

# MASTEROPPGÅVE

Mastergrad i Organisasjon og leiing – helse- og velferdsleiing

## Kva gjer kommunar som kjem seg ut av ROBEK?

Ei analyse av Gaular og Hyllestad kommune

av

Åse-Iren Korneliussen

Juni 2014



Boks 133, 6851 SOGNDAL, 57 67 60 00, fax: 57 67 61 00 – post@hisf.no – www.hisf.no

Masteroppgåve i: **Organisasjon og leiing– helse- og velferdsleiing**

Tittel:

**Kva gjer kommunar som kjem seg ut av ROBEK?**

**Ei analyse av Gaular og Hyllestad kommune.**

Engelsk tittel:

**What steps have been taken by municipalities which are removed from the ROBEK register?**

**An analysis of Gaular and Hyllestad municipality.**

Forfattar: **Åse-Iren Korneliussen**

Emnekode og emnenamn:

MR690 Mastergrad i Organisasjon og leiing

Kandidatnummer:

12

Publisering i institusjonelt arkiv, HiSF Biblioteket (set kryss):  
Eg gjev med dette Høgskulen i Sogn og Fjordane løyve til å publisere oppgåva i Brage dersom karakteren A eller B er oppnådd.  
Eg garanterer at eg har opphav til oppgåva, saman med eventuelle medforfattarar. Opphavsrettsleg beskytta materiale er nytta med skriftleg løyve.  
Eg garanterer at oppgåva ikkje inneheld materiale som kan stride mot gjeldande norsk rett.

JA\_x\_      Nei\_\_

Dato for innlevering:

13.06.2014

Eventuell prosjekttilknytning ved HiSF

Emneord (minst fire):

ROBEK, KOMMUNE, IVERKSETTING, TILTAK

## **Tittel og samandrag:**

### **Kva gjer kommunar som kjem seg ut av ROBEEK?**

#### **Ei analyse av Gaular og Hyllestad kommune.**

Tema for denne oppgåva er å sjå på kva grep kommunar gjer for å komme seg ut av ROBEEK.

ROBEEK-registeret er for kommunar og fylkeskommunar som er kome i økonomisk uføre, der fylkesmannen ber Kommunal- og Regionaldepartementet setje kommunen under statleg kontroll av kommuneøkonomien. Dette skjer mellom anna ved at fylkesmannen må godkjenne alle låneopptak og langsiktige leigeavtaler. I tillegg skal fylkesmannen føre kontroll med at kommunestyret sine budsjettvedtak er lovlege.

For å kaste lys over denne tematikken, har eg gjort ei kvalitativ undersøking med djupneintervju av personar som har sentrale posisjonar innan politikk og administrasjon i to små vestlandskommunar. Gaular og Hyllestad kommune kom inn i ROBEEK samtidig, men hadde ulik lengde på opphaldet.

Problemstillinga for forskingsoppgåva er:

#### **«KVA GJER KOMMUNAR SOM KJEM SEG UT AV ROBEEK?»**

Problemstillinga har vore spegla opp mot dei teoretiske perspektiva som iverksetting, organisasjon og leiing, organisasjonsendring og avgjerdsteori.

Forskinsoppgåva har avdekkja interessante funn, der haldninga til ROBEEK-registeret har hatt større innverknad på resultatet enn kor store økonomiske utfordringar ein har hatt.

Eitt av funna i mitt forskingsresultat avviker frå modellen til Van Meter & Horn når det gjeld stor grad av endring fører til vanskeleg iverksetting. Empirien min avdekkar at den kommunen som har dei største utfordringane har den lettaste iverksettinga, og har den kortaste tida i ROBEEK.

## **Title and Summary:**

### **What steps have been taken by municipalities which are removed from the ROBEK register?**

#### **An analysis of Gaular and Hyllestad municipality.**

The theme of this thesis is to examine what steps a municipality takes to get off the ROBEK register. If a municipality has an imbalance in its budget, the county governor has orders to register the municipality in ROBEK. As a result the municipality is supervised by the Ministry of Local Government and Regional Development. Thus the county governor has to approve all borrowing and long term hire contracts. In addition the county governor has to check all budget decisions are legal.

To shed light on this I have done a qualitative investigation by conducting in-depth interviews with two people having central positions in politics and administration in two small municipalities in the western part of Norway. Gaular and Hyllestad were both registered in ROBEK. However, the length of time registered differed.

The research question is as follows:

***«What steps have been taken by municipalities which are removed from the ROBEK register?»***

The issue has been considered in relation to theoretical perspectives like implementation, organization and management, organizational change and decision theory.

The result of my research shows a difference from the model used by Meter & Horn concerning the extent of change which makes implementation difficult.

My empirical facts show that the municipality with the biggest challenges also experienced the easiest implementation and spent the shortest time in ROBEK.

## Forord

Denne masteroppgåva er avsluttande del av masterstudiet i organisasjon og leiing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Oppgåva utgjer 30 studiepoeng av studiet sine 120 poeng.

Gjennom arbeidet med masteroppgåva har eg tilegna meg mykje ny kunnskap og innsikt. Det har vore særdeles interessant å spegle dei teoretiske perspektiva opp mot empirien. Eg er utruleg takksam ovanfor mine informantar, som delte tankar og refleksjonar på ein ærleg og framifrå måte. Ei stor takk til dykk!

Eg har vore heldig som har hatt ein så dyktig og ivaretakande rettleiar, professor Bukve. Med sin lune og lågmælte væremåte har eg fått konstruktive innspel, utfordringar og tru på at dette skulle gå bra. Eg er takksam!

Nydelege kollegaer som har oppmuntra meg og tatt eit ekstra tak når stressnivået har vore skyhøgt. Takk så mykje!

Takk til Sylvi som har lese korrektur. Du er eit funn!

Familien min som alltid er der, i storm og i stille. Jentene mine; Linn, Yvonne og Karoline som har stor forståing for at mor ikkje er nokon «data-nerd». Mannen min Audun som alltid støttar meg, oppmuntrar meg når eg fekk «skrivetørke». No er mormor «back in business», så no skal vi kose oss! Tusen takk til min flotte familie!

Florø, juni 2014

Åse-Iren Korneliussen

# Innhald

Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt .....	4
<b>1. Innleiing .....</b>	<b>5</b>
1.1 Tema .....	5
1.2 Kontekst/bakgrunn.....	6
1.3 ROBEK, «register om betinga godkjenning og kontroll» .....	6
1.4 Historikk 2001-2012 ROBEK .....	8
<b>2. Kommuneøkonomi .....</b>	<b>11</b>
2.1 Utviklinga i kommuneøkonomien til og med 2011 .....	11
2.1.1 Økonomiforvaltning i kommunene og fylkeskommunene .....	11
2.2 Inntektssystemet for kommunane: .....	13
2.2.1 Rammetilskott til kommunane – inndeling på postar .....	13
2.2.2 Innbyggartilskottet .....	14
2.2.3 Inntektsutjamninga .....	14
2.2.4 Utgiftsutjamning .....	14
2.2.5 Inntektsgarantitilskotet (INGAR).....	15
2.2.6 Distriktstilskot Sør-Noreg.....	15
2.2.7 Småkommunetilskottet .....	16
2.2.8 Skjønnstilskottet .....	17
2.3 Utbetaling av rammetilskot: .....	17
2.4 Kostra: .....	17
2.5 Finansiering av sektoren samla, her under øyremerking og innlemming .....	18
2.5.1 Utvikling av velferdssamfunnet og behovet for utjamning .....	18
2.5.2 Ansvar og handlings rom .....	19
2.5.3 Kommunen som samfunnsutviklar.....	19
2.5.4 Samspel stat og kommune .....	20
2.6 Kommuneregnskapet .....	20
2.7 Kommuneproposisjonen, statsbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett (RNB)....	21
<b>3. Kunnskapsstatus/tidlegare forskning .....</b>	<b>22</b>
3.1 Oppsummering av tidlegare forskning .....	25
3.2 Problemstilling og grunngeving .....	26
<b>4. Teori .....</b>	<b>27</b>
4.1 Det teoretiske rammeverket .....	27
4.2 Iverksettingsteori .....	27
4.3 Organisasjon og leiing .....	31
4.3.1 Organisasjonsfasar .....	31
4.3.2 Roller og funksjoner.....	33
4.4 Organisasjonsendring.....	34
4.5 Avgjerdsteori .....	36
<b>5. Forskingsspørsmål og metode .....</b>	<b>39</b>
5.1 Forskingsspørsmål .....	39
5.2 Design .....	39

5.3	Case studie/Kvalitativ metode .....	40
5.4	Presentasjon av casa .....	41
5.4.1	Intervjuprosessen.....	42
5.5	Datagrunnlag .....	42
<b>6.</b>	<b>Hyllestad kommune .....</b>	<b>43</b>
6.1	Budsjett .....	44
6.1.1	Innregistrering i ROB EK.....	44
6.1.2	Bakgrunn for ROB EK-innmelding.....	45
6.1.3	Rapportering.....	45
6.2	Kulturen .....	45
6.2.1	Samarbeidsklima .....	46
6.2.2	Haldningar til ROB EK.....	46
6.2.3	Konsensus .....	47
6.2.4	Lokalsamfunnet sin reaksjon .....	48
6.2.5	Kommunikasjon.....	48
6.3	Leiging .....	49
6.3.1	Administrasjon .....	49
6.3.2	Politisk .....	49
6.4	Rammevilkår .....	50
6.4.1	Statleg overføring til kommunen .....	50
6.4.2	Ekstern hjelp.....	50
6.4.3	Fylkesmannen .....	51
<b>7.</b>	<b>Gaular kommune .....</b>	<b>52</b>
7.1	Budsjett .....	52
7.1.1	Innregistrering i ROB EK.....	53
7.1.2	Bakgrunn for ROB EK-innmelding.....	54
7.1.3	Rapportering.....	54
7.2	Kulturen .....	55
7.2.1	Samarbeidsklima .....	55
7.2.2	Haldningar til ROB EK.....	56
7.2.3	Konsensus .....	57
7.2.4	Folket sin reaksjon.....	57
7.2.5	Kommunikasjon.....	58
7.3	Leiging .....	58
7.3.1	Administrasjon .....	59
7.3.2	Politisk .....	59
7.4	Rammevilkår .....	60
7.4.1	Statleg overføring til kommunen .....	60
7.4.2	Ekstern hjelp.....	60
7.4.3	Fylkesmannen .....	61
<b>8</b>	<b>Samanlikning og konklusjon .....</b>	<b>62</b>
8.1	Empiri sett i lys av iverksettingsteorien .....	62
8.1.1	Gaular kommune .....	62
8.1.2	Hyllestad kommune .....	63
8.1.3	Oppsummering.....	63
8.2	Empiri sett i lys av organisasjon og leiging.....	64
8.2.1	Gaular kommune .....	64

8.2.2	Hyllestad kommune .....	65
8.2.3	Oppsummering.....	66
8.3	Empiri sett i lys av organisasjonsendring .....	66
8.3.1	Gaular kommune .....	67
8.3.2	Hyllestad kommune .....	67
8.3.3	Oppsummering.....	68
8.4	Empiri sett i lys av avgjerdsteori .....	69
8.4.1	Gaular kommune .....	69
8.4.2	Hyllestad kommune .....	70
8.4.3	Oppsummering.....	71
8.5	Konklusjonar .....	71

## Tabelloversikt

Inn og utmelding i ROBEK 2001 – 2012 .....	9
Kommunar inn og ut i ROBEK i 2012 .....	10
Rammetilskott til kommunane .....	13
Satsar for distriktstilskott i Sør-Noreg .....	16
Satsar for småkommunetilskottet – 2010 .....	16
Strand (2007) Organisasjonsfasar .....	32

## Figuroversikt

Antall ROBEK-kommunar 2001 – 2012 .....	8
Inn- og utmeldingar i ROBEK 2001 – 2012 .....	10
van Meter & Horn, Iverksetting .....	30
Strand (2007) PAIE modellen .....	33

## Vedlegg

### Hyllestad kommune

Kommunerekneskap 2002 .....	76
Innmelding i ROBEK-registeret 2003 .....	78
Rekneskap og årsmelding 2009 .....	79
Utmelding av Robek-registeret 2010 .....	84

### Gaular kommune

Kommunerekneskap 2002 .....	85
Innmelding i ROBEK-registeret 2003 .....	87
Årsmelding og rekneskap 2006 .....	88
Utmelding av Robek-registeret 2007 .....	91



# 1. Innleiing

## 1.1 Tema

Tema for denne oppgåva er å sjå på kva grep kommunar gjer for å komme seg utav ROBEK. ROBEK-registeret er for kommunar og fylkeskommunar som er komne i økonomisk uføre. Fylkesmannen ber Kommunal- og Regionaldepartementet setje kommunen under statleg kontroll av kommuneøkonomien, mellom anna ved at fylkesmannen må godkjenne alle låneopptak og langsiktige leigeavtaler. I tillegg skal fylkesmannen føre kontroll med at kommunestyret sine budsjettvedtak er lovlege.

Grunnen til at kommunar hamnar i ROBEK-registeret er at dei har opparbeidd seg underskot, som dei ikkje klarar å dekke inn på neste års budsjett. Folkeleg sagt har ein «levd over evne» og klarar ikkje å hente seg inn igjen. Er det slik at mange politikarane som sit og styrer seier som Ole Brumm: «Ja takk, begge delar», og har vanskar med å prioritere? Det er nok eit meir inn-fløkt bilde enn som så. Verda er ikkje svart/kvitt, men er ein fyrst hamna i det økonomiske uføret, vil ein i alle fall få god hjelp til å foreta beinharde prioriteringar i regi av Fylkesmannen. Einskilde politikarar har endåtil trykt eit letta sukk når ROBEK innmeldinga har vore eit faktum, og ein kan vise til fylkesmannen sine krav når upopulære avgjerd skal fattast.

Mediebilete av korleis det står til med norske kommunar sin økonomi blir ofte omtala som dårleg og problematiske. Kommunane blir i stadig større grad sett til å overta oppgåver som tidlegare har vore staten sitt ansvar, men statlege økonomiske overføringar står ikkje i samsvar med oppgåveløysinga. Små og store «mediesaker» blir løfta fram i offentlegheita og viser ofte at det ikkje er samsvar mellom ord og handling.

I 2000 vedtok Stortinget nye økonomiavgjerder for kommunane inkludert nye reglar for økonomisk tilsyn og kontroll. (Ei rekke endringar om økonomiforvaltninga i kommunane blei fremma av Regjeringa i Ot.prp. nr 43 (1999-2000). Vi fekk ei samla gjennomgong av økonomibestemningar og det vart føreslått ei rekke endringar som vart sett i verk frå 1.1.2001. Endringane blei lagt inn i den nye §59a i kommunelova (seinare endra til §60a etter ytterligare endringar i lova) Kommunelova § 60 om statleg kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktingar.

Inn- og utregistrering av kommunar i «Register for betinga godkjenning og kontroll» (ROBEK) skjer i hovudregel to gonger om året.

I januar/februar føretekk fylkesmennene ein gjennomgong av kommunane sitt årsbudsjett og økonomiplan. Er ein kommune allereie oppført i ROBEK, skal fylkesmennene lovmessig kontrollere årsbudsjett og økonomiplan.

Innan juni/juli har kommunane vedteke sitt årsrekneskap og fylkesmennene skal på grunnlag av rekneskapet føreta dei nødvendige inn og utmeldingane.

Kva skjer i desse kommunane som vert innmeldt i ROBEK-registeret? Kva faktorar spelar inn i høve lenga på «oppaldet» i ROBEK? Kor stor rolle har staten og kor viktig er lokale forhold? Samspelet mellom administrasjon og politikk, samt tverrpolitisk semje, og ikkje minst påverknad frå lokalsamfunnet og pressgrupper. Korleis har budsjettvedtaka vore i desse kommunane, og ikkje minst har ein makta å stå mot presset når upopulære vedtak skulle fattast?

Eg skal i denne oppgåva undersøke korleis to kommunar i Sogn og Fjordane, Gaular og Hyllestad – har valt å stille seg til den innskrenking i det kommunale sjølvstyre oppføringa i ROBEEK medfører. Kvifor – og korleis klarte den eine kommunen å komme seg av lista, mens den andre vart værande i årevis? Kva skil desse kommunane? Kva faktorar har spela inn som har gjort at dei har kome ut med så ulik resultat?

## 1.2 Kontekst/bakgrunn

Kvifor skrive om kommunar som er innmeldt i ROBEEK-registeret og undersøke korleis dei handterer denne situasjonen. Bakgrunnen for val av emne er ein genuin interesse for styre og styresett i offentlig sektor, og kva faktorar som spelar inn når politiske og administrative vedtak skal fattast. Korleis blir samfunnet vårt forma, og kva arv etterlet vi til neste generasjon. Det er ein kjennsgjerning at vi i stor grad blir påverka av samfunnet utanfor vår landegrense, svingingar i verdøkonomien og korleis vi tek vare på våre naturressursar. Det at eg har arbeidd i fleire kommunar som har stifta kjenskap med ROBEEK, samt politisk erfaring, gjer ikkje interessa mindre for ROBEEK-registeret.

Konteksten for oppgåva er forholdet mellom statleg styring og kontroll på den eine sida, og lokal/kommunal autonomi på den andre. Kommunar som hamnar i registeret blir satt under eit strengt regime som ein skulle tru dei ville forsøke å bryte ut av så fort som mogeleg. ROBEEK er eit disiplineringstiltak frå sentralt hald, kor budskapen er tydeleg: «Hold orden på kommuneøkonomien, eller bli satt under statleg kontroll». Kommunar kan ikkje slåast konkurs, men det å bli sett under Fylkesmannen sin administrasjon kan ofte samanliknast med ein bustyrar sin administrasjon av eit konkursbu. Kommunane må ha godkjenning frå Fylkesmannen for å foreta låneopptak eller inngå langsiktige leigeavtale, og i tillegg lovlegheitskontroll av alle budsjettvedtak. Når kommunane får innskrenka råderett over sin eigen økonomi, skulle ein tru at ein ville utav ROBEEK-registeret så fort som mogeleg. Men er det slik kommunane ser på det?

Kommunane Hyllestad og Gaular i Sogn og Fjordane har hatt ulik lengde på opphaldet i ROBEEK. Har dei sett ulikt på «medlemskapen», og kva politiske grep har dei to kommunane teke i den perioden dei var innmeldt i ROBEEK. Korleis var haldninga i kommunane når ein vart innmeldt i ROBEEK-registeret? Finns det klare forskjellar i vurderingane og vedtaka som kan forklare kvifor Gaular var i ROBEEK i ein 4 års periode, og Hyllestad i ein 7 års periode?

Ein føresetnad for at ei lov skal ha legitimitet, er at aktørane handlar i samsvar med lova sin intensjon. Endringa i kommunelova i 2001, som medførte at ROBEEK-registeret vart etablert, er forholdsvis nytt for kommunane. Det er i liten grad undersøkt korleis dei einskilte kommunane, som er satt under statleg kontroll, har respondert på innskrenkinga av kommunal sjølvstyre.

## 1.3 ROBEEK, «register om betinga godkjenning og kontroll»

ROBEEK er eit register over kommunar og fylkeskommunar som må ha godkjenning frå Kommunal og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktig leigeavtaler. Lovlegheita av budsjettvedtaka skal kontrollerast.

Før dei nye reglane i kommunelova tredde i kraft 2001, måtte alle kommunar og fylkeskommunar ha slik godkjenning frå departementet.

Med dei nye reglane, blei godkjenningsordninga avgrensa til å omfatte kommunar og fylkeskommunar med økonomisk ubalanse. Jmf. Kommunelova § 60 (§59a) nr. 1.

Det vil sei at når ein kommune leverar eit budsjett som ikkje er i balanse kjem ein automatisk inn i ROBEEK-registeret. Kommunen vert sett under strenge restriksjonar frå statleg hald. Kommunen må få godkjent alle låneopptak og investeringar, og levere hyppige regnskap til Fylkesmannen.

Når kommunen igjen har ein sunn økonomi, vert ein friskmeldt og kjem seg utav ROBEEK. Det betyr at ein har fått igjen handlefridom til å gjere politiske vedtak innanfor eit budsjett i balanse.

I 2000 vedtok Stortinget nye økonomiavgjerdar for kommunane inkludert nye reglar for økonomisk tilsyn og kontroll. (Ei rekke endringar om økonomiforvaltninga i kommunane blei fremma av Regjeringa i Ot.prp. nr 43 (1999-2000)).

Vi fekk ei samla gjennomgong av økonomiavgjerdene og det vart foreslått ei rekke endringar som vart sett i verk frå 1.1.2001. Endringane blei lagt inn i den nye §59a i kommunelova (seinare endra til §60a etter ytterligere endringar i lova). Kommunelova §60 om statelig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktingar.

