

Siri Hatland  
Siri Andersen Baklid

## Tall, tillit og tøffe tak: Styringskraft på kanten av ROBEK

En komparativ studie av hvordan budsjettstyring,  
tillit og samarbeid påvirker kommunenes  
styringskapasitet

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)  
Veileder: Terje Berg  
Mai 2026



Siri Hatland  
Siri Andersen Baklid

## **Tall, tillit og tøffe tak: Styringskraft på kanten av ROBEK**

En komparativ studie av hvordan budsjettstyring, tillit  
og samarbeid påvirker kommunenes  
styringskapasitet

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)  
Veileder: Terje Berg  
Mai 2026

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



# Forord

Når vi nå setter siste punktum i masteroppgaven vår, markerer det avslutningen på et studium som har vært en stor del av hverdagen de siste to og et halvt årene. Selv om det er godt å nå målstreken, vil det også bli et tomrom og en overgang. Arbeidet med oppgaven har vært intenst, men utrolig spennende og lærerikt. Vi har fått nye perspektiver og hatt et samarbeid som har båret oss gjennom både tvil, frustrasjon og de små seirene underveis.

Det har vært perioder hvor vi har følt at vi gikk i sirkel eller snublet, men hver gang har vi klart å dra hverandre opp på beina igjen. Både i motbakker og lettere terreng har vi fått støtte og konstruktive «dytt» fra vår veileder ved NTNU, Terje Berg. Mange takk for kloke ord, gode refleksjoner og faglige innspill, Terje!

En like stor takk går til respondentene våre, som tok seg tid til å dele erfaringer og refleksjoner midt i en travel hverdag. Uten deres åpenhet hadde denne oppgaven ikke vært mulig å skrive.

Vi vil også takke KS som har hatt tro på at vår studie er relevant for kommunesektoren og tildelt oss stipend.

Gjennom studiet har vi blitt kjent med mange flotte og dyktige studiekamerater – at vi har kunnet utveksle kunnskap og heie på hverandre har vi satt stor pris på. Til slutt vil vi takke familie, venner og kollegaer for tålmodighet, oppmuntring og forståelse i perioder hvor vi har vært mer fraværende enn til stede. Nå som oppgaven er ferdigstilt, er vi først og fremst veldig fornøyde – og også litt stolte! Vi ser fram til å kunne bruke det vi har lært i videre arbeid.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Nesodden/Steinberg

Mai 2026

# Sammendrag

Denne studien har undersøkt hvordan formell budsjettstyring, tillit, samarbeid og beslutningsevne forstås og praktiseres i kommuner som har vært i risikozonen for å havne i ROBEK-registeret. Analysen bygger på en sammenlikning av seks kommuner med tilnærmet likt økonomisk utgangspunkt, men med ulik utvikling i perioden 2022–2024.

Et sentralt funn er at alle kommunene står overfor de samme strukturelle utfordringene, blant annet knyttet til demografiske endringer, høyt investeringsnivå over tid og mangel på arbeidskraft. Forskjellene mellom kommunene synes i større grad å ligge i hvordan disse utfordringene håndteres i praksis, og hvilke styringsmekanismer som faktisk får gjennomslag. I kommunene som unngikk ROBEK, framstår tidlig involvering, forutsigbare prosesser og et strukturert samspill mellom politisk og administrativ ledelse som sentrale mekanismer. Disse bidro til å redusere usikkerhet i budsjettprosessen, styrke felles problemforståelse og gjøre det mulig å iverksette tiltak før økonomiske ubalanser ble akutte. I kommunene som havnet i ROBEK-registeret, var slike mekanismer i større grad fraværende, svakere institusjonalisert eller overstyrt av andre forhold, som aksjonsdemokrati eller manglende gjennomføringsevne.

Tillit framstår som en viktig, men sammensatt mekanisme i kommunenes økonomistyring. I kommunene utenfor ROBEK var tilliten mellom ordfører og kommunedirektør i større grad institusjonalisert gjennom faste møtepunkter, tydelige forventninger og forutsigbare prosesser. Denne formen for strukturert tillit ser ut til å ha redusert informasjonsasymmetri og bidratt til at krevende budskap kunne formidles tidlig og med legitimitet. Samtidig viser studien at tillit ikke nødvendigvis virker entydig positivt. En høy grad av uforbeholden tillit kan redusere graden av kritisk etterprøving og gjøre økonomiske utfordringer mindre synlige.

Studien indikerer imidlertid at tidlig involvering og gode tillitsrelasjoner ikke alltid er tilstrekkelige for å sikre gjennomføring av krevende beslutninger. I møte med sterke lokale følelser og mobilisering i lokalsamfunnet kan både politisk og administrativ styring i flere tilfeller bli satt under press, og formelle styringsmekanismer ser ut til å få begrenset effekt.

Funnene tyder på at styringskapasitet formes i skjæringspunktet mellom historiske valg, institusjonelle rammer og samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Hvordan disse mekanismene virker sammen over tid, ser ut til å spille en viktig rolle i forhold til om en kommune beveger seg bort fra, eller øker risikoen for, å havne i ROBEK-registeret.

## Abstract/summary

This study examines how formal budgetary control, trust, collaboration, and decision-making are understood and practiced in municipalities that have been at risk of entering the ROBEK register. The analysis is based on a comparison of six municipalities with broadly similar economic starting points but divergent developments during the period 2022–2024.

A central finding is that all municipalities face the same structural challenges, including demographic change, sustained high investment levels, and labour shortages. Differences between the municipalities appear to lie primarily in how these challenges are managed in practice, and in which governance mechanisms gain traction. In municipalities that avoided ROBEK, early involvement, predictable processes, and structured interaction between political and administrative leadership emerge as key mechanisms. These reduced uncertainty in the budget process, strengthened shared problem understanding, and enabled the implementation of measures before financial imbalances became acute. In municipalities that entered the ROBEK register, such mechanisms were more often absent, less institutionalised, or overridden by other factors, such as action-oriented local mobilisation or limited implementation capacity.

Trust emerges as an important but complex mechanism in municipal financial governance. In municipalities outside ROBEK, trust between the mayor and the municipal chief executive was more strongly institutionalised through regular meetings, clear expectations, and predictable processes. This form of structured trust appears to have reduced information asymmetries and enabled early communication of difficult messages with legitimacy. At the same time, the study indicates that trust does not operate in an unequivocally positive manner. A high degree of unreserved trust may reduce critical scrutiny and render financial challenges less visible. The study further indicates that early involvement and strong trust relationships are not always sufficient to ensure the implementation of demanding decisions. In situations characterised by strong local sentiments and community mobilisation, both political and administrative governance may come under pressure, and formal steering mechanisms appear to have limited effect.

The findings suggest that governance capacity is shaped at the intersection of historical choices, institutional frameworks and political–administrative interaction. How these mechanisms work together over time appears to be central to whether a municipality reduces or increases its risk of being placed on the ROBEK register.

## Innholdsfortegnelse

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Forord.....                                                                     | i   |
| Sammendrag .....                                                                | ii  |
| Abstract/summary .....                                                          | iii |
| 1 Innledning.....                                                               | 1   |
| 1.1 Studiens oppbygning .....                                                   | 2   |
| 2 Bakgrunn for studien .....                                                    | 4   |
| 2.1 Kommunen som politisk styrt organisasjon .....                              | 4   |
| 2.2 Kommuneplanens samfunnsdel .....                                            | 5   |
| 2.3 Kommuneøkonomi: Definisjon og rettslig rammeverk .....                      | 5   |
| 2.3.1 Økonomisk bærekraft .....                                                 | 6   |
| 2.3.2 Rammeverk.....                                                            | 6   |
| 2.3.3 ROBEK-registeret.....                                                     | 7   |
| 2.4. Kommunal økonomistyring .....                                              | 7   |
| 2.4.1 Finansielle nøkkeltall som styringsinformasjon.....                       | 8   |
| 2.4.2 Rapportering og KOSTRA .....                                              | 9   |
| 2.5 Studiens relevans i lys av tidligere forskning .....                        | 10  |
| 2.6 Problemstilling og forskningsspørsmål .....                                 | 12  |
| 3 Teoretisk rammeverk .....                                                     | 13  |
| 3.1 Institusjonell teori .....                                                  | 14  |
| 3.2 Økonomistyring .....                                                        | 15  |
| 3.2.1 Budsjett og økonomiplan som styringsverktøy.....                          | 15  |
| 3.3 Styringslogikker: Fra New Public Management til New Public Governance ..... | 17  |
| 3.4 Beslutninger i kommunal økonomistyring .....                                | 19  |
| 3.4.1 Rasjonalitet og dens begrensninger .....                                  | 19  |
| 3.4.2 Inkrementalisme og stiavhengighet .....                                   | 20  |
| 3.4.3 Garbage can-modellen og rituell budsjettering .....                       | 21  |
| 3.5 Relasjonen mellom politikk og administrasjon.....                           | 22  |
| 3.5.1 Prinsipal-agent-teori og informasjonsasymmetri .....                      | 22  |
| 3.5.2 Sentrale verdier: Spenningen mellom Sigma, Theta og Lambda .....          | 23  |
| 3.5.3 Samarbeid og tillit.....                                                  | 23  |
| 3.6 Implementering og mulige utfordringer for administrasjonen .....            | 25  |

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4 Metodisk tilnærming.....                                                                          | 27 |
| 4.1 Innledning.....                                                                                 | 27 |
| 4.2 Forskningsdesign og utvalg .....                                                                | 27 |
| 4.3 Datainnsamling og analyse i vårt forskningsprosjekt.....                                        | 29 |
| 4.3.1 Intervju.....                                                                                 | 29 |
| 4.3.2 Dokumentanalyse.....                                                                          | 30 |
| 4.3.3 Analyse .....                                                                                 | 30 |
| 4.3.4 Kvalitetssikring .....                                                                        | 31 |
| 4.3.5 Forskerrollen .....                                                                           | 31 |
| 4.4 Etske refleksjoner.....                                                                         | 32 |
| 5 Empiriske funn .....                                                                              | 34 |
| 5.1 Funn fra intervjuene .....                                                                      | 34 |
| 5.1.1 Fra offensive investeringer til eldrebølgens inntog.....                                      | 34 |
| 5.1.2 Budsjettstyring: Fra "håp og tro" til systemkontroll .....                                    | 35 |
| 5.1.3 Tillit og samarbeid .....                                                                     | 38 |
| 5.1.4 Mellom faglige råd og lokale følelser .....                                                   | 41 |
| 5.1.5 Andre funn.....                                                                               | 44 |
| 5.2 Funn fra økonomiplandokumentene .....                                                           | 44 |
| 5.2.1. Kommentarer til tabellen .....                                                               | 45 |
| 5.3 Politiske vedtak i kommunene i perioden 2022-2024 utenom budsjett- og økonomiplanvedtakene..... | 47 |
| 5.3.1 Finansieringsstrategier .....                                                                 | 47 |
| 5.3.2 Struktur- og organisasjonsendringer .....                                                     | 47 |
| 5.3.3 Vedtak i tråd med anbefaling eller ikke? .....                                                | 48 |
| 6 Drøfting.....                                                                                     | 49 |
| 6.1 Fra offensive investeringer til eldrebølgens inntog.....                                        | 49 |
| 6.1.1 Offensive investeringer og stivhengighet.....                                                 | 49 |
| 6.1.2 Demografi og mangel på arbeidskraft .....                                                     | 50 |
| 6.2 Budsjettstyring: Fra «håp og tro» til systemkontroll.....                                       | 51 |
| 6.2.1 Koblingen mellom budsjett og planverk: Strategi eller år-til-år justering.....                | 51 |
| 6.2.2 Politisk involvering i budsjettprosessen .....                                                | 53 |
| 6.2.3 Fra «gjetting og rosemaling» til profesjonalisert styring .....                               | 54 |

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.2.4 Beslutningslogikk: Målrettet styring eller «muddling through» ..... | 57 |
| 6.2.5 Informasjonsasymmetri og "window dressing" .....                    | 58 |
| 6.2.6 Implementeringskraft og bakkebyråkratenes rolle .....               | 59 |
| 6.3 Tillit og samarbeid .....                                             | 60 |
| 6.3.1 Samarbeid og tillit mellom politikk og administrasjon .....         | 60 |
| 6.3.2 Strukturert samarbeid mellom topplederne .....                      | 65 |
| 6.3.3 Samarbeid og tillit innad i administrasjonen .....                  | 67 |
| 6.3.4 Samarbeid og tillit i det politiske miljøet.....                    | 69 |
| 6.4 Mellom faglige råd og lokale følelser .....                           | 70 |
| 6.4.1 Strukturdebatt og «aksjonsdemokrati» .....                          | 70 |
| 6.4.2 Rasjonalitet og beslutningsgrunnlag .....                           | 72 |
| 6.4.3 Kjerneverdier på kollisjonskurs .....                               | 73 |
| 6.5 Helhetlig syntese.....                                                | 75 |
| 7 Avslutning og konklusjon .....                                          | 78 |
| 7.1 Overordnede konklusjoner.....                                         | 78 |
| 7.2 Praktiske implikasjoner .....                                         | 80 |
| 7.3 Egne refleksjoner .....                                               | 81 |
| 7.4 Videre forskning .....                                                | 82 |
| Litteraturliste .....                                                     | 84 |
| Vedlegg 1: Intervjuguide administrasjon (kommunedirektør).....            | 90 |
| Vedlegg 2: Intervjuguide politisk (ordfører) .....                        | 92 |
| Vedlegg 3: Oversikt politiske saker.....                                  | 94 |
| Vedlegg 4: Godkjenning fra SIKT .....                                     | 95 |

# 1 Innledning

Kommunesektoren har de siste årene stått overfor et økende økonomisk press, preget av svakere driftsresultater, redusert økonomisk handlingsrom og økt usikkerhet knyttet til demografiske endringer. Rentenivået har økt betydelig, og mange kommuner har i lengre tid gjennomført store investeringer som nå gir høye finanskostnader. Kombinasjonen av økt gjeldsbelastning, høye driftsutgifter og mangel på arbeidskraft, har gjort det stadig mer krevende for kommunene å opprettholde økonomisk balanse over tid.

Disse utfordringene har bidratt til at et økende antall kommuner har kommet i en situasjon der de står i fare for å bli innmeldt i ROBEK-registeret – statens register for kommuner underlagt særskilt økonomisk kontroll. En ROBEK-innmelding innebærer at kommunen mister deler av sitt økonomiske selvstyre, blant annet ved at budsjett, låneopptak og langsiktige økonomiske disposisjoner må godkjennes av statlig myndighet.

Kommunal økonomi kan ikke forstås som et resultat av tall alene. Økonomistyring utøves i et politisk-administrativt samspill der historiske beslutninger, politiske prioriteringer, styringskultur, relasjoner og lokalt handlingsrom virker sammen. I tillegg kan økonomiske beslutninger være tett knyttet til lokal identitet, sterke følelser og mobilisering i lokalsamfunnet. Dette gjør at økonomistyring i praksis ofte preges av spenninger mellom faglige anbefalinger og politiske hensyn.

Det er begrenset kunnskap om hvordan økonomistyringen faktisk praktiseres i kommuner som står i risiko for å havne på ROBEK, og om hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer i slike situasjoner. Særlig mangler det innsikt i hvordan budsjettprosesser, tillitsforhold, beslutningsgrunnlag og gjennomføringsevne utvikler seg over tid, og hvordan disse forholdene kan bidra til å forsterke eller dempe økonomiske utfordringer.

Denne studien tar utgangspunkt i seks kommuner som i 2021 hadde tilnærmet lik økonomisk situasjon, men som i løpet av de påfølgende tre årene utviklet seg ulikt. Tre av kommunene ble innmeldt i ROBEK i perioden 2022–2024, mens tre unngikk dette. Dette gir et godt utgangspunkt for å undersøke hvordan ulike styringspraksiser og samhandlingsmønstre kan virke som forklarende faktorer under tilnærmet like økonomiske rammebetingelser. Studien har ikke som mål å identifisere én entydig årsak til hvorfor enkelte kommuner raver i

ROBEK-registeret. Målet er isteden å analysere hvilke mekanismer som ser ut til å ha vært til stede, hvordan de har virket, og under hvilke betingelser de har fått gjennomslag.

Formålet med studien er å undersøke hvordan formell budsjettstyring, tillit og samarbeid mellom politikk og administrasjon forstås og praktiseres i kommuner som står i fare for å havne i ROBEK-registeret. Studien legger særlig vekt på hvordan budsjett og økonomiplan brukes som styringsverktøy, hvordan politiske og administrative aktører samhandler i budsjettprosessen, og hvordan beslutninger fattes og gjennomføres under økonomisk press.

Studien har et kvalitativt, komparativt design, og bygger på intervjuer med ordførere og kommunedirektører samt dokumentanalyse av budsjett, økonomiplaner og politiske vedtak. Ambisjonen er å gi et nyansert bilde av kommunal økonomistyring i praksis, der både samarbeid, konflikt, tillit, beslutnings- og gjennomføringsevne inngår som sentrale elementer i analysen. Studien gir ikke grunnlag for statistisk generalisering, men søker å bidra med analytisk innsikt i mekanismer og prosesser som kan være relevante også for andre kommuner som står overfor tilsvarende utfordringer.

Gjennom å rette oppmerksomheten mot samspillet mellom økonomiske rammer, politiske prosesser og institusjonelle forhold, søker studien å bidra til en dypere forståelse av hvorfor kommuner med tilsynelatende like økonomiske forutsetninger kan utvikle seg i ulike retninger. Denne forståelsen er særlig relevant i en tid der mange kommuner står overfor krevende prioriteringer, begrenset økonomisk handlingsrom og økende forventninger til både økonomisk kontroll og demokratisk legitimitet.

## 1.1 Studiens oppbygning

Studien er strukturert i sju kapitler. I kapittel 2 presenteres studiens bakgrunn og de formelle rammer norske kommuner opererer innenfor, med særlig vekt på økonomisk bærekraft og kommunal økonomistyring. Her presenteres også problemstillingen og de tre forskningsspørsmålene, som avgrenser studiens fokus til hvordan budsjettstyring, tillit og samarbeid inngår i kommunenes arbeid med krevende beslutninger.

Kapittel 3 utgjør det teoretiske rammeverket, presentert som en «traktmodell». Vi starter med institusjonell teori for å forstå de dype organisatoriske mønstrene, før vi beveger oss via økonomistyring, styring og beslutningsteori til relasjonelle perspektiver. I kapittel 4 beskrives den metodiske tilnærmingen. Vi begrunner valget av en kvalitativ, komparativ små-N-studie og gjør rede for hvordan intervjuer og dokumentanalyse er benyttet for å sikre studiens kvalitet.

Kapittel 5 og 6 er viet henholdsvis empiri og drøfting. I kapittel 5 presenteres de empiriske funnene fra intervjuer med ordførere og kommunedirektører, samt hovedfunn fra dokumentanalysen. I kapittel 6 drøftes disse funnene systematisk opp mot teori for å belyse sammenhenger mellom styringspraksis, beslutningstaking, relasjonelle forhold og økonomisk utvikling. Studien avsluttes i kapittel 7 med overordnede konklusjoner, egne refleksjoner, praktiske implikasjoner for kommunesektoren samt forslag til videre forskning.

## 2 Bakgrunn for studien

Dette kapittelet gir en beskrivelse av de formelle og økonomiske rammene norske kommuner opererer innenfor. Formålet er å sette studien inn i en kontekst som forklarer hvordan budsjettssystemet og de overordnede styringslinjene i en kommune faktisk fungerer. Kapittelet gir en oversikt over sentrale lover, prosesser og økonomiske mekanismer som definerer kommunenes handlingsrom, og danner et kunnskapsgrunnlag før vi ser nærmere på teori, empiri og drøfting.

### 2.1 Kommunen som politisk styrt organisasjon

Kommunen er en politisk styrt organisasjon, noe som innebærer at den overordnede beslutningsmakten ligger hos kommunestyret - med mindre myndighet er delegert gjennom kommuneloven eller egne delegeringsvedtak. I realiteten er det innbyggerne som gir beslutningsmakt gjennom valg av sine representanter ved kommunevalget (Christensen et al., 2021). Kommunen er en arena for forhandlinger, kompromisser og interesseavveininger, der folkevalgte skal balansere lokale behov, økonomiske rammer og nasjonale føringer.

Politikken setter retning, men er avhengig av administrasjonens faglige vurderinger og kunnskapsgrunnlag for å fatte beslutninger som er gjennomførbare innenfor lover, regelverk og økonomiske rammer. Politikerne er også avhengige av administrasjonen for å iverksette vedtakene.

Dersom vedtak strider mot ansattes egen politiske eller profesjonelle overbevisning, eller vurderes som økonomisk uforsvarlige, kan dette svekke tilliten mellom politikk og administrasjon (Christensen et al., 2021). En opplevelse av at administrasjonen trenerer eller ikke fullt ut gjennomfører beslutninger, kan svekke politikernes tillit. I en undersøkelse foretatt av Kommunesektorens organisasjon (KS) er det 45 %, relativt uavhengig av kommunestørrelse, som gir uttrykk for at det er administrasjonen og ikke politikerne som utformer politikken i kommunen (Kommunesektorens organisasjon, 2021).

Kommunedirektører i Norge oppfattes å ha stor makt; i en europeisk komparativ spørreundersøkelse er det kun norske lokalpolitikere som oppgir at de oppfatter kommunedirektøren som mektigere enn ordføreren (Christensen et al., 2021). Samtidig har ordføreren en sentral rolle som møteleder, bindeledd mellom partier og ansikt utad for

kommunen. Ordføreren forventes i stor grad å fungere som samlende, heller enn å være en dominerende politisk aktør (Christensen et al., 2021).

For å gjennomføre planer og vedtak er administrasjonen avhengig av tydelige og forutsigbare politiske signaler. En undersøkelse gjennomført av KS og Agenda Kaupang framhever politisk støtte, klarhet og respekt som sentrale forutsetninger for godt samspill mellom politikk og administrasjon (Jøsendal & Plathe, 2022). Spørsmål om rolleforståelse, kommunikasjon og tillit mellom disse nivåene er derfor sentralt for kommunal økonomistyring.

## 2.2 Kommuneplanens samfunnsdel

I henhold til plan- og bygningsloven (2008) § 11-1 skal alle kommuner ha en kommuneplan som består av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel (samfunnsplanen) er kommunens overordnede strategiske dokument for langsiktig utvikling av både kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon, jfr. plan- og bygningsloven § 11-2. Samfunnsplanen skal identifisere langsiktige utfordringer, mål og strategier, og legge statlige og regionale føringer til grunn. I § 11-1, fjerde ledd kreves det at kommuneplanen har en handlingsdel som angir hvordan samfunnsplanen skal følges opp de neste fire årene eller mer, og at kommunens budsjett og økonomiplan kan utgjøre handlingsdelen (Plan- og bygningsloven, 2008).

Kommuneplanens samfunnsdel skal fungere som et verktøy for helhetlig og samordnet styring, ved å knytte kunnskapsgrunnlag og overordnede hensyn som folkehelse, klima, barn, unge og næringsutvikling til faktiske prioriteringer i tjenester, investeringer og samarbeid (Plan- og bygningsloven, 2008; Miljøverndepartementet, 2012). Kravene som stilles til medvirkning i planprosessen skal bidra til legitimitet og gjennomføringskraft når handlingsdelen konkretiseres i tiltak som følges opp i økonomiplan og årsbudsjett. Slik skaper den årlige rulleringen av økonomiplanen en styringssløyfe mellom langsiktige mål og kortsiktige prioriteringer (Plan- og bygningsloven, 2008).

## 2.3 Kommuneøkonomi: Definisjon og rettslig rammeverk

Kommuneøkonomien reguleres av et omfattende lov- og regelverk som skal sikre forsvarlig forvaltning av offentlige midler. Lov- og regelverk legger føringer for hvordan kommunene

planlegger, prioriterer og rapporterer sin økonomi, og danner grunnlaget for de økonomiske mekanismene som beskrives videre i dette kapittelet.

### 2.3.1 Økonomisk bærekraft

Internasjonal litteratur om offentlig økonomi benytter ofte begrepet «fiscal sustainability». Dette forstås som myndighetenes evne til å opprettholde dagens politikk uten større justeringer i fremtiden, og uten at offentlig gjeld øker kontinuerlig som andel av BNP (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2016). En offentlig virksomhet anses som økonomisk bærekraftig dersom nåverdien av fremtidige utgifter ikke overstiger nåverdien av fremtidige inntekter, fratrukket eksisterende gjeld. Dette perspektivet understreker betydningen av langsiktig balanse og robusthet i økonomiforvaltningen.

I en kommunal kontekst er det nødvendig å operasjonalisere økonomisk bærekraft i lys av kommunelovens krav. Kommuneloven § 14-1 slår fast at «kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid» (Kommuneloven, 2018). Forarbeidene til loven understreker at bestemmelsen skal sikre en langsiktig, realistisk og samordnet økonomiforvaltning, med hensyn til både nåværende og fremtidige forpliktelser (Prop. 46 L (2017–2018)).

### 2.3.2 Rammeverk

Begrepet kommuneøkonomi refererer til de finansielle rammene og midlene som kommunene forvalter, samt de lover og prinsipper som styrer bruken av disse midlene. Inntektene til kommunene består hovedsakelig av skatteinntekter, rammetilskudd og øremerkede tilskudd fra staten, samt gebyrer, brukerbetaling og avgifter for kommunale tjenester. Utgiftssiden domineres av lovpålagte velferdstjenester som grunnskole, barnehage, primærhelsetjeneste, sosialtjenester, helse og omsorg, tekniske tjenester (vann, avløp, renovasjon) m.m.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av kommunens økonomi innenfor de inntektsrammer Stortinget setter (Kommuneloven, 2018). Det kommunale selvstyret står sterkt, men selvstyret balanseres mot nasjonale hensyn: Kommuneøkonomien er en del av nasjonaløkonomien, og staten har interesse av at kommunene samlet sett ikke pådrar seg uforsvarlig gjeld eller underskudd (Prop. 46 L (2017–2018)). Kommuneloven beskriver dette som en kombinasjon av kommunalt selvstyre og statlig rammestyring, der kommunene har frihet til å vedta egne budsjetter og planer innenfor lovens rammer.

### 2.3.3 ROBEK-registeret

Kommuner kan ikke drive med vedvarende underskudd. Dersom en kommune opparbeider et regnskapsmessig underskudd (merforbruk) som ikke blir dekket inn innen to år, kan den bli registrert i ROBEK – Register om betinget godkjenning og kontroll – ifølge kommuneloven (2018) § 28-1. Inndeling i ROBEK kan utløses av flere forhold etter kommuneloven, blant annet ved vedtak om underskuddsbudsjett eller et høyt oppsamlet merforbruk. Kommuner på ROBEK kan ikke selv godkjenne årsbudsjett, ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler uten godkjenning fra statlig myndighet, i tråd med § 28-3. Ordningen viser at staten griper inn når økonomien i en kommune blir uforsvarlig, for å verne både tjenestetilbudet til innbyggerne og kreditorenes interesser.

## 2.4. Kommunal økonomistyring

Økonomistyring kan defineres som «bevisste tiltak for å forvalte de begrensede ressursene vi har til rådighet, slik at virksomheten når sine mål» (Berg, 2023, s. 20). I en kommunal kontekst innebærer dette å styre hvilke ressurser som prioriteres, hvordan de brukes, og hvilke resultater man ønsker å oppnå. Ressursstyring i en kommune innebærer å fordele og bruke økonomiske midler, personell og kompetanse på en måte som gjør det mulig å levere tjenester til innbyggerne. Dette krever prioriteringer mellom ulike formål og en bevisst prioritering for å sikre effektiv ressursbruk innenfor vedtatte budsjetter. Produktivitetsstyring retter oppmerksomheten mot hvor mye tjenesteproduksjon og kvalitet kommunen klarer å få ut av de ressursene som er tilgjengelige. Målstyring betyr at tjenestene ikke bare skal leveres effektivt, men også i tråd med politiske mål og innbyggernes behov. Vurderinger av både kostnadseffektivitet og kvalitet, ofte målt gjennom indikatorer som tjenestekvalitet, brukertilfredshet og måloppnåelse i kommunale planer, er sentralt (Berg et al., 2023). Økonomistyring inngår som en integrert del av kommunens samlede styring og må forstås i sammenheng med både politiske prioriteringer og administrative prosesser.

I kommunal sektor er målet med økonomistyringen ikke å maksimere overskudd, men å levere tjenester til innbyggerne innenfor gitte økonomiske rammer (Busch, 2004; Mitchell, 2023). Inntektene i kommunal sektor reflekterer heller ikke en markedspris for tjenester – tjenestene finansieres hovedsakelig gjennom skatteinntekter og statlige overføringer, ikke gjennom direkte betaling fra brukerne. Kommunale virksomheter omtales derfor ofte som budsjett-drevne i stedet for markedsdrevne organisasjoner (Berg et al., 2023; Mitchell, 2023). I fravær av et marked som regulerer inntekter og priser, får budsjettene en nøkkelrolle som

ramme for ressursbruk og prioritering. Samtidig får økonomistyringen en legitimerende funksjon: Kommunen må kunne vise overfor innbyggerne (og staten) at pengene brukes på en hensiktsmessig og ansvarlig måte.

Kommunal økonomistyring er bundet av lovkrav som ikke gjelder for private bedrifter. Det viktigste er kravet om balansert budsjett: Kommunene må vedta et årsbudsjett i balanse hvert år, ifølge (2018) § 14-3. Oppstår det merforbruk i regnskapet, sier lovens § 14-11 at kommunen må dekke dette inn merforbruket innen to år. Kommuneloven og forskriftsverket standardiserer økonomistyringen og skal sikre åpenhet og etterprøvbarhet på tvers av kommuner.

