrative rollen i større grad bli preget av å gjennomføre nødvendige tilpasninger innenfor svært trange rammer, noe som kan begrense muligheten for strategisk påvirkning.

I lys av Public Value Theory kan disse forskjellene forstås som variasjoner i hvordan offentlig verdi skapes. I kommuner med større økonomisk handlingsrom kan prioritering i større grad bidra til å balansere effektiv ressursbruk, tjenestekvalitet og demokratisk legitimitet (Moore, 1995). I kommuner med presset økonomi kan derimot hensynet til økonomisk bærekraft dominere, noe som kan utfordre både tjenestetilbud og opplevd legitimitet.

Oppsummert viser dette at prioritering i kommunal sektor ikke kan forstås som en enhetlig praksis. Snarere fremstår den som kontekstavhengig, der økonomiske rammer i stor grad former både innholdet i og mulighetene for prioritering. For kommunedirektørene innebærer dette at økonomisk ledelse i praksis handler om å navigere ulike typer handlingsrom, fra strategisk styring i de best stilte kommunene til mer restriktiv tilpasning i ROBEK-kommunene, samtidig som de må ivareta krav til bærekraft, legitimitet og tjenesteleveranse.

6.3 Samstyring og legitimitet i økonomiske beslutninger

Et sentralt funn i analysen er at samstyring mellom politisk og administrativ ledelse synes å være en avgjørende forutsetning for kommunedirektørenes utøvelse av økonomisk ledelse. Materialet tyder samtidig på at samstyring ikke bare handler om formelle strukturer og beslutningsprosesser, men i stor grad om relasjonelle forhold som tillit, rolleforståelse og felles problemforståelse. Dette aktualiserer spørsmål om hvordan offentlig verdi skapes, legitimeres og realiseres gjennom økonomiske beslutninger som ofte innebærer krevende prioriteringer. Funnene samsvarer med forskning på kommunalt lederskap, hvor forholdet mellom politisk og administrativ ledelse beskrives som et «felles lederskap», der rollene er ulike, men samtidig gjensidig avhengige og komplementære (Baldersheim et al., 2021a). Samstyring kan i dette perspektivet forstås som en forutsetning for å utvikle felles retning og koordinering mellom politiske prioriteringer og administrativ gjennomføringsevne.

I de best styrte kommunene fremstår samarbeidet mellom politisk og administrativ ledelse som relativt stabilt og tillitsbasert. Det synes å være etablert en felles forståelse for kommunens økonomiske situasjon og nødvendige prioriteringer. Kommunedirektørene ser samtidig ut til å ha en aktiv rolle i å realitetsorientere politisk nivå gjennom analyser, kunnskapsgrunnlag og løpende dialog. I lys av Public Value Theory kan dette forstås som en situasjon der det eksisterer relativt god balanse mellom tydelige mål for offentlig verdi, høy grad av legitimitet og støtte, samt tilstrekkelig administrativ kapasitet til å gjennomføre prioriteringene (Moore, 1995). Dette samsvarer også med perspektiver på offentlig styring der verdiskaping i økende grad forstås som noe som utvikles gjennom samspill mellom aktører fremfor gjennom hierarkisk styring alene (Alford & O'Flynn, 2009). Samstyring kan dermed forstås som et strategisk virkemiddel for å utvikle både retning, legitimitet og gjennomføringsevne i økonomisk ledelse.

I ROBEK-kommunene synes samarbeidet mellom politisk og administrativ ledelse å være mer krevende og tidkrevende. I disse kommunene får økonomiske beslutninger ofte større politiske og samfunnsmessige konsekvenser som følge av økonomisk press og behov for omfattende omstilling. Materialet indikerer at det legges betydelig vekt på involvering, dialog og trinnvise beslutningsprosesser. Samstyring får dermed

en særlig viktig funksjon i arbeidet med å bygge forståelse og aksept for tiltak som kan være politisk belastende, som strukturelle endringer eller reduksjon i tjenestetilbud. Dette kan tolkes som at dimensjonen *legitimacy and support* blir spesielt fremtredende i økonomisk pressede kommuner, fordi legitimitet ikke kan tas for gitt, men må utvikles gjennom kontinuerlig samhandling. Samtidig synes den administrative kapasiteten å være mer presset, noe som kan påvirke muligheten til å realisere langsiktige mål (Moore, 2021).

Samstyring kan i denne sammenhengen også forstås som en mekanisme for å balansere hensynet til politisk styring og administrativ autonomi. Tidligere forskning peker på at kommuneloven bygger på en balansering mellom politisk kontroll og behovet for administrativ autonomi og samarbeid mellom aktørene (Baldersheim et al., 2021a; Baldersheim et al., 2021b). Dette kan bidra til å forklare hvorfor tillit og kommunikasjon fremstår som særlig viktige i økonomisk krevende situasjoner, der både konfliktnivået og behovet for legitimering øker (Horner & Hutton, 2011).

Funnene kan også forstås i lys av Chohans (2019) «budgeting lens», der budsjettering beskrives som en politisk og relasjonell prosess for verdiskaping. Samstyring kan i denne sammenhengen forstås som en arena der økonomiske prioriteringer forhandles, legitimeres og omsettes til konkrete beslutninger. Kommunedirektøren fremstår dermed ikke bare som en faglig rådgiver, men også som en aktør som må oversette mellom politiske prioriteringer og administrative og økonomiske realiteter (Chohan & Jacobs, 2017). Dette kan indikere at gode samstyringsrelasjoner forutsetter evne til å utvikle gjensidig forståelse mellom politisk og administrativ ledelse (Baldersheim et al., 2021a).

Forskjellene mellom kommunene synliggjør samtidig at samstyring ikke bare handler om samarbeid, men også om økonomiske forutsetninger. I kommuner med større økonomisk handlingsrom kan samarbeidet i større grad være preget av strategisk utvikling og felles retning, mens det i økonomisk pressede kommuner i større grad synes å handle om å håndtere konflikter, usikkerhet og behov for legitimering av krevende beslutninger. Kommunedirektørens rolle handler dermed ikke bare om å legge fram faglige vurderinger, men også om å bidra til å utvikle forståelse mellom økonomiske realiteter og politiske prioriteringer. Dette kan indikere at evne til å håndtere spenninger mellom politiske og administrative hensyn er en sentral forutsetning for velfungerende samstyring.