Inn og utregistrering av kommunar i «Register for betinga godkjenning og kontroll» (ROBEEK) skjer i hovudregel to gonger om året. I januar/ februar føretek fylkesmennene ein gjennomgong av kommunane sitt årsbudsjett og økonomiplan. Er ein kommune allereie oppført i ROBEEK, ROBEEK (robek.dep.no), skal fylkesmennene lovlighetskontrollere årsbudsjett og økonomiplan.

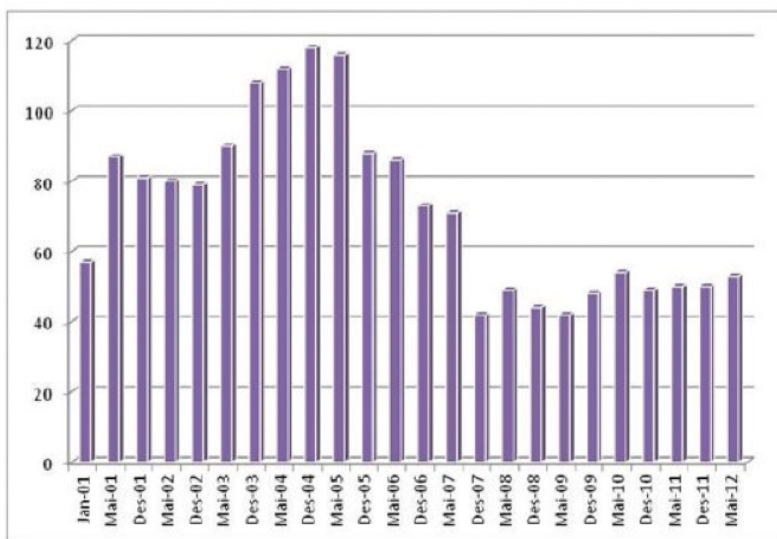
Innan juni/juli har kommunane vedteke sitt årsrekneskap og fylkesmennene skal på grunnlag av rekneskapet foreta dei nødvendige inn og utmeldingane.

Kommunal- og regionaldepartementet har laga ein statistikk for åra 2001 til og med 1. august 2008. Denne statistikken visar inn og utregistrering av kommunane i ROBEEK.

## 1.4 Historikk 2001-2012 ROBEK

Historikken er henta frå [www.regjeringa.no](http://www.regjeringa.no)

Tala i oversikta nedanfor er delt inn i halvår. Fyrste halvår reknast frå januar til og med mai, medan andre halvår går frå juni til desember. Dette er gjort for å gje ein indikasjon på kvifor ein kommune er meldt inn eller ut av ROBEK. Dersom inn- og utmeldingane i hovudsak blir gjort på grunnlag av årsbudsjett eller økonomiplan så skal dei registrerast i vårhalvåret. Tilsvarande er inn- og utmeldingane i andre halvdel av året stort sett gjort på grunnlag av årsrekneskapet. ROBEK blei oppretta 1. januar 2001. På dette tidspunktet var det 57 kommunar i registeret. Etter fylkesmennene sin gjennomgang av årsbudsjett og økonomiplan blei ytterlegare 32 kommunar meldt inn, medan to kommunar blei tekne ut av registeret. Per 31. mai 2012 er 53 kommunar innmeldt i ROBEK.

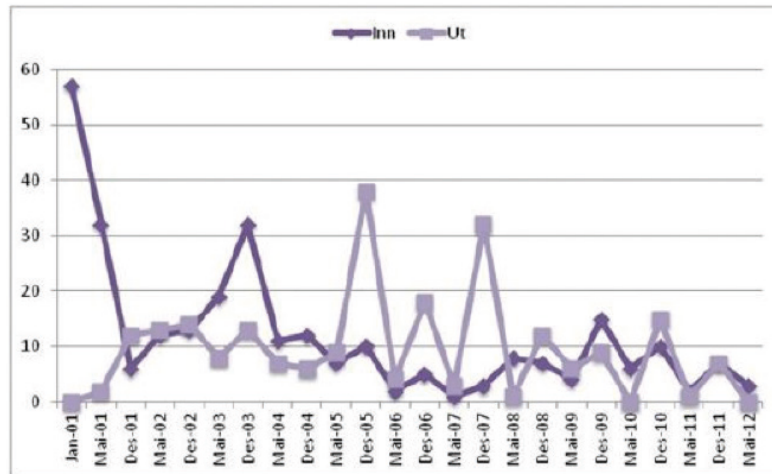


Figur 1: Antall ROBEK-kommunar 2001 til 2012 per 31. mai 2012

Tabell 1: Antall ROBEK-kommunar inn og ut fra 2001 til 2012 per 31. mai 2012.

År	Antall innmeldingar i ROBEK	Antall utmeldingar i ROBEK	Antall kommunar i ROBEK
Januar 2001	57	0	57
Mai 2001	32	2	87
Desember 2001	6	12	81
Mai 2002	12	13	80
Desember 2002	13	14	79
Mai 2003	19	8	90
Desember 2003	32	13	108
Mai 2004	11	7	112
Desember 2004	12	6	118
Mai 2005	7	9	116
Desember 2005	10	38	88
Mai 2006	2	4	86
Desember 2006	5	18	73
Mai 2007	1	3	71
Desember 2007	3	32	42
Mai 2008	8	1	49
Desember 2008	7	12	44
Mai 2009	4	6	42
Desember 2009	15	9	48
Mai 2010	6	0	54
Desember 2010	10	15	49
Mai 2011	2	1	50
Desember 2011	7	7	50
Mai 2012	3	0	53

Figur 2: Inn-/utmeldingar i ROBEK 2001 til 2012 per 31. mai 2012.



Tabell 2: Kommunar inn og ut i 2012, per 9. oktober 2012

Kommunenr.	Kommunenamn	Fylke	Inn/Ut	Dato	Bokstav
1939	Storfjord	Troms	Inn	27.01.2012	d
1718	Leksvik	Nord-Trøndelag	Inn	02.04.2012	b, c, d
2021	Karasjok	Finnmark	Inn	30.04.2012	c, d
904	Grimstad	Aust Agder	Ut	01.06.2012	c
625	Nedre Eiker	Buskerud	Ut	18.06.2012	d
1938	Lyngen	Troms	Ut	22.06.2012	d
425	Åsnes	Hedmark	Ut	22.06.2012	b, c, d
709	Larvik	Vestfold	Inn	29.06.2012	d
701	Horten	Vestfold	Ut	06.07.2012	c, d
1224	Kvinnherad	Hordaland	Inn	06.07.2012	c
1244	Austevoll	Hordaland	Ut	06.07.2012	a, c, d
1874	Moskenes	Nordland	Inn	12.07.2012	c
1508	Kristiansund	Møre og Romsdal	Ut	13.07.2012	c, d
238	Nannestad	Akershus	Ut	30.07.2012	c
236	Nes	Akershus	Ut	30.07.2012	c
101	Halden	Østfold	Inn	01.08.2012	c
1514	Sande	Møre og Romsdal	Ut	24.09.2012	c, d
1511	Vanylven	Møre og Romsdal	Inn	02.10.2012	d
1545	Midsund	Møre og Romsdal	Ut	03.10.2012	d

## 2. Kommuneøkonomi

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for fylgjande fire hovudområda gjeldande kommuneøkonomi: den totale inntektsramma for kommunesektoren i statsbudsjettet og fordelinga av inntektsramma på ulike typar inntekt, fordeling mellom kommunar og mellom fylkeskommunar (inntektssystemet), lovavgjerder gjeldande kommunane og fylkeskommunane si interne økonomiforvaltningsrapportering, og rapportering om kommunesektoren sin økonomi og tenesteproduksjon. I dette kapitlet skal vi sjå nærare på korleis utviklinga har vore for kommuneøkonomien, økonomiforvaltinga i kommunar og fylkeskommunar, inntektssystemet og Kostra, som er eit nasjonalt informasjonssystem for kommunal verksemd. Rolla kommunane har som samfunnsutviklarar, samt rapporteringsplikt til staten. I dette kapitlet har eg henta informasjon frå kommunal- og regionaldepartementet, no kommunal- og moderniseringsdepartementet, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) og statistisk sentralbyrå, [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

### 2.1 Utviklinga i kommuneøkonomien til og med 2011

*I perioden 2005–2011 var realveksten i kommunesektoren sine inntekter om lag 54 mrd. kroner. Det tilsvarer ei årlig realvekst i inntektene på 2,8 pst. I perioden 1990–2005 var til sammenlikning gjennomsnittlig årlig realinntektsvekst 2,2 pst. Veksten de siste årene har sett kommunene i stand til å bygge ut kommunale tjenester, og det var en kraftig aktivitetsvekst i sektoren. I gjennomsnitt auka aktiviteten i kommunesektoren med 2,8 pst. kvart år frå 2005 til 2011, mot ein årleg vekst på 2,2 pst. i perioden 1990–2005. I alt 53 500 nye årsverk kom til, og investeringane låg på eit historisk sett høgt nivå. Samtidig har den økonomiske balansen vore god. Netto driftsresultat dei siste seks åra var i snitt på 2,9 pst., og tal kommunar i ROBEK har gått ned i perioden.*

*I 2011 blei realveksten i kommunesektoren sine inntekter 2,4 pst., mens veksten i de frie inntektene ble 1,1 pst. Både veksten i samla og frie inntekter ble høgare enn anslått i budsjett-opplegget for 2011, noe som først og fremst hadde sammenheng med god skatteinngang. Veksten i samla inntekter i 2011 ble om lag som i 2010, mens veksten i frie inntekter ble lavere i 2011 enn i 2010.*

*Gjeldsnivået i kommunesektoren har økt kraftig de senere årene. Hovedårsaken til denne utviklinga er eit høgt investeringsnivå og lånefinansiering knytt til dette. Eit lågt rentenivå gjer gjelda lettare å bære, men gjeldsoppbygginga gjer kommunesektoren sin økonomi meir sårbar for framtidige renteøkningar. Det er viktig at kommunane tenkjer nøye gjennom korleis dei brukar pengane sine og om dei kan tåle høgare gjeld og ei høgare rente, og tek høgde for dette i sine budsjett og økonomiplanar.*

#### 2.1.1 Økonomiforvaltning i kommunene og fylkeskommunene

*Kommunesektoren forvalter ein stor del av fellesskapet sine ressurser, og har et ansvar for mange store og viktige velferdstjenester. For å sikre innbyggerene høg grad av velferd og framleis oppslutning om det kommunale sjølvstyret, må kommunesektoren yte teneste av god kvalitet. Til tross for de siste åra si styrking av kommuneøkonomien, vil mange kommunar framleis kunne oppleve inntektsrammene som avgrensa. God økonomistyring er avgjerande for at den einskilde kommune, kan yte eit godt og stabilt tenestetilbod over tid, og det styrkar kom-*



*munane sitt omdømme, legitimitet og tillit i lokalsamfunnet. Ein sunn økonomi gir auka politisk handlingsrom og betre kontroll over ressursbruken. Og det gjer det lettare å tilpasse ressursane når rammevilkåra endrast.*

*Staten skal gi kommunesektoren gode og vilkår, men fylkeskommuner og kommuner har selvvansvaret for den løpende driften og investeringene i egen kommune og må ta ansvar for egen situasjon.*

*Ei rekke samfunnstrender vil påvirke behovet for kommunale tenester. Demografisk utvikling, endring i busettingsmønsteret, teknologisk utvikling og den private velstandsutviklinga vil ha mykje å seie for samansettinga og nivået på tenestene. Kommuner med god økonomistyring kartlegg hva de treng i framtiden. De setter seg konkrete mål og er tidlig ute med nødvendige omstillinger. Endringene blir mindre dramatiske fordi debatten og tilpasningene blir tatt i forkant. Økonomistyring er en kontinuerlig og syklisk prosess, og styringsdokumentene kommuneplan, økonomiplan, års budsjett og årsregnskap bør være tett koblet til hverandre.*

*Sunn økonomiforvaltning krever et godt samarbeid mellom de folkevalgte og administrasjonen. Respekt for vedtatt budsjett må forankres på alle nivåer i kommunen. Kommunens utgifter er et resultat av politiske og administrative avgjørelser. De lokale folkevalgte må ivareta sitt overordnede ansvar for kommunens økonomi. I sine vedtak må de folkevalgte alltid ta stilling til de økonomiske konsekvensene. Administrasjonen har det operative ansvaret for å utrede og iverksette de politiske vedtakene. Den skal løpende følge opp økonomien og har et selvstendig ansvar for å varsle de folkevalgte når det er fare for budsjettoverskridelser. Politikerne har på sin side et ansvar for å vedta korrigerende tiltak om nødvendig. God økonomistyring forutsetter at det tas stilling til avvik fra budsjettet på et tidlig tidspunkt, både på administrativt og politisk nivå.*

*Kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig finansiell situasjon, blir underlagt noe sterkere statlig kontroll enn de øvrige. Disse kommunene og fylkeskommunene er ført opp i ROBEK. Det fins klare, objektive kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret: Kommunestyret eller fylkestinget må ha vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i økonomisk balanse, de må ha vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år, eller de har ikke klart å følge opp den opprinnelig vedtatte inndeckningsplanen. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon, og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes.*

*For kommunene og fylkeskommunene som er i ROBEK, skal departementet godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktig leie samt gjennomføre lovlighetskontroll av års budsjett. For kommunene er denne statlige myndigheta delegert til fylkesmannen. Etter Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for skjønnsdeling for 2012, har fylkesmannen også anledning til å gi skjønnsmidler til kommuner ut frå at de er i en vanskelig økonomisk situasjon. I slike tilfelle skal likevel alltid skjønnsdeling være knytt opp mot en forpliktende plan frå kommunen for å komme i økonomisk balanse. Denne planen skal enten være økonomiplan/budsjett eller en eigen spesifikasjon av disse. Kommunen skal i denne planen klargjøre for hvordan oppnå økonomisk balanse. Planen skal inneholde konkrete tiltak for å komme i økonomisk balanse. Fylkesmannen skal følge opp at planen blir fulgt, gjerne ved bruk av tilstands- og statusrapportering. Fylkesmannen har anledning til å holde tilbake midler gjennom året, eventuelt gradvis utbetale skjønn, i tilfelle kommunen ikke følgjer sin vedtatt plan.*

*Ved inngangen til mai 2012 var i alt 52 kommuner, men ingen fylkeskommuner oppført i ROBEK. Dette er et lavt tall, sammenlignet med situasjonen for få år tilbake. Dette bygger opp under at den økonomiske situasjonen for øyeblikket er god i de aller fleste kommunene.*



## 2.2 Inntektssystemet for kommunane:

Kommunesektoren sine frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør i underkant av 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Dette er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk. I overkant av 2/3 av de frie inntektene blir fordelt til kommunene og fylkeskommunene gjennom inntektssystemet.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning).

Inntektssystemet inneholder også tilskudd som er begrunnet ut fra distriktspolitiske målsetninger. Distriktspolitiske tilskudd til kommunene er Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge.

Kommuner med særlig høy befolkningsvekst får et eget veksttilskudd. I tillegg gis det skjønnstilskudd for å kompensere kommunene for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingsystemet for øvrig.

Inntektsutjamningen omfatter inntekts- og formueskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak.

Det samlede rammetilskuddet for kommunene er delt i seks tilskudd, som bevilges over egne poster på kapittel 571 i statsbudsjettet. Det samlede rammetilskuddet utbetales i ti terminer gjennom året.

### 2.2.1 Rammetilskott til kommunane – inndeling på postar

Kommuner, kapittel 571		Bevilget 2010 (1000 kr)
Post 60	Innbyggertilskudd	50 600 896
Post 61	Distriktstilskudd Sør-Norge	329 278
Post 62	Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 441 246
Post 63	Småkommunetilskudd	1 017 153
Post 64	Skjønnstilskudd	1 731 000
Post 66	Veksttilskudd	189 300
<b>SUM</b>		<b>55 308 873</b>

## 2.2.2 Innbyggertilskottet

Størrelsen på innbyggertilskuddet blir fastsatt ut fra differansen mellom de samlede rammeoverføringene og summen av postene 61-66 (sjå oversikt over). Inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen inngår i post 60.

Det samlede innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle kommuner etter at det er tatt hensyn til tilskudd som gis en særskilt fordeling. Innbyggertilskuddet omfordeles deretter ved at det tas hensyn til utgifts- og inntektsutjevningen, korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler, inndelingstilskuddet og inntektsgarantitilskuddet. I 2010 foreslås det fordelt om lag 50,6 milliarder kroner gjennom innbyggertilskuddet til kommunene.

Innbyggertilskuddet justeres for:

- Omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen.
- Omfordeling gjennom utgiftsutjevningen basert på kostnadsøkene for kommunene.
- Omfordeling gjennom korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.
- Omfordeling på grunn av inndelingstilskuddet og øvrige tilskudd med særskilt fordeling.
- Omfordeling gjennom inntektsgarantitilskuddet.

## 2.2.3 Inntektsutjamninga

Inntektsutjevningen utjevner forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak.

For kommunene ble det i 2005 innført en ordning med symmetrisk inntektsutjevning. Fra og med 2009 er det lagt opp til en opptrapping av utjevningsgraden i inntektsutjevningen over en treårsperiode, det vil si fra 55 til 57 prosent i 2009, fra 57 til 59 prosent i 2010 og fra 59 til 60 prosent i 2011.

For 2010 blir dermed kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet kompensert for 59 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet trekkes 59 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Det er ingen endringer i tilleggsutjevningen. Kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent blir som før kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggs-kompensasjonen skjer ved at hver kommune trekkes med et likt beløp per innbygger.

## 2.2.4 Utgiftsutjamning

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning med videre. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tak fra dei relativt sett lettdrevne kommunene og gir til dei relativt sett tungdrevne.

*Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp.*

*Kostnadsnøkkelen for kommunene består av fire delkostnadsnøkler for henholdsvis administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenesten, landbruk og miljøvern.*

### **2.2.5 Inntektsgarantitilskotet (INGAR)**

*Overgangsordningen for kommunene er fra og med 2009 erstattet med et inntektsgarantitilskudd. Hensikten med tilskuddet er å gi kommunene en mer helhetlig skjerming mot plutselig svikt i rammetilskuddet, og dermed øke fleksibiliteten og forutsigbarheten i inntektssystemet. Gjennom inntektsgarantitilskuddet begrenses negativt avvik i vekst i forhold til landsgjennomsnittet.*

*Inntektsgarantitilskuddet tar utgangspunkt i endringen i det totale rammetilskuddet på nasjonalt nivå, målt i kroner per innbygger, og er utformet slik at ingen kommuner skal ha en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til neste som er lavere enn 300 kroner under beregnet vekst på landsbasis i kroner pr innbygger (før finansiering av selve inntektsgarantitilskuddet). Inntektsgarantitilskuddet beregnes på grunnlag av befolkningstall pr 1. Juli 2009. Ordningen finansieres ved et likt trekk per innbygger i alle landets kommuner. Endringer som omfattes av inntektsgarantitilskuddet er systemendringer, innlemming av øremerkede tilskudd, befolkningsnedgang og endringer i kriteriedata.*

*Nord-Noreg- og Namdalstilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge omfattes også av inntektsgarantiordningen, mens skjønnstilskudd og veksttilskudd ikke inngår. Endringer i skatteinntektene eller inntektsutjevningen omfattes heller ikke av inntektsgarantitilskuddet.*

*Inntektsgarantitilskuddet for 2010 blir beregnet med utgangspunkt i rammetilskuddet til kommunene i revidert nasjonalbudsjett 2009. Dette rammetilskuddet blir korrigert for skjønnstilskudd i 2009, saker med særskilt fordeling i 2009, og inngående/utgående fordeling av tilskudd som innlemmes i/ trekkes ut av inntektssystemet i 2010. Rammetilskuddet til kommunene i 2010 blir tilsvarende korrigert for skjønnstilskudd i 2010, saker med særskilt fordeling i 2010 og veksttilskuddet i 2010. Deretter blir den korrigerte veksten fra 2009 til 2010 beregnet, på landsbasis og for hver enkelt kommune. Den korrigerte veksten på landsbasis var fra 2009 til 2010 103 kroner per innbygger. Dersom en kommune har en korrigert vekst i rammetilskuddet som er lavere enn 197 kroner per innbygger, får kommunen inntektsgarantitilskudd tilsvarende differansen mellom egen vekst i rammetilskuddet, og en vekst på 197 kroner per innbygger.*

### **2.2.6 Distriktstilskot Sør-Noreg**

*Fra og med 2009 er det opprettet et nytt distriktstilskudd Sør-Norge. Tilskuddet tildeles kommuner i Sør-Norge som ligger i sone IV eller sone III i det distriktspolitiske virkeområdet, som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet, og som ikke mottar Nord-Noreg- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. Alle kommuner i sone IV kan få støtte, mens kommuner innenfor sone III får tilskudd dersom den samfunnsmessige utviklingen er svak.*

Samfunnmessig utvikling måles ved en distriktsindeks, som gir et uttrykk for utviklingen i tilgjengelighet, demografi, arbeidsmarked og inntekter. Kommuner i sone III som har en indeks lavere enn 35 får fullt tilskudd, mens kommuner i sone III med indeks mellom 35 og 46 mottar redusert tilskudd.