Årsbudsjettet og den flerårige økonomiplanen utgjør sammen med kommuneplanen de mest sentrale styringsverktøyene i en kommune. Kommunestyret skal hvert år vedta en rullerende økonomiplan for minst fire år, hvorav årsbudsjettet utgjør det første året i økonomiplanen. Økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen i kommuneplanen (Plan- og bygningsloven, 2008; Kommuneloven, 2018). Heretter benyttes begrepene «budsjett og økonomiplan», eller kun «økonomiplan» om handlingsdelen i kommuneplanen, og «budsjett» om årsbudsjettet.

Budsjettprosessen består av utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan, men også implementering og oppfølging av disse styringsdokumentene etter at de er vedtatt.

Kommunedirektøren legger fram et forslag til budsjett og økonomiplan basert på inntektsprognoser, forventet kostnadsnivå og identifiserte behov. Kommuneloven (2018) § 14-3 stiller krav om at økonomiplan og årsbudsjett for påfølgende budsjettår skal vedtas før årsskiftet, noe som sikrer en årlig syklus av planlegging og vedtak. Drifts- og investeringsbudsjett skal balanseres for hvert år i planperioden, og den formelle oppstillingen skal gjøre det mulig å sammenligne og etterprøve kommunenes prioriteringer (Budsjett- og regnskapsforskriften for kommuner og fylkeskommuner mv., 2020).

#### 2.4.1 Finansielle nøkkeltall som styringsinformasjon

Finansielle nøkkeltall er kvantitative indikatorer som oppsummerer viktige sider ved kommunens økonomi. Kommuneloven (2018) §14-2 pålegger kommunestyret å vedta finansielle måltall for den langsiktige styringen av kommunens økonomi. Slike nøkkeltall brukes aktivt både av kommunens egne ledere, politikere, tilsynsmyndigheter og kreditorer for å vurdere økonomisk tilstand og utvikling. De fungerer som en forenkling av et komplekst bilde og kan avdekke uheldige utviklingstrekk og behov for tiltak (Prop. 46 L (2017–2018)). Finansielle nøkkeltall er viktige styringsverktøy ved at de kvantifiserer målsettinger og

resultatoppnåelse i kommuneøkonomien. Måltallene skal bidra til å gjøre komplekse økonomiske forhold lettere å kommunisere og forstå for beslutningstakerne.

Kommunelovutvalget uttalte at slike måltall bør settes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en sunn og bærekraftig økonomi på lang sikt (Prop. 46 L (2017–2018)).

Blant de mest brukte nøkkeltallene i kommunal økonomistyring er netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld.

Netto driftsresultat er det viktigste enkeltmålet på kommunens økonomiske balanse. Det viser hvor stor andel av inntektene som er igjen når løpende utgifter er dekket, før bruk av avsetninger. Et positivt netto driftsresultat gjør det mulig å bygge opp midler («overskudd») som kan brukes til investeringer eller avsettes i fond.

Disposisjonsfondet er kommunens oppsparte, frie reserver. Nøkkeltallet angir hvor mye kommunen har i spart egenkapital (akkumulerte overskudd over tid). Et solid disposisjonsfond gir kommunen en buffer til å håndtere uforutsette utgifter eller inntektsfall, og til å finansiere investeringer uten å øke gjelden.

Netto lånegjeld, ofte målt som andel av driftsinntektene, indikerer hvor tungt kommunen er belånt i forhold til sin økonomiske bæreevne. Den nye kommuneloven videreførte regler som begrenser hva kommuner kan låne til, men innførte ikke noe absolutt gjeldstak. I stedet forventes det at kommunene selv vurderer gjeldsgrad i lys av økonomisk bærekraft (Prop. 46 L (2017–2018)).

Disse nøkkeltallene bør ikke vurderes isolert, men ses i sammenheng. Riksrevisjonen (2015) påpeker at et høyt gjeldsnivå kan være håndterbart dersom det balanseres av solide driftsresultater og tilstrekkelige reserver, mens kommuner med svakere økonomiske nøkkeltall har mindre kapasitet til å håndtere økt gjeldsbelastning.

I vår studie brukes finansielle nøkkeltall primært som bakgrunn for å forstå rammene for kommunal økonomistyring og som del av konteksten for utvelgelse av casekommuner. Studien retter oppmerksomheten mot hvordan styringspraksiser, samarbeid og beslutningsprosesser fungerer innenfor disse rammene, og ikke mot selve nivåene på nøkkeltallene.

## 2.4.2 Rapportering og KOSTRA

Kommuneøkonomien er gjenstand for omfattende rapportering. Kommunelovens (2018) § 14-4 krever at årsbudsjett og økonomiplan skal vise både mål og premisser, slik at det er mulig å

se sammenhengen mellom ressursbruk og politiske prioriteringer. Rapporteringen knytter planer og budsjett til regnskap og resultater.

Staten har gjennom KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) etablert et system der kommuner og fylkeskommuner årlig rapporterer regnskapsdata og tjenesteinformasjon. KOSTRA-forskriften (2020) regulerer denne rapporteringen. Statistisk sentralbyrå publiserer årlige nøkkeltall for alle kommuner innen økonomi, tjensteproduksjon og resultater. Dette gir grunnlag for sammenligning og kan brukes både til statlig tilsyn, lokal læring og politisk debatt.

For statsforvalteren er nøkkeltallene et redskap for å følge med på kommuner med svake resultater eller høy gjeld, og eventuelt varsle om innføring i ROBEK hvis utviklingen tilsier at man går mot et lovbrudd etter kommuneloven (2018) § 28-1. Årsberetningen skal redegjøre for måloppnåelse og forklare avvik på både økonomi og måloppnåelse, jf. § 14-7. Til sammen utgjør plan, budsjett, regnskap og rapportering et helhetlig styringssystem der økonomiske nøkkeltall er en viktig del av styringsinformasjonen.

## 2.5 Studiens relevans i lys av tidligere forskning

En rapport fra Telemarksforskning (Brandtzæg et al., 2024) på oppdrag fra KS FoU viser at et forutsigbart årshjul med tidlig politisk involvering virker å være en forutsetning for at politikere skal kunne ta eierskap til budsjettprosessene. Utredningen viser at politikere som involveres i første og andre kvartal er mer fornøyde med budsjettprosessene enn de som involveres senere. I kommuner der kommuneplanens samfunnsdel gir gode føringer for arbeidet med budsjett og økonomiplan er tilfredsheten blant politikerne stor, og funnene i undersøkelsen indikerer at disse kommunene har helhetlige, strategiske prosesser som ramme for arbeid med budsjett og økonomiplaner. Mye tyder også på at velfungerende budsjettprosesser gir grunnlag for bedre økonomisk styring av kommunen, større sannsynlighet for bedre økonomisk resultat og at man dermed også har lettere for å identifisere og skape et økonomisk handlingsrom (Brandtzæg et al., 2024).

Roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektører ble undersøkt av Baldersheim et al. (2021). Undersøkelsen viser at kommunedirektører og ordførere er godt eller svært godt fornøyd med samarbeidet mellom politisk og administrativt nivå, og trekk ved den politiske styringen oppgis å være viktigste faktor. De kommunedirektørene som opplever samarbeidet med ordføreren som best, melder også om godt samarbeid mellom de politiske

partiene, klare signaler fra det politiske miljøet og at politikerne er saklige i sin kontakt med administrasjonen.

Austberg og Wallum (2018) undersøkte i sin masteroppgave hvordan norske kommuner organiserte sin økonomistyring med sikte på å ivareta kommunaløkonomisk bærekraft. Studien avdekket at handlingsregler er det mest fremtredende styringsverktøyet, ettersom disse bidro til at politikerne utviste disiplin. I tillegg ble investeringsplaner, demografiske prognoser og løpende rapportering fremhevet som sentrale mekanismer for å sikre realistiske budsjetter og bærekraftig økonomisk utvikling. Samarbeid og kunnskapsdeling ble fremhevet som viktige faktorer for å etablere en felles forståelse av den økonomiske situasjonen, noe som ble sett som avgjørende for å opprettholde langsiktig økonomisk bærekraft (Austberg & Wallum, 2018).

Nilsen og Vesteraas (2019) fant at bruken av handlingsregler viser seg å være et virkningsfullt verktøy for økonomistyring i kommunal sektor, og at de kan bidra positivt til økonomisk bærekraft. Effekten av slike regler var imidlertid betinget av både utformingen av handlingsreglene og kommunens praktiske tilnærming til de fastsatte terskelverdiene (Nilsen & Vesteraas, 2019). Røstvold og Sagøy (2017) gjennomførte casestudier av åtte kommuner og identifiserte flere fellestrekk i økonomistyringen blant kommuner som gjentatte ganger har vært oppført på ROBEK-listen. Studien konkluderte med at de økonomiske utfordringene i hovedsak kunne knyttes til kommunenes egen økonomistyring: marginale driftsmarginer, manglende realisme i budsjettene og lave disposisjonsfond. Videre viste studien at felles forståelse i organisasjonen og et godt samarbeid mellom politisk og administrativt nivå var grunnleggende for å sikre en bærekraftig økonomi (Røstvold & Sagøy, 2017).

Vår studie bygger videre på innsiktene fra disse studiene, men tilfører et nytt perspektiv ved å undersøke hvordan formell budsjettstyring og samspillet mellom politikk og administrasjon faktisk samvirker med økonomisk utvikling. Gjennom å kombinere intervjuer og dokumentanalyser, og analysere både formelle og uformelle mekanismer, bidrar oppgaven til å belyse hvordan disse faktorene samvirker i praksis. Ved å sammenligne kommuner med forholdsvis likt økonomisk utgangspunkt, men med ulik utvikling, får vi mulighet til å utforske hvordan prosess, tillit og samarbeid inngår som mekanismer i kommunenes økonomiske styring over tid.

## 2.6 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen for vår studie er:

*Hvordan forstås og praktiseres formell budsjettstyring, tillit og samarbeid mellom politikk og administrasjon, og hvilken betydning har disse praksisene i kommuner som står i fare for å havne i ROBEK-registeret?*

For å besvare denne problemstillingen er den operasjonalisert i følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan brukes budsjett og økonomiplan som styringsverktøy i kommunene, hvordan fungerer prosessene rundt dem, og hvilken rolle spiller de i den overordnede strategiske styringen?
2. Hvordan kommer samarbeid og tillit mellom folkevalgte og administrasjon, samt innad i miljøene, til uttrykk, og hvordan virker disse relasjonene inn på kommunenes styringskapasitet og økonomiske styring?
3. Hvordan påvirker beslutningsgrunnlag, tillit og samarbeid kommunenes evne til å fatte og gjennomføre krevende beslutninger?

### 3 Teoretisk rammeverk

Dette kapittelet presenterer det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for studiens analyse av hvordan formell budsjettstyring, tillit og samarbeid mellom politikk og administrasjon forstås og praktiseres i kommuner som står i fare for å havne i ROBEK-registeret. Målet er å etablere et helhetlig perspektiv som gjør det mulig å belyse hvordan ulike styringsmekanismer virker sammen når kommuner står overfor krevende økonomiske rammer.

Teorigrunnlaget er bygget opp rundt fire hovedområder som til sammen belyser sentrale sider ved kommunal styring: styring, beslutninger, tillit og samarbeid og implementering. Disse områdene representerer ulike mekanismer i kommunens arbeid med økonomi og politikkutforming, og gir hver sine innfallsvinkler til hvordan kommuner håndterer krevende situasjoner. Alle perspektivene er forankret i en overordnet institusjonell ramme, som viser hvordan normer, verdier, kultur og legitimitet former både formelle prosesser og aktørenes handlingsrom.

Institusjonell teori fungerer som den overordnede rammen for hele kapittelet. Den gir et grunnlag for å forstå hvorfor kommuner kan utvikle svært ulike praksiser, og hvorfor økonomistyring ikke kan analyseres uten å ta hensyn til historiske mønstre, sedvane og forventninger til hva som oppfattes som legitimt og passende.

Styring belyser hvordan budsjett og økonomiplan fungerer som strategiske verktøy og som uttrykk for kommunens styringslogikk. Gjennom økonomistyring og ulike styringslogikker kan vi undersøke hvordan og i hvilken grad de formelle prosessene legger til rette for strategisk ledelse. Dette perspektivet er særlig relevant for forskningsspørsmål 1, som undersøker hvordan budsjett og økonomiplaner fungerer som reelle styringsverktøy.

Tillit og samarbeid forklarer de relasjonelle mekanismene som påvirker kommunens økonomiske utvikling. Prinsippal-agent-teori, administrative verdier og tillitsmodeller viser hvordan informasjonsasymmetri, verdikonflikter og gjensidig avhengighet former samspillet mellom politikk og administrasjon. Dette perspektivet er sentralt for forskningsspørsmål 2, som undersøker hvordan samarbeid og tillit påvirker styringskapasitet og økonomisk styring.

Beslutninger og implementering belyser kommunens evne til å fatte og gjennomføre krevende beslutninger. Beslutningsteori viser hvordan politiske og administrative aktører håndterer usikkerhet og begrenset rasjonalitet. Implementeringsteori forklarer hvordan vedtak faktisk

omsettes i handling innenfor de institusjonelle rammene. Disse perspektivene er særlig relevante for forskningsspørsmål 3, som undersøker hvordan beslutningsgrunnlag, tillit og samarbeid påvirker kommunens evne til å fatte og gjennomføre krevende beslutninger.

### 3.1 Institusjonell teori

Institusjonell teori gir et rammeverk for å forstå hvorfor vi ikke kan se på økonomistyring og samspill mellom politikk og administrasjon som rent tekniske prosesser, men som handlinger formet av dype organisatoriske mønstre. Eksempelvis vil implementeringen av et styringssystem arte seg ulikt i organisasjoner med forskjellige normer og kulturer (Busch, 2004).

Innenfor ny-institusjonalismen består institusjoner som «spilleregler» som omfatter både formelle lover og uformelle normer, rutiner og sedvaner (March & Olsen, 1989). Disse spillereglene deler Richard Scott (2014) inn i tre pilarer: den regulative (kontroll og sanksjoner), den normative (verdier og forventninger) og den kultur-kognitive (felles forståelsesrammer som tas for gitt). Pilarene fungerer parallelt og påvirker hverandre gjensidig. Den regulative pilaren setter de formelle rammene for hva som er lovlig og legitimt, mens den normative pilaren definerer hva som anses som passende oppførsel innenfor ulike profesjoner og organisasjoner. Den kultur-kognitive pilaren former aktørenes fortolkningsrammer og antakelser, slik at handlinger oppfattes som naturlige framfor enn aktivt valgte (Scott, 2014). Til sammen forklarer disse pilarene hvorfor organisatorisk praksis ofte er stabil, men på samme tid mottakelig for endring når forventninger i og til organisasjonen skifter.

Innenfor kommuneområdet er strukturene knyttet til administrasjon og politikk, og skillet mellom dem, tydelig definert gjennom både kommuneloven og sedvane. Men, hva denne sedvanen innebærer, kan variere fra kommune til kommune; det kan være ulike kulturer som har utviklet seg over tid. Schein (2010) påpeker at kultur setter rammer for hva som blir oppfattet som akseptabelt og legitimt i beslutningssituasjoner. I en kommunal kontekst betyr dette at beslutningstakere ofte handler ut fra en «logikk om det passende». I stedet for bare å kalkulere hva som gir størst egen nytte, spør aktørene seg: «Hvem er jeg, og hva er forventet av en person i min rolle i denne situasjonen?» (March & Olsen, 1989). Vi ser nærmere på beslutninger i kapittel 3.4.

For å forstå organisasjoner, er det nødvendig å se hvordan de søker legitimitet. Offentlige organisasjoner må ikke kun være effektive (pragmatisk legitimitet), men også oppfattes som moralsk riktige (normativ legitimitet) og samsvare med samfunnets forestillinger om god styring (kognitiv legitimitet) (Suchman, 1995). Kommunen som organisasjon er avhengig av legitimitet for å sikre tillit, gjennomføringskraft og støtte for beslutninger. Dette fører ofte til isomorfisme, der kommuner ser til andre organisasjoner med høy legitimitet og godt omdømme, og etterligner deres strukturer og styringssystemer – for eksempel ved å adoptere spesifikke styringsmodeller – ikke nødvendigvis fordi de er mest effektive, men fordi de gir organisasjonen legitimitet i omgivelsene (DiMaggio & Powell, 1983).

## 3.2 Økonomistyring

Anthony og Young (2003) deler styring inn i tre nivåer: strategisk, taktisk og operativ styring. Strategisk styring omfatter langsiktige beslutninger om mål og retning for organisasjonen. De strategiske valgene må deretter omsettes til planer og prioriteringer på det taktiske nivået, blant annet gjennom økonomiplaner og budsjett. Operativ styring gjelder den daglige driften og gjennomføringen av aktiviteter for å nå målene. I kommunal sektor er disse nivåene tett knyttet sammen. Kommunestyret fatter vedtak om overordnede mål og prioriteringer, administrasjonen utarbeider forslag og gjennomfører vedtakene, og tjenestene leveres i linjen. Økonomistyringen befinner seg i stor grad i skjæringspunktet mellom strategisk og operativt nivå ved å knytte langsiktige mål til konkrete driftsrammer (Busch, 2004).

Tradisjonelt har økonomistyring ofte blitt forstått snevert som budsjettering, regnskap og kostnadskontroll. Busch har pekt på at en slik forståelse er utilstrekkelig i komplekse organisasjoner, der politiske prosesser, målkonflikter og institusjonelle rammer også preger styringen (Busch, 2004; Busch & Vanebo, 2021). Kritikken retter seg mot at tradisjonell økonomistyring ofte overser målkonflikter, maktspill og politiske prosesser, og at den i liten grad inkluderer strategiske problemstillinger eller håndterer usikkerhet og behovet for innovasjon. Med andre ord: Ledelse og styring kan ikke reduseres til bare tall og budsjetter – de må ses i en større sammenheng som inkluderer både politisk styring, institusjonelle rammer, ledelse, bærekraft og verdistyring (Busch & Vanebo, 2021).

### 3.2.1 Budsjett og økonomiplan som styringsverktøy

Innenfor strategisk ledelsesteori kan budsjett og økonomiplan knyttes til planleggingsskolen (Mintzberg et al., 1998), som legger vekt på at strategi må operasjonaliseres gjennom formell

programmering og detaljerte planer. I en norsk kommunal kontekst er budsjett og økonomiplanen selve motoren i denne programmeringen, da den fungerer som broen mellom overordnede politiske mål og den faktiske implementeringen i tjenesteproduksjonen (Johnsen, 2015). Budsjett og økonomiplanen fungerer altså som kommunens viktigste strategiske styringsdokument. De kobler sammen ressursstyring (hva pengene brukes på), produktivitetsstyring (hvordan de brukes) og målstyring (hvilke effekter man ønsker å oppnå). Utviklingen fra tradisjonell byråkratisk styring mot mer autonome organisasjonsformer har medført at budsjettprosesser i økende grad integreres med strategisk ledelse (Johnsen, 2015).

Økonomiplanen binder sammen kommuneplanens samfunnsdel og årsbudsjettet. Johnsen (2015) understreker at økonomiplanen skal sikre sammenheng mellom langsiktige ambisjoner og kortsiktige beslutninger. En økonomiplan som er forankret i samfunnsplanen og dessuten er realistisk i forhold til inntektsrammer og kostnadsutvikling, gir bedre grunnlag for å håndtere krevende prioriteringer.

Det er i budsjett og økonomiplan at politiske valgløfter omsettes til praktisk politikk i form av kroner og øre (Mitchell, 2023). Gjennom budsjettet foretas tunge prioriteringer mellom sektorer og tiltak. Budsjettprosessen skaper politisk debatt om hva som er viktigst. Dette gjør budsjettet til et kjerneelement i det lokale demokratiet. Økonomiplanen angir også prioriteringer, særlig på investeringssiden. Den viser hvilke større prosjekter (veier, bygg, utviklingsprosjekter) som skal gjennomføres når, og som dermed blir gjenstand for politisk behandling.

Etter at budsjett og økonomiplan har blitt vedtatt av kommunestyret, fungerer de som et styringssignal i form av mål og prioriteringer, samt en kontrakt mellom politisk ledelse og administrasjonen (Berg et al., 2023). Budsjettvedtaket gir administrasjonen fullmakt til å bruke penger innenfor de vedtatte rammene og formålene. For administrasjonen er budsjettet et arbeidsprogram, for politikerne et styrings- og kontrollmiddel, og for innbyggerne og andre interessenter et signal om kommunens prioriteringer (Berg et al., 2023; Busch, 2004; Mitchell, 2023).

Samtidig er budsjettet et kontrollverktøy: overskridelser krever politisk avklaring. Kommuneloven § 14-5 (2018) krever at det føres kontroll med at disposisjonene holder seg innenfor budsjettet, og at det iverksettes tiltak dersom utviklingen tilsier merforbruk. Dette er en del av den løpende budsjettstyringen. Budsjettet er altså både autorisasjon (tillatelse til å bruke midler) og kontrollgrunnlag (målestokk for å vurdere pengebruken) (Berg et al., 2023;

Berg et al., 2024; Busch, 2004).

### 3.3 Styringslogikker: Fra New Public Management til New Public Governance

Siden 1990-tallet har norske kommuner i økende grad tatt i bruk mål- og resultatstyring. Dette er inspirert av styringslogikken New Public Management (NPM), der et grunnleggende prinsipp er å sette klare mål for tjenestoområdene og måle resultatene opp mot disse. I kommunaløkonomisk sammenheng betyr det at budsjettene inneholder tall alene, men også målformuleringer og resultatindikatorer.

Hood (1991) definerer NPM gjennom sju overlappende doktriner, som ofte omtales som selve innholdet i denne styringslogikken:

1. Aktiv profesjonell ledelse
2. Eksplisitte standarder og resultatmåling
3. Vekt på resultatkontroll
4. Oppsplitting av enheter
5. Økt konkurranse
6. Ledelsesstiler fra privat sektor
7. Disiplin og nøysomhet

Budsjettets rolle som styringsdokument er sterkt preget av disse doktrinene. Tre av dem kommer tydelig til uttrykk i budsjettet;

- Doktrine 2: Eksplisitte standarder og måling av prestasjoner.  
Budsjettet setter kvantitative mål og suksessindikatorer for tjenestene.
- Doktrine 3: Vekt på resultatkontroll.  
Ressursallokering knyttes til målte resultater fremfor prosedyrer.
- Doktrine 7: Disiplin og nøysomhet i ressursbruk.  
Budsjettet er det primære verktøyet for å «gjøre mer med mindre» gjennom kutt i direkte kostnader og økt disiplin.

En slik form for styringslogikk forutsetter at kommunen kan brytes ned i målbare enheter som opererer med rammebudsjetter. Budsjettdokumentet fungerer dermed som en «kontrakt» som

gir den administrative ledelsen frihet til å styre innenfor rammene, samtidig som de holdes ansvarlige for de kvantitative resultatene overfor politikerne (Hood, 1991), se også kapittel 3.2.1.

Dersom administrasjonens faglige logikk kolliderer med den politiske ledelsens ideologi, kan dette skape «blokkerte beslutningspunkter» som lammer kommunens evne til å snu en negativ økonomisk utvikling (Johnsen, 2015). Styrer kommunen utelukkende etter økonomisk disiplin og nøysomhet, kan det oppstå et krysspress mellom dette og administrasjonens behov for faglig handlingsrom. En ensidig vektlegging av kontroll kan utfordre det grunnleggende tillitsforholdet i organisasjonen, et tema vi skal utdype nærmere i kapittel 3.5.2.

Osborne (2006) introduserer New Public Governance (NPG) som en reaksjon på den fragmenteringen av offentlig sektor som NPM medførte. Osborne argumenterer for at offentlig styring foregår i et komplekst nettverk hvor flere gjensidig avhengige aktører bidrar sammen til offentlige tjenesteleveranser, og at politiske beslutningsprosesser er åpne for mange stemmer som informerer og påvirker. Siden dagens samfunn er preget av «wicked problems» – utfordringer som er så komplekse at ingen organisasjon kan løse dem alene - er bred involvering og samskaping en nødvendighet. Målet er ikke nødvendigvis lavest mulig pris per enhet, men mest mulig effektive tjenesteprosesser gjennom robuste og tillitsbaserte partnerskap.

Osborne (2006) poengterer at interorganisatorisk styring innebærer:

- Relasjonell styring. Fokus ligger på styring av prosesser og langvarige relasjoner mellom organisasjoner, heller enn enkeltstående kontrakter.
- Tillit som bindemiddel. Den sentrale styringsmekanismen i NPG er ikke hierarki (som i tradisjonell forvaltning) eller prismekanismen (som i NPM), men tillit, lojalitet og relasjonelle kontrakter.
- Fokus på utfall (outcomes): NPG legger mindre vekt på resultatkontroll og mer vekt på de faktiske samfunnsmessige resultatene og effektene av tjenestene.

Kommunens rådende eller valgte styringslogikk styrer hvordan beslutninger fattes. Under en NPM-logikk er relasjonen preget av kontraktsstyring og fokus på målbare resultater. En overgang til NPG-logikk forutsetter et høyere nivå av tillit, da fokuset flyttes fra enkle produksjonsmål til komplekse samfunnsmessige resultater som krever samarbeid på tvers av sektorer (Schoute et al., 2018).

Skillet mellom de to styringslogikkene har klare implikasjoner for samspillet mellom politikk og administrasjon, særlig i krevende planprosesser – som budsjettprosessen er. Mens NPM forsøker å opprettholde et skille mellom politikk og administrasjon, anerkjenner NPG-logikken eksistensen av en «purple zone» – en overgangssone der fag og politikk overlapper for å løse komplekse samfunnsutfordringer (Alford et al., 2017). I en slik kontekst blir gjensidig tillit og strategisk samhandling mellom folkevalgte og administrasjon avgjørende for å skape politisk eierskap til økonomiske veivalg. Dersom kommunen ensidig styres etter en stram NPM-logikk med fokus på kortsiktige kutt, øker risikoen for at administrasjonen skjuler deler av realitetene for politikerne. Dette omtales gjerne som «window dressing», og omtales nærmere i kapittel 3.5.1.

### 3.4 Beslutninger i kommunal økonomistyring

Beslutningstaking innen kommunal økonomistyring foregår under betydelig usikkerhet og informasjonsmangel (Mearsheimer & Rosato, 2023; Wildavsky, 1984). Tradisjonell rasjonell valgteori antar at aktører maksimerer sin nytte gjennom fullstendig oversikt over alle alternativer og deres konsekvenser, men i store offentlige organisasjoner blir menneskets beregningskapasitet drastisk begrenset. Dette medfører at beslutningstakere opererer under begrenset rasjonalitet, hvor de i stedet for å optimere må velge løsninger som er gode nok ut fra en minimumsterskel for hva som anses akseptabelt (Mearsheimer & Rosato, 2023).

#### 3.4.1 Rasjonalitet og dens begrensninger

Klassisk rasjonalitet har røtter i økonomisk liberalisme og politisk økonomi, med Adam Smith (1776) som en sentral opphavsperson. Modellen baserer seg på økonomiske teorier og beskriver hvordan man definerer problemet, fastsetter objektive mål, vurderer løsninger og ender opp med en beslutning om den løsningen man antar gir størst sannsynlighet for å nå målet. Beslutningene tas basert på en avveining av hvilken kostnad man kan akseptere for å oppnå målet som er satt. Ulike alternativer og konsekvensene knyttet til hvert enkelt av dem, belyses (Simon, 1955). Aktørene i beslutningsprosessen betegnes som rasjonelle, forstått som at de handler målrettet og nytteorientert. Rasjonaliteten forutsetter at alternativer og konsekvenser er bredt og korrekt opplyst, slik at valgene som tas er velinformerte.

I realiteten er det sjelden mulig å sikre at alle løsninger med tilhørende konsekvenser er tilstrekkelig belyst til at beslutningen blir fullt ut rasjonell. Mennesket begrenset kognitiv kapasitet og kan derfor ikke systematisk behandle all tilgjengelig informasjon for å

maksimere sin nytte (Simon, 1947; Simon, 1955). Ut fra denne erkjennelsen er det utviklet modeller for begrenset rasjonalitet, som viser at aktører søker tilfredsstillende løsninger heller enn optimale (Kahneman, 2003; March et al., 1958). Aktørene vil derfor ta såkalte kognitive snarveier (heuristikker), og velge et alternativ som er «godt nok» i møte med komplekse saker (Simon, 1955). Utfallet av valgprosessen kan gi et resultat som framstår rasjonelt, men snarveiene kan føre til systematiske skjevheter og suboptimale politiske beslutninger (Mintz et al., 2022).

Prospektteorien, utviklet av Kahneman og Tversky (1979) viser at aktører vurderer gevinst og tap i forhold til et referansepunkt, og at tap oppleves sterkere enn gevinst. Aktørene aksepterer risiko hvis saken handler om å begrense et tap, men blir risikoaverse dersom det er spørsmål om å oppnå en gevinst. Det oppleves tryggere å holde fast ved det kjente enn å velge en sikker, men lavere, gevinst.

### 3.4.2 Inkrementalisme og stivhengighet

Budsjettprosessen i en kommune er politisk. Hvert år forhandles det mellom ulike politiske partier om prioriteringer for neste års budsjett. Kollektive beslutninger er, helt uunngåelig, preget av uenighet på ett eller flere stadier i beslutningsprosessen. Det å komme fram til en beslutning i det hele tatt, kan oppleves som målet - altså at man mister det egentlige målet litt av syne. Charles Lindblom (1959) beskriver dette som «the science of muddling through» - at man kun gjør små justeringer av kursen framfor å gjøre større endringer.

Wildavsky (1984) har videreutviklet Lindbloms inkrementelle modell med tanke på budsjetteringsprosesser. Han peker på hvordan de offentlige budsjettene tar utgangspunkt i fjorårets budsjett og justerer for prisstigning, endrede rammer og nye satsinger, i stedet for å bygge budsjettet fra bunnen av hvert år. Dette skyldes at eksisterende tjenester og strukturer har sterke forsvarere, og at drastiske omprioriteringer kan være politisk krevende. Dermed blir endringene som regel gradvise. Inkrementelle endringer foretrekkes framfor radikale siden beslutningen til syvende og sist er et ukoordinert resultat av ulike aktørers kamp for egne interesser, og fordi beslutningsgrunnlaget ofte er tynt siden kun enkelte alternativer utredes for å øke sannsynligheten for å oppnå enighet (Winter, 1991). Politisk forhandling kan medføre at budsjettet kan bære preg av kompromisser fremfor entydig målrasjonalitet. Som Wildavsky (1984) bemerket, er budsjettprosessen i offentlig sektor like mye politikk som økonomi.