Videre indikerer analysen at samstyring også har en tydelig tidsdimensjon. I flere av kommunene beskrives hvordan krevende beslutninger utvikles gjennom flere runder, der administrasjonen først legger fram kunnskapsgrunnlag før politiske prioriteringer konkretiseres. Dette kan forstås som en form for inkrementell beslutningstaking (Eriksson-Zetterquist et al., 2014), der offentlig verdi ikke fastsettes én gang for alle,

men utvikles gradvis gjennom dialog og gjentatte avklaringer. Særlig i ROBEK-kommunene synes denne tilnærmingen å være nødvendig for å håndtere komplekse og konfliktfylte prioriteringer.

Oppsummert kan samstyring forstås som en sentral forutsetning for kommunedirektørenes økonomiske ledelse. Samstyring fremstår samtidig som en kontekstavhengig praksis, der økonomiske rammebetingelser påvirker hvordan samarbeidet mellom politikk og administrasjon utvikles. I kommuner med større handlingsrom fungerer samstyring i større grad som et strategisk virkemiddel for utvikling, mens den i økonomisk pressede kommuner i større grad handler om å skape legitimitet for krevende prioriteringer. Økonomisk ledelse fremstår dermed ikke bare som et spørsmål om økonomisk styring, men også om evnen til å utvikle forståelse, legitimitet og felles retning mellom politisk og administrativ ledelse (Chohan, 2019).

6.4 Betingelser for økonomisk ledelse: Best styrte kommuner vs ROBEK-kommuner

Den komparative analysen av de best styrte kommunene og ROBEK-kommunene synliggjør at kommunedirektørenes økonomiske ledelse utøves under vesentlig ulike økonomiske og institusjonelle betingelser. Funnene tyder dermed på at økonomisk ledelse i kommunal sektor ikke kan forstås uavhengig av kontekst, men må ses i lys av de rammevilkårene som former kommunenes muligheter for styring, prioritering og utvikling. Drøftingen aktualiserer særlig spørsmålet om hvordan økonomiske og institusjonelle betingelser påvirker hvilke former for økonomisk ledelse som blir mulige i praksis.

Et gjennomgående trekk i materialet er at økonomiske rammer synes å påvirke kommunedirektørenes mulighet til å arbeide strategisk og langsiktig. I de best styrte kommunene ser stabile økonomiske forhold ut til å gi større kapasitet til planmessig arbeid med investeringer, organisasjonsutvikling og tilpasning av tjenestetilbudet over tid. Økonomisk ledelse fremstår her i større grad som strategisk utviklingsarbeid, der kommunedirektørene kan kombinere økonomisk kontroll med langsiktig prioritering og kapasitetsbygging. I et Public Value-perspektiv kan dette forstås som forskjeller i kommunenes operasjonelle kapasitet, altså evnen til å mobilisere ressurser, organisering og styringsprosesser for å realisere ønskede samfunns mål (Moore, 2013). Stabile økonomiske betingelser synes dermed å gi bedre forutsetninger for organisatorisk kapasitet og gjennomføringsevne over tid (Moore, 1995). Dette kan også forstås som uttrykk for større økonomisk motstandskraft, hvor stabile økonomiske forhold gir kommunene bedre evne til å håndtere usikkerhet og opprettholde strategisk styring og utvikling.

I ROBEK-kommunene synes økonomisk ledelse i større grad å være preget av behovet for stabilisering og gjenoppretting av økonomisk balanse. Høy gjeld, tidligere underskudd og begrensede økonomiske ressurser ser ut til å redusere mulighetene for langsiktig utviklingsarbeid. Økonomisk ledelse får dermed i større grad karakter av tilpasning til økonomiske begrensninger, hvor kortsiktige hensyn til kontroll og omstilling

må prioriteres. Dette kan forstås i lys av Moores (2021) vektlegging av offentlig ledelse som kontinuerlige vurderinger og prioriteringer under usikre og skiftende betingelser. Samtidig kan begrensede ressurser påvirke kommunenes administrative kapasitet og mulighet til å arbeide langsiktig med utvikling og tjenesteforbedring. Det kan igjen skape spenninger mellom behovet for kortsiktig økonomisk kontroll og hensynet til langsiktig offentlig verdi, hvor mål som bærekraft, tjenestekvalitet og samfunnsutvikling blir vanskeligere å prioritere under vedvarende økonomisk press (Benington & Moore, 2010). Forskjellene mellom kommunene synes dermed ikke bare å handle om nivået på økonomiske ressurser, men også om hvordan økonomisk press former innretningen på den økonomiske ledelsen.

Forskjellene mellom kommunene kan samtidig forstås i lys av institusjonelle styringsbetingelser. ROBEK-ordningen innebærer økt statlig kontroll med kommunenes økonomi, noe som stiller strengere krav til økonomisk balanse og budsjettmessig kontroll (Kommuneloven, 2018). Tidligere forskning peker på at kommuneloven bygger på en balansering mellom lokal handlefrihet og behovet for statlig kontroll og ansvarlig økonomistyring (Baldersheim et al., 2021a; Baldersheim et al., 2021b). Dette synes særlig relevant i ROBEK-kommunene, hvor statlig godkjenning og økonomiske kontrollmekanismer i større grad påvirker kommunenes prioriteringer og styringsmuligheter. I lys av Public Value Theory kan dette også forstås som endringer i det autoriserende miljøet, hvor statlige kontrollmekanismer får større innflytelse på hvilke prioriteringer og økonomiske disposisjoner som oppfattes som legitime og gjennomførbare (Moore, 2013). I de best styrte kommunene, hvor slike kontrollmekanismer er mindre fremtredende, synes det å være større rom for lokale prioriteringer og utvikling av egne økonomiske strategier. Statlig kontroll fremstår dermed ikke bare som en juridisk eller administrativ ramme, men også som en betingelse som påvirker hvordan økonomisk ledelse praktiseres.