Distriktstilskudd Sør-Norge gis med én sats per kommune og én sats per innbygger. Tilskuddet beregnes ut fra befolkningstall per 1. januar 2009. I 2010 foreslås det fordelt i overkant av 329 millioner kroner gjennom distriktstilskudd Sør-Norge.

#### Satsar for distriktstilskott Sør-Noreg

Sone	Indeks	Per kommune (1000 kr)	Per innbygger (kr)
Sone 4		3 301	775
Sone 3	indeks 0-35	2 476	581
Sone 3	indeks 36-38	1 982	465
Sone 3	indeks 39-41	1 487	348
Sone 3	indeks 42-44	991	233
Sone 3	indeks 45-46	496	117

### 2.2.7 Småkommunetilskottet

Småkommunetilskuddet gis til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere. For å få småkommunetilskuddet må kommunen i tillegg ha en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Kommunene i tiltakssonen (alle kommuner i Finnmark og sju kommuner i Nord-Troms) får tilskudd etter forhøyet sats, hvis de oppfyller de øvrige kriteriene for å motta småkommunetilskuddet.

I 2010 foreslås det fordelt om lag 1 017 millioner kroner gjennom småkommunetilskuddet. Satsene for småkommunetilskuddet for 2010 er prisjusterte. Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar 2009.

#### Satser for småkommunetilskottet - 2010

Prioriteringsområde	Beløp per kommune (1000 kr)
Kommunar i tiltakssona (Finnmark og Nord-Troms)	11 194
Øvrige kommunar	5 707

## **2.2.8 Skjønnstilskottet**

*Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Det samlede skjønnstilskuddet for kommuner og fylkeskommuner er satt til 2 136 millioner kroner i 2010. Av dette fordeles 1 731 millioner kroner til kommunene.*

*Skjønnrammen til kommunene er som i 2009 utvidet med 100 millioner kroner til inntektsvake kommuner i Sør-Norge. Tilskuddet er fordelt av fylkesmannen etter fylkesrammer fastsatt av departementet, og inngår som en del av den øvrige skjønnsfordelingen.*

## **2.3 Utbetaling av rammetilskot:**

*Rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner deles i ti like store terminbeløp som vert utbetales hver måned unntatt i august og desember.*

*I terminutbetalingen foretas det samtidig utjevning av kommuner og fylkeskommunenes skatteinntekter. Inntektsutjevningen er selvfinansierende, slik at kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får utbetalt inntektsutjevningstilskudd i tillegg til rammetilskuddet, mens kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får et trekk i utbetalingen av rammetilskuddet.*

*Fra og med 2009 foretas det inntektsutjevning hver termin.*

## **2.4 Kostra:**

*KOSTRA står for Kommune – Stat – Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det finnes tall om for eksempel pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid, og en kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet.*

*KOSTRA-databasen inneholder tabeller hvor man enkelt finner alle nøkkeltall for en kommune, og sammenligninger med kommunegruppen, fylket og landet. Informasjon om hvordan nøkkeltallet er definert og hvor dataene er hentet fra. Egen knapp viser spredningstall for alle kommuner som har rapportert.*

*Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet. SSB publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars, og opprettede tall 15. juni. I nøkkeltallene sammenstilles data som rapporteres direkte frå kommunene til SSB og tall hentet fra nasjonale registrer utenfor SSB.*

*Før publiseringa 15. juni har kommunene hatt anledning til å rette feil og mangler i sine data, og SSB har gjennomført kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet. De ureviderte nøkkeltallene pr. 15. mars kan inneholde feil.*

## **2.5 Finansiering av sektoren samla, her under øyremerking og innlemming.**

*Kommunesektoren forvalter en betydelig del av landets økonomiske ressurser, og står for en vesentlig del av landets økonomiske aktivitet. Størrelsen på kommunesektoren inneber at utviklingen i sektoren er av stor betydning for utviklingen i norsk økonomi, og at sektorens samlede ressursbruk har stor virkning på helheten i økonomien. Kommunesektorens inntekter utgjør anslagsvis 18 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge og hver femte sysselsett arbeider i kommunal sektor.*

*Statens økonomiske styring av kommunesektoren skjer dels gjennom å fastlegge rammer for statlige overføringer til kommunene, og dels ved en regulering av kommunenes mulighet til sjølve å skaffe seg inntekter. Staten styrer med dette langt på veg de samlede rammene for kommuneøkonomien.*

*Kommunesektorens ressursbruk er i vesentlig grad knytt til ansvaret for nasjonale velferdstjenester. Barnehage, grunnskole og helse- og sosialsektoren legg beslag på om lag 70 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter.*

*Kommunenes inntekter består i hovedsak av tre inntektskilder: Skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. Overføringene er dels generelle og dels øremerkede tilskudd til spesielle formål. I tillegg har kommunene anledning til å kreve inn skatt på eiendom, og enkelte kommuner har betydelig finansinntekter og eierinntekter frå kraftverk. Skatteinntekter og rammetilskudd er frie inntekter, og utgjør om lag 2/3 av kommunesektorens inntekter.*

### **2.5.1 Utvikling av velferdssamfunnet og behovet for utjamning**

*Det overordnede målet for utviklingen av velferdssamfunnet har vært at velferdstjenestene skal nå alle, og at det ikke skal være for stor variasjon i standarden på tjenestene utover landet. Det er store forskjeller i kommunenes inntektsgrunnlag, og uten utjevning av inntektene mellom kommunene ville variasjonene i skatteinntekter i stor grad slått ut i variasjoner i det kommunale tjenestetilbudet. Staten skal med sin utjevningsspolitikk bidra til at det kommunale tjenestetilbudet ikke varierer for mye mellom kommunene. Kommunene skal på si side sikre at offentlige velferdstjenester er tilgjengelige til hele befolkningen uavhengig av bolig, og således utjevne forskjeller mellom innbyggerne.*

*Staten har styring over kommunesektorens rammevilkår gjennom å regulere løyvinger, utjevningssystemet og lov- og regelverk. Utformingen av utjevningsspolitikken har derfor stor verdi for kommunenes økonomi. Inntektssystemet som ble innført i 1986 ble primært grunnlagt med ønske om å sikre en rettferdig fordeling, å motivere til bedre ressursbruk ved å utvide det lokale selvstyre, å stimulere til lokaldemokrati og regional utvikling, og å bedre den makroøkonomiske kontrollen med sektorens inntektsrammer. I dagens inntektssystem blir skatteinntekter delvis utjevnet, mens variasjon i etterspørselen etter tjenester på grunnlag av sosiale, demografiske og avstandsmessige forhold skal utjevnes fullt ut gjennom utgiftsutjevningen.*



## 2.5.2 Ansvar og handlingsrom

*Enhver oppgave som skal løses av offentlig sektor må plasseres på et gitt forvaltningsnivå ut fra hvilket nivå som antas å være best i stand til å løse den aktuelle oppgaven. Nærhet mellom de som fatter politiske beslutninger og de beslutningene angår er et viktig aspekt ved lokaldemokrati og lokal oppgaveløsning. Effektiv ressursbruk er et sentralt argument for at en oppgave bør løses nærmest mulig innbyggerne. Lokale tilpasninger og prioriteringer legger i utgangspunktet til rette for både prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det er behov for samordning mellom de ulike kommunale instansene for at innbyggerne skal få best mulig tilpassede tilbud, og samarbeid kan være lettere å få til lokalt. Nasjonal standardisering, stordriftsfordeler og behov for spesialisert kompetanse trekker for en del tjenester i retning av en mer sentralisert organisering. Det vil også være behov for samarbeid mellom kommunale og statlige instanser. På den annen side er nærhet mellom beslutningstager og den beslutningen gjelder viktig for at den enkelte innbygger skal få et helhetlig tilbud i sitt lokalmiljø.*

*Kommunalt selvstyre begrunnes ofte med ønsket om en nær kobling mellom de som tar beslutningene og de som berøres av dem. Det er en viktig forutsetning for et reelt og velfungerende lokaldemokrati at det er en kobling mellom ansvar, oppgaver, myndighet og finansieringsansvar. Kommunesektoren må sikrest stabile inntekter for å finansiere nasjonalt vedtatte velferdsgoder. I tillegg må kommunene ha et visst økonomisk handlingsrom for å drive lokalsamfunnsutvikling og være en lokaldemokratisk arena.*

*Kommunesektorens «frie inntekter» omfatter skatt frå egne innbyggere og statlige rammetilskudd. Frie inntekter er inntekter som kommunene fritt kan disponere uten andre bindinger enn gjeldane lover og forskrifter. Frie midler legger dermed til rette for lokale tilpasninger og prioriteringer av lovpålagte velferdstjenester, og faktisk utøving av politisk makt på det lokale plan. En kommune kan prioritere skole høyt, mens en annen kommune prioriterer eldreomsorg. Rammefinansiering legger også til rette for effektiv tjenesteproduksjon som er godt tilpasset innbyggernes behov. For å klare å framskaffe kvalitativt gode tjenester innenfor gitte ressursrammer, må lokale politikere avveie innbyggernes behov og sørge for effektiv utnyttelse av ressursene.*

## 2.5.3 Kommunen som samfunnsutviklar

*Kommunene har en viktig rolle som samfunnsutvikler. Samfunnsutvikling dreier seg om planlegging, næringsutvikling og miljø i videste forstand, eksempelvis å utbedre det lokale veinettet, skape flere arbeidsplasser og gode nærmiljø og å gjøre kommunene attraktive for reiselivet. (Årsæther og Valbo 2002). Samfunnsutviklerrollen innebærer et allsidig arbeid for å utvikle næringslivet og skape gode levekår for befolkningen i vid forstand. Overføringene til kommunesektoren er av stor betydning for lokal og regional utvikling og fordeling. Måten samfunnsutviklerrollen utøves på vil blant annet være avhengig av lov- og regelverk, statlige etableringer og satsinger, arealutvikling- og forvaltning og ikke minst samordning mellom statlige og kommunale myndigheter. En kommunes økonomiske handlingsrom vil også ha betydning for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen.*

## 2.5.4 Samspel stat og kommune

*Innefor rammen av den norske kommunemodellen er det ikke mulig å skille skarpt mellom en statlig og en kommunal sfære. En viktig forutsetning for denne modellen er et godt samspill og samhandling mellom nivåene. Det er en utfordring å skape gode løsninger som resulterer i et godt tjenestetilbud. Statlig styring og kommunal handlefrihet må ha balanseres. Kommunene har ansvar for å tilby landets innbyggere nasjonale velferdstjenester som grunnskole, helse- og omsorgstjenester og barnehage, hvorav flere av disse er lovpålagte. Kommunesektoren styres på den ene siden av beslutninger tatt av lokalt folkevalte, men på den andre siden utfører kommunesektoren oppgaver delegert fra staten. Stor grad av regelstyring fra statens side kan medføre at kommunene nærmest blir «underliggende etater» av staten, og ikke en levende lokaldemokratisk arena.*

*Diskusjoner om kvaliteten på de kommunale velferdstjenestene står sentralt i den riks-politiske debatten. Når staten ved regjeringen fatter vedtak om nasjonale reformer innenfor kommunesektorens oppgaver, har dette direkte konsekvenser for kommunens handlingsrom. Kommunene bindes opp til å prioritere enkelte tjenester fremfor andre, og med dette begrenses handlingsrommet til å foreta lokale prioriteringer. Statlige reformer som innebærer nye oppgaver, eller utvidet ansvar skal normalt følges opp av økte overføringer, og dersom dette gjøres vil en opprettholde det kommunale handlingsrommet.*

*Ønsket om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner står ikke i kontrast til det lokale selvstyret. Lokalpolitikk bør være mer enn iverksetting av statlig politikk. Det bør være mulig å finne en god balanse mellom samfunnets krav om likeverd i tjenestetilbudet og kommunenes frihet.*

## 2.6 Kommuneregnskapet

*Kommunene fører et finansielt orientert regnskap i tråd med kommuneloven og budsjett- og regnskapsforskriftene. Kommuneregnskapet er arbeidskapitalorientert i og med at regnskapet skal vise all tilgang og anvendelse av midler. Arbeidskapitalen er lik differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Det innebærer at kommuneregnskapet seier noe om kommunens evne til å dekke sine betalingsforpliktelser.*

*Periodiseringsprinsippet i kommuneregnskapet er at regnskapet skal førest etter anordningsprinsippet. Dette prinsippet innebær at alle kjente utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger i året skal tas med i regnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når regnskapene avsluttes. At transaksjonen er «kjent» innebærer at varer og tjenester må være levert/utført eller mottatt i regnskapsperioden. Det er dermed ikke betalingstidspunktet som er avgjørende for regnskapsføringen, men som hovedregel anskaffelses- og anvendelsestidspunktet.*

*Kommuneregnskapet skal stillest opp i en driftsdel og en investeringsdel. I driftsdelen inngår kommunens løpende inntekter, og anvendelsen av disse (driftsutgiftene). I investeringsdelen inngår andre inntekter som ikke er løpende, og anvendelsen av disse (investeringsutgifter). Inntekter som inngår i investeringsdelen kan ikke anvendes til driftsformål, men det er anledning til å benytte løpende inntekter til investeringsformål. Lånte midler kan kun finansiere utgifter i investeringsregnskapet, og kan ikke benyttes til å finansiere driftsformål. Avdrag på lån skal som hovedregel førest som driftsutgifter.*



*Kommuneregnskapet omfatter et balanseregnskap, med oppstilling av eiendeler (anleggsmidler og omløpsmidler), gjeld, (langiktig og kortsiktig) og egenkapital. Under egenkapitalen skal blant annet særskilte formålsbundne midler og midler som er forbeholdt investeringsformål skilles ut på egne poster.*

*Varige driftsmidler aktiveres som anleggsmidler, og skal avskrives i balanseregnskapet. Avskrivningene skal også føres opp i regnskapets driftsdel, men disse inngår ikke i kommunens finansielle resultat, og omfattes ikke av balansekravet i driften. Hensikten med disse avskrivningene er primært og synliggjøre verdiforringelsen av de varige driftsmidlene.*

*Balansekravet innebærer at kommunen må ha et finansielt resultat som er tilstrekkelig til å dekke driftsutgiftene (inklusive renter og avdrag på lån). I tillegg må resultatet være tilstrekkelig til å dekke:*

- *Avsetninger av ubrukte inntekter i driftsdelen som er øremerket bestemte driftsformål.*
- *Tidligere års underskudd.*
- *Eventuelt andre avsetninger som anses nødvendige av hensynet til god kommunal økonomiforvaltning.*

*Kommuneregnskapet skal, utover det som følger av lov og tilhørende forskrifter, førest i tråd med god kommunal regnskapsskikk.*

## **2.7 Kommuneproposisjonen, statsbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett (RNB)**

*I kommuneproposisjonen legger regjeringen fram sin politikk for kommunesektoren og gir foreløpige signaler om det økonomiske opplegget for kommunesektoren for det påfølgende året. Kommuneproposisjonen legges fram første halvdel av mai måned hvert år, samtidig med revidert nasjonalbudsjett for inneværende år. Stortinget behandler kommuneproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett før sommerferien.*

*Departementet informerer om konsekvenser for kommunesektoren av stortingsbehandlingen i rundskriv til kommunesektoren og fylkesmannsembetene.*

*I statsbudsjettet legger regjeringen fram endelige forslag til økonomisk opplegg for kommunesektoren for det påfølgende året. Statsbudsjettet legges fram i første halvdel av oktober måned. Stortinget ferdigbehandler budsjettforslaget senest innen 15. desember. Departementet informerer om konsekvenser til kommunesektoren og fylkesmannsembetene.*

I det neste kapittelet vil eg sjå nærere på den kunnskap og tidlige forskning vi har i høve ROBEK, samt introdusere oppgava si problemstilling og grunngjeving.

### 3. Kunnskapsstatus/tidlegare forskning

Det er forska forholdsvis lite i høve ROBEK-Registeret, noko som kan forklarast utifrå at ordninga er etter måten ny, og berre har eksistert i ein 10 års periode. Men noko forskning er gjort av: Fredheim og Kristiansen, Grøtting og Vassli, Osen Fossbakk, Hallen, Econ-rapporten.

#### 1. En casestudie av Fauske kommune – av Trond Fredheim og Katrine Kristiansen

Konklusjon og funn gjort av Fredheim og Kristiansen når dei undersøkte kva rolle rekneskapet har i ein ROBEK-kommune var at det hadde ingen anna rolle enn i ein ikkje-ROBEK-kommune. Ein fann vidare at det ikkje vart utarbeidd andre rekneskapsrapportar for ROBEK-kommunar enn dei som har økonomien under kontroll.

For Fauske kommune fann ein at denne kommunen hadde to økonomi verder, noko som viser at det er laus kopling mellom rekneskap og budsjett. Ved utarbeiding av budsjett nyttar ein fjordåret sitt budsjett og prognosar, men ikkje rekneskap. Fylkesmannen får no fleire rapportar enn tidlegare, men dette er ikkje rapportar som er utarbeidd spesifikt for ROBEK-kommunar. Fylkesmannen får dei rapportar han etterspør, og blir på den måten ivaretatt. Politikarane får ikkje gjennomslag for sine ynskjer, og blir ikkje tekne vare på.

#### 2. En sammenlignende studie av to ROBEK-kommuner og to ikke-ROBEK-kommuner i Hedmark – av Olov Grøtting og Oddbjørn Vassli

Gir ROBEK/ikkje ROBEK-registrering eit riktig bilete av kommunane sin økonomiske situasjon? Ingen av kommunane har ein bærekraftig kommuneøkonomi. Dette sett i lys av tilrådingar gjort av «Det tekniske beregningsutvalget for kommuners økonomi» (TBU).

Utvalet meiner at netto driftsresultat er den beste indikator for å vurdere sunn kommunal driftsøkonomi. Utvalet er kome til at kommunar – på grunn av ulikskapar mellom avdrags belastning og faktisk kapitalslit – bør ha eit netto driftsresultat på 2-4 % før formuebevaringsprinsippet kan seiast å være ivaretatt. Denne hovudvurderinga av sunn kommuneøkonomi vert ikkje fylgt opp korkje i ROBEK-registeret sine kriterier eller Fylkesmennes vurderingar. Er det store forskjellar mellom ROBEK/ ikkje-ROBEK-kommunar sine økonomiske rammevilkår, trong for tenester og faktisk tenesteproduksjon?

Grøtting og Vassli fant ikkje tydelege forskjellar mellom ROBEK og ikkje-ROBEK kommunar korkje når det galdt økonomiske rammevilkår, tenestebehov eller faktisk tenesteproduksjon. Er ikkje-ROBEK kommunar betre på omstilling enn andre kommunar?

Forskarane fann ingenting som tyder på at ROBEK-kommunar har ein annan tilnærming til omstillingsarbeid enn det ikkje-ROBEK-kommunar har.

Har ROBEK/ikkje-ROBEK kommunar ulik tilnærming til sitt omstillingsarbeid?

I undersøkinga vart det ikkje påvist at ROBEK-kommunar har ein annan tilnærming til omstillingsarbeid enn det ikkje/ROBEK-kommunar har.

Grøtting og Vassli konkluderar med «i en situasjon med finansiell stress eller krise, vil en styrking av den finansielle kapitalen måtte gå på bekostning av den politiske kapitalen».

### 3. En beslutningsteoretisk studie av to ROBEK-kommunar – av Ingfrid Osen Fossbakk

Kva vurderingar og slutningar blei gjort i kommunane Målselv og Lenvik i høve til «medlemskapen» i ROBEK, og kva forklarar eventuelle forskjellar i måten dei har valt å handtere dette «medlemskapet» på?