En beslutning oppstår normalt ikke i et vakuum eller løsrevet fra andre beslutninger. Den har gjerne koblinger til, eller er basert på, tidligere beslutninger i lignende saker. I den første saken av sitt slag kan alternativene være mange før man lander på en beslutning, men beslutningen som fattes snevrer gjerne inn veien til en smalere sti for kommende beslutninger. Å snu om og velge en annen sti blir mer og mer umulig – et fenomen som i forskningen betegnes som «path dependence», eller stiavhengighet (Arthur, 1989; David, 1985; Pierson, 2000).

### 3.4.3 Garbage can-modellen og rituell budsjettering

Et annet perspektiv på beslutningsprosesser enn i rasjonell valgteori, er at prosessene er langt mer tilfeldige enn man antar eller liker å tro. Alle prosessene har deltakere, problemer, løsninger og beslutningspunkter, men de er løst sammenkoblet og har hver sin dynamikk. I modellen for organisert anarki finnes det ingen klar handlingslogikk, og organisasjonens mål kan være uklare, motstridende eller begge deler (Cohen et al., 1972). Virkemidler og løsninger blir dermed lite håndgripelige, siden man verken vet helt hvor man står eller hvor man skal. Bildet blir enda mer komplekst når man også tar høyde for at aktørene kan ha svært ulike motiver for sine valg (March & Olsen, 1989).

Når aktørene møtes for å fatte beslutninger, oppstår en garbage can-situasjon der problemer og løsninger presenteres løsrevet fra hverandre, og utfallet avhenger av hvem som er til stede og hvilke ressurser de besitter (Cohen et al., 1972; Padgett, 1980). Beslutningene ligger dermed et godt stykke fra rasjonelle, faktabaserte prosesser – selv om den enkelte aktørs motiv kan være rasjonelt. Modellen beskriver en anarkistisk, kaotisk prosess som kanskje ikke er helt gjenkjennelig i virkeligheten. I praksis vil «garbage can»-begrepet være mest hensiktsmessig å bruke om ulike grader av struktur eller tilfeldigheter i de ulike fasene av en beslutningsprosess mer enn om prosessen i sin helhet.

Olsen (March et al., 1979) studerte budsjettprosessen i en norsk kommune og mente å kunne dokumentere at den var kjennetegnet av et markant skille mellom prosess og utfall. Aktørenes aktiviteter og drøftinger knyttet til budsjettbehandlingen hadde svært liten sammenheng med det endelige budsjettvedtaket. Olsen hevdet derfor at prosessen ikke hadde stort mer enn en rituell betydning. Som instrumentell og rasjonell beslutningsmekanisme hadde den lite for seg, men den tjente det formål å opprettholde inntrykket av kompetente, rasjonelle og handlekraftige politikere.

### 3.5 Relasjonen mellom politikk og administrasjon

Mens budsjettet utgjør kommunens formelle styringsverktøy, er de faktiske økonomiske resultatene og veivalgene dypt avhengige av det komplekse samspillet mellom de som fatter beslutningene og de som utreder og iverksetter dem (Johnsen, 2015; Svara, 2006). Relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon er et av de mest sentrale spørsmålene i statsvitenskapen, da kvaliteten på politikkkutforming og samsvaret mellom politisk vilje og faktiske resultater påvirkes av aktørenes gjensidige innflytelse (Svara, 2006). For lokaldemokratiets legitimitet er det avgjørende at de politiske aktørene har tillit til hverandre og til at det politiske systemet i kommunen gjør det mulig å opptre i tråd med demokratiske normer. Denne relasjonen er preget av et grunnleggende dilemma mellom behovet for politisk kontroll og ønsket om faglig uavhengighet (Segaard, 2020).

#### 3.5.1 Prinsipal-agent-teori og informasjonsasymmetri

Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon kan i stor grad belyses gjennom prinsipal-agent-teori (Jensen & Meckling, 1976). Eiere eller politiske myndigheter (prinsipal) kan utforme insentiver og kontrollmekanismer for å sikre at ledere/ansatte (agent) handler i tråd med oppdragsgivers mål, og for å dempe opportunistisk atferd gjennom avtaler og kontrollrutiner. Prinsipal-agent-forholdet gjør seg også gjeldende internt i administrasjonen, noe som omtales nærmere i kap. 3.6.

I forholdet politikk – administrasjon fungerer altså kommunestyret som prinsipal som gir mandat til administrasjonen, agentene, om å forvalte kommunens ressurser og iverksette politiske vedtak. En grunnleggende utfordring i denne relasjonen er informasjonsasymmetri: agenten besitter ofte mer detaljkunnskap om de faktiske kostnadene og behovene i tjenesteproduksjonen enn det prinsipalen gjør (Schoute et al., 2018). Fordi agenten har dette informasjonsovertaket, kan det oppstå såkalte «agency»-kostnader, som er de tapene eller ekstra ressursene prinsipalen må bruke for å sikre at agenten faktisk handler i tråd med prinsipalens ønsker (Schoute et al., 2018; Svara, 2006).

Dersom tillitsforholdet er svakt, kan denne asymmetrien føre til strategisk atferd der administrasjonen presenterer budsjettforslag som skjuler utfordringer eller prioriterer faglige ønsker over politiske føringer (Hood, 1991; Mintz et al., 2022). Guarini, De Toni og Vallone (2015) viser gjennom sin studie av byen Alessandria i Italia at det i et tillitsforhold preget av asymmetri og politisk dominans, kan oppstå en risiko for at budsjettet brukes som et instrument for politisk overlevelse fremfor realistisk styring. I Alessandria trykket politisk

ledelse på for å presentere et fiktivt overskudd, noe administrasjonen etterkom. Motivasjonen bak handlingen var å skjule et reelt underskudd for nå nasjonale budsjettmål. Denne bevisste presentasjonen av en falsk virkelighet betegnes som «window dressing».

### 3.5.2 Sentrale verdier: Spenningen mellom Sigma, Theta og Lambda

Christopher Hood (1991) argumenterer for at administrative beslutninger styres av tre sett med kjerneverdier som ofte står i konflikt med hverandre:

- Sigma (økonomi og effektivitet): nøysomhet og eliminering av sløsing.
- Theta (ærlighet og tillit): rettferdighet, gjensidighet og forebygging av misbruk.
- Lambda (robusthet): Systemets evne til å tåle kriser og lære av feil.

Selv om Hood bruker begrepet «administrative verdier», påpeker han at disse verdiene ikke kun er knyttet til de administrative sidene av en organisasjon; verdiene ligger som strukturell basis for hele organisasjonens virkemåte (Hood, 1991). De påvirker hvordan rutiner og regler utformes, hvordan ansvar fordeles og hvilke mekanismer som regnes som legitime for å sikre styring og kontroll. Verdiene kan også sees som grunnleggende konfliktlinjer i kommunal styring – de kan trekke politikere og administrasjon i ulike retninger. Partene er imidlertid gjensidig avhengig av hverandre for å skape legitime prosesser og beslutninger.

Sigma, eller effektivitet, er ofte politikernes fremste prioritet når de ønsker å vise velgerne at de får til «mer for mindre». Lambda innebærer at administrasjonen er faglig garantist mot at politiske vedtak får uheldige konsekvenser for tjenestetilbudet, dvs. at administrasjonen sikrer organisasjonens robusthet over tid. Sigma og Lambda kan fort komme i konflikt med hverandre slik at Theta – eller tillit – kommer i spill. Det er umulig å maksimere alle kjerneverdiene samtidig (Hood, 1991). En god relasjon mellom administrasjon og politisk ledelse må derfor anses å kunne kjennetegnes av en balanse mellom disse verdiene.

Hvis politikerne presser for hardt på Sigma (kutt og effektivisering), kan det gå på bekostning av Theta (ansattes tillit og ærlighet). Når Sigma trumfer alt, risikerer man at administrasjonen tyr til strategisk atferd eller «window dressing» for å skjule underskudd, slik som i Alessandria-casen. Dette gjør Sigma-verdier til en kilde for potensielt politisk press overfor den faglige uavhengigheten.

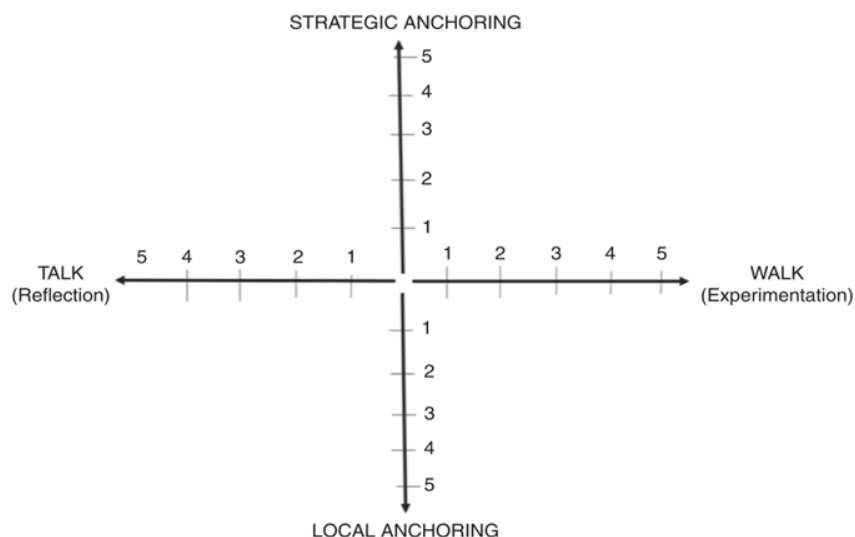
### 3.5.3 Samarbeid og tillit

Institusjoner preget av høy grad av tillit og gjensidighet har ofte bedre forutsetninger for økonomisk vekst og velfungerende styring (Rothstein, 1998). Administrative topplederes evne

til å balansere mellom åpenhet og robusthet, og samtidig akseptere at uforutsigbarhet er en del av rollen, skaper legitimitet og tillit i møte med både politikere og innbyggere (Brorström & Norbäck, 2020; Hood, 1991; March & Olsen, 1989).

Kvaliteten på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører er helt sentralt for hvorvidt kommunedirektøren ønsker å bli i stillingen. Lav grad av saklighet i kommunestyrets kommunikasjon og politisk detaljstyring bidrar også sterkt til at kommunedirektøren sier opp sin stilling (Hye & Øgård, 2025). I 2024 forlot 17,9 % av kommunedirektørene i landet sine stillinger, det høyeste nivået siden 2008. Gjennomsnittlig fartstid i stillingen var 8 år i 2010, men kun 5 år i 2024 (Hye & Øgård, 2025). Hye og Øgård (2025) finner ingen signifikant sammenheng mellom kommunens netto driftsresultat og kommunedirektørers planer om å slutte i stillingen.

Bentzen og Bringselius (2023) omtaler tillit som et «magisk konsept» – det er attraktivt, men diffust, og med motstridende definisjoner. Den abstrakte idéen «tillit» må operasjonaliseres; «Organizational concepts and not least magic concepts do not function by plug-and-play but need to be translated into a concrete organizational context, in order to survive as concepts» (Bentzen & Bringselius, 2023, s. 6). En slik operasjonalisering kan gjøres gjennom rammeverket «the translational diamond» (Bentzen, 2019).



*Modell 1: The translational diamond (Bentzen, 2019)*

Diamanten består av fire sentrale dimensjoner som tillits robusthet kan måles langs. Disse må, ifølge Bentzen (2019), være i balanse for at translasjonen skal være vellykket;

- Strategisk forankring: Engasjement og eierskap blant sentrale aktører og ledelse.
- Lokal forankring: Aksept og involvering blant ansatte og ledere på alle nivåer.
- Refleksjon («talk»): Felles analyse og meningsskaping rundt hva konseptet innebærer,
- Eksperimentering («walk»): Praktisk utprøving, pilottiltak og konkrete handlinger.

Når alle disse fire toppene i diamanten skårer høyt, er oversettelsen av konseptet «tillit» robust og levedyktig. I en kommune betyr dette at tillit ikke kan måles utelukkende som en holdning («talk»), men må observeres gjennom faktiske handlinger («walk»).

Selv om Bentzen har tillitsforhold internt i organisasjoner som utgangspunkt, kan de samme fire dimensjonene overføres til hvordan tillit forstås, forankres og praktiseres mellom politiske beslutningstakere og den administrative ledelsen. I en kommune innebærer strategisk forankring at det politiske nivået gir tydelige signaler, prioriteringer og retning for hvordan tillit skal forstås og brukes som styringsprinsipp. Lokal forankring kan oversettes til administrativ implementering: i hvilken grad kommunedirektør, kommunalsjefer og mellomledere faktisk tar eierskap til intensjonene og omsetter dem i praksis. Videre blir refleksjon et spørsmål om hvorvidt politikk og administrasjon deler en felles forståelse av hva tillit betyr i styringsdialogen, mens eksperimentering synliggjøres i konkrete forsøk på å bruke tillitsbaserte styringsformer – for eksempel i rapportering, saksbehandling eller medvirkningsprosesser.

### 3.6 Implementering og mulige utfordringer for administrasjonen

Implementering skjer innenfor organisasjonens institusjonelle rammer, der budsjettet fungerer som broen mellom politiske mål og iverksetting (Johnsen, 2015). Som vi så i kapittel 3.1 om institusjonell teori, handler økonomistyring like mye om å håndtere sedvane og kultur som strukturelle rammer og tekniske budsjettall.

Sentralt i implementeringen av budsjett og økonomiplan, samt andre politiske beslutninger, står kommunalt ansatte på ulike nivåer i organisasjonen. Prinsipal-agent-teorien og informasjonsasymmetrien som ble presentert i kapittel 3.5.1, gjør seg også gjeldende i forholdet mellom ulike nivåer i kommunens administrasjon. Kommunedirektør, kommunalsjefer og langt på vei også mellomledere, har mer inngående kunnskap om dokumenter, beslutninger og prosessene fram til disse enn øvrige ansatte. Det ligger også til deres roller å utforme og benytte kontrollmekanismer for å sikre at agentene handler i tråd med vedtaket. Hvor stor, og delvis hvilken, effekt lover får i samfunnet, avhenger av

implementeringen (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). Dette vil også være tilfelle for budsjetter; en vellykket implementering er av betydning for retningen på kommunens økonomiske utvikling.

Kommuner er organisasjoner med profesjonskulturer og maktfordeling som påvirker implementeringen og dermed økonomistyringen. Kommunedirektør, kommunalsjefer og mellomledere har formell makt, men også ansatte på operativt nivå har makt – om enn uformell. Ansatte som har direkte interaksjon med innbyggerne, omtales gjerne som «bakkebyråkrater». Egeninteressene, holdningene og verdier til bakkebyråkratene vil prege både hvordan de forstår regelverk og hvordan de utfører sitt arbeid (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Nyland & Pettersen (2004) har avdekket at det i sykehussektoren (som har paralleller til kommunal sektor) kan være ulike fortolkninger av økonomistyring på administrativt ledelsesnivå og operativt nivå. På ledelsesnivå er det gjerne stor tro på formelle systemer, budsjettrutiner og hierarkisk kontroll, mens ute i tjenesteenhetene kan uformelle prosesser og faglige vurderinger spille en minst like stor rolle som de vedtatte budsjettdokumentene. Slik oppstår det løse koblinger mellom formell økonomistyring og den faktiske driften – de som jobber direkte med tjenester, navigerer også etter faglige normer og brukernes behov, ikke kun etter budsjettposter (Nyland & Pettersen, 2004).

Å styre bakkebyråkratene er krevende (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). Likefullt er det særdeles viktig for kommunedirektøren at bakkebyråkratene implementerer politiske beslutninger, da det ellers skapes grobunn for mistillit fra politikerne knyttet til hvorvidt administrasjonen opptrer lojalt overfor dem. Som «the translational diamond» viste oss, er engasjement og eierskap, aksept og involvering sentralt for å sikre tillit internt i organisasjonen.

## 4 Metodisk tilnærming

### 4.1 Innledning

På bakgrunn av vår problemstilling og forskningsspørsmål har vi valgt en kvalitativ forskningsstrategi, da vi søker en dypere forståelse av aktørenes erfaringer og perspektiver fremfor statistisk bredde (Ringdal, 2025). Studien tar utgangspunkt i et hovedsakelig sosialkonstruktivistisk perspektiv.

For å besvare problemstillingen knyttet til budsjettstyring, tillit og samarbeid mellom politikk og administrasjon har vi valgt en abduktiv forskningslogikk. Denne tilnærmingen kombinerer induktive og deduktive elementer på en systematisk måte, noe som er særlig nyttig for å avdekke nye variabler eller sammenhenger i materialet (Dubois & Gadde, 2002). Vi har beveget oss i iterative sløyfer mellom teori og empiri for å utvikle forklaringer og begreper. Denne arbeidsformen har klare likhetstrekk med Aksel Tjoras (2021) stegvis-deduktive induktive metode. Strategien er kvalitativ og prioriterer dybdeforståelse fremfor bredde.

### 4.2 Forskningsdesign og utvalg

Studien benytter et intensivt design med en små-N-tilnærming (Jacobsen, 2022), der seks kommuner undersøkes grundig. Antallet ble vurdert å være tilstrekkelig for å gi dybde, samt muliggjøre komparasjon. Flere informanter per kommune kunne gitt bedre innsikt i interne dynamikker, men dette ble vurdert opp mot tilgang, omfang og sammenlignbarhet. Vi har anvendt komparativ metode (Ringdal, 2025) for å undersøke hvorfor kommuner med tilsynelatende likt økonomisk utgangspunkt har utviklet seg ulikt over tid, med fokus på styring, tillit og samarbeid.

Primærdata er samlet inn gjennom semistrukturerte dybdeintervjuer med ordfører og kommunedirektør i hver kommune for å få innsikt i prosessene som ligger til grunn for utviklingen. I tillegg til intervjuer har vi analysert budsjett og økonomiplaner samt politiske vedtak i perioden 2022-2024. Dokumentanalysen har gitt et supplement til intervjuene og bidratt til å styrke datagrunnlaget. Kombinasjonen av intervjuer og dokumentanalyse har gitt både subjektive erfaringer og formelle rammer, noe som gir et mer helhetlig bilde.

For å kunne sammenligne hvordan formell budsjettstyring, tillit og samarbeid forstås og praktiseres i kommuner med ulik økonomisk utvikling, ble det lagt opp til et strategisk utvalg av kommuner. Utvalget tok utgangspunkt i kommuner som i 2021 hadde forholdsvis like

resultater på sentrale finansielle nøkkelindikatorer, målt innenfor tre forskjellige KOSTRA-grupper. Ved å velge kommuner med tilnærmet likt økonomisk utgangspunkt, men med ulik utvikling i perioden 2022–2024, fikk studien et godt grunnlag for å analysere hvordan ulike styringspraksiser og samhandlingsformer kan komme til uttrykk over tid. Tre år senere var én av kommunene i hver gruppe blitt innmeldt i ROBEK-registeret, mens den andre i samme gruppe hadde unngått dette. Et slikt strategisk utvalg kan imidlertid innebære at kommuner som takker ja til deltakelse, er mer refleksive eller mer opptatt av styringsutvikling enn kommuner som takker nei. Dette kan ha bidratt til at variasjonen i styringspraksis fremstår mindre enn den faktisk er i sektoren.

For å velge ut kommunene, satte vi følgende terskelverdier for de finansielle nøkkeltallene:

- netto driftsresultat lavere enn 1,75 %
- disposisjonsfond lavere enn 8 %
- netto lånegjeld høyere enn 75 % av driftsinntektene

Disse tersklene gir et pragmatisk utgangspunkt for å identifisere kommuner som er i faresonen for å havne på ROBEK. Der det var flere kommuner å velge mellom, valgte vi de med mest like resultater på de tre indikatorene. Det gir følgende matrise pr utgangen av 2024, hvor status «R» angir at kommunen er registrert i ROBEK-registeret, mens status «IR» angir at kommunen ikke er i registeret:

|                       | KOSTRA-gruppe A |     | KOSTRA-gruppe B |     | KOSTRA-gruppe C |     |
|-----------------------|-----------------|-----|-----------------|-----|-----------------|-----|
| Gruppestatus pr. 2024 | R               | IR  | R               | IR  | R               | IR  |
| Kommunepseudonym      | R1              | IR1 | R2              | IR2 | R3              | IR3 |

I kapittel 5 henvises det til disse kommunepseudonymene, og vi oppgir også om det er ordfører (OF) eller kommunedirektør (KD) som har uttalt sitatet. Mer detaljerte intervjukoder er ikke benyttet av hensyn til anonymitet og risiko for indirekte identifisering.

Vi valgte 2021 som utgangspunkt for utvelgelse på grunn av at 2020 var sterkt påvirket av koronapandemien, med svikt i skatteinntekter samtidig som det ble gitt omfattende statlige kompensasjoner (Prop. 67 S (2019-2020), 2020). Selv om også 2021 bar preg av pandemien, brukte vi dette året kun til utvelgelse, og eventuelle kompensasjoner påvirket ikke utvalgsprosessen vesentlig. Kommunereformen trådte i kraft 01.01.2020, noe som medførte at mange kommuner slo seg sammen. For kommuner som ble sammenslått i 2020 vil man ikke

kunne sammenligne resultater fra f.eks. 2019 med resultater i 2024. Av den grunn valgte vi også bort årene før 2020.

I 2024 hadde halvparten av kommunene havnet på ROBEK, mens den andre halvparten hadde unngått dette, noe som ga et godt utgangspunkt for en komparativ analyse. På bakgrunn av dette har vi valgt å studere perioden 2022–2024, med fokus på budsjettprosesser og samspillet mellom administrasjon og politisk nivå.

### 4.3 Datainnsamling og analyse i vårt forskningsprosjekt

Datainnsamlingen baserer seg på metodetriangulering der vi kombinerer semistrukturerte dybdeintervjuer med dokumentanalyse for å styrke studiens validitet. Gjennomføringen av studien har basert seg på en planmessig innsamling og systematisering av både primær- og sekundærdata (Jacobsen, 2022). Sekundærdata er innhentet fra SSBs KOSTRA-statistikk, kommunenes egne saksprotokoller samt budsjett og økonomiplaner, selv om vi er bevisste på at disse kan inneholde målefeil, feilføringer eller være strategisk utformet (Ringdal, 2025).

#### 4.3.1 Intervju

Til intervjuene ble det utarbeidet en semistrukturert intervjuguide basert på studiens forskningsspørsmål. Guiden dekket hovedtemaene budsjettprosess, tillit, samarbeid og strategiske grep, og var tilpasset både politisk og administrativ rolle. Intervjuene var åpne i formen, med vekt på å la informantene beskrive egne erfaringer og vi passet på å be dem utdype med konkrete eksempler. Det må likevel understrekes at intervjuene primært gir tilgang til aktørenes egne fortolkninger av praksis, og ikke nødvendigvis til hvordan prosessene faktisk har utspilt seg. Vi har forsøkt å tolke funnene kritisk, og åpne for flere tolkningsmuligheter. For eksempel kan ordet «tillit» ha ulik betydning for en ordfører, kommunedirektør og for oss forskere. Dette innebærer at enkelte styringspraksiser kan fremstå mer konsistente eller mer rasjonelle i intervjuene enn de er i praksis, noe som kan ha lagt føringer for hvilke mekanismer som trer tydeligst frem i analysen.

Det ble benyttet sonderende og oppfølgende spørsmål for å sikre presisjon og felles forståelse (Kvale & Brinkmann, 2015). Intervjuguiden ble pilotert i forkant gjennom samtaler med én ordfører og én kommunedirektør fra kommuner som ikke inngår i studien, noe som bidro til justering av spørsmål og begrepsbruk. For å redusere risiko for opportuniste, etterrasjonalisering og strategiske svar ble parallelle spørsmål stilt til både ordfører og kommunedirektør i hver kommune, slik at perspektiver kunne kryssjekkes.

De fleste intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams av praktiske hensyn knyttet til geografi og arbeidssituasjon. For å kompensere for begrensninger ved digital gjennomføring ble det lagt vekt på å etablere en trygg og uformell ramme i innledningen. Begge forskerne deltok i intervjuene, og samtalene ble transkribert i fulltekst for å sikre et mest mulig presist analysegrunnlag (Kvale & Brinkmann, 2015).

#### 4.3.2 Dokumentanalyse

Av hensyn til forskningsprosjektets omfang, har vi avgrenset dokumentanalysen til budsjett- og økonomiplaner for perioden 2022-2025 og 2024-2027, samt politiske vedtak med økonomiske konsekvenser i perioden 2022-2024. Analysen er brukt som supplement til intervjuene og inngår som en del av studiens metodetriangulering.

I gjennomgangen av budsjett- og økonomiplanene har vi analysert struktur, innhold og bruk av styringsinformasjon (Asdal & Reinertsen, 2020), herunder forankring i kommuneplanens samfunnsdel, bruk av demografiske analyser, presentasjon av økonomiske nøkkeltall og begrunnelser for eventuelle avvik. For å systematisere materialet ble det benyttet binær koding, der gitte forhold ble kodet som enten til stede (1) eller ikke til stede (0). Resultatene ble deretter aggregert og sammenliknet mellom ROBEK-kommuner og ikke-ROBEK kommuner.

Dokumentene er offentlige og vurderes som autentiske kilder, men vi er like fullt bevisst at de kan være strategisk utformet for å fremstille kommunens situasjon i et fordelaktig lys. Det kan bety at dokumentene i større grad viser hvordan kommunen ønsker å fremstå, enn hvordan styringen faktisk praktiseres. Dokumentanalysen gir derfor et viktig, men normativt preget supplement til intervjuene, og må tolkes i lys av dette.

Likevel kan ikke triangulering eliminere alle skjevheter i datamaterialet. Når både dokumenter og intervjuer i stor grad produseres av de samme aktørene, kan enkelte perspektiver forbli underbelyst, særlig fra nivåer i organisasjonen som ikke er inkludert i studien.

#### 4.3.3 Analyse

Analyseprosessen fulgte Tjoras prinsipper for datareduksjon, datafremstilling og konkludering (Tjora, 2021). Vi benyttet programvaren NVivo for koding av intervjumaterialet, noe som resulterte i et omfattende koderegister på i underkant av 1200 koder. Vi gjennomførte konsekvent empirinær koding. Kodene ble deretter, etter en del «prøving og feiling», samlet i 4 hovedkategorier som dannet strukturen for kapittel 5.1.

Videre benyttet vi underkategorier innenfor hver hovedkategori, slik at vi lettere fikk oversikt over materialet og hva vi skulle ha fokus på i drøftingen.

I kapittel 5 og 6 har vi koblet sammen dataene og identifisert mønstre og mulige forklaringsmekanismer. Vi har hovedsakelig analysert forskjellene mellom kommunene i ROBEK og kommunene utenfor ROBEK, men ser også på likheter mellom gruppene og forskjeller innad i dem.

#### 4.3.4 Kvalitetssikring

For å sikre studiens kvalitet har vi lagt til grunn kriteriene begrepsvaliditet, kredibilitet, transferabilitet, dependabilitet og konfirmabilitet (Miles, 1994). Begrepsvaliditeten er ivaretatt gjennom en pilottestet intervjuguide forankret i forskningsspørsmålene. Kredibilitet er styrket gjennom informanttriangulering ved at både politisk og administrativ toppledelse er intervjuet i hver kommune.

Dependabilitet er søkt ivaretatt gjennom en konsistent forskningsprosess med faste prosedyrer for datainnsamling, koding og analyse. Konfirmabiliteten er styrket gjennom refleksjon over forskerrolle og forforståelse, samt ved at funnene er forankret direkte i empirimaterialet. Dette utdypes nærmere i kapittel 4.3.5.

#### 4.3.5 Forskerrollen

Som en erfaringsbasert masteroppgave har dette prosjektet vært preget av at vi som forskere også er praktikere med lang fartstid i kommunal sektor. Vår doble rolle som forskere og kommunale ledere har gitt oss et særlig godt innblikk i feltet vi undersøker, blant annet knyttet til styringssystemer, budsjettprosesser og samspillet mellom politikk og administrasjon. Denne posisjonen har imidlertid gjort det nødvendig å reflektere kritisk over hvordan egne erfaringer, perspektiver og forforståelser kan ha påvirket både datainnsamling, drøfting og tolkning.

Som kommunalsjef og økonomisjef har vi erfart at vår posisjon kan ha hatt betydning for intervjusituasjonene. Vi fikk inntrykk av at informantene i enkelte tilfeller møtte oss som «kolleger» enn eksterne forskere, noe som kan ha bidratt til økt åpenhet og et mer fortrolig samtaleklima. Samtidig kan denne kollegiale relasjonen ha påvirket hvilke temaer informantene valgte å vektlegge, og hvilke de tonet ned. Det er mulig at enkelte konflikter, usikkerheter eller uformelle praksiser ble underkommunisert fordi de ble oppfattet som selvfølgelige eller lite relevante å utdype overfor forskere med tilsvarende erfaringsbakgrunn. Vår erfaringsbakgrunn har på den annen side gjort oss bedre i stand til å stille presise

oppfølgingsspørsmål, identifisere underliggende styringslogikker og forstå nyanser i informantenes beskrivelser som trolig ville vært mindre tilgjengelige for forskere uten tilsvarende sektorerfaring. Denne dobbeltheten kan ses på både som en styrke og en potensiell kilde til skjevhet.