Dette peker samtidig mot et grunnleggende spørsmål om forholdet mellom struktur og ledelse. På den ene siden tyder materialet på at strukturelle forhold som økonomisk utgangspunkt, demografi og statlige rammebetingelser har stor betydning for kommunenes muligheter for styring og utvikling. På den andre siden synes kommunedirektørene også å påvirke hvordan disse rammene håndteres over tid, blant annet gjennom økonomisk planlegging, prioritering og utvikling av styringspraksiser. Økonomiske betingelser fremstår dermed ikke som fullstendig determinerende, men som rammer som både begrenser og former kommunedirektørenes handlingsmuligheter. Dette samsvarer med Public Value-perspektivets vektlegging av reflekstivt lederskap, hvor offentlige ledere kontinuerlig må vurdere hvordan tilgjengelige ressurser og organisatoriske virkemidler kan brukes for å ivareta samfunnets langsiktige interesser (Øgård, 2014). Dette peker mot at økonomiske betingelser ikke bare former kommunenes prioriteringer, men også rammene for hvilke former for økonomisk ledelse som kan utvikles over tid. Samtidig må dette nyanseres ved at enkelte

kommuner synes å operere under så stramme økonomiske forhold at mulighetene for strategisk ledelse i praksis blir betydelig redusert.

I denne sammenhengen gir Chohans (2019) «budgeting lens» et relevant analytisk perspektiv. Funnene indikerer at budsjettering ikke bare handler om teknisk ressursfordeling, men også om hvordan økonomiske begrensninger fortolkes, prioriteres og omsettes til styringsvalg. Budsjettprosessen kan dermed forstås som en sentral institusjonell arena hvor økonomiske rammer konkretiseres og håndteres i praksis (Opstad, 2016). I kommuner med større økonomisk kapasitet synes budsjettarbeidet i større grad å være orientert mot utvikling og langsiktige prioriteringer, mens budsjettprosessen i ROBEK-kommunene i større grad fremstår som preget av kontroll, omstilling og behovet for økonomisk stabilisering. Dette kan indikere at økonomiske betingelser ikke bare påvirker hvilke prioriteringer som gjøres, men også hvordan økonomiske utfordringer forstås og håndteres organisatorisk.

Oppsummert kan betingelsene for økonomisk ledelse forstås som et samspill mellom økonomiske rammevilkår, institusjonelle styringsbetingelser og kommunedirektørenes ledelsesutøvelse. Forskjellene mellom de best styrte kommunene og ROBEK-kommunene handler dermed ikke bare om nivået på tilgjengelige ressurser, men også om hvilke former for ledelse som blir mulige innenfor ulike økonomiske og institusjonelle rammer. Økonomisk ledelse i kommunal sektor kan dermed forstås som en kontekstavhengig praksis, formet av kommunenes økonomiske situasjon, graden av statlig kontroll og mulighetene for strategisk styring og utvikling over tid.

6.5 Kommunedirektøren som økonomisk leder

På bakgrunn av den foregående drøftingen kan kommunedirektørens rolle vanskelig forstås som en rent teknisk eller administrativ funksjon knyttet til budsjettkontroll og økonomisk oppfølging. Rollen fremstår snarere som en strategisk lederposisjon, der økonomisk ledelse utøves i skjæringspunktet mellom økonomiske rammer, politiske prioriteringer og samfunnsmessige behov. Kommunedirektørene synes dermed ikke bare å forvalte ressurser, men også å spille en sentral rolle i å definere handlingsrom, synliggjøre konsekvenser og utvikle prioriteringer som kan opprettholde kommunens langsiktige bærekraft og gjennomføringsevne (Moore, 1995; Øgård, 2014).

Økonomisk disiplin fremstår samtidig som en grunnleggende forutsetning for langsiktig styring. Disiplin synes imidlertid ikke kun å fungere som et kontrollverktøy, men også som et strategisk virkemiddel for å opprettholde og utvikle handlingsrom over tid. I de best styrte kommunene synes dette i større grad å legge til rette for langsiktig planlegging, investeringer og organisatorisk utvikling, mens ledelsen i ROBEK-kommunene i større grad fremstår som orientert mot stabilisering, omstilling og gjenoppretting av

økonomisk balanse. Kommunedirektørrollen kan dermed forstås som kontekstavhengig, hvor økonomiske og institusjonelle betingelser påvirker hvilke former for ledelse som blir mulige i praksis. I kommuner med stabile økonomiske rammer fremstår kommunedirektøren i større grad som en strategisk utviklingsleder, mens rollen i økonomisk pressede kommuner i større grad synes å være knyttet til håndtering av begrensninger og krevende prioriteringer (Moore, 1995; Moore, 2021; Benington & Moore, 2010).

I et Public Value-perspektiv kan kommunedirektørrollen forstås som et kontinuerlig arbeid med å balansere hensynet til offentlig verdi, politisk legitimitet og organisatorisk gjennomføringsevne (Moore, 1995). Ledelse fremstår dermed ikke bare som et spørsmål om økonomisk kontroll, men også om å ivareta kommunens evne til å levere tjenester, gjennomføre politiske prioriteringer og opprettholde langsiktig samfunnsutvikling. Dette synes særlig krevende i kommuner med vedvarende økonomisk press, hvor behovet for kortsiktig stabilisering kan komme i spenning med hensynet til langsiktig offentlig verdi og utvikling (Benington & Moore, 2010). Forskjellene mellom kommunene kan samtidig forstås som variasjoner i operasjonell kapasitet, altså kommunenes evne til å mobilisere ressurser, organisering og styringsprosesser for å realisere ønskede samfunns mål (Moore, 2013).

Funnene peker også mot betydningen av samspillet mellom politisk og administrativ ledelse. Kommunedirektørene synes å ha en sentral rolle i å realitetsorientere politisk nivå gjennom økonomiske analyser, prognoser og faglige vurderinger, samtidig som de må bidra til å utvikle en felles forståelse av økonomiske utfordringer og prioriteringer. Ledelse kan i denne sammenhengen forstås som mer enn økonomifaglige vurderinger alene, og handler også om evnen til å omsette økonomiske begrensninger til legitime og gjennomførbare prioriteringer innenfor kommunens politiske og institusjonelle rammer (Chohan, 2019; Baldersheim et al., 2021a). Realitetsorientering fremstår dermed som en sentral del av kommunedirektørenes rolle, særlig i situasjoner hvor økonomiske begrensninger utfordrer eksisterende ambisjoner og forventninger