Målselv og Lenvik har handtert ROBEK ulikt. Prosessen i Målselv ber preg av ein ambivalent og utydeleg haldning til ROBEK, både når det galdt årsaka til at ein blei registrert, kven som hadde ansvaret, kven som kan gjere noko med det, kva tiltak som er ynskjeleg, og om ei utregistrering er noko ein arbeidar hardt for eller ikkje. Ved at dei ulike aktørane ser ulik nytteverdi av ROBEK, samtidig som ROBEK ikkje i så stor grad bekymra dei, blir effekten at ROBEK ikkje blir ein sentral del av prosessen. Dette gjer at prosessen delvis vert prega av ei form for «non-decision» kor ROBEK ikkje vert sett på dagsorden. Registreringa er ikkje i fokus, og blir derfor ikkje ei sentral sak. Den utydelege haldninga kan også undergrave rasjonaliteten i prosessen, ved at aktørane ikkje har nokon tydelege preferansar som gjeld ROBEK og kommunen sin plass i registeret. Dette kan bidra til at prosessen blir meir uoversiktleg og tilfeldig, og ikkje minst mindre målretta. I staden for å sjå på ROBEK som ei svarteliste, ser ein på dei fordelar det gir å være ein ROBEK-kommune. Aktørane vert splitta i sitt syn på dette, kor den eine sida ser på ROBEK som eit fortrinn kommunen har, ser andre fordelene ved at ROBEK hindrar investerings- og lånegraden. Dette kan tyde på at einskilte aktørar i kommunen nærast brukar Fylkesmannen som ei sovepute, og kanskje som ein erstatning for forsvaret, som einskilte informantar i empirien viste til at tidlegare hadde fungert som ei sovepute for kommunen.

I Lenvik derimot ser ein at ein på mange måtar tok «tyren med horna». Det var ein uttalt målsetting å komme seg av, og ROBEK hadde såleis ein sentral plass i prosessen. Sjølv om registreringa kanskje ikkje fungerte som den utløysande faktor, var den ein av fleire katalysatorar som sette prosessen i gang. Dette utnytta aktørane, som på tross av politiske usemje klarte å samle seg om ei felles målsetting. Lenvik ville bli kvitt ROBEK-stempelet så fort som det let seg gjere, og såg ingen fordelar ved registreringa.

Studien viser at kommunane Målselv og Lenvik har vurdert ROBEK ulikt, og dette har også ført til at avgjerdsprosessane i dei to kommunane har vore forskjellige. Målselv har i større grad sett fordelane av ei slik registrering, og prosessen bærer preg av at ROBEK ikkje blei sett på som noko dramatisk. I Lenvik derimot vart ROBEK oppfatta som negativt og stigmatiserende, og prosessen vart prega av at ein ville ut av registeret raskt. Dette viser at kommunar oppfattar ROBEK ulikt, samt har ein ulik oppfatning av kva eit «medlemskap» i registeret betyr. Kommunane si oppfatning av ROBEK vil være avgjerande for kor godt ordninga fungerer som politisk verkemiddel. Dette vert illustrert svært godt når vi samanliknar prosessane i Målselv og Lenvik.

For at politisk verkemiddel som ROBEK skal fungere må målgruppa – i dette tilfellet norske kommunar – oppfatte dette slik myndigheitene har meint det skal oppfattast: som eit vonde det gjeld å styre klar av. Ein har sett her at ROBEK som verkemiddel blei oppfatta nettopp slik i Lenvik: som eit stigma det var viktig å bli kvitt. I Målselv derimot blei kommunen si registrering i ROBEK oppfatta som langt mindre dramatisk, og nærast som ei mild straff kommunen kunne dra nytte av. Det er med andre ord nærliggande å anta at kommunar kor registreringa av ulike grunnar vert avdramatisert, vil trykket om å komme seg av også reduserast. Det faktum at einskilte kommunar faktisk ser fordelar ved eit «ROBEK-medlemskap» vil klart redusere effekten av ein slik ordning som politisk verkemiddel. Skal dette politiske verkemiddelet fungere må det til ein viss grad også kjennast stigmatiserende for kommunane. Lokaldemokratiet som bygger på kommunalt sjølvstyre vil kunne miste noko av sin legitimitet dersom kommunar tykkjer det er greitt at andre tek over kontrollen, og dersom ROBEK vert ei sovepute for ei stadig større gruppe kommunar. Den rettleiing og kompetanse kommunar får som ei konsekvens av ROBEK,

er det ynskjeleg at kommunane hadde sjølve. Dersom dei ikkje har det, burde det kanskje vore andre ordningar som gjorde at ein fikk hjelp på andre måtar enn å bli «medlem» i ROBEK.

Dersom ROBEK vert oppfatta som ei hjelpande «krykkje» for kommunane, slik tilfellet synest å være i Målselv, fungerer ikkje ordning heilt som tenkt, og ein kan få kommunar som nærast blir avhengige av ROBEK som hjelpemiddel. I dei kommunar kor ROBEK derimot fungerer meir som ein «pisk» til å rette opp økonomien ved hjelp frå blant anna Fylkesmannen, vil den fungere meir optimalt for alle partar – og i tråd med myndigheita sine intensjonar. Dette vil kunne skape fleire «friske» kommunar med «sunn» økonomi og som derfor vil klare seg utan den «krykkja» ordninga oppfattast å vere.

Å hamne i ROBEK er ei «ny tilstand» for dei kommunar dette gjeld. I studien ser ein at måten ROBEK-kommunane oppfattar denne «nye tilstanden» på vil kunne påverke deira sin handtering av den. Dersom ROBEK skal fungere som politisk verkemiddel vis a vis norske kommunar – og desse skal lykkast i handteringa av den «nye tilstanden» – er ein kanskje avhengig av at ordninga oppfattast meir likt av dei aktørane som utgjør målgruppa. På denne måten vil den «nye tilstanden» både som politisk verkemiddel og for den einskilte kommune kanskje være lettare å takle, ha ein større sjanse for å lykkast, samt bli lettare å handtere.

#### **4. En casestudie av to kommuner i Troms – av Sandra Hallen**

Temaet i oppgåva er korleis kommunar stiller seg til ROBEK, kva meiningar og oppfatningar politikarar og administrasjon i Lyngen og Nordreisa kommune har om det å være registrert i ROBEK. Fungerer registeret slik intensjonen var då det blei oppretta?

Lyngen og Nordreisa kommune har eit nokså likt syn på ROBEK, og ser fleire fordelar ved å være ROBEK kommune. Dei viktigaste funna i studien er at kommunane ikkje opplever det å være ROBEK-kommune som kritisk eller dramatisk. Informantane fortel at kommunane, gjennom ROBEK, opplever å bli ansvarleggjort på ein positiv måte. Å bli «sett i korta» vert opplevd som ein tryggleik, spesielt for administrasjonen. Både kommunane fortel at dei betraktar rettleiinga frå Fylkesmannen i Troms som verdifull, og det å ha tilgong til Fylkesmannen som ekstern diskusjonspartnar er ein klar fordel. Kommunane uttrykker at dei økonomiske avgrensingane dei opplever ikkje er direkte knytt til ROBEK, men er ein konsekvens av det økonomiske utføret ein har hamna i. Lyngen fortel at ROBEK hjelper til med å dempe investeringsiveren i kommunen, noko som i fylgje informantane er bra, samtidig som Fylkesmannen sin kontroll vert nytta som ein «unnskyldning» blant kommunen sin politisk/administrative leiing for at folket sine ynskjer ikkje vert prioritert. Nordreisa fortel at dei fortsett har kontroll og er «herre i eige hus» bortsett frå ein tettare dialog med Fylkesmannen, og registeret er såleis ikkje stigmatiserande.

Ved at kommunane ikkje oppfattar det å være registrert i ROBEK som problematisk, vil det kunne medføre at utmelding av ROBEK heller ikkje blir sett på som særleg viktig. Då ROBEK også inneber ei rekke tilhøve som kommunane ser på som positive, verka ROBEK heller ikkje noko særleg disiplinerande, noko som var hensikta med oppretting av ROBEK-registeret.

ROBEK verka, grunnlag i funn, ikkje like disiplinerande, oppdragande og stigmatiserande som det var meint å skulle være. Dersom kommunar ikkje opplever forbetringar i økonomien etter å bli innmeldt og blir værande lenge i registeret, i likskap med Nordreisa, vil ein konsekvens være at ein får svekking av tillit til lokaldemokratiet og den sin legitimitet. I verste fall vil kommunane kunne miste sitt omdømme som myndigheitsutøvarar. Hjelpa kommunane mottek frå Fylkesmannen bør finnast i alle kommunar, om ikkje dette er mogeleg, bør ein finne andre måtar å hjelpe kommunane på enn ved innmelding i ROBEK.

## 5. Kommunar som har gått ut av ROBEK-lista – utarbeidd til KS

Metoden som er brukt er casestudier. I delprosjekt 1 var 20 kommunar med, der rådmenn og økonomisjefar vart intervjuet. I delprosjekt 2 vart 5 av kommunane valt ut der ein intervjuet 4-6 personar sentralt i kommunane og aktuelle fylkesmenn.

Analyse av årsakene til at mange kommunar har betra økonomien så mykje at dei er teken av lista over kommunar underlagt beitinga kontroll frå departementet (ROBEK):

- Drøfta og undersøkt ulike hypotesar. Blant anna om betringa i økonomien skyldast eigne omstillingsprosessar og innsparingar, eller om betringa kan tilskrivas at rammevilkåra er endra i «gunstig» retning for kommunane.
- Identifiserer tilhøve ved kommunane og måten politiske og administrative slutningar vert fatta, som har vore viktige for at kommunane er teken ut av ROBEK-lista – erfaringar som andre kommunar vil kunne dra nytte av.

Nedskjerjingar på utgiftssida tykkjer å vere den viktigaste grunnen til at kommunar er tatt av ROBEK-lista. Tre viktige faktorar har vore særskilt viktige for at ein har klart å gjennomføre desse endringane.

- Organisasjonsmessig og politisk kultur
- Organisasjonsstruktur
- Styringssystem

### 3.1 Oppsummering av tidlegare forskning

Både Fredheim og Kristiansen, og Grøtting og Vassli har teke føre seg rekneskap og økonomistyring i kommunane. Dei konkluderar ganske likt, der Fredheim og Kristiansen konkluderer «Fylkesmannen får dei rapportar han etterspør, og blir på den måten ivaretatt. Politikarane får ikkje gjennomslag for sine ynskjer, og blir ikkje ivaretatt».

Grøtting og Vassli konkluderar med «i en situasjon med finansiell stress eller krise, vil en styrking av den finansielle kapitalen måtte gå på bekostning av den politiske kapitalen».

Ser vi på forskinga til Fossbakk og Hallen, har dei samanfallande funn. Fossbakk peikar på at hennar to kommunar Målselv og Lenvik vurderar ROBEK ulikt. Prosessen i Målselv ber preg av ambivalent og utydeleg haldning til ROBEK, både når det gjaldt årsaka til at ein blei registrert, kven som hadde ansvaret, kven som kan gjere noko med det, kva tiltak som er ynskjeleg, og om ei utregistrering er noko ein arbeidar hardt for eller ikkje. I Lenvik derimot ser ein at ein på mange måtar tok «tyren med horna». Det var ein uttalt målsetning å komme seg av, og ROBEK hadde såleis ein sentral plass i prosessen.

I Hallen sine kommunar Lyngen og Nordreisa ser vi at dei har eit nokså likt syn på ROBEK. Kommunane oppfattar ikkje det å vere registrert i ROBEK som problematisk, at utmelding av ROBEK heller ikkje blir sett på som særleg viktig.

Både Fossbakk og Hallen si forskning viser at den organisasjonsmessige politiske kulturen er viktig. Målselv, Lyngen og Nordreisa har inga stor kriseforståing og leiing, men lenar seg tilbake

og let seg ikkje i stor grad uroe av å være ROBЕК-kommune. Lenvik kommune derimot tek alvor et innover seg, har kriseforståing, klarer å samle seg om ei felles målsetning for å komme seg ut av ROBЕК-registeret.

Det samsvarer med det fyrste funnet gjort i Econ-rapporten, som peikar på tre faktorar som har vore særleg viktige for at ein har klart å gjennomføre endringar, organisasjonsmessig og politisk kultur, organisasjonsstruktur og styringssystem.

### **3.2 Problemstilling og grunngjeving**

Eg ynskjer å sjå nærare på ROBЕК kommunar, og har sett opp denne problemstillinga for mitt forskingsprosjekt.

#### ***KVA GJER KOMMUNAR SOM KJEM SEG UT AV ROBЕК?***

Når festen er over, kjem rekninga for alle og ein kvar, også for kommunesektoren. Det er mange faktorar som har innverknad på kvarandre, og som atterspeglar økonomien til kvar enkelt kommune. Faktorar som blir styrt av andre enn dei innanfor kommunegrensa, men som likevel får stor innverknad på kommunen sin økonomi.

Er det slik at dei kommunane som hamna på den statlege «svartelista» får for lite pengar frå staten, eller har det noko med evna til å sette tæring etter næring? Har nokre kommunar vore flinkare til å sette i gong med store omstillingar og fått økonomien på plass, og som dermed har klart å komme seg ut av «svartelista». Det har vist seg at kommunar i ROBЕК-registeret er eit tverrsnitt av alle norske kommunar, både høginntektskommunar som kraftkommunar og kommunar med lav inntekt.

Så spørsmålet er kva faktorar er det som skil kommunar som klarar å halde orden i eige hus? Eller som i denne oppgåva skal sjå på «kva gjer kommunar som kjem seg ut av ROBЕК»?

I neste kapittel vil det teoretiske rammeverket for oppgåva bli presentert. Eg vil gjere greie for iverksettingsteorien, og teorien sine ulike perspektiv. Gyldigheit av iverksettingsteorien opp mot problemstilling. Vidare vil eg ta føre meg organisasjon og leiing med organisasjonsfaser, og sjå nærare på roller og funksjonar. Deretter vil eg gå vidare på organisasjonsendring, med planlagt endring og motstand mot endring. Avslutningsvis vil eg sjå på avgjerdsteori med den neoklassiske avgjerdsteori og den adferdsbaserte avgjerdsteori.

## 4. Teori

### 4.1 Det teoretiske rammeverket

For å kunne gjere ei analyse av empirien og svare på problemstillinga, trengs det eit teoretisk fundament eller rammeverk. Prosjektet er opptatt av å forstå kva kommunar gjer som kjem seg utav ROBEK, og eg søker å finne svar på kva som skjer etter vedtak er fatta og skal gjennomførast i praksis. Kva faktorar spelar inn for å få til eit godt resultat. Korleis responderer dei ulike aktørane seg til lovleg fatta vedtak.

Viktige faktorar i omstillingsarbeid:

- «Beslutningsstrategi»
- Leiing
- Organisasjonskultur
- Tenesteproduksjon
- Endringsprosessar
- Strategi
- Innovasjon
- Politisk leiing
- Økonomistyring

Denne modellen er utvikla av Grøtting og Vassli 2004.

Desse faktorane har vore viktige når eg skulle forme ut spørsmål til informantane mine, og dei er godt forankra i teori kring omstilling, og har vore testa ut i høve andre forskingsoppgåver.

I teorigrunnlaget vil eg sjå på relevante teoriar som kan kaste lys over min problemstilling, og det var naturleg å sjå på iverksettingsteori. Eg vil gå nærare inn på denne teorien, kvifor eg meiner denne er relevant i høve problemstilling. Korleis kan ein forstå handlinga administrativt/politisk i desse kommunane i lys av denne teorien.

### 4.2 Iverksettingsteori

Iverksettingsbegrepet fekk sitt gjennombrot i statsvitenskapen med Pressman og Wildavskys i 1973. Men hadde si glanstid i fyrste halvdel av 1980-åra. Den har vore av verdi for å forstå den offentlege politikken.

Iverksettingsteori har sitt utgangspunkt i dei faktorar som bidrar til anten å realisere eller ikkje – realisere gitte politiske signal.

Iverksetting, som omgrep, er i litteraturen nytta på ulike måtar. Den i «policy-utforminga» som vert delt inn i ulike fasar. Denne strekk seg frå politiske vedtak, via iverksetting av konkrete tiltak på ulike nivå og enda opp med attendeføring av erfaringar medan prosessen skrir fram. Den fyrste generasjon iverksettingsstudiar var i stor grad prega av deskriptive og ateoretiske case-studiar. Ofte var konklusjonane at iversetting ikkje førte fram til ønska resultat. Dvs at gjennomføringa av offentlege tiltak var i stor grad mislykka.



Den andre generasjon iverksettingsstudiar var meir nyanserte og positive. Fokuset var å beskrive og forklare utfallet av iverksettingsprosessar, og der det er to måtar å sjå dette på:

1. sjå iverksettingsprosessen ovanfrå og ned
2. sjå iverksettingsprosessen nedanfrå og opp

Den tredje generasjon iverksettingsstudiar har fokus på teoritestning. Iverksettingsperspektivet vert avløyst av andre omgrep og tilnærmingar, særleg læring, evaluering og politikkkutforming. Iverksettingsomgrepet markerer at iverksetting er meir enn berre utførande administrasjon. Når eit politisk vedtak er fatta må det settast ut i livet. Det er mange faktorar som spelar inn om ein skal få eit resultat som speglar politikarane sine ynskje og mål.

Ingen politiske sigrar er vunne om dei ikkje blir sett ut i livet av utøvarane i samfunnet, anten det gjeld helse, skule, kultur eller andre sektorar.

Ofte blir politikk, og iverksetting forma ut sentralt, av storting/regjering og departement. Kommunane er utøvande eining.

Men skiljet mellom vedtak og iverksetting er ikkje eit soleklart skilje mellom politikk og administrasjon. Sjølv om forvaltinga og funksjonærane vil spele ei større rolle i høve iverksettingsfasa enn vedtaksfasa.

Iverksettingsfasa er når politikken vert gitt innhald og blir heilt klart prega av kven som til ei kvar tid sit med politisk makt.

I denne fasa vil det oppstå spenningar mellom ulike politiske aktørar som vil hevde at ein må definere samfunnet sine interesser slik. Dvs. det vil være mange om «sanninga».

Dersom ein ikkje når fram kan det bli hevda «sakshandsamingsfeil», eller at vedtaket er i strid med grunnleggjande moralske verdiar.

Vi skal sjå nærare på iverksetting i høve perspektivet:

## **OVENFRA – NED**

Utgangspunktet for tilnærminga er som namnet tilseier, at målsetjinga og tiltak blir formulert og definert av aktørar på sentralt nivå og at desse blir vurdert ut i frå kor stor grad dei får gjennomslag nedover i systemet. (Offerdal 2005:258)

Det sentrale kriteriet for vellykka iverksetting er på kva måte organisasjonspraksis samsvarar med målsetjing. Her må fleire faktorar stemme. Det må være eit klart skilje mellom vedtaksfasa og iverksettingsfasa. Det er politiske vedtak som deretter blir iverksett av lokale organisasjonar.

Tilnærminga vidare vil være av hieratisk struktur, der høgare nivå har høve til sentral styring av lokale iverksettarar, (Offerdal 2005:266).

Iverksettingsproblem forklarast i hovudsak ut i frå tre forhold:

- mangel på klart definert mål
- mangel på autoritetsstrukturar
- motstand hos iverksettarar lokalt, (Offerdal 2005:260)

I tillegg kan mangel på adekvate ressursar være ein mogleg trussel.



Men om eit politisk vedtak er fatta, eller ein målsetting blir utforma og definert på sentralt nivå i organisasjonen og dette blir iverksett nedover i organisasjonen etter dei kriteria som er satt, reknar ein iverksettinga som vellykka.

## **NEDANFRÅ – OPP**

Innanfor nedanfrå - opp tilnærminga vektlegg ein lokalt skjønns og mindre hierarkisk kontroll. Desto meir ein føl denne oppskrifta, jo større er sjansen for at eit tiltak vil endre den åtferda ein tek sikte på å endre. Ein tenkjer ofte på nedanfrå – opp tilnærminga som «dei på golvet veit best». Klare mål og definisjonar kan såleis fungere mot si hensikt, dersom ein ikkje tek omsyn til lokale realitetar.

Iverksettingsprosessen blir ein syklus der politikktutforming og iverksettinga er samanveva, og der ein til støtt og stadig reformulerar og justerar opphavleg tiltak tilpassa til dei faktiske lokale tilhøve.

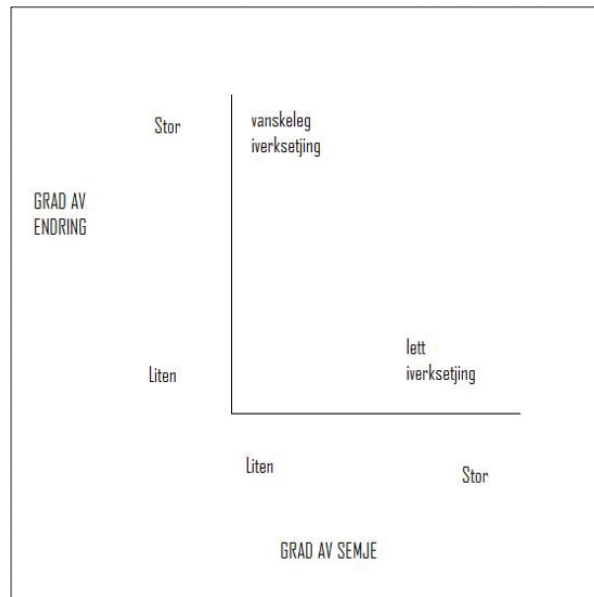
Iverksetting kan såleis ikkje sjåast som ein uavhengig part frå utforminga av politikk, dei heng i saman og vil påverke kvarandre.