For å håndtere dette på en bevisst måte har refleksivitet vært et gjennomgående prinsipp i forskningsprosessen. Vi har aktivt reflektert over egne antakelser og erfaringer, og vært oppmerksomme på risikoen for bekreftelsesbias eller for å ta bestemte sammenhenger for gitt. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom empirinær koding, systematisk bruk av sitater og gjennom analytiske diskusjoner oss imellom, der alternative tolkninger av materialet kontinuerlig har blitt vurdert. At begge to deltok i intervjuer og analysearbeid, har også bidratt til kontradiksjon og økt bevissthet rundt egne fortolkninger. I intervjusituasjonene innebar dette blant annet at vi var bevisste på å følge opp utsagn som lå tett opp mot våre egne erfaringsbaserte forståelser, ved å be informantene utdype eller konkretisere praksisene de beskrev.

#### 4.4 Ethiske refleksjoner

Studien er gjennomført i tråd med forskningsetiske retningslinjer fra Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2021). Deltakerne har mottatt grundig informasjon om prosjektet, og deres personlige integritet er ivaretatt gjennom informert samtykke og anonymisering. Selv om informantene innehar offentlige roller, er deres utsagn pseudonymisert for å sikre at de kunne uttale seg fritt uten fare for personlige eller profesjonelle belastninger. Dette har vært særlig viktig ettersom informantene besitter offentlige roller i mindre miljøer der sensitive uttalelser om for eksempel samarbeidsklimate ellers kunne blitt sporet tilbake til enkeltpersoner. Vi har heller ikke innarbeidet omfattende, detaljrike sitater i teksten, noe som er gjort bevisst med tanke på anonymiseringen.

Informantene har godkjent alle sitater og ble informert om at de når som helst kunne trekke samtykket tilbake.

Vi har søkt å opprettholde en høy grad av objektivitet ved å være bevisste på vår egen bakgrunn som ledere i sektoren, og vi valgte derfor eksplisitt å ekskludere våre egne kommuner fra utvalget for å unngå interessekonflikter. Prosjektet er meldt til og godkjent av Sikt, og data er lagret forsvarlig i henhold til gjeldende personvernregelverk (se vedlegg 4). Vi

har tilstrebet faglig integritet ved å presentere funnene sannferdig og uten manipulasjon av datamaterialet.

Studien tar ikke sikte på å generalisere, men gjennom å drøfte funnene opp mot teorier om økonomistyring, beslutningsprosesser og tillit, legger vi til rette for analytisk overførbarhet. Dette innebærer at funnene først og fremst sier noe om mekanismer og mønstre, ikke om utbredelsen av disse i kommunesektoren som helhet. Overføringsverdien ligger derfor i forståelsen av prosesser, ikke i prediksjon av utfall.

## 5 Empiriske funn

I dette kapittelet presenterer vi først funnene fra intervjuene. Deretter ser vi på hovedfunn fra dokumentanalysen av kommunenes budsjett og økonomiplaner, samt øvrige politiske vedtak med økonomiske implikasjoner.

Selv om det fremkommer forholdsvis tydelige forskjeller mellom kommunene i ROBEK-gruppen og mellom kommunene utenfor ROBEK, viser materialet også variasjon innenfor begge gruppene. Enkelte kommuner bryter med de overordnede mønstrene, noe som bidrar til å nyansere bildet av hvordan budsjettstyring, tillit og samarbeid praktiseres.

### 5.1 Funn fra intervjuene

Intervjuene ble kodet og systematisert i fire hovedkategorier, samt en egen kategori for funn som har mindre relevans for studien. I det videre presenterer vi funnene fra intervjuene strukturert etter disse kategoriene.

#### 5.1.1 Fra offensive investeringer til eldrebølgens inntog

Samtlige kommuner i både ROBEK-gruppen (R) og gruppen bestående av kommuner utenfor ROBEK (IR) har lagt bak seg en periode med svært offensive investeringer. Det rapporteres om store prosjekter knyttet til helsehus, sykehjem, skoler og idrettshaller. Ordførerne rettferdiggjør de historiske investeringene som nødvendige grep for å rigge kommunen for fremtiden, selv om de i ettertid ser at investeringene burde vært spredt over flere år.

Ordførerperspektivet er rettet mot kommunens attraktivitet og vekst; de er bekymret for at stadige advarsler om dårlig økonomi kan virke demotiverende på både ansatte og innbyggere.

Flere ordførere understreker at investeringene var nødvendige for å «utvikle og fornye sentrumsområdene for å tiltrekke seg nye innbyggere» (R1, OF), da de «ønsker å være en attraktiv kommune det er godt å bo i» (IR1, OF). Dette synliggjør et fellestrekk:

investeringene ble vedtatt med utgangspunkt i framtidsoptimisme, forventning om befolkningsvekst og et ønske om å møte eldrebølgen med oppgradert bygningsmasse.

For kommunene i gruppe R beskrives investeringsnivået som en avgjørende faktor knyttet til ROBEK-status. En kommunedirektør peker på at «store investeringer er en av årsakene til at vi havnet på ROBEK» (R1, KD). Flere ordførere understreker at gjeldsbelastningen etter hvert ble uhåndterlig da rentenivået økte (R3, OF), (R1, OF).

Kommunene i gruppe IR beskriver en noe større evne til å styre investeringstakten. En kommune i gruppe IR viser til strategisk timing ved å bygge under pandemien (IR3, OF), og evne til å «...skyve eller pause investeringer når det trengs» (IR3, OF). En annen kommune forsøker å vise økonomiske konsekvenser av beslutningene; «vi har forsøkt å formidle at det kommer utfordringer framover» (IR3, KD). Den siste kommunen forteller at de «brøt alt av interne regler og bandt renta» da den var lav (IR2, KD), noe som medførte lave og forutsigbare rentekostnader i mange år.

Videre er mangelen på arbeidskraft en gjennomgående bekymring i begge grupper. Flere informanter påpeker at de står i fare for å «gå tom for folk før vi går tom for penger» (IR2, OF); (IR1, OF). Dette sitatet illustrerer hvordan arbeidskraftmangel nå oppleves som en minst like kritisk utfordring som kommunenes finansielle situasjon. Arbeidskraftmangelen beskrives som særlig merkbar innen helse og omsorg.

ROBEK-kommunene uttrykker at arbeidskraftmangelen har forsterket økonomiske ubalanser. Noen av dem har opplevd ukontrollert bemanningsvekst og høy bruk av bemanningsbyråer, noe som bidro til merforbruk og ustabil drift. Kommunedirektøren i R2 framhever at en av årsakene til ROBEK var «mangel på fastleger og mangel på helsepersonell som gjorde at vi i 2023 måtte bruke for mye vikarbyrå» (R2, KD). Det samme gjelder for kommune R3 (R3, OF).

For IR-kommunene beskrives utfordringen med arbeidskraftmangel også som betydelig, men respondentene trekker fram andre typer tiltak for å møte situasjonen. I én kommune fortelles det om hjemhenting av kostbare tjenester levert av eksterne leverandører (IR1, KD) for å spare penger. En annen kommunedirektør sier at «nye behov eller endringer ordner vi internt med det budsjettet og det handlingsrommet vi har» (IR2, KD).

Kommunedirektørene har et sterkere fokus på de operasjonelle konsekvensene av investeringer og personellbruk enn ordførerne. Kommunedirektørene vektlegger også de juridiske bindingene; «nesten alle tjenester i en kommune har en eller annen form for lovgrunnlag» (R2, KD), noe som begrenser handlingsrommet for kutt.

### 5.1.2 Budsjettstyring: Fra "håp og tro" til systemkontroll

Det er i utgangspunktet en felles forståelse i alle kommunene om at budsjett og økonomiplan skal fungere som et styringsdokument som kobler ressurser til overordnede mål. Både kommunedirektører og ordførere er opptatt av at budsjettet bør være pedagogisk og forståelig.

Funnene viser ikke desto mindre at praksisen varierer, både mellom og innenfor kommunegruppene.

Alle kommunedirektørene understreker viktigheten av systematikk og ansvarlig intern økonomioppfølging. Flere uttrykker at det kan være krevende når politikerne sender saker i retur for ytterligere utredning, enten det er enkeltsaker eller knyttet til tiltak i budsjett og økonomiplan.

Flere ordførere gir uttrykk for at budsjettdokumentene kan være vanskelige å forstå for menige politikere, og at tallmaterialet må visualiseres bedre for å skape reelt eierskap. Ordføreren i ROBEEK-kommunen R1 forteller hvordan mangelfulle dokumenter tidligere skapte utfordringer: «Budsjettdokumentene fra 2022-2023 var ikke gode nok» (R1, OF,) og «det ble litt «håp og tro» i budsjettdokumentene» (R1, OF).

I IR-kommunene uttrykker kommunedirektørene viktigheten av visualisering og tydelig kommunikasjon. En kommune oppgir å bevisst benytte visualiseringsverktøy i sine presentasjoner for formannskap og kommunestyre for å sikre at tallmaterialet er forståelig og gir et godt beslutningsgrunnlag: «Vi benyttet visualiseringer for å skape forståelse» (IR1, KD). Ordføreren i IR3 sier at «vi er veldig bevisst på de tre økonomiske måltallene» (IR3, OF) og at de jobber for å knytte budsjett, økonomiplan og samfunnsplan sammen.

Det framkommer gjennom intervjuene at kommunene i gruppe IR generelt ser ut til å praktisere en tidligere og mer strukturert politisk involvering enn kommunene i gruppe R. IR-kommunene starter gjerne budsjettarbeidet tidlig på våren. I IR2 beskriver ordføreren at «vi startet allerede i april–mai med neste års budsjett» (IR2, OF). Kommunedirektøren bekrefter praksisen ved å vise til at budsjettarbeidet starter «rett etter regnskapsavslutning» (IR2, KD), og at man «involverer enhetene tidlig» (IR2, KD). I IR3 forteller ordføreren at «formannskapet vedtar rammene for budsjettet før sommeren» (IR3, OF), og kommunedirektøren beskriver prosessen som detaljert og systematisk (IR3, KD).

I ROBEEK-kommunene er bildet noe mer fragmentert. Ordføreren i R1 beskriver at «forrige kommunedirektør la fram budsjettet veldig sent» (R1, OF), og kommunedirektøren bekrefter at prosessen ofte startet i september (R1, KD). I R2 beskrives likevel positive erfaringer: «To dialogkonferanser med kommunestyret, ledere og tillitsvalgte» bidro til bedre kobling mellom politikk og administrasjon (R2, KD).

Strukturen på selve møtene og konferansene viser også ulikheter i hvordan rollene samhandler. I IR2 beskriver ordføreren at de «har hatt en realitetsorientering som gjør at vi hører mer på økonomisjefen» (IR2, OF), og at tettere oppfølging av helse og omsorg førte til økt bevissthet både hos ansatte og politikere (IR2, OF). I IR3 fremheves dialogmøtene som viktige arenaer der styringssignaler gis løpende (IR3, OF).

Økonomioppfølging gjennom året synliggjør visse forskjeller mellom kommunegruppene. IR-kommunene har en noe tettere og mer systematisk oppfølging. I IR2 beskrives hvordan budsjettet følges opp i månedlige internkontrollmøter (IR2, KD), og kommunedirektøren opplyser at de «måler prognoser månedlig» (IR2, KD). I IR1 forteller kommunedirektøren at de «månedsrapporterte økonomi til politikerne» (IR1, KD), og at tiltak systematisk ble vurdert sektorvis (IR1, KD). I IR3 understreker ordføreren at «budsjettet skal reguleres hvis det går mot merforbruk» (IR3, OF). ROBEK-kommunen R2 skiller seg noe ut, og praktiserer også faste månedsrapporter til formannskapet. På tross av dette opplever ordføreren budsjettdisiplinen som mangelfull: «det skled ut da, i for stor grad, på noen områder» (R2, OF). I R3 sier ordføreren at «man egentlig bare har latt det skure og gå [...] inntil året er omme» (R3, OF) og i R1 beskrives prognosene av nåværende kommunedirektør som «gjetting og rosemaling» (R1, KD).

I materialet fremkommer det en forskjell i hvordan de to kommunegruppene evner å koble det operative budsjettarbeidet til langsiktige planer. For kommunene utenfor ROBEK beskrives budsjettet og økonomiplanen i stor grad som en operasjonalisering av overordnet strategi. I IR3 uttrykker ordføreren at «budsjett og økonomiplan er forankret i kommuneplanens samfunnsdel» (IR3, OF). I IR2 uttrykker kommunedirektøren at «det blir en rød tråd gjennom det vi sier og gjør hele veien» (IR2, KD), og ordføreren i samme kommune understreker viktigheten av en tidlig felles forståelse mellom politikere og administrasjon (IR2, OF). I den siste kommunen i gruppe IR er kommunedirektøren tydelig på at «strategi må komme før tiltak» (IR1, KD), og at årsbudsjettet fungerer som selve konkretiseringen av strategien (IR1, KD).

Det er en svakere kobling i ROBEK-kommunene. I dokumentanalysen ser man at det kun er en av de tre kommunene som har koblet økonomiplanen for 2024-2027 til samfunnsplanen. Kommunedirektøren i R1 forteller om et manglende fokus på langsiktighet; «det som var spesielt karakteristisk i den forrige administrasjonen, det var vel kanskje, jeg skal ikke si meg helt fri for det selv heller, men det er budsjettet for neste år som er viktig, og økonomiplanen videre - den blir på en måte bare papirarbeid» (R1, KD). Hen presiserer viktigheten av at hele

økonomiplanen må gjennomarbeides, men at det kanskje ikke alltid har vært tilfelle tidligere. En ordfører i R2 uttrykker bekymring for at «en del av oss som kommunepolitikere, vi blir veldig opptatt av budsjettet for neste år. Det er en litt sånn svakhet, egentlig. Vi burde heller se hva som kommer om tre år, om fire år» (R2, OF).

ROBEK-kommunene beskriver flere utfordringer i økonomistyringen. I R1 gir kommunedirektøren uttrykk for at «budsjettet var overhodet ikke et styringsverktøy» (R1, KD), og ordføreren forteller at tidligere budsjetter var lite realistiske, der enkelte kostnadsposter ikke var budsjettert (R1, OF). I R3 beskrives en økonomistyring preget av vedvarende merforbruk: kommunen har hatt «tredje året på rad med merforbruk» (R3, OF). På tross av en tettere budsjettoppfølging enn øvrige R-kommuner, sier kommunedirektøren i R2 at de «har aldri klart å opparbeide noen robust økonomi» (R2, KD).

I enkelte kommuner ble det brukt midler fra disposisjonsfond til ulike tiltak i perioden 2022-2024 selv om resultatene fra 2021 hadde vært alarmerende. «Jeg tror nok vi kan si at det har vært løsrevet fra budsjettprosessene» (R1, OF), forteller en av informantene om slike enkelttiltak. Ordføreren i IR2 forklarer at de kunne tillate seg å bruke noe midler siden de hadde «fylt opp disposisjonsfondet og kunne gjøre enkelttiltak» (IR2, OF).

### 5.1.3 Tillit og samarbeid

Samtlige respondenter gir uttrykk for opplevelse av et generelt godt samarbeidsklima og en felles forståelse for viktigheten av tydelige rolleavklaringer mellom politikk og administrasjon. Uavhengig av dette avdekker materialet ulike nyanser i hvordan dette samarbeidet utspiller seg, beskrives og praktiseres, både mellom og innad i kommunegruppene, og i enkelte tilfeller også mellom respondenter fra samme kommune.

#### 5.1.3.1 Tillit og samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør

I gruppe R vektlegger en av kommunedirektørene betydningen av ukentlige møter med ordfører for å sikre åpen dialog og at de «melder ærlig tilbake til hverandre» (R2, KD). Ordføreren i samme kommune poengterer at tilliten mellom politisk og administrativt nivå er en kapital som ordføreren har et særlig ansvar for å forvalte. Hen uttaler: «Men det er klart at en ordfører har posisjon og makt til å ødelegge det tillitsforholdet på vegne av andre hvis man ønsker». (R2, OF). I R1 beskrives dagens samarbeid som godt, og ordføreren sier at «tillit er noe man opparbeider seg over tid» (R1, OF).

Dette setter hen i kontrast til tidligere turbulens og en variabel tillit til den forrige kommunedirektøren. Nåværende kommunedirektør peker på at forgjengerens noe mangelfulle økonomifokus var utfordrende for kommunen (R1, KD). Det fremkommer også at ulikheter i fortellingene ofte oppstår i balansegangen mellom administrative prinsipper og politiske løfter. I en av kommunene rapporterte kommunedirektøren om en spesifikk enkeltsak knyttet til dette som skapte et brudd i tilliten, selv om ordføreren i sin overordnede beskrivelse fokuserte på det gode samarbeidet og ikke berørte denne hendelsen.

Kommunene i gruppe IR gir samstemte og positive beskrivelser av samarbeidet. Ordføreren i kommune IR2 karakteriserer relasjonen som «fantastisk» (IR2, OF) og bemerker at «god kjemi mellom oss» (IR2, OF) er synlig for resten av organisasjonen. Mens ordførerne i denne gruppen ofte vektlegger at kommunedirektøren er flink til å lytte og ta signaler tidlig, fokuserer kommunedirektørene i større grad på ledelse som et verktøy for å skape lojalitet til budsjettene i organisasjonen. Ordføreren i IR1 nyanserer imidlertid bildet ved å fortelle at det i perioder har vært «vanskelig å bygge tillit» (IR1, OF) til administrasjonen. Ordføreren har erfaring med å jobbe med ulike kommunedirektører, og forteller om varierende grad av tillit og samarbeid. Hen sier: «Så jeg sitter ikke og bare nikker lenger, nå skal jeg vite litt mer.» (IR1, OF).

#### *5.1.3.2 Tillit og samarbeid mellom de folkevalgte og administrasjonen*

«Vi er ganske lojale mot og veldig fornøyde med,» (IR2, OF) uttaler ordføreren i IR2 om politikernes forhold til kommunedirektøren. I gruppe IR fremheves stabilitet som en sentral suksessfaktor. Der man har opplevd utskiftninger i administrativ ledelse, beskriver kommunedirektørene en bevisst strategi for å involvere politikerne tidlig i prosessene for å skape forutsigbarhet. Likevel finnes det unntak: I en av IR-kommunene har det tidligere vært konflikter mellom politikere og administrasjonen om tempoet i snuoperasjonen, og ordfører beretter om konkrete situasjoner der tilliten til kommunedirektøren ble svekket. Her peker ordføreren spesielt på at kommunestyret opplevde at «[tidligere] kommunedirektør brukte en retorikk som lett kunne misforstås av oss politikere» (IR1, OF).

Gruppe R er generelt preget av mer historisk turbulens og tillitsutfordringer. To av de tre kommunene har byttet kommunedirektør i løpet av perioden, noe som blant annet knyttes til uenigheter om tempoet og tiltakene i den økonomiske snuoperasjonen. I en kommune sier ordføreren: «Nå har vi tillit. Den tilliten var nok betydelig mer frynsete tidligere» (R1, OF).

I flere av kommunene beskrives samarbeidet mellom det politiske miljøet og den øvrige administrasjonen som mer sammensatt enn relasjonen mellom ordfører og kommunedirektør. Tilliten kan være svakere fra politikerne til enkelte ansatte i administrasjonen enn andre. I enkelte kommuner oppleves det som en utfordring med dialog utenfor styringslinjene. «Noen mellomledere gikk til politisk nivå for å unngå at det ble vedtatt endringer i mellomledernivået,» forteller kommunedirektøren i R3 (R3, OF). Ordføreren i IR1 beretter også om uformell dialog mellom politikere og administrasjon, og sier hen «får veldig mye fra ansatte som sier at «nå er det sånn og slik»» (IR1, OF).

#### *5.1.3.3 Tillit og samarbeid i administrasjonen*

Kommuner fra begge gruppene rapporterer om utfordringer med å få hele organisasjonen til å arbeide som et lag i omstillingsperioder. «Alle i ledergruppa var ikke med på å dra lasset,» forteller en kommunedirektør (IR1, KD), og ordføreren uttrykker: «Når ledelsen ble borte, ble det mange småsjefer. Det dannet seg allianser blant de ansatte. Det ble nærmest uholdbart,» (IR1, OF).

Gruppe IR vektlegger i noe større grad enn gruppe R internrekruttering og langsiktig lederutvikling for å sikre stabilitet og bygge organisasjonskunnskap. Kommunedirektør i IR2 har «veiledet, hjulpet og støttet interne inn i jobb som kommunalsjefer» (IR2, KD) og «braker mye tid på å jobbe med ledelse som verktøy.» (IR2, KD).

Funnene i gruppe R er noe mer preget av manglende kontroll i linjeorganisasjonen, der kommunalsjefer og mellomledere i flere tilfeller ikke har forholdt seg til budsjetttrammene. Kommune R1 opplevde dog et vendepunkt etter at de ansatte en controller (R1, KD). Videre rapporteres det om interne konflikter i enkelte etater hvor ledergruppene ikke er omforente om kutt. En av kommunene i gruppe R skiller seg ut fra flertallet i gruppen ved å ha jobbet systematisk med lederutvikling for å skape en felles kultur og redusere antall ledere.

Flere kommunedirektørrespondenter trekker inn trepartssamarbeidet som viktig. Særlig kommunedirektøren i R2 framhever viktigheten av at tillitsvalgte deltar i budsjettkonferanser sammen med kommunestyret og administrativ ledelse for å lykkes med endring. I en annen kommune er man for så vidt enig i at trepartssamarbeidet er viktig, men forteller om utfordringer med den reelle medvirkningen ved en mulig opplevelse av at «det meste var avgjort fra før» (R3, KD). I IR1 beskriver kommunedirektøren partssamarbeidet som «avgjørende å ha på plass» (IR1, KD). Her poengteres det at omstillingen må skje i tett samarbeid med fagforeningene for å sikre legitimitet og gjennomføringsevne. I IR2 rettes

kommunedirektørens fokus mer mot å styrke det organisatoriske samarbeidet ved å involvere enhetene tidlig og å sørge for en felles forståelse av situasjonen. Videre sier hen: «Da skaper jeg en nødvendig lojalitet til budsjettene, og det å faktisk klare å dra rundt det budsjettet vi har.» (IR2, KD).

#### *5.1.3.4 Tillit og samarbeid i det politiske miljøet*

Det politiske miljøet i samtlige kommuner beskrives som preget av spenningen mellom økonomisk ansvarlighet og krevende beslutninger med politiske og personlige kostnader. Det rapporteres om et generelt ønske om enstemmige vedtak for å fremstå styringsdyktige overfor innbyggerne. Kommunedirektørene i begge grupper beskriver ofte det politiske miljøet som preget av manglende beslutningskraft, der krav om utredninger brukes for å utsette ubehagelige valg. Ordførerne gir en mer nyansert beskrivelse av politikernes hverdag og vektlegger det personlige trykket ved å stå i upopulære beslutninger på små steder.

En kommune i gruppe R forteller om at det i vanskelige struktursaker har forekommet «kupp» i partigrupper (R2, OF). Et annet funn i gruppe R er at kommunestyret preges av sektorfokus der medlemmene kjemper for interessene til «sitt» hovedutvalg.

Mens ordførerne i gruppe IR uttrykker stolthet over politisk ansvarlighet, tematiserer ordførerne i gruppe R i større grad utfordringer med politikere som lar følelser styre over faglige råd eller som ikke leser saksdokumenter. «Noen sitter i kommunestyret uten å ha lest papirene først,» sier ordføreren i R2 (R2, OF).

#### **5.1.4 Mellom faglige råd og lokale følelser**

Motstanden mot strukturendringer, særlig skolenedleggelser, er stor i begge grupper. Ordførerne beskriver hvordan saker som omhandler skolestruktur raskt blir en kamp om identitet og tilhørighet. I en av ROBEK-kommunene ser vi dette tydelig når bevaring av skolestruktur ikke bare handler om pedagogikk, men brukes som et aktivt argument for «matberedskap og å beholde jordbruk og gårdene i de områdene» (R2, KD).

Kommunedirektørene ser samme frykt og argumentasjon hos innbyggerne, og en sier: «Så kanskje man tenker at da blir lokalsamfunnet på en måte veldig redusert. Dårligere kvalitet på det, at vi ikke blir så levende lenger.» (R2, KD).

Innbyggerprotestene kan dominere lokalpolitikken over tid, og de kan komme til uttrykk i ulike aksjoner. Ordførerne beskriver et krevende «aksjonsdemokrati» der følelser og nærhet til

innbyggerne gjør upopulære beslutninger vanskelige å stå i. En ordfører uttrykker det slik: «de andre [i kommunestyret] bare feiga ut etter press fra aksjonsdemokratiet» (IR2, OF).

De folkevalgte har opplevd sterke reaksjoner og hets fra innbyggerne. Som en ordfører forteller «Det er mye dritt å få på sosiale medier og sånne ting» (IR2, OF) og «...det endte opp med drapstrusler mot meg.» (IR2, OF).

Med ett unntak beskriver ordførerne det som særdeles krevende å forholde seg til «aksjonsdemokratiet». Dette presset beskrives av flere respondenter som en faktor i situasjoner der følelser ofte prioriteres over faglige utredninger. Ubehaget i sakene gjør at de gjerne utsettes/skyves på. Ordføreren i R3 setter ord på ubehaget på denne måten: «Nå begynner vi å ta litt tak da, men allikevel er det fortsatt en del upopulære avgjørelser, spesielt innenfor skolestrukturer, som kanskje må tas. Og det må gjøres kanskje i år, kanskje neste år.» (R3, OF). En kommunedirektør sier det slik: «Så har vi jo hatt behov for å gjøre noen strukturendringer på skole, for eksempel. Der har ikke vi lyktes. Nå skal det vel opp igjen, så det er fjerde gang» (R2, KD).

Kommunedirektørene uttrykker forståelse for at politikerne opplever det vanskelig å vedta skolenedleggelser, økt eiendomsskatt eller andre upopulære saker. En kommunedirektør uttrykker at «Selv om det er forståelse i kommunestyret for å gjøre endringer, er det vanskelig å gjennomføre, da man som politiker gjerne har gått til valg på at man ikke skal røre skolestruktur» (R3, KD). I forlengelsen av dette påpeker en av kommunedirektørene at det skaper målkonflikter når administrasjonen pålegges å spare uten å få lov til å fjerne kostnadskrevende drivere. Utgiftene skal reduseres, men «samtidig så fikk vi nei til å avhende bygninger, fikk nei til skolestruktur...» (R2, KD), som kommunedirektøren i R2 uttrykker det. «Man kan ikke skylde på kommunedirektøren når man ikke fatter de beslutningene som gjør at man når de økonomiske rammene,» (R3, KD) sier en annen kommunedirektør

Funnene indikerer en forskjell i politisk beslutningsvilje. I to av de tre ROBEK-kommunene går det tydelig frem at selv et godt faglig beslutningsgrunnlag ikke er tilstrekkelig for å sikre vedtak om strukturelle grep. I R2 beskriver kommunedirektøren at saker sendes tilbake fordi politikerne «ikke klarer å ta beslutningen» (R2, KD), og ønsker mer tid. Formannskapetets enighet om skolenedleggelse ble reversert i kommunestyret «på grunn av diskusjoner og følelser i lokalsamfunnet» (R2, KD). Ordfører understreker at slike saker er belastende og nært knyttet til lokal identitet; «det er tøft i lokalpolitikken - du møter jo folk på butikken og på fotballtrening for ungene» (R2, OF). I R1 fremstår både skolestruktur og eiendomsskatt

som et mulig «politisk tabu» (R1, KD), uavhengig av administrasjonens økonomiske vurderinger. Kommunestyret har blant annet tilbakeført forslag om økt eiendomsskatt. Det beskrives også at enkelte politikere setter partiprogrammet over faglige råd; «valgprogrammet, det har en tendens til å overstyre den virkelige verden» (R1, KD).

Den siste kommunen i gruppe R beskriver også en tendens til å be om ytterligere utredninger for å utsette vanskelige valg. Ordføreren fremhever at skolesaker raskt utløser kraftige reaksjoner: «Det går fakkeltog for skolen, men ingen fakkeltog for sykehjemsplass» (R3, OF). Som kommunedirektøren uttrykker det: «Beslutningsvegring i kommunestyret medfører ønske om ytterligere utredninger» (R3, KD) og ordføreren uttrykker eksplisitt at «avgjørelsene [om skolestruktur] går mer på ubehaget enn på at man mangler beslutningsgrunnlag» (R3, OF, 1006).

Det finnes også eksempler i vår empiri på at politikere reelt er usikre på beslutningsgrunnlaget og av den grunn sender saker i retur til administrasjonen eller går imot anbefalingene. En ordfører i en ROBEK-kommune uttrykker det slik: «Jeg tror ikke den reelle innsparingen er så stor. Mange sier at en ikke er så villig til å ta de upopulære vedtakene, men... Det er ikke alltid at disse upopulære beslutningene som tilsynelatende gir så stor effekt, gir nettoeffekt på bunnlinja likevel, og da må en kanskje konsentrere seg om å gjøre ting på andre måter» (R1, OF).

I to av de tre IR-kommunene er det tegn til noe større gjennomføringsevne, selv om også disse kommunene opplever betydelig motstand og ubehag rundt krevende saker. Ordfører i IR2 nyanserer bildet av IR-kommunene; «I de vanskelige sakene som vi vil få mye kjeft for, har vi vært for feige som kommunestyre» (IR2, OF), og «vi kan ikke stikke hodet i sanda lenger, men vi må gjøre grep» (IR2, OF). Likevel gjennomføres strukturelle grep når presset blir stort nok; «De strukturelle utfordringene kommunedirektøren har snakket om i fire år har vi ikke villet ta tak i før nå» (IR2, OF).

I IR1 forteller kommunedirektøren at de «nære» sakene vekker mest følelser og motstand (IR1, KD, 2057), men strukturelle grep har på tross av dette blitt gjennomført. Ordfører sier at de «gikk inn for å legge ned en barnehage for å spare penger» (IR1, OF).