Forholdet mellom struktur og ledelse fremstår samtidig som gjensidig avhengig. På den ene siden synes økonomiske rammer, statlige kontrollmekanismer og strukturelle forhold å sette klare begrensninger for kommunenes handlingsmuligheter. På den andre siden tyder materialet på at kommunedirektørene også påvirker hvordan disse rammene håndteres over tid, blant annet gjennom prioriteringer, planlegging og utvikling av styringspraksiser (Baldersheim et al., 2021a; Baldersheim et al., 2021b). Handlingsrom kan dermed ikke forstås som en rent gitt størrelse, men som noe som både formes av og former kommunedirektørenes ledelse (Moore, 2021). Samtidig må dette nyanseres ved at enkelte kommuner synes å operere

under så stramme økonomiske betingelser at mulighetene for strategisk ledelse i praksis blir betydelig redusert

Økonomisk ledelse i kommunal sektor kan på denne bakgrunn forstås som strategisk håndtering av spenningen mellom økonomiske begrensninger, politiske prioriteringer og langsiktig offentlig verdiskaping. Kommunedirektørens økonomiske ledelse fremstår dermed som et kontinuerlig arbeid med å balansere hensynet til økonomisk bærekraft, organisatorisk kapasitet og kommunens samfunnsmessige oppdrag innenfor komplekse politiske og institusjonelle rammer (Moore, 1995; Benington & Moore, 2010; Øgård, 2014).

7 KONKLUSJON

Formålet med denne studien har vært å undersøke hvordan kommunedirektører utøver økonomisk ledelse i spennet mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi. Gjennom en kvalitativ analyse av intervjudata og dokumenter fra to grupper kommuner, best styrte kommuner og ROBEK-kommuner, har studien belyst hvordan økonomisk ledelse praktiseres under ulike økonomiske og institusjonelle betingelser.

Et hovedfunn er at økonomisk ledelse i kommunal sektor vanskelig kan forstås som et valg mellom kortsiktige og langsiktige hensyn, men snarere som et kontinuerlig arbeid med å håndtere spenningen mellom dem. Kommunedirektørene utøver økonomisk ledelse gjennom tre sentrale dimensjoner: økonomisk disiplin, prioritering og samstyring. Disse dimensjonene fremstår som gjensidig avhengige og utgjør til sammen kjernen i hvordan økonomisk ledelse praktiseres i kommunal sektor.

Økonomisk disiplin fremstår som en grunnleggende forutsetning for å opprettholde handlingsrom over tid, men får ulik karakter avhengig av kommunens økonomiske situasjon. I de best styrte kommunene fungerer disiplin i større grad som et strategisk virkemiddel for langsiktig kapasitetsbygging og utvikling, mens den i ROBEK-kommunene i større grad synes å være en nødvendig respons på økonomisk press og behovet for stabilisering. Studien viser samtidig at prioritering ikke bare handler om å velge mellom tiltak, men også om hvilke valg som faktisk er tilgjengelige innenfor gitte økonomiske rammer. Samstyring fremstår på sin side som avgjørende for å utvikle legitimitet for krevende beslutninger, særlig i situasjoner hvor prioriteringer får betydelige konsekvenser for tjenestetilbudet.

Funnene peker videre mot at kommunedirektørenes handlingsrom og rolle i stor grad påvirkes av strukturelle forhold som økonomisk utgangspunkt, demografi og statlige rammebetingelser. Kommunedirektørene fremstår imidlertid ikke kun som passive forvaltere av disse rammene, men også som aktive aktører

som bidrar til å forme handlingsrommet gjennom prioriteringer, økonomisk planlegging, styringspraksiser og samspill med politisk nivå. Økonomisk ledelse kan dermed forstås som et samspill mellom struktur og ledelse, hvor begge dimensjoner synes å være avgjørende for hvordan økonomiske utfordringer håndteres i praksis.

I lys av et Public Value-perspektiv viser studien at økonomisk ledelse i kommunal sektor i stor grad handler om å legge til rette for offentlig verdiskaping under krevende rammebetingelser. Kommunedirektørene må kontinuerlig balansere hvilke verdier som skal realiseres, hvordan disse legitimeres, og hvordan de kan gjennomføres innenfor tilgjengelige økonomiske og organisatoriske ressurser (Moore, 1995). Funnene illustrerer samtidig behovet for økonomisk kontroll i enkelte situasjoner kan komme i spenning med hensynet til langsiktig samfunnsutvikling og offentlig verdi (Benington & Moore, 2010). I tråd med Chohans (2019) «budgeting lens» fremstår budsjettering som en sentral arena hvor disse avveiningene konkretiseres gjennom prioriteringer, ressursfordeling og økonomiske styringsvalg.

Funnene samsvarer også med kommunelovens krav til kommunedirektørens rolle og økonomiforvaltning. Administrasjonen skal både sørge for forsvarlig saksutredning og iverksetting av politiske vedtak, samtidig som kommunens økonomiske handleevne skal ivaretas over tid (Kommuneloven, 2018, §§ 13-1, 14-1). Spenningen mellom kortsiktige behov og langsiktig bærekraft fremstår dermed ikke bare som et analytisk funn, men også som en grunnleggende og institusjonelt forankret forutsetning for kommunal styring.

På et overordnet nivå viser studien at kommunedirektøren kan forstås som en økonomisk leder. Rollen innebærer å balansere økonomisk disiplin, langsiktige hensyn, politisk samspill og behovet for legitimitet. Dette innebærer også en kontinuerlig realitetsorientering, hvor kommunedirektøren må tydeliggjøre både muligheter og begrensninger i økonomien. Økonomisk ledelse fremstår dermed som en kompleks og relasjonell praksis, der økonomiske vurderinger, politiske prosesser og organisatoriske hensyn er tett sammenvevd.

Studien bidrar særlig ved å synliggjøre hvordan økonomisk ledelse i kommunal sektor formes i samspillet mellom økonomiske rammebetingelser, politisk samstyring og kommunedirektørenes strategiske ledelsesutøvelse. Samtidig har studien enkelte begrensninger. Utvalget er begrenset til et fåtall kommuner, og funnene kan derfor ikke generaliseres til alle kommuner. Analysen bygger dessuten på et begrenset antall intervjuer, noe som kan påvirke bredden i datagrunnlaget.