Tilnærminga er sterkt prega av tanken om læring. At ein ser på iverksetting som ein integrert del av politikktutforminga, og det som skjer på dei nedre nivå vil kunne gje føring til nivå over. Offerdal (1984:34) foreslår at ein heller enn å undersøkje samsvar mellom ideal og realitet, og så forklarar avvik, fokuserar på dei underliggjande prosessar som gjer seg gjeldande og at læring og endring blir viktigare enn mål og resultat.

Aktørane vil gjennom iverksettingsprosessen lære å tilpasse tiltaka til dei verkelege tilhøva og eventuelle endringar i tilhøve til opphavleg mål vil være eit resultat av dette.

Dette inneber at det som skjer på golvet vil kunne ha verknader oppover i systemet og sende lokale realitetar oppover for ein betre og meir tilpassa politikk. Det viktige i læringssamanheng er da ikkje kva som komme ovanfrå – ned, men kva som kjem nedanfrå – opp (Offerdal 2005:274)

## Trekk ved tiltaket som påverkar iverksettinga (van Meter & Horn )



Dette betyr at det er stor skilnad på desse to tilnærmingane. Kritikken mot ovanfrå og ned tilnærminga går på at den tek utgangspunkt i eit offentleg vedtak og undersøker i kva grad det er blitt iverksatt – (har dei offentleg tilsette gjort det som dei skulle gjere) I motsetning til nedanfrå og opp tilnærminga som fokuserar på om dei offentlege vedtaka sin betydning for løysing av samfunnsproblema.

Styrken til nedanfrå og opp tilnærminga ligg heilt klart i at den rettar søkelyset mot spørsmålet om korleis ein politikk kan utformast slik at ein får den effekt som er ønska. Den viser ein metode for å kartlegge iverksettingsstrukturane. Den er nok svakare når det gjeld å gje tilrådingar til korleis administrasjonen bør organiserast. Også når ein politikk møter sterk motstand i forvaltninga eller i samfunnet.

Gyldigheit av Iverksettingsteorien opp mot problemstilling.

ROBEK- kommunar er sett under streng statleg styring, og blir på mange måtar styrt ovanfrå og ned av statleg myndigheit i høve økonomi. Det ligg forventningar at administrasjon, politikkarar, innbyggjarar og tenesteutøvarar skal ta eit felles løft, slik at ein på nytt kan gjenerobre sin styringsfridom.

Ein kan vel slå fast at kommunar er hierarkiske organisasjonar i stor grad, og blir styrt av ovanfrå og ned prinsippet, som tek utgangspunkt i politiske vedtak og målsettingar. Som målar sin suksess i høve om praksis i iverksetjing samsvarar med måla. Klare og konsistente mål, der årsak for innsparing er godt etablert i organisasjonen både utad/innad. Dyktige iverksettarar som brukar sitt skjønn på ein god og tillitsvekkande måte.

Graden av endring og graden av semje er avgjerande for iverksetting i fylgje (van Meter&Horn) Di meir omstridde tiltak, di større motstand undervegs. Den eine kommunen som er utav ROBEK har hatt stabil leiing både administrativt/politisk. Kan det tenkast at denne kommunen har ei større semje både utad/innad i organisasjonen, og med dette større legitimitet.

Maktfordelinga og kommunikasjonen er også eit sentral tema. Finn eg at kommunen som brukte kortare tid med å komme seg utav ROBEK, har ein ope og god kommunikasjon i og utanfor organisasjonen? Har den ein «stå på vilje» samt god dialog med styresmaktene, og andre grupper?

Vil eg komme fram til at kommunen som har sitt sete i ROBEK lengre har, klart vanskelegare iverksetting, då måla er uklare og lite konsistente. Har dei klart å formidle innad/utad i organisasjonen årsak til innsparing? Er det stor usemje mellom dei politiske parti, og mykje støy innad/utad i organisasjonen? Får dei lite støtte og dårlegare legitimitet for sine vedtak?

Slik eg ser det har iverksettingsteorien gyldigheit i høve min problemstilling og hypotesar.

Det er likevel viktig å tilføye at her er mange faktorar som spelar inn, inntektsgrunnlaget, statlege myndigheiter sine kontrollar og godkjenningar. Endra økonomiske rammer som igjen gjer det vanskeleg å halde ein stø økonomisk kurs. Har valår noko å seie for den einskilte kommune? Dvs at det er eit samspel mellom ytre og indre faktorar som vil påverke om ein kommune kjem seg ut av ROBEK. Dei indre faktorar med klare mål og prioriteringar og grad av konsensus vil være viktige for utsiktene for å komme seg utav ROBEK.

## **4.3 Organisasjon og leiing**

Kommunar er komplekse byråkratiske organisasjonar der det vil vere mange parallelle prosessar på ulike nivå, mellom dei ulike nivåa og innanfor dei einskilte einingane. For å forstå kva desse prosessane gjer med organisasjonen i høve til å skape tillit og legitimitet, ynskjer eg å sjå på nokre teoretiske modellar som kan belyse organisasjonsfasar og leirollar.

### **4.3.1 Organisasjonsfasar**

For å sjå på organisasjonar si utvikling ynskjer eg å knytte dette til nåtid, fortid og framtid. Då kan ein beskrive organisasjonen sitt liv og utvikling gjennom ulike fasar (Strand 2007).

Korleis organisasjonar utviklar seg vil i fylgje Strand (2007:258) blant anna vere knytt til grunnleggingsfasa. Vidare seiar han at typiske tilstandar har ein tendens til å etterfylgje kvarandre. Overgangen mellom fasane vil kunne representere kritiske fasar og det vil innanfor kvar fase vere fleire moglege formar for vekst som kan føre til fornying eller motstand mot forandring. Innanfor fasane vil det vere knytt ulike leiingsutfordringar og leiingsorienteringar. Modellen liknar biologiens livssyklusmodell, fødsel, oppvekst, modning og fornying eller død. Som ein vil sjå av tabellen nedanfor kan ein og same organisasjon vere i ulike fasar.

MULIGE FASER	ORGANISASJON	LEDELSE	EFFEKTIVITETS-KRITERIUM	RISIKO-MOMENTER
1 Fødsel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivitet for å realisere idé, finne nisje, få aksept</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprenør</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ytre aksept</li> <li>• Vekst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utholde usikkerhet?</li> <li>• Bygge opp momentum</li> </ul>
2 Fotfeste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Noen grep og rutiner, sikre ressurser</li> <li>• Enkel, uformell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprenør og integrator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Felles forståelse, oppslutning, innsats, vekst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidspress</li> <li>• Personifisering</li> <li>• Overstreking</li> </ul>
3 Kontroll og modning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablering av prosedyrer og kontrollsystemer</li> <li>• Effektivitetsmåling</li> <li>• Formalisering på grunnlag av erfaring og analyse</li> <li>• Byråkratiske elementer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produsent og administrator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabil måloppnåelse og resultat</li> <li>• Færre feil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegering med arbeidsdeling og koordineringsproblemer</li> </ul>
4 Byråkrati og aristokrati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterkt formalisert</li> <li>• Preget av erfaringer og vaner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrator og integrator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vekt på hvordan ting gjøres heller enn hvorfor</li> <li>• Lojalitet og konformitet</li> <li>• Unngå feil</li> <li>• Tilfredsstillende hovedinteressenter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornyelse</li> <li>• Informasjon om mistilpasning</li> <li>• Lederkonservatisme</li> </ul>
5 Fornyelse eller...?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nye enheter og virksomhetsområder</li> <li>• Desentralisering og sentral planlegging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprenør og produsent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppgjør med ufruktbare arbeidsmåter</li> <li>• Tilfredsstillende nye interessenter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppløsning</li> <li>• Mangel på oversikt og strategi</li> </ul>

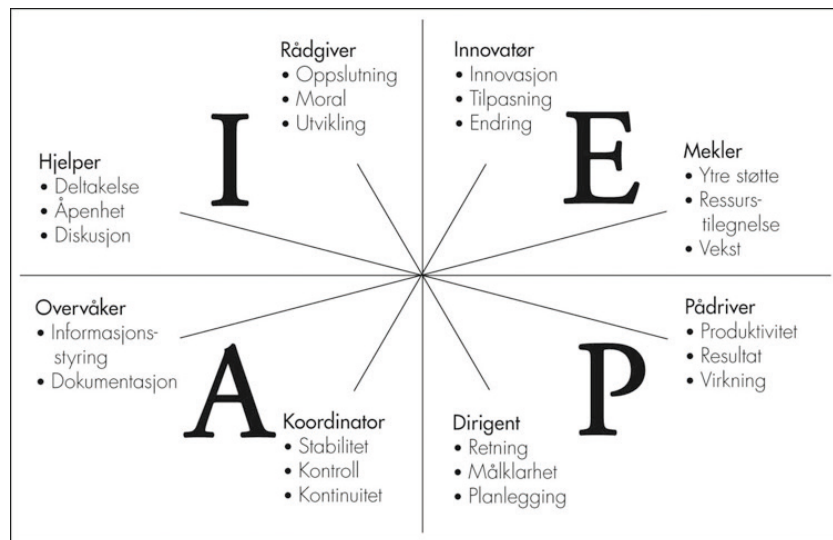
Kilde: Om faser og kriser, og ledelse: Adizes (1988) og Greiner (1972), Miller og Friesen (1980), Kimberley (1987).

#### TABELL ORGANISASJONSFASER AV STRAND 2007:258

Denne tabellen kan brukast i den forstand at organisasjonen kan plassere seg på ei tidsakse, sjå kvar ein er, og kva slags utfordringar ein står ovanfor. Eg oppfattar Strand slik at det er naudsynt å tilpasse leiarrolla og funksjonar avhengig av kva fase organisasjonen er i. I komplekse organisasjonar, der ulike nivå eller einingar er i ulike fasar, er det viktig å vere var på desse skilnadene fordi dei påverkar kvarandre. Ein organisasjon må derfor både ha tolmod ovanfor den einskilde eining slik at fasar ikkje vert forsert og samtidig stille krav til andre einingar om utvikling og fornying slik at ein motverkar stagnasjon. Leiarfunksjonen vil vere viktig for å fremme vekst og utvikling. Type leiing og kva leiar skal ha fokus vil vere forskjellig avhengig av fase.

### 4.3.2 Roller og funksjoner

For å sjå nærare på roller og funksjoner som leiarskapet må inneha i ein organisasjon vil eg nytte PAIE modellen. Strand går nærare inn på denne (2007) og trekk fram kva leiarar kan bidra med i organisasjonen.



(Strand 2007)

Innan alle organisasjonar finn ein ulike oppgåver som skal utførast og roller som skal fyllast. Strand (2007) definerer dette som ulike funksjoner som leiing kan målast mot, og deler desse inn i fire funksjonelle områder.

Bokstavane PAIE står for kvar av desse funksjonane:

- P Produsentfunksjon**
- A Administratorfunksjon**
- I Integratorfunksjon**
- E Entreprenørfunksjon**

Desse funksjonane må ivaretakast i alle organisasjonar men kan vektast forskjellig. Dette kan vere avhengig av kva type oppgåver organisasjonen har, kva slags fase organisasjonen er i, kva slags utfordringar organisasjonen står ovanfor osv. Funksjonane vil i ein organisasjon bli tatt vare på gjennom strukturer og roller. Som oftast vil det vere leiaren eller leiargruppa som har ansvar for alle funksjonane. For å ta vare på dei forskjellige funksjonane må leiinga velje mellom ulike leiingsteknikkar og handlingsstrategiar. Ein leiar vil ha fleire rollar og funksjonar samtidig, det vil likevel vere forskjell på kor framtrekande desse rollane og funksjonane er, avhengig av kor i organisasjonen sitt hierarki ein er i, og kva slags organisasjon leiaren er ein del av. Kva slags leiarrolle og funksjon som bør prioriterast er avhengig av kor i organisasjonen leiar er, og kva fase eininga er i. Strand legg vekt på at leiing må vere dynamisk i den forstand at leiar må vere i stand til å endre strategiar og roller avhengig av dei behov eininga står overfor, og kva slags oppgåver som skal løysast.

I ein stor organisasjon med fleire nivå må det vere ei arbeidsdeling som inneber at toppleiing, mellomleiing og arbeidsleiing samla utøve den totale leiing og at denne er komplementær. Dette inneber at produsent- og administrasjonsfunksjon hovudsakleg blir ivaretatt på eit nivå i organisasjonen mens integrator og entreprenør funksjonen best blir ivaretatt på eit anna nivå. Kor avhengig nivåa og funksjonane er må sjåast i samanheng med kva slags mynde som er delegert og kva slags kontrollrutinar som gjeld. Informasjon, kommunikasjon og oppleving av nærleik eller distanse til vedtak vil vere sentrale tema når ein skal vurdere om det er tillit og legitimitet i organisasjonen.

I ein kvar organisasjon er leiing, rollar og funksjon sentrale omgrep som må sjåast på for å kunne forstå korleis ein organisasjon fungerer, og eg er viss på at her ligg nokre svar på min problemstilling. Kan ein tenkje seg at kommunar som kjem seg utav ROBEK har leiarar som er tydelege, flinke til å kommunisere, slik at vekst og utvikling kan skje? Leiarar som er fleksible og innovative? Tolmod der det trengst, men og skynder på når det trengst? Strand (2007:258)

#### 4.4 Organisasjonsendring

Ynskjer vi endringar av og i organisasjonar tenkjer dei fleste av oss at dette må planleggast. Jacobsen og Thorsvik har i boka «Hvordan organisasjoner fungerer» teke føre seg organisasjonar i endring og kva motstand ein kan rekne med å finne når endringar skal finne stad.

I deira perspektiv ser ein på organisasjonar som noko som kan endrast og manipulerast av menneske, ofte av leiinga eller sentrale personar i organisasjonen. Dei har ansvaret for å analysere interne/eksterne forhold. Kva ressursar og kva behov organisasjonen har. Deretter trekkjer dei opp ein strategi, og ein handlingsplan. Strukturen og kulturen i organisasjonen blir tilpassa den valte strategi.

I dette perspektivet ser ein på organisasjonsendring som tilnærma rasjonell avgjerdsprosess, og kan oppsummere det i fire fasar:

- Fase1:** Det skjer ei endring, eller det er forventa at det skjer ei endring som vil påverke organisasjonen, både innad og utad. Det kan være endringar i rammevilkåra, nye reglar og lover, endring i teknologien , etterspurnad og kompetanse.
- Fase2:** Organisasjonen, ofte leiinga, analyserar endringane, og set opp mål for å møte dei endringar som ein ser kan komme.
- Fase3:** Når måla er sett, analyserer ein korleis organisasjonen bør utformast for å møte disse nye utfordringane. Ein prøver å finne struktur, kultur og personalpolitikk o.a. som er best tilpassa den nye omstenda. Ein søker å finne det beste alternativet til å møte dei nye utfordringane, eller eit alternativ som gir ein tilfredstillande løysing.
- Fase 4:** Endringa blir sett i verk med hjelp av ulike strategiar.

Likskapen mellom dette perspektivet og rasjonelle avgjerdsmodellar er stor. Eit slikt syn på endring, ofte kalla eit rasjonelt perspektiv, baserar seg på at ein kan analysere dei endringar som skjer eller vil komme til å skje. Ein set seg klare mål og preferansar, og har kunnskap til å forstå korleis organisasjonen kan utformast til å nå dei mål ein har sett seg. Ein må kunne iverksette endringar i komplekse sosiale system som organisasjonar er.

Tre sentrale element må være på plass ved planlagde endringar.

- Målet må være klart
- Kunnskap om behov for endring. Ulike tiltak og løysingar for å løyse utfordringa. Kva effekt dei ulike tiltaka har.
- I stand til å iverksette dei endringane slik det var planlagt.

Jacobsen og Thorsvik påpeikar at det er lite sannsynleg at menneske har klare mål, full kunnskap om problem og løysingar og oversikt over samanhengar mellom tiltak og effekt. I dei aller fleste høve vil planlagde endringar måtte basere seg på ufullstendige informasjon, og pårekne uføresette hendingar. I tillegg vil ein som oftast møte iverksettingsproblem, og ein får motstand mot dei endringar som skal skje.

Kvifor? Det er det mest brukte ordet når organisasjonar skal inn i endringsprosessar. Alle som har arbeidd med endring har kjent på større eller mindre motstand. Thorsvik og Jacobsen ser på motstand mot endringar som ein relativ rasjonell reaksjon frå einskilt personar og grupper. (Hvordan organisasjoner fungerer s 361 – 364). I mange høve vil menneske forsvare det som er kjent, og noko ein meiner er godt og riktig. Thorsvik og Jacobsen trekk fram ti grunnar til at motstand mot endring ofte vil oppstå:

- **Frykt for det ukjente;** endring kan føre til at ein vert konfrontert med det ukjente, angst kan oppstå. «Ein veit kva ein har, ikkje kva ein får».
- **Brot på psykologisk kontrakt;** i alle organisasjonar vil det være eitt sett med skrivne og uskrivne forventningar mellom tilsette og leiarar. Desse forventningane kan bli rokka ved når organisasjonen skal inn i endringsprosessar. Einskilde medarbeidarar kan kjenne seg lurte ved endringar, og opplever at det ikkje var dette som blei førespegla ved tilsetting.
- **Tap av identitet;** når organisasjonar skal endrast, kan medarbeidarar stille spørsmål steikn ved det arbeidet dei har gjort i lang tid, «betyr det at det arbeidet eg har drive med i årevis har vore meningsløyst?» Mange kan kjenne at ein eigen identitet går tapt når organisasjonen skal endrast.
- **Symbolsk orden endrast;** ser ein på organisasjonar beståande av symbol, vil alt bli tillagt ei mening, som kontorplassering, korleis leiaren snakkar på, sosiale settingar osv. Ved organisasjonsendringar vil desse symbolske ordena endrast. Tilsette må kanskje skifte kontor, som ein har knytt kjensler til. Dette er ikkje noko alle vil forlate utan kamp.
- **Maktforhold endrast;** ofte vil endring bety at ein reorganiserar eit stabilt mønster av makt og innverknad. Ei endring kan føre til at ein blir sittande mindre sentralt i informasjonsstraumen i ein organisasjon, at ein mister rett til å delta i ulike avgjerdsfora, eller at eim må gje frå seg avgjerdsmynde. Dei som mister makt, vil ofte mot sette seg endringar.
- **Krav om nyinvesteringar;** endring av organisasjonen kan også bety at einskilde vil bli pålagt krav om ny kunnskap og kompetanse. Over tid har mange medarbeidarar opparbeidd seg spesifikk kompetanse, som kan ha mindre nytte om arbeidet endrast. Jo meir ein har investert i kunnskap og kompetanse jo større kan motstanden mot endring bli.



- **Dobbeltarbeid (i ein periode);** organisasjonsendring vil være ei oppgåve som organisasjonar må gjennomføre i tillegg til at ein held dei «gamle» aktivitetane gåande. All endring vil krevje ekstra ressursar, og ein kan få motstand hjå tilsette som i ein periode må arbeide utover vanleg arbeidsdag.
- **Sosiale band brytast;** organisasjonsendring kan føre til at sosiale band brytast. Ein kan miste kontakt med kollegar ein har arbeidd lenge saman med, kontorfellesskap forsvinn, og ein må forhalde seg til nye medarbeidarar som ein arbeidar dårlegare med.
- **Utsikt til personleg tap;** organisasjonsendringar kan få direkte økonomiske konsekvensar for einskilde. I verste fall kan jobbar forsvinne, og ein vert arbeidsledig. Vanlegare er det at organisasjonsendringar påverkar tilsette sine karrieremoglegheiter. Ein flatare struktur gir færre opprykksmoglegheiter, som mange vil oppleve som uheldig, og motstand vil være ein naturleg reaksjon.
- **Eksterne aktørar ynskjer stabilitet;** ved organisasjonsendringar vil både interne og ekstrene partar påverkast. Ved omorganisering i ein kommune kan resultatet være at ein slår saman kontor/tenester og dette vil medføre at grupper mister eksklusivt rett til byråkratiet, og ein vil oppleve motstand mot forandring. I tillegg vil endring i ein organisasjon ofte gje ringverknad i andre organisasjonar. Eit sjukehus kan bestemme seg for å ta inn færre pasientar, noko som fører til auka press på den kommunale helsetenesta. Nærast alle endringar vil møte motstand, jo meir omfattande ei endring er, og jo fleire som er involverte, desto sterkare kan ein tru at motstanden vil bli. Ein hovudutfordring i all endringsstrategi blir den strategien som kan minimere motstanden, eller finne ein strategi der ein kan gjennomføre endring på tross av motstand.