I IR3 har kommunen klart å gjennomføre reelle strukturendringer som skolenedleggelser, blant annet fordi de praktiske konsekvensene var små: «Avstand mellom skolene var så liten at nedleggelse ikke gjorde noe med skyss» (IR3, OF). Prosessene beskrives som smertefulle, men nødvendig og i etterkant forstått av befolkningen. Som ordfører uttrykker det: «Å legge

ned to skoler var smertefullt» (IR3, OF), men «I dag forstår alle at det var nødvendig å legge ned skolene» (IR3, OF).

### 5.1.5 Andre funn

Frustrasjon over statlig detaljstyring og byråkrati uttales eksplisitt som økende i begge grupper. Det nevnes også at enkelte av kommunene har ekstraordinære kostnader knyttet til spesielle områder som ikke er del av det ordinære tjenestetilbudet. Dette medfører økte driftsutgifter for enkelte kommuner. Vi går ikke inn i dette her, av hensyn til respondentenes anonymitet.

## 5.2 Funn fra økonomiplandokumentene

Vi har valgt å analysere nærmere økonomiplanene for 2022-2025 og 2024-2027, for å identifisere mulige forskjeller mellom kommunenes framstilling av dokumentene.

Vi har plukket ut relevante spørsmål som vi ønsket å finne svar på i dokumentanalysen. Svarene har blitt kategorisert på følgende måte: «ja» er kategorisert som 1 og «nei» som 0. Deretter har vi addert sammen svarene pr kommunegruppe, og sett på forskjellen mellom gruppene. Positive tall betyr at det er flere i gruppe IR enn i gruppe R som har inkludert forholdet i sin økonomiplan. Motsatt ved negative tall. Det er altså endringene som framkommer i tabellen nedenfor.

| Differanse mellom kommuner utenfor ROBEK (gruppe IR) og kommuner i ROBEK (gruppe R)                | 2022 - 2025 | 2024 - 2027 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Settes det finansielle måltall/handlingsregler?                                                    | 0,00        | 0,00        |
| Sier dokumentene noe om demografi og befolkningsendringer?                                         | 0,00        | 0,00        |
| Inneholder dokumentene befolkningsprognoser framover i tid?                                        | 1,00        | 1,00        |
| Sier dokumentene noe om konsekvenser av demografiendringene?                                       | 1,00        | 0,00        |
| Inneholder dokumentene indikatorene for netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld? | 0,00        | 0,00        |
| Er det forklart noen sammenheng mellom dem?                                                        | 2,00        | 2,00        |

| Differanse mellom kommuner utenfor ROBEK (gruppe IR) og kommuner i ROBEK (gruppe R)                                   | 2022 - 2025 | 2024 - 2027 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Hvis budsjettindikatorene avviker fra måltallene – er det begrunnet hvorfor man ikke når målene?                      | 0,00        | 3,00        |
| Er målene i samfunnsplanen forankret i økonomiplanen?                                                                 | 0,00        | 2,00        |
| Er omstillingsbehovet konkretisert i tiltak i dokumentene?                                                            | 1,00        | 1,00        |
| Kompenseres det for lønnsvekst?                                                                                       | 1,00        | 0,00        |
| Hvis ikke kompenseres - kommenteres dette?                                                                            | 0,00        | 0,00        |
| Kompenseres det for prisvekst?                                                                                        | 0,00        | 2,00        |
| Hvis ikke kompenseres - kommenteres dette?                                                                            | -1,00       | 0,00        |
| Visualiseres utfordringene ved hjelp av grafer?                                                                       | 1,00        | 0,00        |
| Er det et sammendrag i dokumentet?                                                                                    | 0,00        | 0,00        |
| Sammendraget - Er netto driftsresultat kommentert?                                                                    | 2,00        | 1,00        |
| Sammendraget - Er de kommunaløkonomiske indikatorene netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld nevnt? | 2,00        | 0,00        |
| Sammendraget - Er kommunens største utfordring i perioden nevnt?                                                      | 1,00        | 0,00        |
| Sammendraget - Er kommunedirektøren tydelig på at det må tas grep?                                                    | 2,00        | 0,00        |
| Legges det inn alternative budsjettforslag fra de politiske partiene?                                                 | 0,00        | -1,00       |
| Legger kommunedirektøren fram alternative løsninger for politikerne?                                                  | 1,00        | 0,00        |
| Blir mange av kommunedirektørens kutforslag ført tilbake/vedtas ikke?                                                 | 0,00        | 0,00        |
| Legger politikerne inn sine egne innsparinger?                                                                        | 1,00        | -2,00       |

*Tabell 1: Økonomiplanenes innhold i de to kommunegruppene (egenutarbeidet tabell)*

### 5.2.1. Kommentarer til tabellen

Når det kommer til forankring av målene i kommuneplanens samfunnsdel inn i økonomiplanen, var kommunene forholdsvis like i 2022-2025-planen. I økonomiplanen for

2024-2027 var det derimot to flere kommuner i gruppe IR som hadde forankret økonomiplanen i samfunnsplanen.

Alle kommunene har inkludert de tre kommunaløkonomiske indikatorene netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter i sine økonomiplaner. Det er to flere i gruppe IR som har forklart sammenhengen mellom indikatorene enn i gruppe R.

I 2022-2025-planene har like mange i de to gruppene forklart hvorfor man ikke klarer å oppnå kommunens måltall. Ser vi på 2024-2027-planene, er det kun kommunene som ikke har havnet på ROBEK som har forklart årsaken til at det er avvik mellom måltall og budsjetterte tall.

I gruppe R var det én kommune som ikke kompenserte virksomhetene sine for lønnsvekst det ene året, mens i gruppe IR kompenserte alle for årlig lønnsvekst. Kommunen som ikke kompenserte for lønnsvekst, skrev det tydelig inn i dokumentet sitt.

Spørsmålet om kompensasjon for prisvekst viser at to av tre kommuner i begge gruppene kompenserte sine virksomheter for prisvekst i 2022-2025-planen. Kommunen i gruppe R som ikke kompenserte, ga tydelig uttrykk for dette i dokumentet. I 2024-2027-planen, var det ingen i gruppe R som kompenserte for prisvekst. To av de tre kommunene skrev tydelig inn i dokumentet at de ikke hadde kompensert for prisvekst. I gruppe IR, derimot, var det to kommuner som kompenserte sine virksomheter for prisvekst. Den tredje kommunen kommenterte ikke at den ikke hadde kompensert for prisvekst.

Alle kommunene i gruppe IR har inkludert befolkningsprognoser i sine økonomiplaner, og de har i tillegg kommentert og forklart mulige konsekvenser av prognosene. Blant kommunene i gruppe R ser vi en annen praksis; her vises befolkningsendringene bakover i tid, men ikke alle har inkludert prognoser for fremtiden. I økonomiplanen for 2022-2025 er det én kommune som ikke har beskrevet konsekvensene av endringene i befolkningsprognosene.

Det var ingen av kommunene i gruppe R som hadde oppgitt størrelsen på netto driftsresultat i sammendraget sitt. To av kommunene i gruppe IR hadde oppgitt det i 2022-2025, mens kun én hadde oppgitt det i 2024-2027.

I 2022-2025-planen var det to flere kommuner i gruppe IR som hadde skrevet om netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld, mens i 2024-2027-planene var det likt i de to gruppene. Kommunedirektørene i gruppe IR var i 2022-2025-planen tydeligere på at det må tas grep framover enn kommunedirektørene i gruppe R var.

De fleste kommunene har partigrupper som fremmer sine egne budsjettforslag. I 2024-2027-planen har alle kommunene i gruppe R alternative forslag fra partigruppene, og i to av de tre tilfellene la partigruppene inn sine egne innsparringer (ut over det kommunedirektøren hadde fremmet).

### 5.3 Politiske vedtak i kommunene i perioden 2022-2024 utenom budsjett- og økonomiplanvedtakene

For å avdekke mønstre i politisk beslutningstaking, er det foretatt en gjennomgang av politiske vedtak med økonomiske implikasjoner.

#### 5.3.1 Finansieringsstrategier

Kommunene i gruppe R har en større tendens til å finansiere investeringer løpende gjennom året ved økt låneopptak. Totalt fattes 20 slike vedtak i gruppe R, mot 15 i gruppe IR. I gruppe R er det én kommune som skiller seg ut med hele ni vedtak, mens de to andre har henholdsvis fem og seks. Også i gruppe IR er det store interne forskjeller: to kommuner står til sammen for kun to låneopptak, mens den tredje kommunen alene står for 13.

Bruken av disposisjonsfond har et mindre omfang i gruppe R enn i gruppe IR. Kommunene i gruppe R fatter til sammen 10 vedtak om bruk av fondsmidler, mens kommunene i gruppe IR fatter 33. I gruppe IR er det imidlertid én kommune som står for hele 27 av disse vedtakene.

Det er flere saker med uklar finansiering (åtte) i gruppe R enn i gruppe IR (fire). Samtidig viser kommunene i gruppe IR et sterkere fokus på å øke egne inntekter gjennom salg av eiendom. Her er det også interne variasjoner: én kommune står alene for fire slike saker, mens to kommuner i gruppe R ikke benytter eiendomssalg i det hele tatt. I stedet velger to av kommunene i gruppe R å øke skatter, avgifter eller gebyrer ved flere anledninger (seks og sju saker).

Kommunene i gruppe R fatter flere vedtak enn kommunene i gruppe IR om inndekning av nye tiltak gjennom omdisponering av rammene (14 mot åtte). Det er svært varierende hvor presise vedtakene er på hvor midlene konkret skal hentes fra, og hvilke konsekvenser det skal gi for driften.

#### 5.3.2 Struktur- og organisasjonsendringer

Kommunene i gruppe R utviser vilje til å utrede mulige strukturendringer, men ender i større grad enn kommunene i gruppe IR med å opprettholde eksisterende struktur når sakene

behandles politisk. Det behandles totalt kun fire struktursaker i gruppe R, mot elleve i gruppe IR. I gruppe IR er også variasjonene store: én kommune har seks saker, mens en annen kun har én.

Det er også tydelige forskjeller mellom gruppene ift. organisasjonsendringer. Kommunene i gruppe R behandler i sum få slike saker (fem), og én kommune har ingen i det hele tatt, mens en annen har fire. I gruppe IR behandles det langt flere organisasjonsendringer (14), men også her finnes det unntak, ettersom én kommune ikke har noen slike saker i perioden. Vi tar forbehold om at det kan ha forekommet at kommunedirektørene har gjennomført mindre organisasjonsendringer i tråd med delegert myndighet fra kommunestyret uten å løfte dette til politisk behandling.

### 5.3.3 Vedtak i tråd med anbefaling eller ikke?

Gjennomgående er de aller fleste vedtak i tråd med kommunedirektørens anbefaling i begge gruppene. Totalt fattes det i de 76 sakene om inntekter eller innsparinger vi har sett på, vedtak i tråd med kommunedirektørens anbefaling i 61 saker. Av disse er det i 11 saker en anbefaling om å ikke gjennomføre tiltak. Totalt velger politikerne å ikke følge kommunedirektørens anbefaling i 15 inntekts- eller innsparingssaker – fem saker i gruppe R, og 15 i gruppe IR. I de tilfellene hvor kommunestyret har stemt imot kommunedirektørens anbefaling, dreier det seg primært om struktursaker (ni saker) og i noen tilfeller om salg av eiendom eller endring av eiendomsskatt/gebyrer.

Også i saker som omhandler økte utgifter, følger politikerne i all hovedsak kommunedirektørens anbefaling. Totalt følges anbefalingen i 119 av de 129 sakene vi har undersøkt. I fire saker hvor det er anbefalt å ikke gjennomføre tiltak som medfører utgifter, fattes det vedtak i tråd med denne anbefalingen. I seks saker følges ikke kommunedirektørens anbefaling. Det er ingen vesentlig forskjell mellom kommunegruppene.

## 6 Drøfting

I dette kapittelet drøfter vi empiri fra kapittel 5 opp mot det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 3. Kapittelet er strukturert etter kategoriene som ble utarbeidet på bakgrunn av funn i intervjuene.

### 6.1 Fra offensive investeringer til eldrebølgens inntog

Kommunenenes økonomiske utvikling viser at perioden med offensive investeringer er et viktig bakteppe for å forstå dagens situasjon. Samtlige kommuner – både i gruppe R (ROBEK) og i gruppe IR (utenfor ROBEK) – har lagt bak seg en fase med det én respondent omtaler som «veldig offensiv investeringsgrad» (IR2, OF) i bl.a. helsehus, sykehjem, skoler og idrettshaller.

På tvers av kommunene går én erkjennelse igjen: Demografiendringene oppleves som en betydelig utfordring for dagens tjenestestruktur. Respondenter beskriver hvordan de står i fare for å «gå tom for folk før de går tom for penger» (IR1, OF og IR2, OF), og fremhever særlig mangel på arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren kombinert med økt antall eldre innbyggere.

#### 6.1.1 Offensive investeringer og stivhengighet

Ordførerne i begge kommunegruppene beskriver de offensive investeringene som nødvendige og legitime beslutninger sett i lys av behovet for å rigge kommunen for eldrebølgen, og å opprettholde attraktivitet og sikre moderne og funksjonelle tjenester. Denne investeringsviljen kan forstås som et uttrykk for normativ legitimitet (Suchman, 1995), der politiske beslutningstakere handler i tråd med det som oppfattes som riktig og forventet i rollen som lokale ledere. Moderne bygg og oppgraderte tjenester signaliserer handlekraft og framtidsoptimisme, og gir kommunen legitimitet både overfor innbyggere og eksterne aktører.

Dette kan tolkes som en form for isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983). Kommunene ser i stor grad ut til å ha orientert seg mot praksiser som oppfattes som legitime og utbredte i sektoren, heller enn å la egen økonomisk bæreevne være avgjørende. En alternativ forklaring kunne vært at investeringsmønsteret primært skyldes lokale behov eller særskilte politiske prioriteringer. Vi ser imidlertid at begrunnelsene for investeringer er forholdsvis like på tvers av kommunene, noe som styrker tolkningen av at investeringsviljen i liten grad er formet av lokale særtrekk.

Beslutningene om investeringer tross presset kommuneøkonomi kan forstås som en prioritering av det Hood (1991) omtaler som Lambda-verdier – systemets evne til å være robust og håndtere framtidige belastninger. Ved å investere i kapasitet og infrastruktur søkte kommunene å forebygge framtidige problemer. Dette innebar imidlertid en potensiell konflikt med Sigma-verdiene, som vektlegger økonomisk disiplin og effektiv ressursbruk. Intervjuene indikerer at Lambda-perspektivet hadde stor betydning i investeringsfasen, mens Sigma-hensyn i større grad kom i forgrunnen etter hvert som de økonomiske konsekvensene materialiserte seg.

Når kommuner først har gjennomført omfattende investeringer, etableres det strukturelle bindinger i form av renter og avdrag som gjør kursendringer politisk og økonomisk krevende. Investeringene skaper en form for stivhengighet (Arthur, 1989; David, 1985; Pierson, 2000). Tidligere beslutninger legger føringer som snevrer inn handlingsrommet for senere valg, og gjør alternative strategier stadig mer kostbare å realisere. Dette ser ut til å ha fått størst konsekvenser for kommunene som senere havnet på ROBEK. Dokumentanalysen viser i tillegg at disse kommunene i større grad har finansiert nye tiltak løpende gjennom året ved hjelp av ytterligere låneopptak, og i mindre grad benyttet alternative finansieringskilder som fond eller eiendomssalg. Dette kan ha bidratt til å forsterke stivhengigheten, ved at hver ny beslutning bandt kommunen ytterligere til samme økonomiske spor.

Kommunene utenfor ROBEK beskriver i større grad at de har kunnet utsette, nedskalere eller tilpasse investeringer når økonomien krevde det. Disse beslutningene var ofte ledsaget av tydelige konsekvensutredninger og politisk forankring, noe som ser ut til å ha bidratt til å bevare et visst strategisk handlingsrom, ved at effekten av stivhengigheten ble mindre sterk.

### 6.1.2 Demografi og mangel på arbeidskraft

Dokumentanalysen forteller at kommunene utenfor ROBEK i større grad enn kommunene på ROBEK innarbeider befolkningsprognoser og analyser av demografiske endringer i sine økonomiplaner. Dette gir et mer robust beslutningsgrunnlag for langsiktig styring. ROBEK-kommunene presenterer oftere kun historiske befolkningsdata, og flertallet mangler både framskrivninger og analyser av hvilke konsekvenser utviklingen vil få for framtidig tjenestebehov.

Fraværet av slike framskrivninger innebærer at budsjettet i disse kommunene i mindre grad framstår som et strategisk styringsverktøy, noe Johnsen (2015) understreker som sentralt for kommunal økonomistyring. Når langsiktige utviklingstrekk ikke tydeliggjøres, svekkes

budsjettets rolle som bindeledd mellom strategi og drift, og kommunens evne til å planlegge for framtidige utfordringer reduseres (Mintz et al., 2022; Mintzberg et al., 1998).

Dette kan forstås i lys av begrenset rasjonalitet (Simon, 1947; Simon, 1955), der beslutningstakere må fatte valg på bakgrunn av ufullstendig informasjon. I flere ROBEK-kommuner kan dette ha bidratt til beslutninger som i stor grad bygger på historiske trender og forventninger om vekst, og i mindre grad om realistiske vurderinger av framtidig bærekraft. Budsjettprosessen kan dermed nærme seg en inkrementell «muddling through»-tilnærming (Lindblom, 1959), der nødvendige strukturelle grep skyves ut i tid.

Arbeidskraftmangel er en gjennomgående utfordring i begge kommunegruppene, men konsekvensene ser ut til å være størst i ROBEK-kommunene. Her beskrives perioder med ukontrollert bemanningsvekst og økt bruk av vikarer og bemanningsbyrå, noe som har bidratt til merforbruk og svekket økonomisk kontroll. Manglende eller mangelfulle koblinger mellom demografiske analyser, tjenestebehov og økonomiske rammer forsterker dermed dette presset ytterligere.

Kommuner som evner å integrere framskrivninger og konsekvensanalyser i budsjett og økonomiplan, ser i større grad ut til å ha bedre forutsetninger for å agere proaktivt, mens andre i større grad tvinges over i reaktive grep når problemene først materialiserer seg.

## 6.2 Budsjettstyring: Fra «håp og tro» til systemkontroll

Et sentralt spørsmål er hvordan budsjettet faktisk fungerer som kommunens strategiske styringsdokument. På tvers av alle kommunene i studien finnes det en felles forståelse av at budsjettet skal koble ressurser til politiske mål, gi prioriteringer et økonomisk uttrykk og ramme inn den daglige driften (Berg et al., 2023). Imidlertid indikerer funnene variasjoner i hvordan denne intensjonen faktisk realiseres. Avstanden mellom budsjettets formelle rolle og dets praktiske funksjon ser ut til å være større i noen kommuner enn i andre, og dette får konsekvenser for både styringskapasitet og endringskraft.

### 6.2.1 Koblingen mellom budsjett og planverk: Strategi eller år-til-år justering

Intervjuene og dokumentanalysen avdekker et mønster: I de tre kommunene som ikke står i ROBEK-registeret brukes budsjett og økonomiplan aktivt til å operasjonalisere prioriteringene i kommuneplanens samfunnsdel, slik Johnsen (2015) poengterer ved å framheve budsjettet som et sentralt verktøy for å konkretisere overordnede mål. Både ordførere og

kommunedirektører beskriver en klar rød tråd fra langsiktige mål i samfunnsplanen til tiltak og økonomiske rammer. Budsjettarbeidet inngår som en del av en bredere styringsprosess, der strategiske diskusjoner kommer før detaljering av tiltak. Når kommunen arbeider på denne måten, fungerer budsjett og økonomiplan som bindeledd mellom strategisk, taktisk og operativt nivå (Anthony & Young, 2003; Johnsen, 2015; Mintzberg et al., 1998). Kommunene utenfor ROBEK klarer i større grad å oversette overordnede mål (strategisk nivå) til økonomiske rammer og prioriteringer (taktisk nivå), som igjen gir tydelige føringer for tjenesteproduksjonen (operativt nivå).

Denne forskjellen mellom kommunegruppene blir tydeligere når vi ser på hvordan de bruker de kommunaløkonomiske indikatorene netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld. Alle kommunene har med indikatorene i budsjett og økonomiplan, men flere kommuner i IR-gruppen enn i R-gruppen forklarer sammenhengen mellom dem og begrunner hvorfor måltallene eventuelt ikke nås. IR-kommunene er også tydeligere i sammendragene når det gjelder å beskrive hovedutfordringer fremover og å synliggjøre behovet for grep. Denne tydeliggjøringen bidrar til et narrativ som lettere kan forstås og eies politisk (Johnsen, 2015). I disse kommunene ser det ut som om koblingen mellom overordnede planer og budsjett utgjør en felles tolkningsramme som gjør det enklere for politikerne å vurdere tiltak opp mot hverandre.

I ROBEK-kommunene fremtrer koblingen mellom overordnede planer og budsjett som noe mer fragmentert. Selv om enkelte informanter uttrykker at langsiktighet vektlegges i budsjettarbeidet, understøttes dette i begrenset grad av dokumentanalysen. Kun én av ROBEK-kommunene har i 2024-2027-planen forankret økonomiplanen tydelig i målene i kommuneplanens samfunnsdel. Dette gapet mellom uttalt strategi og formell forankring kan indikere at budsjettprosessen i disse kommunene i større grad får et rituelt preg. Med andre ord: de strategiske ambisjonene informantene beskriver, materialiserer seg i mindre grad i de formelle styringsverktøyene.

Videre beskriver både ordførere og kommunedirektører fra begge kommunegruppene perioder der den langsiktige økonomiplanen oppleves som perifer, og hvor fokuset først og fremst har vært på neste års budsjett. Dette tyder på en praksis preget av inkrementalisme (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1984), der budsjettet i praksis blir en serie små justeringer fra år til år, mer enn et strategisk grep for å endre kurs. Inkrementell budsjettering er ikke nødvendigvis et uttrykk for svak styring. Å ta utgangspunkt i fjorårets budsjett kan være en rasjonell respons i komplekse organisasjoner med begrenset beslutningskapasitet. Forskjellen mellom

kommunegruppene ser først og fremst ut til å ligge i hvordan inkrementalismen håndteres og forankres. I kommuner der planverket oppleves som relevant og legitimt, kan det se ut som om inkrementelle justeringer inngår som en del av en overordnet strategi. Der planene derimot er svakt forankret, mister koblingen mellom plan og budsjett sin styrende funksjon, og det kan se ut som om kortsiktige hensyn får større gjennomslag.

Denne forskjellen forsterkes ytterligere når kommunene kommer under press. Det akutte kontrollbehovet (Sigma) vil lett fortrenge langsiktig tenkning når en kommune havner på ROBEK. I et slikt perspektiv kan kortsiktigheten i ROBEK-kommunene ses mindre som et uttrykk for vilje, og mer som et resultat av ytre og indre rammer som gjør det utfordrende å jobbe strategisk. Her gir forståelsen av stivhengighet oss et nytt blikk: tidligere valg om investeringer og økte driftskostnader gjør at handlingsrommet i dag er så begrenset at budsjett og økonomiplan ser ut til å bli et verktøy for å få endene til å møtes, og ikke et strategisk verktøy for å forme kommunens fremtid.

### 6.2.2 Politisk involvering i budsjettprosessen

Et annet sentralt funn gjelder timing og struktur i den politiske involveringen. Kommunene utenfor ROBEK kjennetegnes av tidlig start på budsjettarbeidet, ofte tidlig på våren.

Respondentene beskriver strategisamlinger og budsjettkonferanser med hele kommunestyret, der rammer diskuteres før administrasjonen utarbeider konkrete forslag. Denne praksisen legger til rette for at politikerne bringes inn i prosessen før administrative konklusjoner er låst, og skaper rom for felles meningsskaping rundt økonomiske realiteter og prioriteringer.

Tidlig involvering kan forstås som en mekanisme som reduserer informasjonsasymmetrien mellom politikk og administrasjon. Når politikerne får tilgang til usikkerhetsbilder, konsekvensutredninger og alternative handlingsrom på et tidlig tidspunkt, øker sannsynligheten for at faglige råd oppleves som felles eide. Dette skaper et rom der kravene til økonomisk disiplin, slik de kommer til uttrykk i Sigma-verdiene, kan avveies mot den politiske vurderingen av hva som oppfattes som passende (March & Olsen, 1989; Schein, 2010).

Tidlig involvering kan redusere politisk risiko knyttet til å fatte upopulære vedtak, ettersom ansvaret for beslutningene oppleves som delt. Dette på grunn av at det kan skape en mekanisme for informasjonsdeling, som reduserer informasjonsasymmetrien mellom politikk og administrasjon. Dette bærer preg av en NPG-inspirert styringsform (Osborne, 2006), der helhet, involvering og strategisk forankring står sterkt. Det kan se ut som om denne

mekanismen fungerer best under betingelse av at det finnes en tillitsbasert kultur som gjør at politikere tør å lytte til ugunstige nyheter. Uten denne kulturen later det til at tidlig involvering tenderer mot en formell prosess uten reell effekt. Mer om dette i kapittel 6.3.

Det er imidlertid ikke gitt at tidlig politisk involvering alltid gir bedre styring. Det kan også tenkes at en for tett politisk involvering kan øke risikoen for fragmentering og gjøre det vanskeligere å lande faglig konsistente løsninger.

I ROBEK-kommunene ser det ut som om budsjettprosessen starter noe senere på året. Flere informanter beskriver at økonomiplanen har hatt lav status, og at budsjettforslag i enkelte tilfeller legges fram så sent at reell politisk påvirkning blir vanskelig. I slike situasjoner tenderer prosessen mot rituell budsjettering (March et al., 1979), der formelle prosedyrer følges uten at de gir rom for faktisk styring. Budsjettet mister da sin funksjon som arena for politisk prioritering, og blir i større grad et dokument for å oppfylle formelle krav. Denne rituelle praksisen kan medføre at budsjettet slutter å fungere som et kjerneelement i det lokale demokratiet der politiske valgløfter skal omsettes til praktisk politikk (Mitchell, 2023). Når politikernes mulighet til tidlig involvering begrenses, svekkes den viktige samhandlingen som Alford et al (2017) beskriver som «the purple zone», hvor fag og politikk overlapper for å skape politisk eierskap til krevende økonomiske veivalg. Dette kan også skape en ubalanse i «the translational diamond» (Bentzen, 2019), siden oversettelsen av styring og tillit her stopper ved praten («talk») og mangler en reell forankring gjennom handling («walk») i form av en inkluderende prosess. Uten denne praktiske utøvelsen av åpenhet kan det se ut som om informasjonsasymmetrien forsterkes, og politikerne som prinsipaler mister muligheten til å korrigere kursen. I ytterste konsekvens kan dette undergrave budsjettets funksjon som kontrakt og styringssignal mellom politisk og administrativt nivå.

Samtidig kan denne rituelle praksisen forstås som uttrykk for et NPM-preget styringsregime, der de formelle kontrollmekanismene ivaretas, mens budsjettet i mindre grad fungerer som et strategisk styringsverktøy. Enkelte kommuner viser like fullt tegn til endring, for eksempel gjennom etablering av dialogkonferanser og mer faste rutiner etter at kommunen kom på ROBEK. Det vises ellers til kapittel 6.3 der vi går nærmere inn på samarbeid.

### 6.2.3 Fra «gjetting og rosemaling» til profesjonalisert styring

I oppfølging av budsjettet gjennom året, beskriver kommunedirektøren i en ROBEK-kommune at prognosene til dels artet seg som «gjetting og rosemaling» (R1, KD). En ordfører uttalte også at «merforbruk fikk skure og gå» (R3, OF) gjennom året uten tilstrekkelige

korrigerende tiltak. Dette illustrerer hvordan budsjettet under slike forhold kan miste deler av sin funksjon som styringsverktøy og i større grad fremstå som et formelt dokument med begrenset styringseffekt.

I kommunene utenfor ROBEK beskrives det totalt sett en noe tettere og mer systematisk oppfølging av budsjettavvik. I kommunene utenfor ROBEK rapporteres det om månedlige internkontrollmøter, tydelige krav til tiltak ved avvik og et aktivt arbeid for å skape eierskap til tallene hos mellomlederne. Denne praksisen samsvarer med planleggingsskolen (Mintzberg et al., 1998), som legger til grunn at styring forutsetter tilgang på systematisk informasjon, analyser av framtidige konsekvenser og en eksplisitt kobling mellom mål, virkemidler og ressursbruk. Når IR-kommunene arbeider på denne måten, legger de til rette for rasjonell og kunnskapsbasert styring. Dette kan forstås som et eksempel på at budsjettet i disse kommunene i større grad fungerer som et strategisk styringsverktøy (Johnsen, 2015). I IR-kommunene brukes budsjettet som et bindeledd mellom strategi og drift, der økonomiplanen operasjonaliserer langsiktige mål, og månedlig oppfølging sikrer at avvik håndteres før de utvikler seg. Slik styrkes den strategiske kapasiteten gjennom styringsverktøy, jevnlig rapportering og arbeid med å gjøre tallmaterialet forståelig for både ledere og folkevalgte. Det er dog viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis er uttrykk for perfekt rasjonalitet, men for etablerte rutiner som gjør usikkerhet mer håndterbar.

Den mer systematiske oppfølgingen i IR kommunene kan også tolkes som utslag av en sterkere Sigma-verdi (Hood, 1991) – det vil si bedre økonomikontroll – men også av en bedre balanse mot Theta (tillit) og Lambda (robusthet), ved at kontroll ikke utøves isolert, men knyttes til felles forståelse og langsiktige mål.

En mulig tolkning er at ROBEK- kommunene i større grad, iallfall på papiret, har vært preget av en NPM-inspirert formell styringslogikk med krav om budsjettdisiplin og rapportering - men at den reelle gjennomføringen har vært svak, slik at kontrollen i praksis har vært begrenset. Dette utfordrer en kjerneantakelse i NPM-litteraturen, nemlig at sterkere formelle kontrollsystemer automatisk gir bedre styring. Våre funn peker på at kontroll uten felles problemforståelse ikke nødvendigvis styrker styringen, men kan bidra til rituell rapportering og svekket læring.