Avslutningsvis peker studien på behovet for videre forskning på økonomisk ledelse i kommunal sektor, særlig knyttet til hvordan kommuner over tid utvikler økonomisk handlingsrom, og hvordan samspillet mellom politisk og administrativ ledelse påvirker evnen til å gjennomføre langsiktige omstillinger. Videre

forskning kan også bidra til økt forståelse av hvordan kommuner håndterer spenningen mellom økonomisk bærekraft, politiske prioriteringer og offentlig verdiskaping over tid. Studien understreker at økonomisk ledelse i kommunal sektor ikke bare handler om økonomisk kontroll, men om å sikre kommunens evne til å ivareta sitt samfunnsoppdrag under skiftende økonomiske og politiske betingelser.

8 LITTERATURLISTE

- Agenda Kaupang. (2025). *Norges best styrte kommuner: Kommuneindeksen 2025*. https://agendakaupang.no/wp-content/uploads/2025/08/Norges-best-styrte-kommuner-Kommuneindeksen-2025_AgendaKaupang_v08.08.25.pdf
- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Alford, J. & Yates, S. (2014). Mapping public value processes. *The International Journal of Public Sector Management*, 27(4), 334–352. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2013-0054>
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., Duy, V. N., & Øgård, M. (2021a). *Styrket lederskap i kommunal sektor: Delrapport 1*. Kristiansand: Universitetet i Agder / KS.
- Baldersheim, H., Duy, V. N., & Øgård, M. (2021b). *Styrket lederskap i kommunal sektor: Delrapport 2*. Kristiansand: Universitetet i Agder / KS.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I. & Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? *Public Administration (London)*, 95(3), 670–697. <https://doi.org/10.1111/padm.12350>
- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2010). *Public value: theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Brix, J., Heimburg, D.v., Friis, O. U., Ness, O., Hofstad, H., Vedeld, T., Højberg, N. & Aasen, T. M. (2024). *Hva vet vi om ledelse av kommuner som samskaper? Oppsummering av vesentlige temaer fra forskning og praksis*. IPLs rapportserie nr. 13/2024.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). *Towards a multi-actor theory of public value co-creation*. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Busch, T., Vanebo, J. O., & Johnsen, E. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg., p. 300). Universitetsforlag.

- Cepiku, D., Mussari, R., & Giordano, F. (2016). Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact. *Public Administration*, 94(1), 223–243. <https://doi.org/10.1111/padm.12222>
- Chohan, U. W., and Jacobs, K. (2017). Public value in politics: A legislative budget office approach. *International Journal of Public Administration*, 40(12), 1063–1073.
- Chohan, U. W. (2019). Conclusion. In U. W. Chohan (Ed.), *Public value theory and budgeting: International perspectives* (pp. 129–143). Routledge.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Clarke, V., & Braun, V. (2021). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE.
- Danielsen, A., Klausen, J. E., & Winsvold, M. (2024). *Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), OsloMet.
- De Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M., & Debus, P. (2017). *Instruments of value: Using the analytic tools of public value theory in teaching and practice*. *Public Management Review*, 19(5), 605–620. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192162>
- Douglas, S. & Meijer, A. (2016). Transparency and Public Value-Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940–951. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1064133>
- Eidskog kommune. (2024). *Søknad om permanent økning av ramme kassekreditt* [Saksdokument, sak nr 061/24]. https://www.eidskog.kommune.no/api/presentation/v2/nye-innsyn/filer/v-15322703_0b22_48ad_8243_c3851626fa28-1525507_5_A!d-2022031175!fxSjEu?pid=6
- Elkington, J. (2017). *Enter the Triple Bottom Line*. I A. Henriques & J. Richardson (Red.), *The Triple Bottom Line: Does It All Add Up?* (s. 1–16). Earthscan.
- Elverum kommune. (2024). *Tertialrapport nr. 2 – 2024*. https://www.elverum.kommune.no/api/presentation/v2/nye-innsyn/filer/v-585964d3_63d8_44c9_9f12_de294f9152c7-48040_1_A!d-1100024049!g5pplz?pid=1
- Elverum kommune. (2025). *Årsregnskap, årsberetning og årsmelding for 2024*. [Årsregnskap, årsberetning og årsmelding for 2024 - Elverum kommune](#)

-
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk.
- From, J. & Sitter, N. (2002). Hva er governance? Plan, 6/2002.
- Grønmo, S. (2017). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget. 2 utgave.
- Holth & Winge, Stokstad, S., Smith, E., & OsloMet/NIBR. (2024). *Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret, sett i lys av nyere lovgivning* (KS FoU-rapport 244023). KS.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration (London)*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.
- Horner, L., & Hutton, W. (2011). Public value, deliberative democracy and the role of public managers. I J. Benington & M. H. Moore (red.), *Public value: Theory and practice* (s. 112–126). Palgrave Macmillan.
- Hye, L., & Øgård, M. (2025). *Veier inn og ut av kommunedirektørstillingen*. Kristiansand: Universitetet i Agder / KS.
- Johannessen A, Tufte A. P, Christoffersen L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag. 4 utgave.
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase: Sluttrapport 2021* (Rapport 13:2021). ideas2evidence.
- Kaplan, R. S., and H. B. Leonard. (2005). *Aligning Mission, Support, and Capacity in Public Sector Programs*. Boston: Harvard University.
- KS. (2024a, 15. juli). Høy gjeld og svake driftsresultater utfordrer kommunenes handlingsrom. <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/hoy-gjeld-og-svake-driftsresultater-utfordrer-kommunenes-handlingsrom/>
- KS. (2024). *Kommunenes økonomiske handlingsrom – endelige KOSTRA-tall 2023*. [Kommunenes økonomisk handlingsrom 2022](#)

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2026, 7. januar). *Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/robek-2/id449305/>
- Kongsvinger kommune. (2024). *Tertialrapport II 2024*. https://pub.framsikt.net/2024/kongsvinger/mr-202408-tertialrapport_ii_2024/
- Kongsvinger kommune. (2025). *Årsregnskap, årsberetning, årsrapport 2024 – Kongsvinger kommune* (Møtedokument). https://websak.kongsvinger.kommune.no/innsyn_mote/wfdocument.ashx?journalpostid=2021163900&dokid=853233&versjon=4&variant=A
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave. Gyldendal Norsk Forlag.
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Li, X., Lam, J. F. I., Lin, Z., & Song, K. (2025). The value co-creation mechanism of Public Cultural Services ecosystem in China based on “public value” theory. *PloS One*, 20(1), e0315192. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0315192>
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016: Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase* (NIBR-rapport 2016:20). Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. 2013. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. (2021). Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. *International Journal of Professional Business Review*, 6(1), e219. doi: <http://dx.doi.org/10.26668/businessreview/2021.v6i1.219>
- Moore, M. H. (2025). Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. *Journal of Sustainable Institutional Management*, 12, e0179. <https://doi.org/10.37497/jsim.v12.id179.2025>
- Nilsen, Heidi Rapp: *økonomi i Store norske leksikon* på snl.no. Henta 11. april 2026 fra <https://snl.no/%C3%B8konomi>.

- NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2025:10. (2025). *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2026: 1. (2026). *En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Opstad, L. (2016). *Økonomistyring i offentlig sektor* (3. utgave.). Gyldendal.
- Postholm, M.B (2010). *Kvalitativ metode – En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget. 2.utgave.
- Prop. 46 L (2017–2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Prop. 102 S (2023–2024): Endringer i statsbudsjett 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-102-s-20232024/id3039010/>
- Prop. 142 S (2024–2025). *Kommuneproposisjonen 2026*. Kommunal- og distriktsdepartementet. [Prop. 142 S \(2024–2025\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-142-s-20242025/id3159220/)
- Prop. 94 S (2025–2026). *Kommuneproposisjonen 2027*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-94-s-20252026/id3159220/>
- Regjeringen. (2020). Hva er nytt i kommuneloven? <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/kommuneloven2018/hva-er-nytt/id2689963/>
- Rudaa, B. K. & Rudå, B. K. (2021). *Kommuneøkonomi: for politikere, tillitsvalgte og kommunale ledere* (2. utgave). Gyldendal.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlag.

Samuelson, Paul A. (1976). *Economics*. NY: McGraw-Hill.

Statistisk sentralbyrå. (2024). *Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn og alder (tabell 14288)*. Statistikkbanken. [14288: Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn og alder, i 9 alternativer \(K\) 2024-2050](#)

Statistisk sentralbyrå. (2025a). 12364: Finansielle grunnlagsdata, kommunekonsern, etter region, statistikkvariabel, år og regnskapsbegrep [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/12364/>

Statistisk sentralbyrå. (2025b). 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, kommunekonsern og -kasse, etter regnskapsomfang, funksjon og art (K) 2015–2024 [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/12367/>

Sørensen, R. J., Borge, L.-E., Fjeldstad, M., Monkerud, L. C., Pallesen, T., & Vabo, S. I. (2007). *Omstilling og utvikling i norske kommuner: Mye skrik og lite ull?* (Forskningsrapport 3/2007). Handelshøyskolen BI. [Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull? - regjeringen.no](#)

NOU 2025: 10. (2025). *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet. [NOU 2025: 10 - regjeringen.no](#)

Torfig, J. & Triantafillou, P. (2017). Introduction: New Public Governance på dansk. I J. Torfig & P. Triantafillou (Red.), *New Public Governance på dansk*. Akademisk Forlag.

Øgård, M. (2014). New Public Governance – En Teoretisk Ramme for Forståelse av Interorganisatoriske Nettverk. I T. Busch, E. Johnsen & J. Vanebo (Red.), *Økonomistyring i Offentlig Sektor* (s. 103–120). Universitetsforlaget.

9 VEDLEGG

9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide - Semi-strukturert spørreskjema

Bakgrunnsinformasjon

Kan du fortelle litt om din rolle i kommunen og hvor lenge du har hatt denne rollen?

Hvordan påvirker kommunens økonomiske rammer og budsjetter evnen til å investere i langsiktige løsninger?

1. Hvordan vil du beskrive kommunens nåværende økonomiske situasjon?
 - a. *Oppfølgingsspørsmål:* Hvilke faktorer mener du har størst innvirkning på denne situasjonen?
2. På hvilken måte påvirker kommunens økonomiske rammer beslutningene om fremtidige investeringer?
3. Hva mener du er de største utfordringene kommunen møter når det gjelder å investere i langsiktige løsninger?
4. Hvordan ser du på kommunens økonomiske situasjon i fremtiden, og hvordan tror du dette vil påvirke fremtidige investeringer?
 - b. *Oppfølgingsspørsmål:* Hvilke endringer eller forbedringer tror du er nødvendige?
5. Har du noen forslag til hvordan kommunen kan forbedre sin evne til å investere i økonomisk bærekraftige løsninger?

Hvordan vurderer kommunedirektører balansen mellom kortsiktige økonomiske og langsiktige økonomiske behov når det gjelder prioritering av ulike kommunale tjenester?

6. Hva anser du som de viktigste kortsiktige økonomiske behovene i kommunen? Gi eksempler.
7. Hva anser du som de viktigste langsiktige økonomiske målene for kommunen?
 - c. *Oppfølgingsspørsmål:* Hvordan planlegger kommunen å nå disse målene?
8. Kan du gi eksempler på situasjoner der kommunen har måttet balansere kortsiktige økonomiske behov mot langsiktige økonomiske mål?
 - d. *Oppfølgingsspørsmål:* Hva var resultatet av disse beslutningene?
9. Hvilke kriterier bruker du for å vurdere hvilke tjenester som skal prioriteres?
 - e. *Oppfølgingsspørsmål:* Hvordan veier du ulike kriterier mot hverandre?
10. Hvordan samarbeider du med politiske ledere og andre interessenter for å balansere kortsiktige og langsiktige økonomiske behov?
 - f. *Oppfølgingsspørsmål:* Kan du beskrive noen konkrete eksempler på vellykket samarbeid?
11. Kan du beskrive noen utfordringer du har møtt i denne prosessen, og hvordan du har håndtert dem?

g. *Oppfølgingsspørsmål*: Hvilke strategier har vært mest effektive for å overkomme disse utfordringene?

12. Hvilke tiltak mener du er nødvendige for å forbedre balansen mellom kortsiktige og langsiktige økonomiske behov i fremtiden?

h. *Oppfølgingsspørsmål*: Hvordan kan disse tiltakene implementeres i praksis?

13. Har du noen forslag til hvordan kommunen kan forbedre sin evne til å prioritere ulike kommunale tjenester?

i. *Oppfølgingsspørsmål*: Er det noe annet du ønsker å legge til som vi ikke har dekket?