## 4.5 Avgjerdsteori

Avgjerder er direkte eller indirekte ein del av all menneskeleg aktivitet. Avgjerder innverkar på tre primære forhold i medvite, menneskeleg utfolding:

1. Kartlegging av kva slags moglegheiter som finns.
2. Kartlegging av konsekvensar for dei forskjellige handlingar.
3. Kartlegging av målsettingar og preferansar for aktivitet og tilknytning av det mest effektive alternativ i forhold til den ønska målsetting.

Både dagleglivet sine mest rutineprega handlingar, samt politiske avgjerder, som kan få dramatiske konsekvensar for ei heil folkegruppe høyrer med til denne type. Då avgjerd direkte og indirekte innverkar på alt sosialt liv er omgrepet «avgjerd» sentral både innanfor samfunnsvitenskap, politisk teori, økonomisk og sosiologisk. ([www.leksikon.org/art.php?n=297](http://www.leksikon.org/art.php?n=297)) Avgjerdsteori er læra om, kva avgjerder er og bør vere.

Rasjonalitet eller fornuft er eit sentralt omgrep for å forstå handlingar. Ein av dei viktigaste standpunkt i den formelle avgjerdsteori, blir gjerne nemnt som ideen om det absolutt rasjonelle menneske. Denne teorien har hatt ein sentral plass innanfor økonomisk politikk, og blir gjerne omtala som «det økonomiske menneske, og kan sjåast slik:



1. Det er mogeleg å oppnå absolutt kunnskap om alle mulege handlingsalternativ.
2. Det er mogeleg å oppnå absolutt kunnskap om konsekvensar av dei forskjellige alternativ.
3. Det er mogeleg å operere med ein absolutt eintydig skala av preferansar og tilsvarande orden av alternativa til preferansane.

Det er derfor mogeleg å oppnå det absolutte beste avgjerdsalternativ.

Kritikken mot «det økonomiske menneske» er kome frå forskjellig hald. Felles for innvendingane frå dei forskjellige retningane, er at menneske er avgrensa rasjonelt. Vi kan oppsummere det slik:

1. Det er berre mogeleg å oppnå avgrensa kjennskap til alle avgjerdsalternativ.
2. Det er berre mogeleg å oppnå ein avgrensa kunnskap om konsekvensane av desse alternativ.
3. Det er berre mogeleg å oppnå ein fleirtydig skala av preferansar og ein fleirtydig oppstilling av alternativa til preferansane.

Det med andre ord ikkje mogeleg å oppnå det maksimalt beste avgjerdsalternativ. Dette får derfor konsekvensar på korleis vi ser på offentlege tenesteutøvarar som ikkje kan betraktast som politiske nøytrale. Den einskilde avgjerdstakar sin avgrensa overblikk over alternativ og konsekvensar vil sette grenser for muleg utfall og avgjerd.

Denne kritikken vert støtta av (Strand2007) som skriv at menneske vel under føresetnader av avgrensa rasjonalitet, og at vala er tilfredstillande. Ein anna føresetnad er at folk har avgrensa evne til å oppfatte ting, er rutineprega som det er vanskeleg å bryte utav.

[www.blackdiamond.dk/HDO/Organisation\\_Harald\\_Enderud\\_beslutninger\\_organisationer .pdf](http://www.blackdiamond.dk/HDO/Organisation_Harald_Enderud_beslutninger_organisationer.pdf)

Eg vil gå gjennom to avgjerdsteorier

1: Den neoklassiske avgjerdsteori og 2: Den åtferdsbaserte avgjerdsteori.

1. **Den neoklassiske avgjerdsteori,**  
tar utgangspunkt i at avgjerdstakarane er fullt ut rasjonelle.
  - Har ein klar og stabil målsetning
  - Har fullt kunnskap om alternativ og konsekvensar
  - Er innstilt på å maksimere og optimere målsetninga

2. **Den åtferdsbaserte avgjerdsteori,**  
tar utgangspunkt i, korleis avgjerder blir teken i praksis.  
Det blir lagt vekt på å skildre, forklare og føresjå, korleis avgjerdene blir teke, samt å skildre og forklare røyndomen.

Det vert stilt spørsmål: skal avgjerdstakarar/organisasjonar endrast, eller skal ein leve med dei slik som dei er, og lage modellane deretter?

Det blir arbeidd med 5 føresetnader:

- Avgjerdstakarane må ha ein klar målsetning
- Bør vite kva dei gjer
- Bør lære av feil over tid
- Bør ha intellektuell kapasitet, tid og interesse
- Bør vere viljuge til å gje opp sin uavhengigheit

Strand (2007:67) hevdar at organisasjonar har ein tendens til å redusere usikkerheit, dempe konflikter og leve med dei i staden for å løyse dei. Organisasjonar lærer langsamt av erfaring og har eit innsnevra synsfelt. Dette medfører at ein ikkje leitar nok etter alle moglege alternativ før ein tek eit val.

Avgjerdsteorien er og sentral og kan knytast opp mot min problemstilling. Korleis og på kvar måte tek kommunane sine avgjerder? Kan det tenkjast at kommunar som kjem seg utav ROBES har ein klar målsetning, veit kva dei gjer, og at dei lærer av sine feil, som har eit sterkare fokus på økonomistyring? Dvs at dei «set tæring etter næring».

Eller er det slik som Strand hevdar at organisasjonar lærer langsamt og leitar ikkje nok etter alternativ, stemmer dette for kommunar som blir verande i ROBES?

I det påfølgjande kapittel vil eg gjere greie for forskings spørsmål og metode, design, datagrunnlaget, samt presentere dei to casa.

## 5. Forskingsspørsmål og metode

Val av forskingsdesign og metode er grunnleggjande for kva form undersøkinga vil ha og kva slutningar som kan trekkast. Nedanfor gjer eg greie for og diskutere kva forskingsdesign eg vil nytte i denne undersøkinga og kva metodar som vil nyttast for å undersøke problemstillinga.

### 5.1 Forskingsspørsmål

Kva gjer kommunar som kjem seg utav ROBEEK? For å søkje svar på denne problemstillinga ynskter eg å få sentrale personar i kvar kommune til å gje sin versjon av den stoda kommunen var kome opp i når dei vart registrert i ROBEEK-registeret. Kva vurderingar vart gjort, samarbeidsklima, stabilitet i den politiske/administrative leinga. Handlekraft og korleis var stemninga i kommunen. I det store og heile korleis takla kommunen å komme på den «utskjelte» ROBEEK-lista? Nedanfor er det sett opp elleve spørsmål som eg har forsøkt å få gode svar på hjå kommunane.

1. Kva vurderingar og vedtak har vorte gjort i desse to kommunane, og kva grad har dei vore målstyrte og latt seg forstyrre av støy innad/utad i organisasjonen?
2. Korleis har dei klart å samarbeide på tvers av partigrensene, og har konsensus vore lav/høg?
3. Korleis har haldninga vore i høve å få plass i den lite flatterande statistikken, ROBEEK-registeret? Har ein resignert eller bretta opp armene klar til innsats?
4. Kva faktorar har vore avgjerande for lengda desse kommunane har vore i ROBEEK-registeret?
5. Har kommunane hatt skifte i administrativt og politisk leing i desse åra?
6. Har kommunane nytta seg av ekstern hjelp til å komme seg ut av ROBEEK, og har Fylkesmannen sine råd blitt fylgt?
7. Har det vore forskjell i statlege overføringar i denne perioden for å dekke inn underskotet i kommunane?
8. Korleis har stemninga hjå befolkninga vore i høve strammare kommuneøkonomi?
9. Korleis har kommunane makta å kommunisere med innbyggjarane?
10. Korleis har samarbeidet vore mellom politisk leing/administrativt leing?
11. Korleis har lojaliteten til sektorane vore i høve innskrenka budsjett?

### 5.2 Design

Forskingdesign er i fylgje Yin (2003:19) «logikken som bind data som skal samlast (og slutningar som skal trekkast) saman med den problemstillinga som skal undersøkast» Det er planen for korleis ein skal undersøke det ein har sett seg føre og innanfor kva for ramme det skal gjerast. I samfunnsvitskapen er det hovudsakleg to ulike forskingsdesign, kvantitative og kvalitative. Fyrstnemnte baserer seg på forholdsvis mange einingar som skal undersøkast og gjerne i kombinasjon med statiske metodar. Ein konsentrerer seg om relativt få eigenskapar ved einingane, og siktemålet er breie slutningar som kan generaliserast (Hellevik 2003:111). Kvalitative undersøkingar på si side konsentrerer seg om færre einingar, mens analysen går intensivt i djupna på eit relativt avgrensa område og fleire eigenskapar ved eininga/einingane skal undersøkast (Grønmo 1998; Andersen 2008; Hellevik 2003).

Denne oppgåva baserer seg på eit kvalitativt design og nyttar seg av kvalitative metodar, noko som passer i høve min problemstilling. Datainnsamlinga er basert på djupneintervju, i tillegg supplert med skrifteleg materiale, som til ei viss grad er med på å kvalitetssikre metode-triangulering. Samt styrka validiteten på datamaterialet.

Når eg ynskte å gå i djupna av tematikken var det for å prøve å finne ut kva vurderingar og haldningar politisk/administrativ leiing hadde av oppføringa i ROBEK-registeret. Kva refleksjonar som den einskilte deltakar hadde i høve ROBEK og kva som måtte gjerast for å komme seg ut av ROBEK-registeret. Korleis har ROBEK-oppshaldet prega kommunen og kva tiltak vart sett i verk. Korleis var samhandlinga innanfor kommunen, både når det gjaldt samarbeid og konsensus på vedtaka. For å få dette til var eg avhengig å møte og samtale med kvar enkelt aktør, stille oppfylgningsspørsmål, og få dei til å utdjupe svara. Intervjuobjekta var toppleiinga i kommunen både administrativt og politisk, samt politikarar som sat i opposisjon. Deltakarane var innstilte på å la lærdommen komme andre til del, og var nøgde med at dei fikk reflektere og komme med sitt syn på tida kommunane hadde tilhald i ROBEK-registeret.

Utvalet vart to små vestlandskommunar, einingar som var overkommeleg, slik at ein kan oppnå den «nærleiken» til einingar og datamaterialet som eg ynskte.

Eg valde komparative case for min studie ettersom eg samanliknar dei to kommunane, Gaular og Hyllestad, og ynskte å sjå på kva faktorar som forklarar deira ulike utfall på avhengig variabel.

Både kommunar kom inn i ROBEK i 2003, mens Gaular kommune kom utav ROBEK etter fire år, vart Hyllestad værande ROBEK i sju år. Dette viser variasjon på avhengig variabel.

*Tverrsnitt- og langsgående tidsdesign er to måtar å benytte tidsdimensjon på. Tverrsnittdesign (cross-sectional design) er basert på ett tidspunkt, mens langsgående (longitudinal) design følger en eller flere analyseenheter eller case over tid. Ringdal (2001:91).*

Eg nyttar meg av langsgående design i oppgåva, då min studie går over ein tiårs periode, nokre år før kommunane kom inn i ROBEK, og ei tid etterpå.

### **5.3 Case studie/Kvalitativ metode**

Casestudie refererer til undersøking av få einingar eller cases, kor forskaren analyserer mykje informasjon om dei einingane eller «cases» som studien omfattar. Casestudie omhandlar ein eller fleire empirisk avgrensa einingar. Fokus for analysen er den eller dei case som undersøkinga omfattar. Thagaard (2002:187).

I fylgje Yin (2003) vil eit casestudie sei å studere eit fenomen i røyndomen sin kontekst. I fylgje Yin er casestudie veileigna når ein ynskjer å gå i djupna på eit fenomen. Val av denne type metode inneber manglande statistisk mogelegheit for å generalisere. Dette inneber at resultatet som framkjem ikkje utan vidare kan overførast til andre einingar utover dei to forskingsobjekta.

Casestudie sin store styrke er at ein får studere få einingar, noko som tillet intensiv undersøking av desse einingane, djupdykk inn i prosessar som føregår, og mogelegheit til å studere mange variablar og mogelege kausale relasjonar på nært hald (Lijphardt 1971; Gerring 2004). I så måte har casestudiet eit utmerka grunnlag for å oppnå høg indre validitet.

Det er likevel slik at casestudie sin styrke også kan være eins veikskap. Ragin m.fl (2000:753) påpeikar at mengda variablar ein tek føre seg i casestudiar kan representere eit problem, i den forstand at ein må gjere avvegingar av kven som har mest forklaringskraft.

Feil val av data kan gi validitetsproblem og ein risikerer i verste fall å gå glipp av viktige samanhengar. Det kan som kjent i blant være vanskelig «å sjå skogen for bare trær». King mfl (1994:123) peikar på at eit suksessfullt prosjekt er det som forklarar mykje med lite og ikkje mykje med mykje.

## 5.4 Presentasjon av casa

Eg har plukka ut like case, som er samanliknbare i høve størrelse, økonomi, har generelle utfordringar i høve tenestetilbodet, og slit med folketalet nedgang. Dei har dei same vanskar når det gjeld å rekruttere fagpersonell til pleie/omsorg, og skule/barnehage. Eg har gjort eit bevisst og strategisk utval av små utkantkommunar i Sogn og Fjordane.

Som tidlegare nemnt ynskjer eg å ta føre meg to kommunar som har gjort ulike val, som får betydning for om dei er inne eller ute av ROBEK-lista.

Eg har sett på Gaular og Hyllestad kommune i Sogn og Fjordane som begge kom inn i ROBEK i 2003. Gaular kom ut av ROBEK juli 2007, medan Hyllestad kom ut av ROBEK juli 2010.

Når eg har valt å berre sjå på to små kommunar er eg klar over at det er eit svært så smalt utval. Eg kunne valt fire ROBEK kommunar, to kommunar som hadde vore i ROBEK, og to kommunar som er der framleis. Av praktiske grunnar ynskjer eg å fordjupe meg i to kommunar, som båe har vore i prosessar der økonomi har hatt eit særleg fokus. Deira handlefridom har vore innskrenka, med kutt i tenestetilbod, og avgrensa nyinvesteringar. Små utkantkommunar som tilsynelatande har dei same vilkår og utfordringar, men som har ulik lengde i ROBEK-registeret. Kva er det som skil dei?

Når eg har gjort eit val om å studere to kommunar er eg klar over at eg mister mulegheita til å generalisere i høve kommunesektoren generelt. Eg har meir eit mål å gå bak tal og økonomiske disposisjonar for å sjå kva haldningar og tankar som ligg til grunn for vedtak ein fattar, og kva konsekvensar desse vedtaka får for innbyggjarane.

Gaular kommune. 2750 innbyggjarar. ROBEK-kommune frå 2003 – 2007

Hyllestad kommune. 1500 innbyggjarar. ROBEK-kommune frå 2003 – 2010

Fellestrekk: Båe kommunane har som felles at dei slit med å holde folketalet oppe, og dermed sikre føreseielege rammeoverføringar frå staten. Dei har måtte skore drastisk i tenestetilbodet, og har hatt store omorganiseringar i kommunen. Både er avhengig av at arbeidsmarknaden i andre kommunar vert oppretthaldt, då mange av innbyggjarane pendlar til nabokommunar.

Skifte i leiing: Gaular har hatt den same politisk og administrasjon leiinga, medan Hyllestad har skifta politisk leiing, men den same administrative leiinga i denne perioden.

### 5.4.1 Intervjuprosessen

I denne oppgåva har eg samla inn data ved hjelp av djupneintervju med informantar i dei to kommunane. Intervjua var teke opp på diktafon og transkribert i sin heilskap.

Å foreta intervju har vore viktig med tanke på å få fram dei ulike informantane sine syn på tida før, under og etter tida i ROBЕК-registeret.

Eg hadde i forkant av intervjuet snakka med alle på telefon og fått avklart og godkjent fylgjande; ingen trengte å forberede seg særskilt før intervjuet, og intervjuguiden vart presentert i forkant av sjølve intervjuet. Eg ynskte at dei skulle reflektere fritt innanfor oppsett tema, og ville avbryte minst mogeleg. Eg tydeleggjorde at målet med intervjuet var å lære mest mogeleg, og lytte til kva tankar kvar einskilt hadde hatt i høve ROBЕК.

Grunngjevinga for dette valet var at eg som forskar ynskte eit mest mogeleg oppriktig bilete frå kvar einskilt informant, der det ikkje var krav om djupdykk i dokument på førehand. Eg la vekt på at intervjuobjektet skulle kjenne seg trygg, ha eit lavt stressnivå og ikkje få ei kjensle av «å bli avhøyrde». Eg unngjekk å avbryte for mykje, då ein står i fare for å få brot i tankerekker og kan miste gode poeng. Det var viktig at eg som forskar toler at intervjuobjekta tek tema i den rekkefylgje som fell naturleg, ikkje etter oppsett guide.

Tilbakemeldinga frå alle informantane var gode, som at dei såg tida i nytt lys, då dei ikkje hadde teke seg tid til å reflektere fritt rundt tida før, under og etter ROBЕК. Dei opplevde intervju-situasjonen trygg, og sat att med ei god kjensle.

Som forskar fekk eg svar på alle tema utan å måtte avbryte i noko særleg grad, og kvart intervju tok frå ein til to timar. Når lengda på intervjua var ulik var det for at alle skulle få meddele det som var viktig i høve tema.

## 5.5 Datagrunnlag

Datainnsamling i form av djupneintervju er oppgåva si mest sentrale datakjelde. Informantane frå dei to kommunane er valt på grunnlag av deira posisjon og utgjer både sentrale politikarar og representantar frå administrasjonen. Det er føretatt totalt sju intervju, der posisjonane til informantane er like i både kommunane. Dei sju informantane kjem frå administrativ og politisk leiing, og frå opposisjonen. Informantane blir ikkje nemnt med namn, men det er uråd å halde dei anonyme i så små kommunar, og mange vil nok bli gjenkjent. Dette er ein kunnskap som informantane var innforstått med.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har vore svært hjelpsame med relevante dokument som speglar tida før, under og etter tida i ROBЕК-registeret. Eg snakka også med økonomiansvarleg hjå fylkesmannen i Sogn og Fjordane som hadde oppfylgning av kommunane i den tida dei var i ROBЕК-registeret. Korrespondanse mellom fylkesmannen og kommunane har vore viktige faktaopplysningar for oppgåva.

I det neste kapittelet vil eg presentere Hyllestad kommune, samt gjere greie for, slik som politikarane og administrasjonen ser det, bakgrunnen til at Hyllestad vart ROBЕК-kommune. Deretter vil eg systematisk gå igjennom intervjuguiden, og spegle den mot dei svar intervjuobjekta har gitt i høve Hyllestad kommune.

## 6. Hyllestad kommune:

1502 innbyggjarar.

Hyllestad har ei god og informativ nettside, og skriv:

«Kjem du til Hyllestad, så kjem du til ein kommune som kan tilby innbyggjarane sine eit godt og velfungerande offentleg tilbod. Enten du er barn, ungdom, vaksen eller pensjonist skal vi legge til rette slik at du kan bli ein medspelar i eit samfunn med mange positive sider».

Hyllestad kommune er ein liten kystkommune som ligg på nordsida av Sognefjorden skipa i 1861.

Utprega landkommune med omsyn til busettingsmønster. Dei største sentra finn ein på Sør-  
bøvåg, Hyllestad og Leirvik.

Hyllestad er geografisk sentrum, og her ligg kommuneadministrasjonen, Hyllestad skule, NAV, kyrkjekontor, samt helsetilbod som lege, fysioterapeut, helsestasjon og tannlege.

På Sør-  
bøvåg ligg Hyllestad omsorgssenter Eiklund og omsorgstenesta har sin administrasjon der.

I Leirvik ligg skipsverftet Havyard Leirvik, som er den største arbeidsplassen i kommunen. Havard Elektro og Rysjedal Elektro finn vi i Leirvik.

Hyllestad kommune er i næringsstatistikken rekna som industrikommune.

Kommunen si målsetting:

«Hyllestad kommune skal være ein god kommune å leve i for alle. Ein skal auke folketalet – særleg med tanke på ungdom og kvinner».

Omstilling og næringsutvikling:

Hyllestad har fått status som omstillingskommune for åra 2010/2011 med opning for forlenging av 2 nye år.

Satsingsområda:

1. Meir robust næringsstruktur
2. Tilflytting og integrering

Hyllestad kommune er ein liten og sårbar kommune, sårbar som konsekvens av at kommunen slit med folketalsnedgong og mangel på nye og varige arbeidsplassar. Folketalet er på veg ned, men ein forventar stabilisering på ca 1500 innbyggjarar.

Utviklinga vil gå i retning skeivare fordeling og samansetting av alder og kjønn, og ei forserking av den store nedgongen i folketal, spesielt for dei unge er forventa å halde fram.