En viktig nyanse er at IR-kommunenes NPG-pregede praksis ikke innebærer fravær av kontroll. Tvert imot beskriver flere av dem en relativt stram økonomistyring, men der kontrollen inngår som en del av en bredere styringslogikk. ROBEK-kommunene kan på sin

side ha hatt et mer NPM-orientert tankesett over tid, men uten å lykkes med å bruke kontrollmekanismene på en måte som faktisk har gitt styring. Når økonomien forverres, blir svaret ofte å stramme kontrollen ytterligere – en respons som forsterker NPM-logikken. Nettopp denne kontrollen kan, når den fungerer etter hensikten, bidra til å bygge den tilliten og dialogen som senere gjør en NPG-tilnærming mulig. Dette illustrerer en «høna og egget» problematikk: økonomisk handlingsrom, styringslogikk og relasjonell kapasitet inngår i et gjensidig samspill, og kommunene beveger seg mellom NPM og NPG i ulikt tempo avhengig av både strukturelle forhold og tidligere styringsvalg.

En annen tolkning er at ROBEK-kommunene har manglet tilstrekkelig administrativ kapasitet og økonomikompetanse til å fylle budsjettprosess og økonomirapportering med innhold, slik at ønsket om profesjonalisering har blitt stående som en intensjon mer enn en realitet. Begge tolkninger harmonerer med Buschs (2004) poeng om at formelle systemer ikke alene skaper styring; de må oversettes og «levendegjøres» gjennom rutiner, kultur og relasjoner. Dette understreker at styring avhenger av hvordan systemene faktisk praktiseres i organisasjonen.

Det er viktig å holde åpent at forskjellene kan forstås som utslag av forskjellige styringsmekanismer. I ROBEK-kommunene som gruppe ser vi en mekanisme der fravær av systematisk oppfølging kan bidra til selvforsterkende utfordringer: Når tallene oppleves som usikre eller ufullstendige, svekkes politikernes tillit til styringsinformasjonen. Dette reduserer insentivene til å bruke tallene aktivt, noe som igjen fører til at avvik ikke fanges opp og korrigeres.

I IR-kommunene ser vi en motsatt mekanisme, der hyppig rapportering skaper en kontinuerlig læringssløyfe: avvik oppdages tidlig, tiltak iverksettes før problemet vokser, og politikerne får et mer realistisk bilde av situasjonen. Denne mekanismen ser ut til å virke best når administrasjonen har kapasitet til å produsere pålitelig styringsinformasjon, politikerne har tillit til at tallene er korrekte, og avvik får konsekvenser i form av tiltak. Når disse betingelsene ikke er til stede – slik vi ser i enkelte av ROBEK-kommunene – kan rapporteringen bli en rituell praksis uten styringseffekt. En av ROBEK-kommunene ser ut til å ha etablert rutiner som ligner på IR-kommunenes, men det har ikke vært nok til å unngå å havne i ROBEK-registeret. Det kan tyde på at det er flere mekanismer enn månedlig oppfølging og rapportering som spiller inn ift. risiko for å havne på ROBEK.

#### 6.2.4 Beslutningslogikk: Måltrettet styring eller «muddling through»

Intervjuene avdekker at begrenset rasjonalitet og inkrementalisme forekommer både i ROBEK-kommunene og i kommunene utenfor. På den ene siden beskriver flere respondenter en praksis preget av inkrementelle justeringer og utsettelse, og på den andre siden viser funnene at enkelte kommuner også arbeider systematisk og måltrettet for å redusere usikkerhet og styrke den langsiktige styringen.

Vi ser i både intervjuer og dokumenter indikasjoner på at ROBEK-kommunene i større grad har praktisert «the science of muddling through». I denne gruppen forteller flere respondenter om et manglende fokus på langsiktighet, der kun det kommende års budsjett oppleves som viktig, mens økonomiplanen tillegges liten vekt. Dette kan forstås som en inkrementell tilnærming, hvor man tar utgangspunkt i fjorårets budsjett og gjør små justeringer fremfor å vurdere strukturelle endringer. En slik vegring mot å bryte med eksisterende strukturer forsterker stiavhengigheten og hindrer den strategiske omstillingen som planleggingsskolen forutsetter. Her synes det som beslutninger fattes stykkevis og delt, ofte som reaksjoner på akutte utfordringer, heller enn som ledd i en gjennomtenkt og langsiktig strategi (Cohen et al., 1972; Padgett, 1980). Dokumentanalysen understøtter dette inntrykket, ved at det er flere saker i ROBEK-kommunene enn i IR-kommunene som behandles løpende gjennom året hvor finansieringen er uklar eller skal løses gjennom interne, gjerne udefinerte, omdisponeringer. Dette samsvarer også med Cohen, March og Olsens (1972) påstand om at komplekse organisasjoner ofte fungerer som søppelbøtter («garbage can») for problemer.

Informantenes beskrivelse av tidvis uoversiktlige prosesser finner støtte i vår gjennomgang av politiske vedtak. Dokumentanalysen forteller at ROBEK-kommunene har markant flere vedtak med uklar finansiering og hyppige låneopptak utenom budsjettprosessen enn IR-kommunene. Trianguleringen avdekker her et samsvar mellom respondentenes beskrivelse av lav realisme og en dokumentert praksis preget av ad-hoc-beslutninger. Dette styrker vår tolkning av at ROBEK-kommunene i større grad kan ha vært preget av en inkrementell «muddling through»-logikk, da de formelle vedtakene bekrefter en styring som er delvis løsrevet fra de overordnede budsjetttrammene.

Like fullt viser funnene at også kommunene utenfor ROBEK kan ha innslag av beslutningsutfordringer og utsettelse, men denne begrensningen håndteres noe annerledes enn i ROBEK-kommunene.

Kommunene utenfor ROBEK ser ut til å håndtere begrenset rasjonalitet på en måte som likevel understøtter en mer målrettet økonomistyring. Deres etablerte strukturer for tidlig politisk involvering, systematiske rapporteringsrutiner og arenaer for felles strategiske drøftinger ser ut til å gi dem et bedre grunnlag for å fange opp utfordringer før de utvikler seg til akutte situasjoner. Dette bidrar ikke nødvendigvis til fullstendige rasjonelle beslutninger, men det reduserer avstanden mellom langsiktig styring og de praktiske rammene beslutningstakerne faktisk står i.

For ROBEK-kommunene peker funnene på at denne avstanden i enkelte tilfeller kan bli større, noe som innebærer risiko for at budsjettet kan miste noe av funksjonen sin som et aktivt styringsverktøy. Dette innebærer ikke nødvendigvis at kommunene styrer vilkårlig eller uten intensjon. Funnene kan tyde på at de i større grad må håndtere utfordringer på det tidspunktet de oppstår, fremfor å kunne arbeide forebyggende og systematisk over tid. Dette tyder på at forskjellen mellom kommunegruppene ikke ligger i om de møter usikkerhet, men i hvordan de strukturerer samarbeidet for å håndtere den. Vi ser også at det finnes unntak i ROBEK-gruppen, der særlig én kommune har etablert arbeidsformer som i større grad ligner IR-kommunenes.

### 6.2.5 Informasjonsasymmetri og "window dressing"

I gruppe R ser vi eksempler på at avvik ikke er rapportert tidsnok til at politikerne har kunnet korrigere kursen. En mulig tolkning av dette kan være at administrasjonen har hatt manglende kontroll på den økonomiske situasjonen, eller det kan ses som et utslag av informasjonsasymmetri (Jensen & Meckling, 1976; Schoute et al., 2018). Agenten (administrasjonen) besitter mer detaljkunnskap enn prinsipalen (politikerne), og det kan se ut som om informasjonsovertaket i noen grad kan ha blitt benyttet til «window dressing», eller å pynte på virkeligheten (Guarini et al., 2015). Ved å presentere urealistiske prognoser skjules de reelle økonomiske utfordringene, noe som for enkelte ROBEK-kommuner har ført til betydelige agency-kostnader i form av ugunstige beslutninger, sene tiltak og svekket politisk styring.

Dette kan forstås som en mekanisme der informasjonsasymmetri skaper en skjevhet i hvordan økonomiske problemer oppdages og håndteres. Når administrasjonen sitter med detaljkunnskapen og politikerne kun får tilgang til filtrert eller forsinket informasjon, øker risikoen for at negative utviklingstrekk tones ned eller presenteres som midlertidige avvik. Dette kan bidra til å redusere politikernes evne til å korrigere kursen i tide og føre til at tiltak

først iverksettes når handlingsrommet allerede er betydelig svekket. Mekanismen ser ut til å forsterkes i kommuner med lavere tillit eller svakere rapporteringsrutiner, der administrasjonen kan oppleve at åpenhet om utfordringer kan utløse konflikt eller mistillit. I slike kontekster kan «window dressing» bli en kortsiktig strategi for å unngå politisk uro, men med langsiktige styringsmessige konsekvenser.

Kommunene utenfor ROBEK ser ut til å rapportere hyppigere og mer systematisk til politisk nivå. Denne praksisen kan ses i lys av «the translational diamond» For at økonomistyring skal fungere, må den ha både strategisk forankring hos ledelsen og en form for eksperimentering («walk») i hverdagen. Gruppe IRs bruk av månedsrapporter og faste økonomisaker i hvert formannskapsmøte er konkrete handlinger («walk») som bygger opp under den strategiske intensjonen. Funnene viser at også en av R-kommunene gjennomfører tilsvarende rutiner.

Dokumentanalysen avdekker at IR-kommunene i større grad enn R-kommunene motvirker informasjonsasymmetrien gjennom bevisst bruk av visualiseringsverktøy (grafer og figurer) og språklig forenkling som gjør tallmaterialet mer tilgjengelig for folkevalgte. Dette kan forstås som et tiltak for å redusere effekten av begrenset rasjonalitet hos beslutningstakerne, ved å senke de kognitive barrierene for å tolke økonomisk informasjon.

### 6.2.6 Implementeringskraft og bakkebyråkratenes rolle

Kommunedirektøren som agent er avhengig av ansatte som lojalt identifiserer og utreder saker med tilstrekkelig faglighet, samt iverksetter vedtatte tiltak, uavhengig av hva de selv måtte mene i saken. Empirien viser at under ett har kommunene i ROBEK utfordringer med å få hele organisasjonen til å dra lasset sammen, og det rapporteres om ledere som ikke har forholdt seg til budsjetttrammene. En kommunedirektør beskriver at det var «hjemme alene-fester i enkelte sektorer» (R1, KD).

Kommunedirektørene i ROBEK trekke i intervjuene fram manglende budsjettlojalitet i linjen som en årsak til merforbruk. Her tegner imidlertid dokumentanalysen et mer nyansert bilde, da den synliggjør at nettopp denne gruppen oftere unnlater å kompensere virksomhetene for pris- og lønnsvekst. Når budsjetttrammene oppleves som urealistiske, kan det øke bakkebyråkratenes insentiv til å bruke skjønn for å beskytte tjenestekvaliteten, noe som kan svekke lojaliteten til budsjettet (Nyland & Pettersen, 2004; Winter & Lehmann Nielsen, 2008). Dette kan altså bidra til å svekke både lojalitet og gjennomføringsevne. I flere ROBEK-kommuner kan kombinasjonen av urealistiske rammer og svake oppfølgingsrutiner ha bidratt til en «garbage can»-situasjon.

I kommunene utenfor ROBEK gjennomføres det månedlige internkontrollmøter for å skape eierskap til tallene hos lederne. Ved å involvere enhetene tidlig og bruke tid på å bygge lojalitet til budsjettene, kan det bidra til å sikre at de som faktisk utfører tjenestene, også føler seg forpliktet av de økonomiske rammene. Dette kan tolkes som en vellykket lokal forankring i «the translational diamond». Når mellomlederne involveres tidlig og tar eierskap til rammene, sikrer man at konseptet tillit oversettes slik Bentzen og Bringselius (2023) forutsetter for at styringsmodellene skal fungere i praksis.

## 6.3 Tillit og samarbeid

Tillit og samarbeid mellom politikk og administrasjon omtales i nå-situasjonen som godt fra alle våre respondenter. Imidlertid avdekker både intervjuer og dokumentanalyse et spenn i hvordan tillit oppfattes, hvordan samarbeidet praktiseres, historiske utfordringer og mulige spenninger under overflaten. I det videre ser vi hvordan tillit utøves og erfares, samt hvordan det får betydning for kommunenes styringskapasitet.

### 6.3.1 Samarbeid og tillit mellom politikk og administrasjon

Tillit fungerer som en form for styringskapital i økonomistyringen, og variasjoner i denne kapitalen får direkte konsekvenser for hvordan faglige råd mottas og omsettes til vedtak. I én kommune forteller ordføreren at tilliten i dag er god, men at den var «mer frynsete tidligere» (R1, OF). I en annen kommune beskriver ordføreren hvordan tilliten til tidligere kommunedirektør ble svekket fordi kommunestyret opplevde at informasjon om realismen i enkelte saker ikke var fullstendig eller balansert. Slike erfaringer kan forstås som situasjoner der informasjonsasymmetrien i prinsipal–agent-relasjonen blir særlig tydelig, og der politikernes behov for kontroll øker som følge av opplevde «agency»-kostnader.

Funnene peker mot at det ikke er et skarpt skille mellom kommunegruppene i deres historiske erfaringer med tillit. En av IR-kommunene beskriver perioder med betydelig uenighet mellom politisk og administrativ ledelse, noe som tydeliggjør at godt samspill ikke er en konstant tilstand, men et resultat av kontinuerlig arbeid. At kommunen på tross av dette opprettholder styringskapasitet, tyder på at strukturer og prosesser kan kompensere for midlertidige relasjonelle brudd. Dette nyanserer NPG-idealet om at velfungerende relasjoner er en forutsetning for styringskraft. Det antyder også at robuste systemer for økonomistyring – tydelige rammer, faste rutiner og forutsigbare prosesser – kan kompensere for perioder med

lav mellommenneskelig tillit. Med andre ord kan tillit i praksis styrkes gjennom strukturer, og ikke gjennom relasjonelt arbeid alene.

Hoods verdiperspektiv tydeliggjør hvordan disse kommunene er preget av en ubalanse mellom de tre kjerneverdiene. Der Sigma, som retter seg mot økonomikontroll og effektivitet, historisk har vært svak, har det ført til lavere grad av Theta (tillit) mellom politikk og administrasjon. Når politikere opplever at administrasjonen ikke har levert på budsjettkontroll eller styringssignaler, kan det ha ført til skepsis i møte med nye analyser eller forslag. En alternativ tolkning er at en svak Theta-verdi kan være den opprinnelige utfordringen, der konflikter og maktforskyvninger skaper et klima hvor administrasjonen ikke lykkes med å etablere legitimitet rundt sine faglige vurderinger. Uansett hva som er opprinnelsen til utfordringene, svekkes Lambda (robusthet) over tid, noe som gjør det vanskeligere å stå i konflikter og å gjennomføre tiltak som krever bred og stabil forankring.

Intervjuene avdekker at tillit ikke alltid vurderes likt av aktørene som står i samme relasjon. I én kommune beskriver kommunedirektøren en konkret sak der tilliten mellom ordfører og kommunedirektør ble brutt, mens ordføreren selv opplever at tilliten alltid har vært god. Denne asymmetrien synliggjør at tillit er relasjonelt og kan oppleves ulikt av partene, selv om de er innenfor samme institusjonelle rammer. Dette tydeliggjør viktigheten av å være forsiktig med å ta informantenes beskrivelser av tillit som objektive sannheter.

En ordførerrespondent forteller at det er viktig å ikke bare nikke til det som kommer fra administrasjonen, men ville vite mer. Dette kan tolkes som at for høy grad av tillit til administrasjonen kan gjøre at vurderinger og anbefalinger ikke utfordres tilstrekkelig fra politikerne. Balanseres ikke tilliten av formell kontroll, kan det skape risiko for en form for gruppetenkning og nedtoning av ubehagelige økonomiske realiteter («window dressing»). NPG-teoriens vektlegging av tillit som styringsprinsipp kan nyanseres ut ifra våre funn: i kommuner med presset økonomi kan for mye tillit innebære en risiko for at nødvendige diskusjoner ikke tas fullt ut.

Tillit og samarbeid formes av relasjonelle og historiske forhold som preger hvordan aktørene tolker hverandres intensjoner. Tidligere konflikter kan gjøre det krevende å etablere stabile styringsrelasjoner, noe som i sin tur svekker robusthet (Lambda) og øker risikoen for vedvarende fragmentert styring. På den annen side kan avslutning av konflikter – ofte gjennom utskifting i nøkkelroller – gi vendepunkter som åpner for nye samarbeidsformer og -strukturer, og for mer stabile relasjoner.

Intervjuene viser at i IR-kommunene oppleves dialogen som gjensidig og konstruktiv, og politiske vedtak ligger oftere i tråd med kommunedirektørens anbefalinger. Dette underbygges også i budsjett- og økonomiplandokumentene, som tydeliggjør at det i den store majoriteten av sakene i begge grupper fattes vedtak i tråd med kommunedirektørens anbefaling, men at IR-kommunene i noen grad følger kommunedirektørens anbefaling også i krevende saker som skolestruktur, avhending av eiendom og økning av eiendomsskatt. Dette kan tolkes som at det er en høy grad av tillit mellom politikk og administrasjon i denne kommunegruppen som gjenspeiles i de politiske vedtakene. I IR-kommunene fremstår denne tilliten som en viktig form for styringskapital som gjør det mulig å fatte og gjennomføre de beslutningene som kreves for å opprettholde økonomisk bærekraft. Men det kan også være andre årsaker, og konteksten spiller her en viktig rolle. Her kan for eksempel sammensetning av representanter i kommunestyret, geografisk avstand mellom skolene eller om kommunen har ett eller flere sentrum påvirke hvor krevende det er å gjennomføre skolenedleggelser og andre upopulære tiltak.

I en IR-kommune sier ordfører at kommunedirektøren «selvfølgelig tar signalene fra politisk nivå» i budsjettprosessen, mens politikerne samtidig gir tydelige forventninger uten å detaljstyre. Dette gjenspeiler en sterk Theta-verdi, der tillit er både institusjonalisert og gjensidig. Slike relasjoner bidrar til en mer robust Lambda-verdi; organisasjonen har større evne til å stå imot press, fordi systemet hviler på sterke relasjoner og strukturert forankring i stedet for personavhengig tillit.

Når vi går til R-gruppen, finner vi en noe større spenning mellom fag og politikk. Selv om de fleste vedtak følger anbefalingene, finnes det flere eksempler på saker der politikerne overprøver faglige råd, særlig i spørsmål om skolestruktur. Dette kan forstås både som et uttrykk for svakere tillit og som et resultat av kontekstuelle forhold som gjør politisk risiko særlig høy. Tillit fremstår dermed som en betingelse som virker i samspill med andre faktorer, så som lokale forhold, politisk kultur og sakstype. Denne dynamikken omtales også i kapittel 6.4.1, der vi ser at krysspresset mellom faglige råd og lokale følelser ofte fører til at politikerne prioriterer sin normative legitimitet som lokalsamfunnets beskyttere fremfor økonomiske Sigma-verdier. Tillit blir således en avgjørende forutsetning, men ingen garanti, for at faglige anbefalinger skal få gjennomslag i saker der politisk risiko og lokale hensyn står sterkt.

«The translational diamond» kan bidra til å forklare hvorfor tilliten fremtrer som noe mer stabil i IR-kommunene. Her finner vi en klarere sammenheng mellom strategisk forankring,

lokal forankring, refleksjon og handling. Som vi også omtalte i kapittel 6.2.3, møtes politikere og administrasjon i institusjonaliserte arenaer der de sammen diskuterer utfordringer og retning før vedtak fattes. I IR-kommunene brukes planverket bevisst og aktivt inn i budsjettarbeidet, og det skapes en felles forståelse av hva som må gjøres. Når alle fire dimensjoner i diamanten er til stede, utvikles relasjoner som tåler press og konflikter.

I R-kommunene sett som gruppe er diamantens balanse noe ustabil. En del av refleksjonsarbeidet skjer, men det er noe svakere sammenheng mellom refleksjon og faktisk gjennomføring. Ordfører i R3 forteller at dialogen mellom politikk og administrasjon fram til relativt nylig bar preg av «kaos og ustrukturert dialog» (R3, OF). Flere kommuner beskriver omfattende prosesser og utredninger som ikke har ledet til konkrete beslutninger, eller vedtak som senere er reversert. I slike situasjoner svekkes «walk»-delen av diamanten, og tilliten risikerer å bli mer verbal enn operativ.

Variasjoner i tillit til den administrative ledelsen framstilles av respondentene som et komplekst bilde der tilliten ofte er fragmentert mellom ulike partier og representanter. Selv i kommuner med et generelt godt samarbeidsklima rapporteres det at tilliten til kommunedirektøren varierer fra parti til parti. En ordfører sier: «Jeg opplever også at formannskapet har veldig høy tillit til kommunedirektøren. I kommunestyret er det enkelte som ikke har det. Det er litt ulikt.» (R2, OF). Denne varierende graden av tillit til administrasjonen skaper «agency»-kostnader; et behov for økt politisk kontroll hos de skeptiske partiene, som må bruke ekstra ressurser på å kontrollere saksframleggene.

Selv om kommunestyret som prinsipp kun skal forholde seg til kommunedirektøren, er dialogen og samhandlingen mellom politikere og kommunalsjefer til dels utstrakt, og særlig er det dialog i budsjettprosessen og knyttet til krevende enkeltsaker. Tilliten til administrasjonen utfordres derfor også når politikere opplever mangelfull informasjon eller svak styring fra enkelte deler av den administrative toppledergruppen. Ordføreren i R3 beskriver at «det har alltid blitt litt sånn svak mistillit til kommunalsjef, fordi man ikke får god nok informasjon.» (R3, OF). Dette tyder på at tillit ikke er en enhetlig størrelse, men kan variere betydelig innad i samme kommune, slik at fargen kan være både intens og blass i de ulike områdene av kommunens «purple zone» (Alford et al., 2017).

Vi ser at på tvers av kommunegruppene blir den formelle styringslinjen ofte utfordret av uformelle kommunikasjonsveier. I IR1 ser vi eksempler på at politikere, inkludert ordføreren, innhenter eller mottar informasjon direkte fra førstelinjen i uformelle sammenhenger.

Ordføreren forklarer: «Så har vi god kontakt med enhetsledere. Ikke for å blande kortene på noen måte, men det er sånne daglig treff på butikken eller ute, så vi har god kontakt med stort sett alle» (IR1, OF). Slik praksis kan forstyrre prinsipal-agent-relasjonen, fordi ordføreren omgår kommunedirektøren for å skaffe seg informasjon som ikke er filtrert gjennom de faglige styringslinjene. På den ene siden kan dette bidra til å gi politikerne den informasjonen og kunnskapen de opplever å behøve for å fatte rasjonelle beslutninger. På den andre siden skaper dette en usikkerhet i organisasjonen og kan svekke kommunedirektørens autoritet, noe som i ytterste konsekvens øker «agency»-kostnadene fordi den administrative ledelsen mister kontrollen over informasjonsflyten. En åpen og imøtekommende holdning fra ordføreren kan også oppfattes av bakkebyråkratiet som en vei inn til å påvirke politiske beslutninger utenfor de formelle kanalene. Dette kan i sin tur øke risikoen for en «garbage can»-situasjon uten helhetlig og sammenhengende beslutninger, men et fragmentert og mer tilfeldig resultat ut ifra hvem som har hatt de sterkeste stemmene i de uformelle foraene.

Uformell kontakt utenfor etablerte strukturer åpner opp muligheten for en svekkelse av Theta-verdiene, der gjensidig tillit og klare rolleavklaringer skal fungere som organisasjonens bindemiddel. Når de formelle linjene brytes, enten det er politikere som trår inn i driften eller mellomledere som driver lobbyvirksomhet mot sine egne overordnede, forstyrres balansen i «the purple zone». Skjer grenseovertrødelser knyttet til budsjettarbeidet, svekkes potensielt budsjett og økonomiplanens funksjon som et helhetlig styringsverktøy, da beslutningsprosessene blir preget av sektorinteresser og uformelle allianser fremfor en koordinert strategi for hele kommunen.

Tillit kan kun realiseres dersom det oversettes til konkrete handlinger i organisasjonen. Politikerne har behov for at faglige begreper og økonomiske analyser formidles i en form som gir mening og er forståelig, slik at det kan danne basis for rasjonelle beslutninger. I gruppe IR ser vi antydninger til kobling mellom den strategiske praten («talk») om tillit og den faktiske handlingen («walk») gjennom bruk av visualisering i budsjettdokumentene for å gjøre tallmaterialet forståelig. Dette reduserer informasjonsasymmetrien, og bygger tillit mellom partene. Vi ser i dokumentanalysen at gruppe IR i noe større grad forklarer sammenhengen mellom de kommunaløkonomiske indikatorene (netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld) og begrunner avvik fra måltallene, noe som gir politikerne en reell følelse av kontroll. Dette er en direkte operasjonalisering av den åpenheten Brorström og Norbäck (2020) beskriver. Ved å aktivt redusere informasjonsasymmetrien gjennom forståelig rapportering,

skaper administrasjonen i IR-kommunene den nødvendige legitimiteten som gjør at politikerne stoler på deres faglige råd.

I to av kommunene i gruppe R har translasjonen oftere stoppet ved praten. Historisk har den faktiske handlingen – for eksempel rapportering av merforbruk underveis i året – vært mangelfull. Når budsjettprosesser og -styring beskrives av en kommunedirektør som preget av «gjetting og rosemaling» (R1, KD), indikerer det at tillit forblir et «magisk konsept» uten rot i fungerende kontrollrutiner. Uten en «walk» der administrasjonen leverer pålitelige data, risikerer man at politikerne tyr til rituell budsjettering for å opprettholde et bilde av handlekraft, mens de i realiteten både har mistet grunnlag for rasjonelle beslutninger og tillit til administrasjonen.

For at tillit skal ha betydning for styringen, må den altså støttes av strukturer som gjør informasjonsflyt, rolleforståelse og forventningsavklaringer forutsigbare. Når disse strukturene er på plass, later det til å muliggjøre omsetting av faglige råd til politiske vedtak. Dermed ser det ut til at tillit er en viktig rammebetingelse for økonomistyring.

### 6.3.2 Strukturert samarbeid mellom topplederne

Selv om alle respondentene forteller om et strukturert samarbeid, er det flere kommuner i IR-gruppen enn i R-gruppen som framhever faste ukentlige møter mellom ordfører og kommunedirektør over tid som avgjørende for godt samarbeidsklima og toveis tillit. De forteller videre om åpne dialoger om vanskelige spørsmål, og en kultur for å ta opp uenigheter tidlig.

Ordføreren i IR2 sier: «Jeg har et fantastisk samarbeid med kommunedirektøren!» (IR2, OF) og gir uttrykk for at de har svært god kjemi, noe som merkes av andre rundt dem.

Kommunedirektøren i samme kommune bekrefter det gode samarbeidet, men beskriver i større grad de underliggende strukturene som skaper dette klimaet, slik som tidlig involvering og tydelige rolleavklaringer. Dette funnet kan belyses gjennom «the translational diamond» (Bentzen, 2019), der ordførerens eierskap og refleksjon («talk») balanseres av kommunedirektørens fokus på praktiske strukturer og konkrete handlinger («walk»). Når begge disse dimensjonene er til stede, oversettes tillit fra å være et diffust «magisk konsept» til å bli en praktisk styringsressurs. På samme tid fungerer kommunedirektørens vektlegging av tidlig involvering som en mekanisme for å redusere informasjonsasymmetri i prinsipal–agent relasjonen, ved at agenten proaktivt deler informasjon og involverer prinsipalen i vurderingene.

Også i R-kommunene rapporteres det om velfungerende samarbeidsarenaer og åpen dialog mellom ordfører og kommunedirektør de siste årene. «Og så har vi faste strukturer på møtene en gang i uka, ordfører og jeg,» (R2, KD) forteller kommunedirektøren i R2; en kommune som har hatt det slik over tid og ligner dermed mer på IR-kommunene. I de to andre R-kommunene beskrives imidlertid en nyere utvikling, der samarbeidet har gått fra manglende dialog til etablering av faste strukturer og jevnlig møtepunkter.

På tvers av kommunene kan de faste strukturene forstås som en bevegelse fra NPMs tydelige skille mellom politikk og administrasjon mot en mer relasjonell styring innenfor NPG-logikken. Ved å prioritere faste møtepunkter, godt samarbeid og tidlig dialog, skaper topplederne en fungerende «purple zone» der faglig utredning og politisk vilje overlapper for å løse komplekse samfunnsutfordringer. På tross av dette ser vi at kommuner med godt samarbeid mellom politikk og administrasjon havner på ROBEK. Våre funn utfordrer NPG-modellens påstand om at samarbeid og tillit i seg selv styrker styringskapasiteten. Kan det være at NPG-idealet ikke fungerer så godt i situasjoner med begrenset økonomisk handlingsrom? Funnene våre kan tyde på at NPG-teorien kanskje undervurderer betydningen av formell kontroll (Sigma) i krisetider.

Det tette samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører kan sees som uttrykk for sterke Theta-verdier, som ærlighet og gjensidighet, i organisasjonen. Når disse verdiene er tydelige og styrende, kan de bidra til at relasjonene holder seg stabile selv når behovet økonomisk innstramming (Sigma) utfordrer systemets robusthet (Lambda).

Kommuneorganisasjonen er avhengig av at tilliten forplanter seg til hele det politiske miljøet og nedover i den administrative linjeorganisasjonen dersom man skal lykkes med å «dra lasset sammen» gjennom krevende prosesser. Dette viser at tillit mellom topplederne ikke oppstår av seg selv, men bygges gjennom strukturer som reduserer usikkerhet, avklarer roller og gjør samarbeidet forutsigbart over tid. Strukturene fungerer som en mekanisme for løpende forventningsavklaring, der felles refleksjoner («talk») kobles til konkrete handlinger («walk») og bidrar til å holde samspillet stabilt.