Hvordan kommunedirektører samarbeider med politiske ledere for å integrere langsiktige økonomiske mål i beslutningstaking:

14. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom kommunedirektør og politiske ledere i din kommune?

j. *Oppfølgingsspørsmål*: Hvordan har dette samarbeidet utviklet seg over tid?

15. Hvordan blir langsiktige økonomiske mål identifisert og definert i kommunen?

k. *Oppfølgingsspørsmål*: Hvilke prosesser eller metoder brukes for å sikre at disse målene er realistiske og oppnåelige?

16. På hvilken måte blir disse målene integrert i den daglige beslutningstakingen?

l. *Oppfølgingsspørsmål*: Hvilke verktøy eller strategier brukes for å overvåke fremdriften mot disse målene?

17. Hva mener du er de største utfordringene i samarbeidet mellom kommunedirektør og politiske ledere når det gjelder å integrere langsiktige økonomiske mål?

18. Hvordan ser du på fremtiden for samarbeidet mellom kommunedirektør og politiske ledere i forhold til å nå langsiktige økonomiske mål?

m. *Oppfølgingsspørsmål*: Hvilke endringer eller forbedringer tror du er nødvendige for å styrke dette samarbeidet?

19. Har du noen andre tanker eller forslag til hvordan kommunen kan forbedre sin evne til å integrere langsiktige økonomiske mål i beslutningstaking?

9.2 Vedlegg 3: Vurdering av behandling av personopplysninger



Norsk ▾ Denis Aggrey ▾

[Meldeskjema](#) / [Kommunedirektørers balanse mellom kortsiktige og langsiktige økonomiske mål](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Skriv ut

26.11.2025 ▾

Referansenummer

849844

Type vurdering

Standard

Dato

26.11.2025

Tittel

Kommunedirektørers balanse mellom kortsiktige og langsiktige økonomiske mål

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig

Mary Ann Stamsø

Student

Denis Aggrey

Akademisk nivå

Master

Behandlingsperiode

01.11.2024 – 30.06.2026

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

- Kontaktinformasjon
- Nettidentifikator
- Stemme på lydopptak

Lovlig grunnlag

Samtykke, jf. GDPR art. 6(1)(a)

[Meldeskjema](#)

Samlet vurdering

Vi har vurdert at behandlingen av personopplysninger oppfyller kravene i personvernregelverket. Vi gjør vurderinger på vegne av behandlingsansvarlig institusjon. Du må følge institusjonens retningslinjer for informasjonssikkerhet, og eventuelle vilkår i vurderingen.

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektslutt dato.

Vi har nå registrert 30.6.2026 som ny slutt dato for behandling av personopplysninger.

Hvis det blir nødvendig å behandle personopplysninger enda lengre, så kan det være nødvendig å informere prosjektdeltakerne.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

9.3 Vedlegg 4: informasjon og samtykkeskjema

Vil du delta i masterprosjektet om økonomi og kommuneledelse?

Mitt navn er Denis Aggrey. Jeg er student ved Universitetet i Innlandet og skal gjennomføre en mastergrad i offentlig ledelse og styring. I tillegg til å være student, jobber jeg i dag som kommunalsjef for oppvekst i Stange kommune, og har overordnet ansvar for økonomi og budsjett innenfor dette området.

I dette skrivet får du informasjon om formålet med prosjektet og hva deltakelsen din vil innebære. Takk for din interesse for dette prosjektet og for at du tar deg tid til å lese nøye gjennom informasjonen. Spør meg gjerne dersom det er noe mer du ønsker å vite om prosjektet. Kontaktinformasjon finner du på siste side.

Formålet med prosjektet

Kommunenes økonomiske handlingsrom utfordres av høy gjeld, svake driftsresultater og demografiske endringer. Ifølge SSB vil det for første gang i 2030 være flere eldre enn barn, noe som øker presset på økonomien gjennom økte behov for helsetjenester og reduserte skatteinntekter (SSB 12367, 2024).

Målgruppen for prosjektet er kommunedirektører, som er kommunens øverste administrative ledere. Prosjektet har som mål å undersøke hvordan kommunedirektørene arbeider for å håndtere disse utfordringene, samtidig som de sikrer en balansert tjenesteyting som både ivaretar dagens behov og legger grunnlaget for langsiktig økonomisk bærekraft. Jeg ønsker å undersøke følgende forskningsspørsmål nærmere:

1. Hvordan påvirker kommunens økonomiske rammer og budsjetter evnen til å investere i langsiktige løsninger?
2. Hvordan vurderer kommunedirektører balansen mellom kortsiktige og langsiktige økonomiske hensyn ved prioritering av tjenestetilbud innen ulike kommunale tjenester?
3. Hvordan samarbeider kommunedirektører med politiske ledere for å integrere langsiktige økonomiske mål i beslutningsprosesser?

For å kunne få undersøkt disse problemstillingene, ønsker jeg å intervjuer sju kommunedirektører innenfor perioden 01.03.2025 – 30.10.2025.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du mottar denne forespørselen fordi du innehar rollen som øverste administrative leder i din kommune. Din kommune er valgt fordi kommunen over tid har vært godt styrt, med gode budsjetter og økonomiplaner eller listet på Robek-listen, med utfordrende budsjetter og økonomiske forutsetninger.

Hvem er ansvarlig for prosjektet?

Min veileder Mary Ann Stamsø, førsteamanuensis er formell prosjektleder, jeg har det daglige ansvaret. Universitetet i Innlandet er som institusjon ansvarlig for sikker behandling av personopplysningene som skal samles inn.

Hva skal gjennomføres? Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta i prosjektet, innebærer det ett intervju med meg som vil ta ca 45-60 minutter. Du velger tidspunktet for intervju, slik at det er tilpasset til arbeidshverdag.

Intervjuene vil bli gjennomført med utgangspunkt i et semi-strukturert spørreskjema. I denne prosessen kan det være nødvendig å samle inn bakgrunnsopplysninger, som alder, navn og antall år i stillingen som kommunedirektør, fordi disse variablene kan påvirke svarene. Samtalene vil bli tatt opp ved hjelp av lydopptak for å sikre nøyaktighet i datainnsamlingen. Alle direkte og indirekte personopplysninger, samt lydopptak, vil bli slettet ved prosjektslutt 31.07.2026.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg mens prosjektet pågår og dine opplysninger fortsatt er sporbare.