Sårbarheita er og knytt opp til bemanninga på Havyard Leirvik AS og aktivitetane der.

Det vil være viktig for å få ei positiv folketalsutvikling med tilrettelegging av infrastruktur i form av næringsområde og breiband i tillegg til oppgradering av vegar og tilrettelegging for bustadar. Dette gjeld både internt i kommunen og i høve nabokommunane med sikte på å etablere eit større geografisk bu- og arbeidsområde.



Visjon: «Vi vil utvikle eit godt og moderne lokalsamfunn».

Resultatmål: Innan 2013 skal Hyllestad være:

- a) 1 areal regulert, og grunnlagsinvesteringar/arbeid utført.
- b) Skape minst 40 arbeidsplassar i minst 5 ulike bedrifter som i hovudsak eksporterar varer og tenester utav kommunen.
- c) Folketalsauke + 10 innbyggjarar i gjennomsnitt pr. år.
- d) 10 nye busette utanlandske familiar.

## 6.1 Budsjett

Kommunerekneskapet for 2002 viser at Hyllestad kommune har eit underskot på nærare 4 millionar kroner. Administrasjonssjefen har denne vurderinga og tilrådinga til formannskap og kommunestyret; *med tilvising til Kommuneleva § 59a pkt 1c, ser eg det som urealistisk, med dei økonomiske rammeføresetnadane som kommunen har i dag, å dekke underskotet i løpet av 2003 og 2004.*

*Det viser seg at kommunen år for år vert påført nye store utgifter – utgifter som ikkje er budsjetterte, og heller ikkje kompenserte. I tillegg står ein over for store utfordringar med å redusere og tilpasse utgiftene/tenestene til inntektene, jf. økonomiplanen 2003 – 2006 og framlegget til helse- og sosialplan. På toppen klare å dekke eit stort underskot – sjølv over fleire år – vil bli særdeles vanskeleg.*

*Tilrådinga om dekking av underskot vil innebere at kommunen vert sett under statleg tilsyn. Ein kan kanskje vente ein mindre inntektsauke i samband med revidert nasjonalbudsjett i valåret 2003. Likevel er det etter kvart eit så stort sprik mellom statlege brukarlovningar/pålegg og manglande finansiering av kommunane, at Hyllestad tilliks med mange andre kommunar kan kome i ein håplaus situasjon. Ein må tru at staten veit kva han gjer og at utviklinga dermed er vilja og styrt. Verre er det at respekten for demokratiet vert sett på spel.*

Administrasjonssjefen si tilråding vert samrøystes vedteke både i formannskap og kommunestyret. Det rår ei semje i heile det politiske landskap når det kjem til investeringar, og budsjettvedtak.

### 6.1.1 Innregistrering i ROBEK

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane gjer i brev av 26.05.2003 det klart at «Hyllestad kommune blir innmeldt i ROBEK-registeret, grunna vedteke rekneskap for 2002, utan å dekke inn rekneskapsmessig underskot i 2000. Kommunen har i tillegg eit nytt rekneskapsmessig underskot i 2002 som er vedteke å dekke inn i samband med økonomiplanen for 2004 – 2007 og budsjetta for dei komande tre åra».

### 6.1.2 Bakgrunn for ROBEK-innmelding

Politisk leiing er klar på at ein må gå tilbake til 90-talet for å forklare kvifor Hyllestad fekk problem med økonomien, ein skulestrukturen som var altfor dyr, med tre skular, dårleg barnehagedekning og ein sjukeheim til nedfalls.

*Vi måtte gjere noko med sjukeheimen, elles trur eg den hadde vorte underkjent og vi hadde ikkje fått bruke den eingong.*

Planen var å sentralisere skulane, gå frå tre til ein, og samtidig bruke dei nedlagte skulane til barnehagar i krinsane. Dei pengane som ein sparte på dette skulle gå til å utbetre sjukeheimen, samt betre arbeidsforholda til lærarane.

Hyllestad lykkast ikkje politisk med dette før i 2002, men då bygde dei ny sjukeheim til 80 – 90 millionar kroner, og samla alle skulane.

*Du kan sei årsaka til at vi kom inn i ROBEK var vel tunge investeringar i tillegg til at vi fikk ein del overgangs kostnader med sentraliseringa, og så er det ikkje å legge skjul på at med regjeringsskifte i 2001 vart det trongare rammer for kommunane, då var det var mange kommunar som kom inn i ROBEK.*

### 6.1.3 Rapportering

Administrasjonen i kommunen har lagt vekt på at det skulle leverast kvartalsrapportering, noko ein meiner var hyppigare enn andre kommunar hadde, dei fleste har hatt tertialrapportering.

*Meinte at det var viktig å halde på den hyppige rapporteringa og opplevde at Fylkesmannen støtta oss i det. Etter kvart innførte Hyllestad intern månad rapportering.*

*Vi har alltid vore tett på tala og hatt kontroll på utviklinga, men vi slit med å lage realistiske budsjett, spesielt i omsorgstenesta er det problematisk.*

Politikarane var nøgd med rapporteringa frå rådmann, og meinte dei hadde god oversikt over det økonomiske bilde. Det var naudsynete investeringar som var blitt gjort, og at Hyllestad kom i ein underbalanse var ikkje godt å unngå.

## 6.2 Kulturen

Hyllestad har hatt Arbeidarpartiet i førarsete i mange periodar, også når kommunen vart innmeldt i ROBEK-registeret, med Senterpartiet i opposisjon. I 2007 fekk ein eit maktskifte, med Senterpartiet i posisjon og Arbeidarpartiet i opposisjon. Rådmannen var den same i perioden 2003 – 2010, då takka han av, og gjekk inn i ny leiarstilling i kommunen. Uansett kven som sat i posisjon så var det ikkje dei store bølgiene, men med eit glimt i auget utrykkjer SP at AP fikk Hyllestad kommune inn i Robek og SP var den som fikk friskmeldt økonomien. Dei er samde om at det alltid er vanskeleg å være i opposisjon, som ein politikar utrykkjer seg:

*Så klart, i opposisjon så er det vanskeleg å føre ein upopulær økonomisk politikk. Det er jo helst den som sitter i posisjon som skal føre den ansvarlege politikken, men vi prøvde jo, men vi*

*gjorde ikkje noko sprell. Men vi gjorde heller ikkje noko for å stramme budsjettet i opposisjon, det gjorde vi ikkje. For vi hadde jo ønske om å komme i posisjon, så då er det naturleg at ein ikkje blir meir upopulær enn det som ein strengt tatt trengje. Det ligger i sakens natur.*

### **6.2.1 Samarbeidsklima**

Det er eins oppfatning at i ein liten kommune som Hyllestad, der alle kjenner alle kan ein ikkje distansere seg frå kvarandre. Det er likevel slik at samarbeidet i periodar har vore anstreng, og ein politikar uttrykkjer det slik;

*Eg følte at dei ikkje var interessert i å spele på lag. Dei var veldig lite interessert i å være i dialog, og det kan hende det var gjensidig for å sei det sånn, men eg følte dei var ikkje enkle, det var ikkje noko god dialog.*

Ein annan politikar seier det slik;

*Det har aldri vore noko store forskjellar på dei forskjellige partigruppene sine program når det gjelder partivala, sant. Tek du kulepunkta kva dei ynskjer å jobbe for, så er det ganske likt. Eg vil seie at det med val det handlar vel eigentleg meir om personval i disse her små kommunane.*

### **6.2.2 Haldningar til ROBEK**

Hyllestad kommune kom inn i ROBEK-registeret med eit forholdsvis lite underskot, i høve til mange andre kommunar på den tida. Det kjem fram frå alle som er intervjuet at dei ikkje såg på ROBEK-registeret som noko dramatisk. Administrasjonen uttrykkjer seg slik;

*Sånn umiddelbart med det same så merka vi nok ikkje så veldig forskjell. Hos politisk leiing i dei første åra, så vart det vel kanskje ikkje heller tatt så frykteleg alvorleg, men det endra seg nok litt etter som årene gjekk. Ein tok det meir inn over seg også politisk.*

*Du kan sei, over noko tid så bidrog jo det til at, la oss sei omdømme for kommunen utad, det var jo ikkje pluss i så måte. Var ikkje noko særleg - å møte andre kommunar eller omverden fordi vi hadde dette stampelet på oss. Og eg vil jo sei at fylkesmannen bidrog jo veldig sterkt til det negative fokuset på desse kommunane. Det var muligens jobben hans men vi følte det litt sånn «uthengig».*

*Eg ser tilbake på denne tida som ein evig tilpasningskamp. Med stadige omorganiseringar, nedbemanningar, og meir eller mindre kreative grep for på ein måte – halde hovudet over vatnet. Mykje av dette var jo vellykka, og eg hugsar jo den «Jern-Erna» perioden som var veldig utfordrande, men vi såg vel at her var det grunnlag for å ta ut ein del funksjonar, verden gjekk vidare. Vi lærte å sjå på organisasjonen med eit kritisk blikk, og vi endra organisasjonen og vi gjorde mange feil, men vi gjorde også ein del gode grep synest vi. Strukturendringar måtte vi gå laus på, skulestrukturen var vi mykje godt ferdig med, så var det å gå laus på barnehagane. Eigedomsskatt innførte vi.*

Ansvarleg politikar som sat i posisjon når Hyllestad kommune kom inn i ROBEK reflekterer slik rundt innmeldinga;

*Det å komme inn i ROBEEK vart ikkje oppfatta som spesielt dramatisk, og det er det ikkje heller. Det einaste som skjer er at fylkesmannen må godkjenne budsjetta, og så kan han nekte oss å ta opp lån. Det var ikkje det å komme i ROBEEK som var eit prestisjenederlag, det ROBEEK fortalde oss var at vi dreiv for dyrt. Det var ikkje det å komme oss utav ROBEEK som var eit stort poeng for oss, for konsekvensen er veldig små, men å komme oss ned på ei sånn drift at vi klarte forpliktelsene våre. Det er heile poenget.*

Ein annan politikar seier det slik;

*I starten vil eg ikkje sei at det prega kommunen veldig mykje, med det er klart at det er jo ikkje ein situasjon ein kan leve med, sånn at på litt sikt vart ein jo tvinga til å gjere upopulære vedtak, som for eksempel innføring av eigedomsskatt.*

Politikar som sat i opposisjon seier dette;

*Eg hugsa perioden som slitsam i forhold til at det var ein anstrengt økonomi og eg trur ikkje heilt vi tok dette ROBEEK spøkelset på alvor, for vi var ikkje i ei sånn krise som andre kommunar, dei hadde betydeleg større utfordringar enn Hyllestad sånn at vi kunne «pynte» på budsjettet og komme oss utav ROBEEK, trudde vi . Eg trur generelt at blant befolkninga så var det få som tenkte så mykje over at vi var i ROBEEK. Det var lite store overskrifter rundt dette her, og vi gjorde grep for å prøve å komme oss utav ROBEEK, men ikkje dei store grepa. Eg kan ikkje huske det var noko spesielle diskusjonar i opposisjonen. I forhold til budsjettet var det mindre endringar vi diskuterte, veldig små endringar.*

*Det var på ein måte ikkje nokon krisestemning, vi skulle liksom komme oss ut av dette utan at det skulle smerte noko særleg. Eg trur det var det som gjorde det, det var liksom dette ostehøvelprinsippet vi brukte og tok litt vakanse, og fikk dette til å gå nokolunde i ballanse utan å ta noko særleg grep.*

### **6.2.3 Konsensus**

Både administrasjon, posisjon og opposisjon formidlar at det i det store og heile var einstemmige vedtak i perioden Hyllestad kommune var innmeldt i ROBEEK-registeret.

Administrasjonen uttrykker det slik;

*Ja, det var politisk tilslutning til dei grepa vi gjorde, og det vart nedsett politisk utval, den eine gongen kalla dei det ein «øksekomité», og den vart jo leia av ordføraren då. Kom jo opp ein masse forslag frå sektorane til kva ein kunne gjere, noko vart vedteke, andre ting vart ikkje vedteke, så enda det opp med eit formelt vedtak då.*

*Det som vart gjort var det jo einigheit om, og dei tilsette sine organisasjonar var jo sjølv sagt også med i prosessane, slik at det vart gjort ryddig og skikkeleg. Ein kan vel ikkje forvente at alle skal vere einige i slike grep, men det vart no i vertfall behandla etter dei demokratiske reglane som ein eingong har.*

Ein politikar seier det slik;

*Eg meiner at vi som politikarar, både dei som sat i posisjon og opposisjon var opptatt å være ryddige, sånn at når vi først hadde vedteke eit budsjett så skulle vi ha god nok dekning slik at*

*vi slapp fleire behandlingsrundar. Eg kan ikkje huske at vi fekk noko budsjett i retur frå fylkesmannen, slik eg har sett andre ROBEK-kommunar har fått. Så klart det var vanskelege saker, men vi klarte på ein måte til slutt å bli einige om budsjettet som kunne styre etter, men det var tøffe kampar.*

*Men det er klart at spesielt det med strukturar og spesielt det med barnehagesaka, då stod det konkret mellom barnehage i Leirvik og i Offerdalen. Der var det stor usemje mellom grupperingane og der gjekk på ein måte skiljelinja i perioden 2007 – 2011 mellom opposisjon og posisjonspartia. Det var ei spesielt vanskeleg sak.*

#### **6.2.4 Lokalsamfunnet sin reaksjon**

Det vert opplyst frå alle intervjuobjekta at det var lite reaksjonar frå lokalsamfunnet. Tida forut for innmeldinga i ROBEK-registeret når Hyllestad kommune reduserte tal skular var det reaksjonar som ein polititar beskriv slik;

*Det er klart at det med skulenedlegging vart det ein del leven av, men då valgte eg som ansvarleg polititar å fronte dette beinhardt, stå på at dette var nødvendig, vise til at vi ville få ein betre skule, og det er jo klart at det var aksjonar i begge krinsane, men det la seg veldig hurtig. Det har i allefall lært meg ein ting, at det er ikkje så veldig vanskelig å kjøre upopulære standpunkt når ein har ei god sak. Eg vil sei at konflikttane i forhold til folket var veldig små, og målestokken på dette er jo normalt at det skal det være veldig vanskeleg å kjøre valkamp og legge ned skular, men vi gikk fram både i 1999 og 2003. Det er ein målestokk på at det slo gjennom hos folk, dei som var i mot dette dei roa seg. I dag er det ikkje konfliktema i heile tatt, så eg trur at når ein kjem opp i slike situasjonar så er det veldig viktig at dei som sit i ledelsen skaffar seg skikkelig kunnskap om situasjonen, slik at ein kjører ut realitetar, så må ein berre gå ut å kjøre den linja veldig hardt, for då skjønner folk det. Går ein rundt å mumlar med upopulære standpunkt, og snike seg litt unna så tape ein altså.*

#### **6.2.5 Kommunikasjon**

Kommunikasjonen mellom kommunane og innbyggjarane vert vekta ulikt frå kommune til kommune. Når det gjeld Hyllestad kommune sin kommunikasjon med innbyggjarar har administrasjonen og polititarane uttrykt seg slik;

Ansvarleg polititar;

*Brukte media veldig mykje, viss du vil ha ut eit bodskap, så kan du gjere det på to måtar, sende ut ei kommunalavis som ingen les, du kan sørgje for å få avisoppslag og ei sak på NRK. Det siste er mest effektiv. Om disse aksjonskomiteane ville treffe oss, så møtte vi opp på disse forsamlingane, men det vart ikkje kalla inn til noko ope møte.*

Ein annan polititar formidla dette;

*Kommunestyra blei jo den gongen referert i avisa, stort sett. Folk flest fekk jo med seg kva som skjedde, men det var ikkje noko folkemøte. Det vi hadde folkemøte om i perioden det var i forhold til det med næringsutvikling og omstillingsarbeid og i den forbindelse prøvde ein å sei litt om statusen til kommunen, men det var ikkje folkemøte for å sei at no er vi i krise, så no må alle ta i eit tak. Vi burde tatt inn over oss krisa og kommunisert dette ut til befolkninga.*

Frå administrativt ståstad vert det gjort desse refleksjonane;

*Vi burde sjølvsagt hatt større fokus på informasjon ut til innbyggjarane, vi fekk jo den «Kvenna» på plass, og omsider har vi jo også fått denne nettstaden, eller heimesida. Vi ser jo at det blir for lita tid til å halde den oppdatert og informere innbyggjarane godt nok. Så det er jo ei side, informasjon til innbyggjarane, der burde vi ha vore flinkare.*

*Om avisene hadde møtt opp på dei politiske møta, då hadde jo det vore eit stort framskritt, det har jo vore lange periodar der dei ikkje har vist seg i heile tatt. Det er vist det er noko gale, noko negativt, så syte ein for å få det fram.*

## **6.3 Leiing**

Kommunar er komplekse organisasjonar der leiarskap er viktig både administrativt og politisk. Ofte krev det diplomati på høgt plan for å få ein velsmurt kommuneorganisasjon til å fungere. I Hyllestad har det vore skifte politisk, men ikkje administrativt, i perioden kommunen hadde sete i ROBEK-registeret.

### **6.3.1 Administrasjon**

Den administrative leiaren legg ikkje skjul på at perioden der kommunen var registrert i ROBEK-registeret var ei utfordrande tid, og formulerer seg slik;

*Eg ser vel egentleg på både den ROBEK-perioden og dei siste 10 – 12 åra som ein sånn «kvelningsperiode» der dei små lokalsamfunna, småkommunane egentleg skal vekk. Ein har såte med ein følelse av at det ligger skjulte strategier og planar bak det, men det er jo inntektssystemet som på ein måte gjer det slik, og «uttynningssamfunn» vil vi vel ha, uansett.*

### **6.3.2 Politisk**

Ein sentral politiskar i posisjon legg vekt på viktigheita å beskytte kommunalt tilsette for kritikk og utdjuar det slik;

*Viss ein i kommunestyret begynte å kritisere enkelt personer eller enkelt etater, då måtte ein berre klappe til med ein gong, kritikk skal rettast til rådmannen, punktum. For det er også noko som kan gjere det ubehageleg å jobbe i ein kommuneadministrasjon, det at du får ein knallhard kritikk mot ansatte som ikkje kan forsvare seg, for dei kan ikkje springe til avisa etterpå og sei sånn og sånn, det skal ein i hverfall være veldig forsiktig med. Det er ein del sånne feige angrep som ein ser av og til, og det er etter mi meining litt lite politisk, så har ein kritikk så skal ein gå til rådmann.*

Ein annan sentral politiskar reflekterer over tida både i opposisjon og i posisjon i høve til samarbeid, og seier det slik;

*Eg følte det ikkje var noko god dialog med opposisjonen, men det var heller ikkje noko direkte dialog når vi var i opposisjon, men ein var jo lojale overfor administrasjonen sitt forslag, det var*



*jo i stor grad administrasjonen sitt forslag som gjekk gjennom, med pynting. Mens eg meiner at når vi kom i posisjon så tok vi nokre grep som ikkje alltid var administrasjonen sitt forslag, men det var jo dialog med administrasjonen, det var ikkje noko konflikt direkte, men vi hadde vel eit litt anstrengt forhold til administrasjonen ein periode for vi gjorde jo ting som ikkje alltid var i administrasjonssjefen sitt budsjett. Så eg føler i alle fall det.*

## **6.4 Rammevilkår**

Kommunane pliktar å fylgje sentral politikk, sette i gong nye reformer, rette seg etter lover og forskrifter. Kommunar klagar ofte over at det ikkje føler nok pengar med når ein skal sette ut i livet nye nasjonale reformer. Det er ein felles oppfatning blant alle intervjuobjekta at i perioden 1999 – 2003 der Høgre hadde kommunalministeren var det vanskelege økonomiske kår for kommunane. Så roser dei Senterpartiet som kom til makta i 2005.

Sitat som desse underbyggje dette;

*Totalt sett vil eg no sei at hovedutfordringa til kommunesektoren er jo at det er for svak økonomi i forhold til alle oppgavene som blir tillagt, og spesielt for ein kommune som Hyllestad som hadde folketalsnedgang, så blir jo inntektene lågare, og det blir vanskelegare å ta strukturelle grep raskt nok. Så eg pleier å sei at dei som sit på Stortinget eller reise rundt på valkampen, dei skulle stått i kommunestyret etterpå og sett korleis det er og forvalte dei pengane som dei gir oss. Det følger ikkje alltid med pengar til alle vedtaka, så det blir jo hovudutfordringa. Men det er råd å få balanse i det, men det er knalltøft.*

*Så fikk vi regjeringsskifte i 2005, då veit vi at Senterpartiet skulle ha noko å vise til, og dei fikk jo dobla regionaltilskotet, 2,5 millionar kroner ekstra for oss i Hyllestad.*

### **6.4.1 Statleg overføring til kommunen**

Hyllestad kommune fikk auke i rammetilskotet i perioden 2005 – 2009, samt at dei vart omstillingskommune og Innovasjon Noreg gjekk tungt inn.