Dette funnet understøttes av Hye og Øgård (2025), som fremhever at kvaliteten på samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør har stor betydning for lederstabilitet. ROBEK-kommunene, som har opplevd mest turbulens og hyppige skifter i administrativ toppledelse, er de kommunene som forteller om de historisk største utfordringene i det politisk-administrative samspillet.

Strukturerte samarbeidsarenaer fungerer som et institusjonelt sikkerhetsnett som stabiliserer relasjonen mellom topplederne. Når møtepunkter, rolleavklaringer og informasjonsrutiner er tydelig institusjonalisert, reduseres risikoen for misforståelser og personavhengighet. Dette gjør at konflikter kan håndteres tidlig, før de utvikler seg til tillitsbrudd. Mekanismen forutsetter imidlertid at begge parter opplever strukturene som legitime og nyttige; i kommuner med historisk turbulens eller hyppige lederbytter svekkes effekten, fordi relasjonen må bygges opp på nytt hver gang. Dermed blir samarbeidet mer sårbart for skiftende politiske signaler og individuelle preferanser, noe som igjen reduserer styringskapasiteten.

### 6.3.3 Samarbeid og tillit innad i administrasjonen

Tillit er ikke kun et spørsmål om relasjonen mellom politikk og administrasjon; det er også en nødvendig forutsetning for gjennomføring i linjeorganisasjonen. Mellomlederne fungerer som bindeledd mellom politiske vedtak og praktisk drift. Her finner vi til dels store forskjeller mellom kommunene som ikke er knyttet til gruppetilhørighet, men som framstår mer kulturelt og historisk betinget.

Dette kan forstås i lys av Scheins (2010) perspektiv på organisasjonskultur, der dype, ofte uuttalte antakelser former hva som oppfattes som legitimt og passende i beslutningssituasjoner. I enkelte kommuner beskrives perioder med høy grad av autonomi i tjenestene, der forsøk på strammere økonomistyring har blitt oppfattet som brudd med etablerte normer. Slik viser funnene hvordan kultur kan fungere som en uformell styringslogikk som både muliggjør og begrenser gjennomføringsevne.

Utfordringer oppstår når uformelle normer og sektorinteresser trumfer felles retning. I én kommune i gruppe R beskrives situasjonen i enkelte sektorer som «hjemme alene-fester» (R1, KD) med en kraftig og ukontrollert økning i ansatte. Dette illustrerer hvordan Lambda verdier (tjenesteproduksjon) ble prioritert på bekostning av Sigma verdier (disiplin og nøkternhet). Et lignende mønster finner vi i en annen R kommune, der fravær av samlet administrativ ledelse førte til silotenking og uformelle allianser blant ansatte. En slik situasjon svekker Theta-verdiene og gjør det vanskelig å iverksette tiltak selv når beslutninger formelt er fattet. I tillegg kan et presset økonomisk handlingsrom forsterke konflikter og frustrasjon, noe som igjen svekker tilliten internt. Dermed kan det være en gjensidig forsterkende dynamikk heller enn én ensidig årsak. Svak intern tillit kan fungere som en barriere for gjennomføring, selv når formelle styringssystemer er på plass.

I kommunene i gruppe IR har bakkebyråkratiet blitt koblet tett på styringen gjennom månedlige internkontrollmøter, som brukes spesifikt for å skape eierskap til tallene og en felles situasjonsforståelse blant lederne. Kommunedirektørene legger stor vekt på å skape lojalitet til budsjettene og involverer enhetene tidlig i prosessene. Når internkontrollmøtene fungerer etter hensikten, blir tillit operasjonalisert gjennom en kombinasjon av refleksjon («talk») og faste rutiner og oppfølging («walk»). Denne koblingen mellom dialog og praksis gjør at bakkebyråkratene opplever rammene som legitime, noe som ser ut til å redusere behovet for sektorvise tilpasninger. Eierskapet og den felles situasjonsforståelse i administrasjonen skaper robuste strukturer som tåler press og endring.

I gruppe R er det til dels store forskjeller mellom kommunene. En av kommunedirektørene kommuniserer klare bestillinger til alle kommunale ledere knyttet til forvaltning av den tildelte budsjettrammen. Ved å investere i lederutvikling over tid, har kommunen sikret både strategisk forankring hos toppledelsen og lokal forankring i organisasjonen, slik at tillit oversettes til konkret praksis. Bruken av klare bestillinger og rutiner for budsjettoppfølgning har tydelige koblinger til NPM og styringskraft gjennom standarder og disiplin. Kommunen har institusjonalisert en «logikk om det passende» (March & Olsen, 1989) som hindrer at sektorinteresser blokkerer for felles mål.

Kommunedirektøren i en annen R-kommune forteller at det er varierende hvorvidt ledergruppa klarer å arbeide som et team, og at sektorene i ulik grad identifiserer innsparingsmuligheter. Dette kan tyde på svake Theta-verdier i administrasjonen, der sektorvise prioriteringer og ressurskamp får større plass enn felles retning og relasjonell styring.

På tvers av kommunegruppene ser vi dermed to ulike mekanismer. I kommuner med sterk intern tillit og tydelige strukturer virker en mekanisme der felles normer og forventninger reduserer behovet for kontroll og gjør det lettere for mellomlederne å handle i tråd med de overordnede prioriteringene. Når ledergruppen deler en felles forståelse av mål, rammer og utfordringer, blir skjønnsutøvelsen mer koordinert, og implementeringen mer forutsigbar. I kommuner der den interne tilliten er svakere, virker en motsatt mekanisme: Uklare signaler og manglende kompensasjon for kostnadsvekst skaper et skjult press som skyves nedover i organisasjonen. Dette øker insentivene for sektorvise tilpasninger og uformelle allianser, noe som igjen svekker lojaliteten til budsjettrammene. Dermed blir kultur ikke en bakgrunnsfaktor, men en aktiv mekanisme som enten forsterker eller undergraver kommunens evne til å gjennomføre vedtatte tiltak.

### 6.3.4 Samarbeid og tillit i det politiske miljøet

Tillit og samarbeid innenfor det politiske miljøet har betydning for graden av tillit mellom politikk og administrasjon. Alle ordførerne uttaler at de jobber mye for å få et så bredt flertall for budsjett og økonomiplan som mulig. Uttalelsen er i tråd med funn fra dokumentanalysen; det er bredt flertall i disse sakene. «Så har det vært litt dialog på tvers av grupperingene, og vi har vært veldig opptatt av at også de små partiene har fått noen ting gjennom som de føler at de setter sitt preg på (...) Jeg synes det har vært veldig viktig at man er raus med alle,» forteller en ordfører (IR2, OF).

I R-kommunene beskrives et sektorfokus der representanter kjemper for interessene til sine respektive utvalg fremfor kommunens helhetlige økonomi. Denne fragmenteringen kobles i intervjuene til utfordringer med politikere som i varierende grad leser saksdokumenter eller lar følelser trumfe faglige råd, noe som ifølge respondentene skaper et krevende handlingsrom for administrasjonen. I tillegg oppgir én av ordførerrespondentene at det kan forekomme interne kamper (eller «kupp») i partigruppene som er med på å avgjøre utfallet i enkelte saker. Dette bidrar i sum til et inntrykk av at beslutningsprosesser i R-kommunene i større grad preges av tilfeldige koblinger mellom aktører, problemer og løsninger heller enn av langsiktig strategisk planlegging; altså en form for «garbage can»-situasjon. En slik praksis gir uforutsigbarhet, svekker Theta-verdien og gjør det vanskeligere å skape en stabil styringslogikk.

Intervjuene viser at IR-kommunene beskriver et noe mer disiplinert politisk klima, der uenighet håndteres i formelle prosesser og ikke i skiftende konstellasjoner. Denne disiplinen kan forstås som uttrykk for sterke Theta-verdier, der tillit binder aktørene til de formelle prosessene. Her ser vi en sterkere «logikk om det passende», hvor politikerne handler ut fra en felles forståelse av sin rolle i helheten fremfor å maksimere egennytte for sin sektor. Slik fungerer politisk kultur som en stabiliserende kraft som styrker både styringskapasitet og relasjonen til administrasjonen.

På tvers av kommunene synliggjør funnene en felles mekanisme: politisk samhold og bredt flertall reduserer den individuelle politiske risikoen ved å støtte faglige anbefalinger. Når partiene opplever at beslutningene bæres av et kollektiv, blir kostnaden ved å ta upopulære grep lavere, og rommet for strategisk atferd snevrere. I kommuner med svakere politisk kultur virker en motsatt mekanisme: Fragmenterte partigrupper, sektorinteresser og uformelle allianser øker usikkerheten om utfallet av prosesser, noe som igjen svekker administrasjonens

mulighet til å gi tydelige råd. Dermed kan det se ut som om politisk samhold blir en betingelse for om økonomistyringen fungerer som et helhetlig system.

Tillit og samarbeid kan altså ikke forstås som universelle løsninger på styringsutfordringer. De fungerer som styringsressurser først når de er institusjonalisert gjennom strukturer som reduserer usikkerhet, avklarer roller og gjør konflikter håndterbare. Dermed kan tillit betraktes som noe mer enn et relasjonelt fenomen; en institusjonell betingelse for at økonomistyringen skal fungere under press.

## 6.4 Mellom faglige råd og lokale følelser

Gjennomgående gir de politiske respondentene uttrykk for at de har tillit til at kommunedirektører presenterer tilstrekkelig gode beslutningsgrunnlag. Funnene fra dokumentanalysen peker i samme retning: i de aller fleste saker med økonomiske implikasjoner i perioden 2022–2024 fatter kommunestyret beslutning i tråd med kommunedirektørens anbefaling i alle kommunene.

Kommunene i ROBEK følger noe oftere enn kommunene utenfor ROBEK anbefalingen i enkeltstående saker, dvs. utenfor budsjettprosessen, med innsparings- eller inntektspotensial. Unntaket er struktursaker, særlig knyttet til skolenedleggelse. Tilsvarende mønstre finnes i saker om avhending av kommunal eiendom og eiendomsskatt. Dermed framstår struktursaker som et område der spennet mellom å følge administrative anbefalinger og å gjennomføre krevende grep blir særlig synlig.

### 6.4.1 Strukturdebatt og «aksjonsdemokrati»

Funnene indikerer at alle kommunene står i et krysspress mellom økonomiske hensyn og lokaldemokratisk legitimitet. Kommunedirektørene gir både i intervjuene og i budsjett- og økonomiplanene uttrykk for et behov for å vedta strukturelle grep for å sikre økonomisk bærekraft. Ordførerne beskriver, på sin side, forventninger fra sine velgere om at lokalpolitikere skal «beskytte» nærskolene, lokalsamfunnet og arbeidsplasser.

Det er også et tydelig funn i intervjuene at motstanden mot skolenedleggelser er sterk i alle kommunene. Sakene er vanskelige så fort de løftes til overflaten. Respondentene forteller om et sterkt og aktivt «aksjonsdemokrati» som gjør det krevende å fatte upopulære beslutninger som endring i skolestruktur. Flertallet av ordførerne gir uttrykk for at politisk ubehag og press fra innbyggerne veier tyngre enn kvaliteten på selve utredningen når krevende struktursaker,

blir nedstemt eller utsatt. Dette innebærer ikke at de faglige rådene oppfattes som svake, men at de konkurrerer med andre former for legitimitet. Her ser vi, både fra intervjuene og dokumentanalysen, et tydelig brudd mellom administrativ og politisk rasjonalitet.

Spenningen mellom de faglige utredningene og «aksjonsdemokratiet» kan forstås gjennom Suchmans tre former for legitimitet. Mens kommunedirektørens anbefalinger ofte søker å sikre kommunens pragmatiske legitimitet gjennom økonomisk effektivitet og Sigma verdier, er politikerne i disse sakene mer avhengige av å opprettholde normativ legitimitet overfor sine velgere ved å handle i tråd med det som oppleves som moralsk riktig i lokalsamfunnet. Denne spenningen forsterkes når vi også ser den i lys av Scotts (2014) institusjonelle pilarer: de faglige anbefalingene hviler tungt på den regulative pilaren – formelle krav, økonomiske rammer og styringssignaler – mens motstanden i større grad springer ut av den normative og kultur-kognitive pilaren, der identitet, tilhørighet og etablerte forestillinger om hva et lokalsamfunn skal være, setter rammene for hva som oppfattes som legitimt. Når skolestruktur debatteres som en kamp om lokalsamfunnets livsnerve og identitet, berører det også den kognitive legitimiteten – den felles oppfatningen av hva et levedyktig samfunn må inneholde, og som politikerne føler seg forpliktet til å ivareta. Dermed blir struktursaker særlig motstandsdyktige mot økonomiske argumenter alene.

Empiri fra intervjuene peker på at R-kommunene i noe større grad enn IR-kommunene velger å ikke gjennomføre skolenedleggelser. Beslutningene om å opprettholde en kostnadskrevende skolestruktur kan forklares ved at tap generelt oppleves sterkere enn tilsvarende gevinst (Kahneman & Tversky, 1979). Nedleggelse av en nærscole representerer et personlig ubehag for lokalpolitikere, men også et konkret og umiddelbart tap for lokalsamfunnet, mens gevinsten i form av en sunnere kommuneøkonomi er abstrakt og langsiktig. Politikerne blir risikoaverse i møte med potensielle gevinster (økonomisk bærekraft), og villige til å akseptere den økonomiske risikoen ved å opprettholde en kostbar struktur for å unngå en nedleggelse og dermed svekket normativ legitimitet. Dette kan bidra til det Johnsen (2015) omtaler som «blokkerte beslutningspunkter», hvor den administrative logikken kolliderer med politisk ideologi, eller - i vårt tilfelle - noe nærmere en overlevelsesstrategi enn nødvendigvis ideologi. Slik kan evnen til å gjennomføre strukturelle grep bli svekket, selv når behovet framstår som tydelig.

Imidlertid kan kontekstuelle forhold gjøre denne mekanismen mindre kraftfull. I én av IR-kommunene ble to små skoler lagt ned i forbindelse med etablering av en ny, større skole med kort geografisk avstand til de berørte områdene. I dette tilfellet ble tapet for lokalsamfunnet

opplevd som mindre dramatisk, og motstanden ble dermed svakere. Dette illustrerer at aksjonsdemokratiets styrke ikke er universell, men betinget av lokale forhold som geografi, tilgjengelige alternativer og hvordan konsekvensene av endringene oppleves.

En av ROBEK-kommunene har i perioden gjennomført enkelte mindre strukturtiltak, men disse fremstår som enkeltstående hendelser snarere enn del av en samlet strategi. Dette forteller at utfordringen ikke nødvendigvis handler om total politisk motstand, men om evnen til å stå i større og mer sammenhengende endringsprosesser. Unntaket tydeliggjør også at styringskapasitet ikke er en fast egenskap ved kommunene, men noe som varierer over tid og formes av personer, prosesser og den konkrete konteksten de virker innenfor.

#### 6.4.2 Rasjonalitet og beslutningsgrunnlag

Flere respondenter forteller at saker i noen tilfeller sendes tilbake til administrasjonen for ytterligere utredning – også i saker som egentlig er tilstrekkelig utredet. Det å sende saker tilbake til administrasjonen for grundigere utredning, kan sees som bruk av heuristikker eller mentale snarveier (1955) for å håndtere begrenset rasjonalitet. Ved å be om mer informasjon, kan politikerne skape en illusjon av grundighet, mens det i realiteten fungerer som en forsvarsmekanisme for å unngå politisk risiko. Dette kan bidra til en «muddling through»-atferd eller inkrementalisme; man gjør små justeringer og utsettelse fremfor å ta de store, nødvendige strukturelle grepene. Skillet mellom inkrementalisme som en bevisst strategi eller som problemforsterkende nøling er nokså uklart. Inkrementalismen kan tolkes som en strategi for politisk overlevelse, men bidrar også til at kommunene forblir i en tilstand av stivhengighet, der de er låst til kostbare strukturer som de ikke har kraft til å bryte ut av. Dokumentanalysen viser at dette kan være tilfelle for kommunene i gruppe R. Politikerne har vilje til å utrede struktur, men ender nesten alltid med å opprettholde gjeldende struktur når saken kommer til behandling – også om den løftes til ny behandling et år eller to etter.

Opplevelsen av begrenset rasjonalitet kan være helt reell. Politikerne står i situasjoner der de må ta stilling til komplekse spørsmål med stor følelsesmessig belastning, de har begrenset tid til rådighet og varierende grad av kunnskap. Likevel retter en av ordførerne et kritisk søkelys mot seg selv og resten av kommunestyret ved å spørre seg om de faktisk har prøvd å gå dypt nok inn i materien. Slik kan begrenset rasjonalitet forstås både som et faktisk vilkår og som en praktisk forklaring på hvorfor saker sendes tilbake.

I ett intervju framkommer det at politikerne anerkjenner de økonomiske hensynene (Sigma), men pga. at de tviler på om modellene fanger opp alle konsekvenser, velger de å beskytte sin

politiske legitimitet ved å stille spørsmål ved beslutningsgrunnlaget. Når tvilen er reell, blir utsettelse ikke bare en strategi, men et uttrykk for forsiktighet.

Det er ingen absolutt sannhet at strukturendringer, i den store sammenhengen, er et «riktig valg». Fra et snevert perspektiv med Sigma-verdier i fokus, kan det fremstå som irrasjonelt å opprettholde små skoler med svært lave elevtall. Vi går ikke inn på hva som er pedagogisk mest «riktig» å gjøre. Anvender man institusjonell teori og «logikken om det passende», endres bildet av hva som er en fornuftig handling, slik vi også har sett i kapittel 6.1.1 knyttet til beslutninger om investeringer. I en av R-kommunene ser vi dette tydelig når bevaring av skolestruktur ikke kun handler om pedagogikk, men også brukes som argument for matberedskap og å beholde jordbruk i området. Her blir strukturspørsmål et møtepunkt mellom økonomi, identitet og samfunnsoppdrag.

I dette perspektivet er beslutningen om å opprettholde kostnadskreven strukturer ikke et uttrykk for svakhet, men en politisk rasjonalitet der man bevisst aksepterer økonomisk risiko for å verne om det som oppfattes som kommunens kjerneoppdrag: å sikre et levedyktig lokalsamfunn. Politikerne legger større vekt på normativ legitimitet og systemets bærekraft enn på snevre krav til økonomisk effektivitet. Funnene viser at Simon (1955) og Lindblom (1959) ikke fullstendig fanger opp hvordan slike hensyn fungerer i en reell kommunal kontekst. Mer informasjon gjør det ikke nødvendigvis lettere å fatte beslutninger, og når identitet og legitimitet veier tungt kan stivhengighet bli utfallet.

#### 6.4.3 Kjerneverdier på kollisjonskurs

Manglende politisk vilje til å følge administrative anbefalinger i struktursaker kan ses som en kollisjon mellom ulike kjerneverdier. Administrasjonens råd er som nevnt over ofte forankret i Sigma-verdier, som handler om økonomisk effektivitet og har økonomisk bærekraft som målsetting. For politikerne kan imidlertid hensynet til lokalsamfunnets robusthet og innbyggernes tillit, altså Lambda- og Theta-verdier, veie tyngre. Denne spenningen synliggjør det grunnleggende dilemmaet mellom behovet for politisk kontroll og ønsket om faglig uavhengighet (Segaard, 2020).

Når politikerne sier nei til strukturelle grep, samtidig som de forventer økonomisk balanse, plasseres kommunedirektøren i en krevende målkonflikt der handlingsrommet snevres inn. Kommunedirektørene beskriver at prioriteringen av Lambda og Theta fra politisk nivå setter dem i en krevende situasjon med en umulig målkonflikt: De pålegges å spare (Sigma), men

politikerne fatter ikke de beslutningene kommunedirektørene anbefaler for å forbedre det økonomiske handlingsrommet framover.

Dokumentanalysen avdekker at R-kommunene fatter flere vedtak med uklar inndekning enn IR-kommunene, og i enkeltstående saker utenom budsjettprosessen finansieres investeringer gjennom låneopptak. Dette tyder på at politikerne i større grad prioriterer enkeltsaker og lokale hensyn gjennom året, mens administrasjonen får ansvar for å håndtere de samlede økonomiske konsekvensene. Slik oppstår økte «agency»-kostnader, der prinsipalens prioriteringer både begrenser agentens handlingsrom og øker kontrollbehovet (Svara, 2006). Resultatet blir at administrasjonen må bruke tid på å håndtere konsekvensene av vedtakene, fremfor å arbeide strategisk. Når administrasjonen må levere på mål som politikerne selv har gjort det vanskeligere å nå, kan opplevelsen av målkonflikt og ansvarspress forsterkes.

Mens Sigma, Theta og Lambda ofte fremstilles som verdier som kan balanseres, ser vi at i struktursaker dominerer Theta- og Lambda hensyn systematisk over Sigma – særlig i ROBEK-kommunene. Dette innebærer ikke at Hoods (1991) modell er feil, men at den i mindre grad fanger hvordan verdiene faktisk vektet i politiske beslutninger under sterkt lokalt press. Modellen forklarer heller ikke hvorfor økonomiske argumenter så ofte taper i møte med identitet og normativ legitimitet.

Både intervjuene og dokumentanalysen gjør det altså klart at kommunene utenfor ROBEK i noe større grad enn ROBEK-kommunene har gjennomført strukturendringer. Dette kan tolkes som at politikerne i gruppe IR i større grad har vært i stand til å innta rollen som ansvarlig omstiller, sammenliknet med kommuner der kortsiktige hensyn har fått større gjennomslag. Når strukturelle endringer er forankret i tidlig involvering og felles problemforståelse, kan det se ut som at de blir lettere å forsvare politisk fordi de oppleves som felles valg, ikke som pålegg.

Selv om IR-kommunene har fattet flere vedtak om strukturendringer enn R-kommunene, erkjenner likevel ordføreren i IR1 at de ikke har tatt så mange strukturelle grep som de kanskje burde ut ifra økonomisk situasjon, og begrunner dette på følgende måte: «verken politikerne eller innbyggerne er klare for å rive av plasteret ennå» (IR1, OF). Utsagnet kan tyde på at evnen eller viljen til å fatte beslutninger er avhengig av timing, noe som samsvarer med March et al.s (1979) forståelse av at handlinger formes av hva som oppfattes som passende i den gitte situasjonen. Forskjellen mellom kommunene ser dermed i stor grad ut til å handle om hvorvidt det oppleves passende å ta grep nå eller å skyve risikoen foran seg.

## 6.5 Helhetlig syntese

Formålet med dette kapittelet er å sammenholde hovedfunnene fra drøftingen i kapittel 6 i en helhetlig syntese, med særlig vekt på hvilke mekanismer som til sammen kan bidra til å forstå hvorfor noen kommuner havner i ROBEK-registeret, mens andre, med tilnærmet samme økonomiske utgangspunkt, unngår dette. Syntesen tar utgangspunkt i at kommunenes økonomiske utvikling ikke kan forstås som et resultat av enkeltstående beslutninger eller isolerte styringsverktøy, men at utviklingen må sees i lys av samspill mellom strukturelle bindinger, styringspraksiser og relasjonelle forhold som virker over tid.

Et gjennomgående funn i studien er at kommuner som har unngått ROBEK ikke nødvendigvis har vært skjermet fra økonomisk press. Alle kommunene i utvalget har stått overfor betydelige utfordringer knyttet til demografiske endringer, mangel på arbeidskraft og høye investeringskostnader. Forskjellene mellom kommunegruppene kan derfor i begrenset grad forklares ut fra rammebetingelsene alene. I stedet peker analysen mot hvordan kommunene har håndtert disse utfordringene gjennom konkrete styringspraksiser, samarbeidsformer og beslutningsprosesser.

Studien indikerer at forskjellene mellom kommunene ikke er absolutte. Det finnes variasjoner og unntak både mellom og innenfor kommunegruppene, og flere av kommunene gir inntrykk av å være organisasjoner i endring. Mekanismene som beskrives nedenfor må derfor forstås som analytiske mønstre der deres betydning ser ut til å være betinget av kontekst, timing og samspill med andre forhold.

Et sentralt skille mellom kommunene ser ut til å handle om hvordan budsjett og økonomiplan faktisk brukes i styringen. I kommunene utenfor ROBEK ser det ut som at budsjettstyringen i større grad fungerer som et strategisk verktøy for å oversette langsiktige utfordringer til konkrete prioriteringer. Budsjettet brukes til å sikre formell balanse, men også til å synliggjøre konsekvenser av valg, forklare avvik og gi politikerne et beslutningsgrunnlag som muliggjør krevende avveininger over tid. Dette bidrar til å etablere en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon og handlingsrom.

Det kan se ut som om budsjettstyringen i ROBEK-kommunene har vært noe mer fragmentert og kortsiktig. Her har fokuset i perioder vært rettet mot å få budsjettet i formell balanse, framfor å bruke budsjettet som et redskap for strategisk omstilling. Analysen viser at dette i stor grad henger sammen med sterkt økonomisk press, begrenset handlingsrom og historiske

bindinger som gjør strukturelle grep politisk og organisatorisk krevende. I slike situasjoner later det til at budsjettet gradvis har fått et mer reaktivt preg, der styringen preges av tilpasninger underveis fremfor tydelige veivalg.

Kvaliteten på samspillet mellom politikk og administrasjon ser ut til å utgjøre en annen sentral mekanisme i kommunenes styringskapasitet. Der relasjonene er preget av stabilitet, gjensidig rolleforståelse og åpen informasjonsdeling, ser kommunene ut til å ha bedre forutsetninger for å fatte og stå i upopulære beslutninger. I slike kontekster reduseres informasjonsasymmetrien mellom nivåene, og faglige vurderinger kan inngå som en integrert del av politiske beslutningsprosesser. Dette synes å gjøre det noe lettere å etablere politisk eierskap til krevende tiltak, selv når de innebærer lokal motstand.

I kommuner med historiske tillitsutfordringer, hyppige lederskifter eller uklare roller mellom politikk og administrasjon, fremtrer denne mekanismen som noe mer sårbar. Analysen peker mot at lav tillit kan øke risikoen for strategisk atferd, som tilbakeholdelse av informasjon, utsettelse eller «window dressing», særlig i perioder med sterkt press. Over tid kan dette svekke både beslutningsgrunnlaget og gjennomføringsevnen. Studien indikerer at tillit er en dynamisk prosess som kontinuerlig bygges opp eller brytes ned gjennom praksis. Flere av kommunene i ROBEK-gruppen viser tegn til forbedrede samarbeidsformer i løpet av perioden, noe som indikerer at relasjonell kapasitet kan utvikles også under vanskelige betingelser.

En tredje mekanisme som kommer til syne, er kommunenes vedtaks- og implementeringskraft. Selv der nødvendige vedtak fattes, varierer evnen til å omsette beslutninger i faktisk praksis. I ROBEK-kommunene beskrives det i større grad løse koblinger mellom vedtatte budsjetter og den faktiske driften. Dette knyttes blant annet til svakt eierskap til budsjetttrammene i linjeorganisasjonen, manglende kompensasjon for reelle kostnadsdrivere og et betydelig rom for skjønn hos mellomledere og bakkebyråkrater. Slike forhold later til å bidra til svekkelse av både budsjettlojalitet og gjennomføring over tid.

I kommunene utenfor ROBEK fremstår koblingen mellom vedtak og gjennomføring som noe sterkere, blant annet gjennom tidlig involvering av organisasjonen, systematisk oppfølging og bevisst arbeid med å skape eierskap til budsjettene på flere nivåer.

Gjennomføring av strukturelle grep ser ut til å være krevende og konfliktfylt i begge kommunegruppene, og motstand fra ansatte, innbyggere og politiske miljøer kan bremse eller

forsinke nødvendige tiltak. Forskjellene mellom kommunegruppene ser primært ut til å ligge i hvordan motstanden håndteres og integreres i styringsprosessene.

Når disse mekanismene ses i sammenheng, trer et bilde frem der det kan se ut som om styringskapasitet utvikles eller svekkes over tid gjennom samspill mellom strategisk budsjettbruk, relasjonell kvalitet og organisatorisk gjennomføringsevne. Svakheter i ett ledd ser ut til å kunne forplante seg til de øvrige. Begrensninger i budsjettpraksis kan øke presset på relasjonene mellom politikk og administrasjon, noe som igjen kan redusere evnen til å skape eierskap og faktisk gjennomføring i organisasjonen. Der mekanismene derimot virker i samme retning, kan de forsterke hverandre og bidra til større robusthet i møte med økonomisk press.

Studien indikerer at disse mekanismene ikke utspiller seg uavhengig av kontekst. Deres betydning synes å være betinget av historiske valg, politisk kultur og institusjonelle rammer. Dette innebærer at risikoen for å havne i ROBEK-registeret ikke kan knyttes til én bestemt praksis, men at den heller må forstås som et resultat av hvordan flere mekanismer over tid har trukket i retning av enten svekket eller styrket styringskapasitet.

Denne forståelsen danner utgangspunktet for konklusjonene i kapittel 7, der studiens bidrag og implikasjoner for kommunal styring diskuteres nærmere.

## 7 Avslutning og konklusjon

I dette kapittelet sammenfattes og tydeliggjøres studiens hovedfunn i lys av problemstillingen og forskningsspørsmålene som ble presentert i innledningen og kapittel 2.6.

### 7.1 Overordnede konklusjoner

I studien vår har vi undersøkt hvordan formell budsjettstyring, tillit, samarbeid og beslutningsevne forstås og praktiseres i kommuner som har stått i fare for å havne i ROBEK-registeret. Studien har sammenliknet seks kommuner med tilnærmet likt økonomisk utgangspunkt, men med ulik utvikling i perioden 2022–2024. Ambisjonen har ikke vært å identifisere én avgjørende forklaring på hvorfor enkelte kommuner endte i ROBEK-registeret mens andre ikke gjorde det, men å analysere hvilke mekanismer som ser ut til å ha hatt betydning i samspillet mellom økonomistyring, politiske prosesser og institusjonelle rammer.