Fordeler og ulemper med å delta

Deltakelse skal i hovedsak være en positiv opplevelse, men å dele sine personlige erfaringer kan noen ganger utløse uventede negative følelser som for eksempel stress og belastning forbundet med rollen som kommunedirektør. Videre kan det være tema/spørsmål som kan være vanskelig å svare på. Derfor kan du fritt hoppe over spørsmål underveis i intervjuet.

Deltakelse har ingen direkte fordeler for deg, men å dele dine erfaringer slik at andre kan lære av det, kan føles positivt. Denne informasjonen kan på sikt bidra til å belyse, samt forbedre hvordan kommunedirektører i ulike kommuner balanserer kortsiktige økonomisk behov mot langsiktige økonomisk mål. Resultatene vil bli publisert i en masteroppgave, og dersom du er interessert kan du ta kontakt etter prosjektslutt for å få en kopi av oppgaven tilsendt.

DEL 2.**Samtykke til å delta i masterprosjektet økonomi og kommuneledelse**

Her følger informasjon om dine rettigheter som informant, og hvordan personopplysninger om deg vil bli håndtert. Med personopplysninger mener vi alle opplysninger som kan knyttes til deg som en enkelt navngitt person.

Du må gi ditt samtykke til å delta i prosjektet. Du kan trekke samtykket mens prosjektet pågår og dine opplysninger fortsatt er sporbare. Ved prosjektslutt blir alle data anonymisert, det vil si at det ikke finnes noen kobling mellom dine opplysninger og din identitet.

Om datahåndtering og personvern

Jeg vil bare bruke opplysningene fra deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Dine personopplysninger blir håndtert konfidensielt fra begynnelse til slutt i prosjektet, og i samsvar med personvernregelverket (GDPR). Det er helt opp til deg å delta og du kan ombestemme deg underveis ved å trekke samtykket.

- Vi vil ikke dele din informasjon med andre. Det er bare min veileder og meg som student som har tilgang.
- Vi passer på at ingen kan få tak i informasjonen som vi samler inn om deg.
- Ditt navn og dine kontaktopplysninger vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data (koblingsliste).
- Alle personopplysninger blir lagret på en sikker forskningsserver (spesifisert under).
- Lydopptak fra intervjuet blir slettet når alt er skrevet ned (transkribert).
- Når jeg skriver masteroppgaven, vil jeg passe på at ingen vil bli gjenkjent verken direkte eller indirekte i teksten. Kodelisten vil bli slettet ved prosjektslutt.

I dette prosjektet samles inn alminnelig personopplysninger. For sikker innsamling og lagring av datamaterialet gjelder Universitetet i Innlandets retningslinjer.

I. INTERVJU

Lydopptak av intervju vil utføres ved hjelp av mobiltelefon eller nettbrett og den krypterte applikasjonen «Nettskjema Diktafon». Lydfilen sendes direkte til sikker server for «[Nettskjema](#)» ved Universitetet i Oslo (UiO) som Universitetet i Innlandet har databehandleravtale med. Lydfilene vil bli gjort om til tekst (transkribert) manuelt eller automatisk i Nettskjema, og deretter analysert av meg.

All håndtering, analyse og lagring av data vil foregå i One Drive - Universitetet i Innlandet (Feide).

Hva gir oss muligheten til å behandle personopplysninger om deg?

Ditt samtykke innhentes for å sikre medbestemmelse, åpenhet og forutsigbarhet for den enkelte deltaker i prosjektet. Det rettslige grunnlag for behandlingen av personopplysninger i prosjektet er personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e (behandling i allmennhetens interesse) og art. 9 nr. 2 bokstav j (behandling nødvendig for vitenskapelig forskning).

På oppdrag fra Universitetet i Innlandet har 'Sikt Personverntjenester for forskning', vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til å se hvilken informasjon som er blitt samlet inn om deg. Du kan også be om at informasjonen slettes, slik at den ikke finnes lenger. Dersom det er noe informasjon som er feil, kan du si ifra og be meg rette opp i det. Du kan også spørre om å få en kopi av informasjonen. Du kan klage til Datatilsynet dersom du synes at vi har behandlet informasjonen om deg på en uforsiktig måte eller på en måte som ikke er riktig.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 31.07.2026. Opplysningene vil da Slettes.

Hvordan vil resultatene fra prosjektet bli benyttet?

Resultatene fra dette prosjektet vil inngå i min masteroppgave som etter planen blir levert inn for sensurering innen 15 mai 2026. Identifiserbare data og navn på kommunen vil bli fjernet (anonymisert) før innleveringen, 30 april 2026 som er siste mulige dato for å kunne trekke samtykke, eller få innfridd rettigheter om innsyn, retting og sletting av dine opplysninger. Dersom prosjektet blir vesentlig forsinket, vil du få beskjed om det.

Resultatene fra forskningsprosjektet vil inngå i vitenskapelige artikler og andre publikasjoner eller sammenhenger hvor forskningstemaet blir omtalt.



Universitetet i Innlandet

Mary Ann Stamsø – prosjektleder

e-post: xxxxxxxx, mobil: xxxxxxxx



Denis Aggrey – student

e-post: xxxxxxxx, mobil: xxxxxxxx

- Universitetet i Innlandets personvernombud: personvern@inn.no.
- Hvis du har spørsmål knyttet til SIKT Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon 73984040.

Med vennlig hilsen

Mary Ann Stamsø
(Forsker/veileder)

Student
Denis Aggrey

Signering:**Samtykke til deltakelse i masterprosjektet: Kommunedirektørens kortsiktige og langsiktige økonomiforvaltning.**

Jeg har lest informasjonen og forstått hva prosjektet går ut på.

Jeg gir et frivillig samtykke og forstår at jeg ikke trenger å svare på alt, og har mulighet til å kunne trekke meg innen prosjektet avsluttes og er klar for innlevering 30. mai 2026.

Jeg forstår at i prosjektperioden vil de opplysninger som kan identifisere meg, være kjent for student og veileder, men blir ikke spredt til noen andre.

Jeg forstår at mine personopplysninger blir samlet inn og lagret sikkert til de slettes eller anonymiseres 30. mai 2026.

Jeg forstår at mitt bidrag til dette prosjektet vil inngå anonymt i en masteroppgave.

Jeg samtykker til å delta i dette masterprosjektet.

Dato

Navn

Signatur