Et overordnet funn er at forskjellene mellom kommunene ikke kan forstås som et enkelt skille mellom «god» og «dårlig» styring. Samtlige kommuner står overfor de samme strukturelle utfordringene i form av demografiske endringer, høye investeringer over tid og mangel på arbeidskraft. Det som skiller kommunene, er i større grad hvordan disse utfordringene håndteres, og hvilke styringsmekanismer som faktisk får gjennomslag i praksis. Studien indikerer at risikoen for å havne i ROBEK-registeret kan forstås i lys av historiske beslutninger, politisk kultur, institusjonelle rammer og kvaliteten på de politisk-administrative samhandlingsprosessene.

Studien indikerer at i kommunene som unngikk ROBEK var det mekanismer knyttet til tidlig involvering, forutsigbare prosesser og strukturert samspill mellom politisk og administrativ ledelse som bidro til å redusere usikkerhet i budsjettprosessen, styrke felles problemforståelse og gjøre det mulig å ta grep før økonomiske ubalanser ble akutte. I kommunene som havnet på ROBEK framstår disse mekanismene i noe større grad som fraværende, svakere institusjonalisert eller de ble overstyrt av andre forhold, som aksjonsdemokrati og manglende gjennomføringsevne.

Tidlig involvering ser ut til å ha fungert som en mekanisme som la til rette for felles problemforståelse og politisk eierskap, blant annet gjennom tydelig kommunikasjon, visualisering av konsekvenser og klare rolleavklaringer. Uten slike rammer kan det se ut som om tidlig involvering kan få begrenset styringseffekt.

I vår studie fremtrer tillit som en viktig, men sammensatt mekanisme i kommunenes økonomistyring. I kommunene utenfor ROBEK var tilliten mellom ordfører og kommunedirektør i større grad institusjonalisert gjennom faste møtepunkter, forutsigbare prosesser og tydelige forventninger. Det ser ut til at denne typen strukturert tillit bidro til å redusere informasjonsasymmetri og til at krevende budskap kunne formidles tidlig og med legitimitet. Samtidig indikerer studien at tillit ikke nødvendigvis virker entydig positivt i alle sammenhenger. En høy grad av uforbeholden tillit kan innebære en risiko for at kritiske spørsmål stilles sjeldnere, og at økonomiske utfordringer i mindre grad problematiseres. Tillit ser ut til å fungere best som styringsmekanisme når den inngår i et samspill med tydelige rammer, systematisk rapportering og aktiv politisk oppfølging.

Studien indikerer videre at tidlig involvering og gode tillitsrelasjoner ikke alltid er tilstrekkelige for å sikre gjennomføring av krevende beslutninger. I flere av kommunene var slike mekanismer til stede i varierende grad, men fikk begrenset gjennomslag i møte med sterke lokale følelser, mobilisering i lokalsamfunnet og det som i studien er omtalt som «aksjonsdemokrati». I slike situasjoner kom både politisk og administrativ styring under press, og formelle styringsmekanismer så ut til å ha begrenset effekt når beslutningene ble stående i spennet mellom faglige vurderinger og sterke lokale reaksjoner.

Studien peker i retning av at styringskapasitet utvikles eller svekkes gjennom samspill mellom mekanismer. Der tidlig involvering, strukturert tillit, tydelig budsjettstyring og politisk samhold virker i samme retning over tid, ser de ut til å forsterke hverandre og bidra til økt robusthet. I andre kommuner ser det ut til at fravær eller svak utvikling av slike mekanismer bidrar til selvforsterkende utfordringer, der handlingsrommet gradvis snevres inn. Dette bidrar til å forstå hvorfor kommuner med tilsynelatende like økonomiske forutsetninger kan utvikle seg i svært ulike retninger.

Avslutningsvis viser studien at det ikke finnes én løsning eller én «beste praksis» for å unngå ROBEK. Studien indikerer at bestemte styringsmekanismer kan bidra til å redusere risikoen for ROBEK. Økonomisk bærekraft ser ut til å være et resultat av komplekse og kontekstavhengige samspill mellom historiske valg, institusjonelle rammer, politisk kultur og relasjonell kapasitet. Det er nettopp denne kompleksiteten som gjør styring under økonomisk press krevende, da det ser ut til at små forskyvninger i disse mekanismene kan forsterke hverandre og påvirke både hvordan problemer tolkes og hvilke handlingsalternativer som faktisk oppleves som mulige.

## 7.2 Praktiske implikasjoner

Studien løfter fram flere implikasjoner for kommunal styring i situasjoner preget av økonomisk press. Funnene tydeliggjør særlig verdien av hvordan budsjettarbeid, samspill og gjennomføring faktisk praktiseres over tid, og gir dermed noen tydelige læringspunkter for både politisk og administrativ ledelse.

For politisk nivå fremhever studien betydningen av tidlig og strukturert involvering i budsjettprosessen. Når politiske prioriteringer kobles tydelig til langsiktige mål og økonomiske realiteter, bidrar dette til politisk eierskap. Til sammen får budsjettet da reell funksjon som styringsverktøy, og ikke bare et formelt vedtakspunkt. Funnene tyder på at slik involvering kan gjøre det mindre belastende å fatte krevende beslutninger.

For administrativ ledelse understreker studien behovet for å sikre et realistisk og forståelig beslutningsgrunnlag for politisk nivå. Dette handler ikke utelukkende om teknisk korrekt økonomiinformasjon, men om evnen til å synliggjøre konsekvenser av ulike valg på en måte som gir politikerne et faktisk handlingsgrunnlag. Videre fremgår det av studien at gjennomføringsevne forutsetter at vedtatte rammer er tydelig kommunisert, forankret og oppleves som legitime i linjeorganisasjonen.

Knyttet til samspillet mellom politikk og administrasjon, synliggjør studien at tillit er noe som bør bygges og vedlikeholdes gjennom praksis og over tid. Forutsigbare prosesser, stabile roller og åpenhet om økonomiske utfordringer later til å være sentrale forutsetninger for å håndtere pressede situasjoner før de utvikler seg til styringskriser.

Studien viser også at strukturelle beslutninger, som endringer i tjenestetilbud eller organisering, må forstås i lys av både økonomiske og politiske hensyn. Motstand mot slike grep er ikke nødvendigvis uttrykk for manglende forståelse av økonomiske utfordringer, men kan være rasjonell innenfor en lokalpolitisk kontekst der legitimitet, identitet og ansvar står sentralt. Dette innebærer at økonomisk bærekraft forutsetter prosesser som tar hensyn til lokale forhold og kontekst.

Til slutt gjør studien det klart at tiltak og arbeidsformer som fungerer godt i én kommune ikke uten videre kan overføres til en annen. Overføringsverdien knytter seg til forståelsen av prosesser og samspill som kan styrke kommuners evne til å håndtere økonomisk press. Dette

understreker at styringskapasitet må utvikles over tid, gjennom praksis, relasjoner og læring, og ikke gjennom enkeltstående grep.

### 7.3 Egne refleksjoner

Arbeidet med denne studien har gitt oss anledning til å se kommunal økonomistyring fra et annet ståsted enn det vi står i til daglig. Selv om mange av funnene på et overordnet nivå kan fremstå som gjenkjennelige for praktikere i kommunesektoren, har det vært særlig lærerikt å analysere hvordan ulike praksiser faktisk virker sammen, og hvordan små forskjeller i arbeidsform kan få store konsekvenser når økonomien settes under press.

En sentral refleksjon er at forskjellene mellom kommunene ser ut til å handle mer om struktur i arbeidet enn om vilje eller intensjoner. I intervju situasjonene gir både ordførere og kommunedirektører uttrykk for høy bevissthet rundt kommunens økonomiske utfordringer. Likevel viser materialet at denne bevisstheten ikke alltid omsettes i praksis på samme måte. For oss har dette synliggjort hvor krevende det er å holde fast ved langsiktige perspektiver i en hverdag preget av tidspress, politisk risiko og mange parallelle hensyn. Det har også gitt en dypere forståelse for hvorfor budsjett og økonomiplan i noen kommuner gradvis mister sin funksjon som strategisk styringsverktøy, til tross for gode intensjoner.

Et annet viktig poeng er dobbeltheten i tillit som både avgjørende og sårbar. I utgangspunktet var vi opptatt av tillit som en positiv ressurs i styringen. Gjennom analysen har vi i større grad blitt oppmerksomme på at tillit i seg selv ikke er tilstrekkelig, og i noen tilfeller kan virke tilslørende dersom den ikke kombineres med tydelige prosesser og forventninger. Dette har utfordret vår egen forståelse av forholdet mellom tillit og styring, og understreket betydningen av balansen mellom relasjonell trygghet og faglig tydelighet.

Studien har også tydeliggjort at gjennomføringsevne har betydning for kommunenes samlede styringskapasitet. Flere kommuner opplever begrenset effekt av sine vedtak, da de ikke fullt ut omsettes i handling i organisasjonen. Dette har gitt oss et skjerpet blikk på implementering som en del av styringen. Spesielt har det vært tydelig hvordan manglende forankring i linjeorganisasjonen kan undergrave selv godt begrunnede politiske beslutninger. For oss som praktikere har dette vært en viktig påminnelse om at styring i praksis skjer langt fra kommunestyresalen, og at lederrollen i stor grad handler om å sikre sammenheng mellom beslutning og drift.

Videre har arbeidet med studien gitt økt forståelse for det politiske handlingsrommet kommunene faktisk opererer innenfor. Motstand mot strukturelle grep fremstår i materialet ikke som irrasjonell eller uansvarlig, men som uttrykk for en lokalpolitisk rasjonalitet der hensyn til legitimitet, identitet og nærhet til innbyggerne veier tungt. Dette har bidratt til å nyansere bildet av det å stå i krevende beslutninger, og gjort oss mer oppmerksomme på de personlige og politiske kostnadene som følger med upopulære vedtak i små lokalsamfunn.

Sist, men ikke minst, har studien utfordret oss på forståelsen av styringskapasitet som noe relativt stabilt. Funnene forteller at kapasiteten varierer over tid, både som følge av personavhengige forhold, organisatorisk modenhet og tidligere valg. Enkelte kommuner som på et tidspunkt fremtrer med svak styring, viser senere evne til å stramme opp praksis og ta krevende grep. Dette har bidratt til en mer dynamisk forståelse av kommunal styring, der utvikling, læring og endring er mulig, men krever tid og kontinuitet.

Arbeidet med studien har gitt oss et mer sammensatt og realistisk bilde av kommunal økonomistyring under press. Den har styrket vår forståelse av kompleksiteten i samspillet mellom økonomi, politikk og organisasjon, en innsikt vi tar med oss videre, både som forskere og som praktikere i kommunesektoren.

## 7.4 Videre forskning

Funnene våre reiser flere spørsmål som det vil være relevant å undersøke videre.

Studien peker på betydningen av prosess og arbeidsform over tid. Videre forskning kan med fordel følge kommuner longitudinelt for å undersøke hvordan styringskapasitet utvikler seg gjennom ulike faser, for eksempel før, under og etter en ROBEK-periode. En slik tilnærming kan gi bedre forståelse av hvilke endringer i praksis som faktisk bidrar til økt gjennomføringsevne og mer robust økonomistyring.

Det vil også være relevant å inkludere flere nivåer i organisasjonen enn toppledelsen. Denne studien bygger på intervjuer med ordførere og kommunedirektører, men videre forskning kan utforske hvordan mellomledere, økonomifunksjoner og bakkebyråkrater opplever og påvirker budsjettstyring og implementering i praksis. Dette kan gi et mer helhetlig bilde av hvordan vedtak omsettes i handling.

Videre kan det være fruktbart å undersøke variasjoner mellom kommuner med ulike styringsmessige og politiske forutsetninger, for eksempel knyttet til sammensetningen av det

politiske miljøet, graden av stabilitet i politisk eller administrativ ledelse eller hvordan uenighet og konflikter håndteres i beslutningsprosessene.

Det kan også være behov for en mer praksisnær forskning på samspillet mellom politisk legitimitet og økonomisk styring. Hvordan kommuner balanserer økonomisk bærekraft mot hensynet til lokal identitet og politisk ansvar fremstår som et interessant tema, særlig i små og mellomstore kommuner.

# Litteraturliste

- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. & Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American review of public administration*, 47(7), 752–763. <https://doi.org/10.1177/0275074016638481>
- Anthony, R. N. & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations* (7. utg.). McGraw-Hill/Irwin.
- Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic journal (London)*, 99(394), 116–131. <https://doi.org/10.2307/2234208>
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksisorientert metode*. Cappelen Damm akademisk.
- Austberg, M. T. & Wallum, E. A. (2018). *Kommunal økonomisk bærekraft: Hva kjennetegner økonomistyringen til kommuner som prioriterer kommunal økonomisk bærekraft?* [Masteroppgave, NTNU]. Nasjonalt vitenarkiv. <https://hdl.handle.net/11250/2577770>
- Baldersheim, H., Duy, I. N., Jacobsen, D. I., Kuhn, N., Silva, N. E. & Øgård, M. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektører*. Universitetet i Agder, Senter for anvendt kommunalforskning.
- Bentzen, T. O. (2019). The translational diamond: robust translation of magic concept in public organizations. *International journal of public leadership*, 15(2), 94–112. <https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2018-0056>
- Bentzen, T. Ø. & Bringselius, L. (2023). Translating trust as a magic concept in public sector reforms: A comparative study of the Danish and Swedish trust reform. *International public management journal*, 26(5), 764–784. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2223198>
- Berg, T. (2023). *Grunnleggende økonomistyring* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Berg, T., Arntsen, E. & Nordheim, B. (2023). My, my, hey, hey, is the budget here to stay? *Controlling & management review*, 67(6), 32–37. <https://doi.org/10.1007/s12176-023-1063-7>
- Berg, T., Johanson, D. & Madsen, D. Ø. (2024). Budgetary control and beyond budgeting from a historical perspective - insights from re-visiting the 1922 book by James O. McKinsey. *Management & organizational history*, 19(3), 182–198. <https://doi.org/10.1080/17449359.2024.2371333>

- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E. & Myhrer, R. S. (2024). *Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater*. Telemarksforskning.  
<https://telemarksforskning.no/publikasjoner/kunnskap-gir-trygghet-trygghet-gir-tillit-og-tillit-gir-resultater/4490/>
- Brorström, S. & Norbäck, M. (2020). ‘Keeping politicians at arm’s length’: how managers in a collaborative organization deal with the administration–politics interface. *International review of administrative sciences*, 86(4), 657–672.  
<https://doi.org/10.1177/0020852318822090>
- Budsjett- og regnskapsforskriften for kommuner og fylkeskommuner mv. (2020). *Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.* (FOR-2019-06-07-714). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-07-714>
- Busch, T. (2004). *Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv*. Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling Trondheim økonomiske høyskole.
- Busch, T. & Vanebo, J. O. (2021). *Økonomistyring i det offentlige* (5. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.  
<https://doi.org/10.2307/2392088>
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, 75(2), 332–337.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (5. utg.). <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2016). *Fiscal Sustainability Report*. European Commission. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ip018\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ip018_en.pdf)

- Dubois, A. & Gadde, L.-E. (2002). Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of business research*, 55(7), 553–560. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(00\)00195-8](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00195-8)
- Guarini, E., De Toni, A. & Vallone, C. (2015). An Anatomy of Governance Failures in Municipal Bankruptcy. I L. Gnan, A. Hinna & F. Monteduro (Red.), *Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance* (Bd. 4, s. 189–216). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2051-663020150000004007>
- 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>
- Hye, L. & Øgård, M. (2025). *Veier inn og ut av kommunedirektørstillingen: drivere og bremsere knyttet til «turnover blant kommunedirektørene*. Senter for anvendt kommunalforskning ved UiA. <https://www.xn--kommunedirektr-2qb.no/wp-content/uploads/Veier-inn-og-ut-av-kommunedirektorstillingen.pdf>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Johnsen, Å. (2015). Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons? *Financial accountability & management*, 31(3), 243–268. <https://doi.org/10.1111/faam.12056>
- Jøsendal, J. S. & Plathe, E. (2022). *Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser*. Agenda Kaupang; Asplan Viak; Kommunesektorens organisasjon. [https://agendakaupang.no/wp-content/uploads/2025/03/Sluttrapport\\_KS-storbyprosjekt-22\\_samskaping-i-strategiske-planprosesser.pdf](https://agendakaupang.no/wp-content/uploads/2025/03/Sluttrapport_KS-storbyprosjekt-22_samskaping-i-strategiske-planprosesser.pdf)
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American economic review*, 93(5), 1449–1475. <https://doi.org/10.1257/000282803322655392>
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263–291. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

- Kommunesektorens organisasjon. (2021). *Lokaldemokratiundersøkeslen 2021*.  
[https://lookerstudio.google.com/reporting/87d0faa5-1081-4a3e-b7b8-82591b6d4689/page/p\\_o8p5ombknc](https://lookerstudio.google.com/reporting/87d0faa5-1081-4a3e-b7b8-82591b6d4689/page/p_o8p5ombknc)
- KOSTRA-forskriften. (2020). *Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv.* (FOR-2019-10-18-1412). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-10-18-1412>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public administration review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. Free Press.
- March, J. G., Olsen, J. P. & Christensen, S. (1979). *Ambiguity and choice in organizations* (2. utg.). Universitetsforl.
- March, J. G., Simon, H. A. & Guetzkow, H. (1958). *Organizations*. Wiley.
- Mearsheimer, J. J. & Rosato, S. (2023). *How states think: The rationality of foreign policy*. Yale University Press.
- Miles, M. B. H., A. Michael. (1994). Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook. *Journal of environmental psychology*, 14(4), 336–337. [https://doi.org/10.1016/S0272-4944\(05\)80231-2](https://doi.org/10.1016/S0272-4944(05)80231-2)
- Miljøverndepartementet. (2012). *Veileder: Kommuneplanprosessen - samfunnsdelen - handlingsdelen*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>
- Mintz, A., Valentino, N. A. & Wayne, C. (2022). *Beyond rationality: behavioral political science in the 21st century*. Cambridge University Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: the complete guide through the wilds of strategic management*. FT/ Prentice Hall.
- Mitchell, D. (2023). Priority-based budgeting: An honest broker among municipal functions? *Public budgeting & finance*, 43(1), 21–37. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12331>
- Nilsen, K. A. & Vesteraas, L. (2019). *Handlingsregler i norske kommuner - Overholdelse, design og effekt*. [Masteroppgave, NTNU]. Nasjonalt vitenarkiv.  
<https://hdl.handle.net/11250/2617295>

- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2004). The Control Gap: The Role of Budgets, Accounting Information and (Non-) Decisions in Hospital Settings. *Financial accountability & management*, 20(1), 77–102. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2004.00187.x>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public management review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Padgett, J. F. (1980). Managing Garbage Can Hierarchies. *Administrative Science Quarterly*, 25(4), 583–604. <https://doi.org/10.2307/2392282>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *Am Polit Sci Rev*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Prop. 46 L (2017–2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Prop. 67 S (2019–2020). (2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, samt endringer i skatter, avgifter og toll 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-67-s-20192020/id2695373/?ch=1>
- Riksrevisjonen. (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/kommuneneslaaneopptakoggjeldsbelastning.pdf>
- Ringdal, K. (2025). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode med dataanalyser i R, SPSS og Stata* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Rothstein, B. (1998). Political Institutions: An Overview. I R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Red.), *A New Handbook of Political Science* (s. 133–166). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0004>
- Røstvold, F. & Sagøy, J. (2017). *Kommunal økonomisk bærekraft : Hva kjennetegner økonomistyringen til kommuner som har vært på ROBEK-listen flere ganger?* [Masteroppgave, NTNU]. Trondheim.

- Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership*. Wiley.
- Schoute, M., Budding, T. & Gradus, R. (2018). Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International public management journal*, 21(4), 502–532.  
<https://doi.org/10.1080/10967494.2017.1297337>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities* (4. utg.). Sage.
- Segaard, S. B. (2020). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltagelse og ulikhet*. (2020:10). Institutt for samfunnsforskning.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf11c7dacf948e68ee6a96f36f90d4e/rapport-politisk-tillit.pdf>
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. Free Press.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. W. Strahan and T. Cadell,.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy - strategic and institutional approaches. *The Academy of Management review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.2307/258788>
- Svara, J. (2006). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process - A Review of Themes and Issues in the Literature. *Journal of Public Administration*, 29(12), 953–976. <https://doi.org/10.1080/01900690600854555>
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.
- Wildavsky, A. (1984). *The politics of the budgetary process* (4. utg.). Little, Brown.
- Winter, S. (1991). Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion. *Politica (Århus, Denmark)*, 23(4), 357. <https://doi.org/10.7146/politica.v23i4.115674>
- Winter, S. & Lehmann Nielsen, V. (2008). *Implementering af politik*. Academica.

# Vedlegg 1: Intervjuguide administrasjon (kommunedirektør)

Innleder med demografiske spørsmål:

- Alder
- Utdanning
- Erfaring
- Fartstid i nåværende stilling
- Økonomisjefens utdanning og erfaring

## **Tema 1: Pedagogisk framstilling av økonomiske nøkkelindikatorer i budsjett- og økonomiplandokumenter**

- Hvordan fungerer budsjettprosessen i din kommune?
- Budsjett og økonomiplan er et viktig styringsverktøy. Hvordan bruker du budsjettet som styringsverktøy?  
Hva var for deg viktigst å få fram i budsjettframleggene?
- Hva ligger for deg i begrepet kommunaløkonomisk bærekraft?
- Hvilke tre økonomiske nøkkeltall (måltall) er for deg viktigst?
- Hvor bevisst er du sammenhengen mellom dem? Forklarte dere dette i budsjettframleggene eller i møtet med kommunestyret?
- Hvordan bruker dere budsjettet som styringsverktøy gjennom året – foretas det budsjettjusteringer mellom områder e.l. i f.eks. tertialrapportene?

## **Tema 2: Samarbeid og tillit mellom partene**

- Hvordan er samarbeidsklimaet i kommunedirektørens ledergruppe? Føler du at «alle drar lasset», spesielt ift. innsparinger?
- Var det noen dialogmøter med formannskap/kommunestyre underveis i prosessen?
- Hvordan synes du samarbeidsklimaet og tilliten mellom deg og ordfører er?
- Hvordan synes du samarbeidsklimaet og tilliten mellom deg/adm. og kommunestyret er?

- Hvordan ble kommunedirektørens budsjettdokumenter presentert for kommunestyret?
- Klarer man å få til bredt flertall for budsjettet, eller er det kun posisjonen som stemmer for budsjettet?

### **Tema 3: Fra ord til handling**

- Hva tenker du er de viktigste grepene dere har tatt for å unngå å havne på ROBEK?/Hvorfor mener du dere havnet på ROBEK?
- Hvor vanskelig var det å få politikerne med på viktige, krevende grep?
- Hva kunne vært gjort annerledes?
- Har dere fremmet KST-saker som krever budsjettmessig dekning underveis i hvert enkelt år, eller tas slike saker hovedsakelig i budsjettvedtaket?
- Noe annet du tenker er viktig å få fram, som vi ikke har kommet inn på?

## Vedlegg 2: Intervjuguide politisk (ordfører)

Innleder med demografiske spørsmål:

- Alder
- Utdanning
- Erfaring
- Fartstid som ordfører

### **Tema 1: Pedagogisk framstilling av økonomiske nøkkelindikatorer i budsjett- og økonomiplandokumenter**

- Budsjett og økonomiplan er et viktig styringsverktøy. Hvordan opplever du at dette kommuniseres i dokumentet, og rollen det får som politisk sak?
- Hva var for deg viktigste du leste ut av budsjettdokumentene?
- Kan du si noe om hvorvidt kommunaløkonomisk bærekraft var sentralt i budsjettdokumentene?
- Kan du si noe om du opplevde at sammenheng mellom disposisjonsfond, gjeldsgrad og netto driftsresultat ble kommunisert i budsjettdokumentene eller i møter med kommunedirektøren?
- Hvordan bruker dere budsjettet som styringsverktøy gjennom året – foretas det budsjettjusteringer mellom områder e.l. i f.eks. tertialrapportene?

### **Tema 2: Samarbeid og tillit mellom partene**

- Hvordan er samarbeidsklimaet i kommunestyret? Føler du at «alle drar lasset», spesielt ift. innsparinger?
- Klarer man å få til bredt flertall for budsjettet, eller er det kun posisjonen som stemmer for budsjettet?
- Var det noen dialogmøter med formannskap/kommunestyre underveis i prosessen?
- Hvordan ble kommunedirektørens budsjettdokumenter presentert for kommunestyret?
- Hvordan synes du samarbeidsklimaet og tilliten mellom deg og kommunedirektør er/var?

- Hvordan synes du samarbeidsklimaet og tilliten mellom adm. og kommunestyret er?

### **Tema 3: Fra ord til handling**

- Hva tenker du er de viktigste grepene dere har tatt for å unngå å havne på ROBEK?/Hvorfor mener du dere havnet på ROBEK?
- Hvor vanskelig var det å få politikerne med på viktige, krevende grep?
- Hva kunne vært gjort annerledes?
- Har det blitt fremmet KST-saker som krever budsjettmessig dekning underveis i hvert enkelt år, eller tas slike saker hovedsakelig i budsjettvedtaket?
- Hva tenker du er fordeler/ulempes med å gjøre det slik? (hvordan finansieres evt ekstraprosjekter?)
- Noe annet du tenker er viktig å få fram, som vi ikke har kommet inn på?

Vedlegg 3: Oversikt politiske saker

|           | Inntekt/innsparing                                                                                                                      |    |    | Utgift |   |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|--------|---|
|           | x                                                                                                                                       | x  | x  | x      | x |
| R1        | 3                                                                                                                                       | 4  | 2  | 20     | 0 |
| IR1       | 13                                                                                                                                      | 4  | 4  | 10     | 1 |
| R2        | 5                                                                                                                                       | 1  | 1  | 14     | 0 |
| IR2       | 5                                                                                                                                       | 1  | 1  | 42     | 2 |
| R3        | 11                                                                                                                                      | 0  | 2  | 20     | 1 |
| IR3       | 13                                                                                                                                      | 1  | 5  | 13     | 2 |
| Totalt    | 50                                                                                                                                      | 11 | 15 | 119    | 6 |
| Gruppe R  | 19                                                                                                                                      | 5  | 5  | 54     | 1 |
| Gruppe IR | 31                                                                                                                                      | 6  | 10 | 65     | 5 |
|           |                                                                                                                                         |    |    |        |   |
| x         | Vedtak i tråd med kommunedirektørens anbefaling                                                                                         |    |    |        |   |
| x         | Vedtak i strid med kommunedirektørens anbefaling                                                                                        |    |    |        |   |
| x         | Vedtak i tråd med kommunedirektørens anbefaling, men anbefaling er kostnadsøkende tiltak, tape inntekt eller ikke få innsparing/inntekt |    |    |        |   |
| x         | Vedtak i tråd med kommunedirektørens anbefaling, anbefalingen er å ikke gjennomføre tiltak som ville gitt kostnad (utgift)              |    |    |        |   |

|           | Struktur |               | Innsparing eller økt inntekt |                             |             | TOT INNSP | Utgifter               |                      |                |   |    | TOT UT | TOTALT ALT |     |     |
|-----------|----------|---------------|------------------------------|-----------------------------|-------------|-----------|------------------------|----------------------|----------------|---|----|--------|------------|-----|-----|
|           | Eiendom  | Tjenestetilbu | Investering                  | Skatt, gebyr e Organisasjon | Låneoppptak |           | Disposisjonsf Mva-komp | Omdisp./kutt Omdisp. | inve Udefinert |   |    |        |            |     |     |
| R1        | 1        | 0             | 1                            | 1                           | 6           | 0         | 9                      | 5                    | 1              | 1 | 9  | 1      | 3          | 20  | 38  |
| IR1       | 4        | 3             | 1                            | 0                           | 7           | 6         | 21                     | 1                    | 1              | 0 | 4  | 1      | 1          | 8   | 50  |
| R2        | 1        | 4             | 0                            | 0                           | 1           | 1         | 7                      | 6                    | 5              | 0 | 1  | 1      | 2          | 15  | 29  |
| IR2       | 1        | 5             | 0                            | 0                           | 0           | 0         | 6                      | 13                   | 27             | 0 | 2  | 0      | 2          | 44  | 56  |
| R3        | 2        | 0             | 0                            | 0                           | 7           | 4         | 13                     | 9                    | 4              | 0 | 4  | 0      | 3          | 20  | 46  |
| IR3       | 6        | 3             | 0                            | 0                           | 3           | 8         | 20                     | 1                    | 5              | 0 | 2  | 3      | 1          | 12  | 52  |
| Gruppe R  | 4        | 4             | 1                            | 1                           | 14          | 5         | 29                     | 20                   | 10             | 1 | 14 | 2      | 8          | 55  | 113 |
| Gruppe IR | 11       | 11            | 1                            | 0                           | 10          | 14        | 47                     | 15                   | 33             | 0 | 8  | 4      | 4          | 158 | 119 |

## Vedlegg 4: Godkjenning fra SIKT



### Vurdering av behandling av personopplysninger

**Referansenummer**

498805

**Type vurdering**

Automatisk

**Dato**

07.09.2025

**Tittel**

Bruk av nøkkelindikatorer i kommunale budsjettdokumenter og konsekvenser for politiske beslutningsprosesser

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU Handelshøyskolen

**Prosjektansvarlig**

Terje Berg

**Student**

Siri Baklid

**Akademisk nivå**

Master

**Behandlingsperiode**

06.10.2025 – 28.05.2026

**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

- Navn
- Kontaktinformasjon
- Stemme på lydopptak

**Lovlig grunnlag**

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

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.

### Grunnlag for automatisk vurdering

Prosjektet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
  - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
  - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
  - Fagforeningsmedlemskap
  - Genetiske data
  - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
  - Helseopplysninger
  - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffbare forhold
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

### Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Sjekk om institusjonen din har mal til informasjonsskriv, eller se [Sikts mal](#).