### **6.4.2 Ekstern hjelp**

Hyllestad kommune nytta seg ikkje av ekstern hjelp. Det er i ettertid delte meiningar om dette, som det kjem fram i desse utsegna;

*Nei, vi hadde ikkje ekstern hjelp, vi hadde ikkje råd til det. Sånn personleg meiner eg at vi burde gjort det når vi kom inn i ROBEK. Leigd inn ein konsulent og hatt eit prosjekt.*

*Ne, vi har ikkje leigd inn konsulentar. Dei grepa har vi gjort sjølv. Vi har utgreidd oss sjølve. Bakgrunnen for det er eine og åleine økonomi. Vi har ikkje sett oss råd til å kjøpe konsulenttenester i dyre dommar. Nei, det er klart at vi nok i større grad kunne ha nytta oss meir av ekstern hjelp til å sjå med eit kritisk blick på vår eiga drift. Det har eg sagt mange gonger at det burde vi ha gjort.*



### 6.4.3 Fylkesmannen

Når ein kommune kjem inn i ROBЕК-registeret vil Fylkesmannen fylgje kommunen tett opp, men det vil være ulikt frå kommune til kommune i kor stor grad dei nyttar seg av denne kompetansen.

Hyllestad kommune formidlar at det ikkje var noko tett oppfylgning, spesielt i den fyrste perioden dei var i ROBЕК. Dei uttrykkjer at dei trudde dei ville klare å komme utav ROBЕК med små grep, utan at det skulle smerte for mykje. Det var eins oppfatning på tvers av dei politiske partia at store grep var ikkje naudsynte. Etterkvar som åra går og belastinga med å være i ROBЕК vert større, ser ein at det blir tettare dialog mellom kommunen og Fylkesmannen.

I det neste kapitlet vil eg presentere Gaular kommune, samt gjere greie for, slik som politikarane og administrasjonen ser det, bakgrunnen til at Gaular vart ROBЕК-kommune. Deretter vil eg systematisk gå igjennom intervjuguiden, og spegle den mot dei svar intervjuobjekta har gitt i høve Gaular kommune.

## 7. Gaular kommune

2757 innbyggjarar.

Gaular kommune strekkjer seg frå fjord til fjell i eit variert naturlandskap. Gaularvassdraget er ein livsnerve som kjem frå Gaularfjellet/Jostedalsbreen og renn ut i den mektige Osfossen inst i Dalsfjorden.

Gaular kan kallast «Fosselandet» med sine 28 store og små fossar. Storehesten og Litjehesten er ruvande fjellpunkt i regionen.

Gaular har 3 skular og 3 barnehagar, ein i kvart bygdesenter, Sande, Viksdalen og Bygstad.

Dei har bygde- og sjukeheim, trygdebustadar, og godt utbygd heimhjelps- og sjukepleie-ordningar i kommunen.

Gaular ligg sentralt i den næringssterke regionen Indre Sunnfjord med god kommunikasjon til flyplass og europaveg. Det er 2 mil til vekst- og regionsenteret Førde, 4 mil til industristaden Høyanger og 15 mil til Bergen.

Kommunale styringsmål og prioriteringar:

- Overordna mål for oppvekstområdet i kommunen:  
«Eit opplevd kvalitetstilbod innan opplæring, oppvekst og kultur, tilpassa kommunen sine økonomiske rammer. Born og unge med eit positivt sjølvbilete, lokal identitet og evne og vilje til å ta ansvar».

Budsjett 2011, Økonomiplan 2011 – 14

- Lønnsbudsjettet utgjer ca 90 % av totalbudsjettet.
- Ordinære driftsposter på forbruk og vedlikehald har med unntak ikkje vorte auka sidan 1999.

Gaular kommune har liten nedgong i antal born og unge. Stor auke i antal eldre. Dette medfører store utfordringar innan pleie og omsorgsektoren.

### 7.1 Budsjett

Kommunerekneskapet for 2002 viser at Gaular kommune har eit underskot på over 4 millionar, samt at det ikkje er dekkja inn noko av tidlegare underskot frå 2001. Det samla underskot for kommunen lyder i overkant på 9 millionar kroner. Rådmann har denne vurderinga og tilrådinga til formannskap og kommunestyret; Gaular kommune vil utifrå manglande evne til å dekke inn underskotet innan gjeldande fristar, bli registrert i ROBEK-registeret hjå fylkesmannen. Gaular kommune er pålagt å innarbeide ein planmessig inndekning i budsjett og økonomiplan. Underskotet i 2001 skal innarbeidast i budsjett og økonomiplan i perioden 2003 – 2005. Underskot i 2002 skal inndekkast tilsvarande i perioden 2004 – 2006.

*Den økonomiske situasjonen er slik at kommunen ikkje har frie midlar /disposisjonsfond) til å dekke inn ovannemnde underskot. Den økonomiske utviklinga i år 2003 tilseie heller ikkje at*

*underskot 2001 og eventuelt delar av underskot år 2002 kan dekkast inn over drifta. Spørsmål om omdisponering av resterande fondsmidlar frå Sunnfjord Energi AS frå investeringsfond til fire driftsfond er ikkje realistisk då dette vil vere i strid med rekneskapsføresegner og elles uttale frå fylkesmannen. Investeringsfond bør nyttast til investeringar slik at låneopptak kan redusert og på den måten spare avdragsutgifter over drift. Ein konsekvens av dette er at kommunen taper renteinntekter. Tapte renteinntekter oppveg langt på veg renteutgiftene. I prinsippet skulle reduserte avdragsutgifter på sikt kunne dekke akkumulert underskot men ikkje innan dei fristar som fram går av rekneskapsføresegnene. Situasjonen er også slik at kommunen har eit driftsunderskot på den årlege drift som gjer at ei eventuell innsparing på avdragsida straks vert «oppeten» av overskridingar.*

*Med bakgrunn i den økonomiske situasjon Gular kommune er inne i, ser rådmannen i dag det ikkje som realistisk å innarbeide inndekning av det akkumulerte underskot i perioden 2003 til 2006 og kjem av den grunn ikkje med tilråding om korleis det akkumulerte underskotet skal dekkast.*

I behandlinga i formannskap og kommunestyret får ein ikkje til samrøysta vedtak. Opposisjonen er kritisk til budsjettoverskridingane og legg fram slik vedtak i kommunestyret juni 2003; *Formannskapet vil peike på rekneskapet for 2002 viser eit reelt underskot på drifta som er langt høgare enn det vart gjeve informasjon om i løpet av budsjettåret 2002. Viktige poster som leiar fram til dette store underskotet er mangelfullt forklart. Oppryddingsarbeidet på balansen er ikkje slutført og oversikten over fondsmidlane er utilfredstillande. Formannskapet krev at rekneskapen for 2003 må være oversiktlig og postar som leiar fram til avvik i rekneskapet i høve budsjettet skal kommenterast og forklarast på ein oversiktleg og ryddig måte. Oppryddingsarbeidet på balansen skal slutførast i 2003. Formannskapet ber rådmannen vurdere mogleg inndekning av oppsamla underskot på 9 mill.*

Framlegget får ikkje fleirtal men det gjer derimot posisjonen sitt vedtak;

*Formannskapet konstaterer at det reelle underskotet for 2002 var langt høgare enn det rapportane i budsjettåret indikerte. Formannskapet tilrår at verdiauken på fondsplassering i Carnegie, ca 2.140.000,- og post 25600102 i balansen, energifondet på kr 1.726.950 og vert nytta til å redusere akkumulert underskot. Oppryddingsarbeidet i balansen er kome godt i gang, og formannskapet føreset at dette arbeidet vert avslutta i 2003. Det må snarast utarbeidast ei oversikt over dei ulike fonda i kommunen.*

### **7.1.1 Innregistrering i ROBEK**

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane gjer i brev av 08.07.2003 det klart at «Gaular kommune blir innmeldt i ROBEK-registeret, då kommunen har eit akkumulert underskot på 9 mill. kroner. Kr. 4.934.654,15 av dette er underskot på rekneskapen for 2001. Kommunestyret har i samband med godkjenning av årsrekneskapen for 2002 vedteke at det skal nyttast kr. 3.866.950,- av fondsmidlar til å redusere underskotet. Det er ikkje teke stilling til inndekning av resten av underskotet.

### 7.1.2 Bakgrunn for ROBEK-innmelding

Gaular kommune hadde opparbeidd seg eit relativt stort underskot i forkant av ROBEK-innmeldinga, som låg ca på 9 millionar kroner. Både administrativ leiing og politikarane, er samde om at innmelding i ROBEK ikkje kom overraskande på dei.

Ein sentral politikar seier det slik;

*Det er samansette og komplekse årsaker til at vi hamna i ROBEK, som høg rentefot, binding av renta som ikkje var lønsam, opprustningar av skulane i Gaular, og nybygg på skulen i Bygstad. Den politiske posisjonen var samansett av tre grupperingar som ein måtte ta omsyn til. Ved kontroversielle saker kunne nokon gå over til opposisjonen, slik at upopulære nedskjeringar var vanskeleg å få gjennom.*

Ein annan politikar gjer denne analysa;

*Situasjonen for Gaular kommune var jo at det var bygd ny skule i Bygstad, og ikkje skore ned på andre ting for å greie dette prosjektet, samt andre satsingar. Budsjettet med alt for strame budsjett, utan noko form for slingringsmonn. Det viste seg på rekneskapstala etter kvart at når ein har brukt opp alle reservar av fond, utbytte eller kapitaluttak frå Sunnfjord Energi for å finansiere ei for høg drift, då kom underskota i rekneskapen. Vi såg tendensane heile 2000 talet at det kom til å gå den vegen.*

Administrasjonen seier det slik;

*Vi hadde eit høgare driftsnivå enn vi hadde inntekter til, så det er klart, vi hadde ikkje klart å tilpasse oss det nivået vi hadde på inntektene, sjølv om vi såg at vi brukte meir enn vi skulle. Vi hadde forslag til tiltak for å skjere ned på driftsutgiftene, men det vart ikkje tatt til følge av kommunestyret.*

### 7.1.3 Rapportering

Det er ei felles oppfatning frå både administrasjon og politikarane om at det tidleg på 2000 talet ikkje fantes ei god nok oversikt over den økonomiske situasjonen for Gaular kommune noko desse utsegna vitna om. Administrativ leiar uttrykkjer det slik;

*Vi miste økonomikontoret her lokalt i Gaular, som vart flytta til Førde. Det gjorde til at eg som rådmann også måtte være økonomisjef ved sida av alt det andre som eg hadde ansvar for. Eg hadde jo ein liten administrasjon i tillegg, og i møte med formannskapet så sa eg klart i frå at om vi skulle få orden på dette her, så måtte vi ha inn nokon som kunne hjelpe til med økonomiarbeidet. Kort sagt, så var konklusjonen då at vi leigde inn eit konsulentselskap til å gå gjennom økonomien.*

Sentrale politikarar seier det slik;

*Vi hadde dårleg oversikt over rekneskapen, slik at vi måtte rett og slett leige inn PWC for å gå igjennom det økonomiske grunnlaget, få alt opp på bordet, alt som kunne ligge der som ein ikkje hadde oversikt over, for vi hadde ikkje oversikt over realitetane. Få orden på rekneskapsystemet. Vi fikk midlar av Fylkesmannen til denne gjennomgangen, for han såg jo frå utsida at dette var ille.*

*Eg må vel sei at når det gjaldt delar av administrasjonen/økonomikontoret så fungerte ikkje det godt, og det var dårleg samarbeid mellom økonomisjef/kontrollutval og revisjon. Vi var jo oppmerksame på at problema auka, og spesielt i 2002, så vart det gjort ein god del og vi starta opp med å finne årsaker og får ein sei, tiltak som kunne få trenden til å snu når det gjaldt økonomien. For då auka underskota, og rekneskapen for 2001 vart voldsamt seint framlagde då, lenge etter det som lova krev. Det var jo då dei problema som ein hadde med økonomistyringa som førde til det.*

## **7.2 Kulturen**

Gaular kommune har hatt den same ordførar og rådmann under heile ROBEEK perioden. Det var eit maktskifte same år som kommunen var innmeldt i ROBEEK-registeret. Historisk sett kan ein vel sei at Senterpartiet har stått veldig sterkt i Gaular, som har hatt ordførarane i tiår etter tiår, bortsett frå ein kort periode rundt 1970. I 1995 var Senterpartiet kløyvd etter usemje i ei skulesak, og Samlingslista vart etablert samansett av tre grupperingar, og hadde fleirtalet fram til Senterpartiet igjen erobra makta i 2003, og styrde i lag med Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Gaular kommune har hatt same rådmann i 33 år og reflekterer litt om det å være rådmann i så mange år i same kommune;

*Eg tykkjer jobben er interessant. Du lever i eit spenningsfelt mellom administrasjon og politikarar sjølv sagt, og det er jo alltid interessant å følgje med korleis politikarane følgjer opp det dei har lova. Det er jo ikkje alle som får den innsikta i kommunane. Så tykkjer eg politikarane har behandla administrasjonen på ein folkeleg måte, eller skikkeleg måte, stort sett. Det hender at nye kommunerepresentantar gjer overtramp, det har jo skjedd då, men det store og heile er dei fleste fornuftige og respekterer at vi har ei rollefordeling. Det er jo det som er grunnlaget for dette arbeidet, at vi i administrasjonen har respekt for politikarane og det dei gjere, og så at dei respekterer at administrasjonen har si rolle. I det store og heile har det gått bra, ja. Eg må sei at det er veldig få dagar eg har kvidd meg til å gå på jobb, sånn sett har det vore ein triveleg arbeidsplass.*

### **7.2.1 Samarbeidsklima**

Eit kjend ordtak seier «når krybba er tom, bitast hestane». I Gaular har dei politiske frontane vore harde, spesielt i tida før kommunen kom i ROBEEK-registeret. Dette vedkjenne politikarane seg og utdjupar det slik;

*Det var mykje støy i det politiske miljøet, då vi sat i opposisjon i åra før 2003. Vi hadde diskusjonar om dei politiske prioriteringane og kva kommunen ville make å bere av økonomiske investeringar. Brukar ein kommune for mykje pengar over lengre tid så viser rekneskapstala realitetane, så mykje støy var det.*

Ein annan sentral politikar seier det slik;

*Så er det jo slik at når ein driv med politikk så skal ein jo helst prøve på å framheve seg sjølv og sine, og så kanskje prøve å redusere dei andre litt, og det er ikkje til å legge skjul på at dei som fekk fleirtalet etter valet i 2003, hadde eit viss behov dor å vise at det var andre sine feil at kommunen kom i ROBEEK.*

Administrasjonen omtaler det slik;

*Før kommunevalet i 2003 var det jo riving av diverse saker, med eit kanskje litt spesielt budsjett. Eg veit ikkje om ein kan sei samarbeidet var dårleg, men det høyrer jo etter mi meining med i budsjettdebattar, at ein har diskusjonar om korleis ein skal bruke midlane, utan at ein dermed skal sei det er dårleg samarbeid. Men samarbeidet vart jo betre etter valet då.*

## 7.2.2 Haldningar til ROBEK

Gaular kommune kom inn i ROBEK-registeret med eit stort underskot, (9 millionar), så dette var dramatisk.

Ein sentral politiskar beskriv det slik;

*Vi sat veldig djupt i gjørma, og visste at det vart ein tøff periode med eit så stort samla overskot som vi måtte finne løysingar på. Det var veldig tøft for dette var nesten ikkje handterbart, og skulle vi klare å få kontroll på økonomien måtte det til ein økonomisk hestekur.*

*Det er ikkje noko godt for ein kommune å være i ROBEK, det hemmar utviklingsmogelegheita til å investere i byggefelt, eller utvikle kommunen Det vert nok berre dei mest nødvendige investeringane, dei du kan få pålegg eller om det blir lovbrøt. Så det beste er å styre ein kommune slik at du ikkje kjem i ROBEK.*

Ein annan sentral politiskar seier det slik;

*Det er jo kommunar som nesten ber om å få komme inn i ROBEK, men det gjorde ikkje vi. Så vi tykte det var litt dramatisk, og trudde sikkert det var meir dramatisk enn det visste seg å være. Fordi det er jo av og til sagt at ein kommune kan aldri verte skikkeleg fattig og kan aldri verte skikkeleg rik, det er nokon som sitte å trekke inn eller ut. Når ein kommune kjem i store vanskar, så er Fylkesmannen litt snillare med skjønsmidlar, og det var han med Gaular, då det visste seg korleis situasjonen var. Etter kvart så skjer det jo også andre ting, slik at alle krefter prøver jo stort sett å få retta oppatt situasjonen, ein kan ikkje sette ein kommune heilt utav funksjon, det går ikkje.*

Administrasjonen har desse refleksjonane i høve at Gaular kommune kom inn i ROBEK;

*Når vi vart meldt inn i ROBEK-registeret, det var jo ikkje uventa då, eg for min del hadde for så vidt ikkje noko frykt frå den sida, men politiskarane var veldig opptatt av, eller synest det var veldig flaut at vi kom inn i ROBEK-registeret. Det var på ein måte å bli stilt i ein «skammekrok», men vi hadde for så vidt ikkje noko val, for fylkesmannen stilte for så vidt same krav til driftsbudsjettet som vi eigentleg skulle ha stilt sjølve. Men det vart, kanskje frå politiskarane si side, teke meir alvorleg at vi skulle ha eit budsjett i balanse, enn kva det var gjort tidlegare.*

### 7.2.3 Konsensus

Både administrasjon, posisjon og opposisjon formidlar at perioden Gaular kommune var innmeldt i ROBEK-registeret var det einstemmige vedtak.

Administrasjonen uttrykker seg slik;

*Det var ganske bra einigheit i kommunestyret om kva som måtte gjennomførast, det var faktisk einstemmige vedtak for å gjennomføre dei tiltaka som vi då foreslo i hovudsak, men med kanskje nokre små justeringar. Det var jo ordføraren då som var veldig pådrivar for å få vedtak som medførte driftsreduksjonar.*

Sentrale politikarar seier det slik;

*Vi i opposisjon, vi valte fullt bevisst og var heilt einige om at vi skulle være konstruktive, vi skulle være med på å foreta dei nedskjeringane som vi fann forsvarlege, og ikkje på nokon måte sabotere.*

*Eg trur at vi i opposisjonen kan ta litt av æra av at vi kom oss utav ROBEK, vi arbeidde fullt og heilt og var like ivrig for å komme oss ut.*

Posisjonen ser det slik;

*Det faktumet at fleirtalet som hadde ført kommunen opp i denne situasjonen, no vart sittande i opposisjon, gjorde til at dei måtte være med å rydde opp. Den kombinasjonen gjorde til at vi fikk samrøysta vedtak, felles politisk miljø, felles forståing blant folk, og i kommuneorganisasjonen, korleis den faktiske situasjonen var. Det gjorde at det ikkje vart mykje støy, men tøffe tak var det.*

### 7.2.4 Folket sin reaksjon

Gaular kommune hadde eit forholdsvis stort underskot når dei vart innmeldt i ROBEK-registeret, og som ville få konsekvensar for heile lokalsamfunnet i større eller mindre grad. Intervjuobjekta beskriv reaksjonane hjå folket som fornuftige og løysingsorienterte.

Administrasjonen forklarar det slik;

*Vil no sei at folk er tolmodige her i Gaular, slik at vi fikk ikkje nokon som prøvde å hause opp stemninga på grunn av ROBEK, så folk er ganske rolege og tolmodige, eg fikk ikkje noko negativ tilbakemeldingar på at vi var hamna i ROBEK, folk tok det med fatning.*

Politisk leiing seier dette;

*I fellesmøte med befolkninga la vi alle korta på bordet, sånn er det, dette er situasjonen, dette skal vi handtere. Det som skjedde når folk skjønnte at dette måtte ein ta tak i dersom ein ville være eigen kommune, så fikk vi spørsmålet om vi hadde utnytta inntekspotensialet, om ein hadde vurdert å innføre eignedomsskatt, sant. Korleis kan vi bidra, ja, vi skjønner at vi må gjennom ein hestekur, det var reaksjonane frå folket.*



*Kommunetilsette kom med forslag til innsparingar, eit minimum dei måtte ha for å drifte kommunen, noko som medførte at dei klarte å halde budsjetta sine.*

*Vi fekk ein felles verkelegheitsforståing blant folk, vi skar jo ned på folk på kommunehuset, så vi hørte ute blant folk, «no er det ikkje mykje folk på kommunehuset», at dei tykte synd i dei, men alle skjønnte at vi måtte gjennom ein hestekur.*

### **7.2.5 Kommunikasjon**

Gaular kommune hadde stort fokus på å kommunisere med sine innbyggjarar i høve den vanskelege økonomiske situasjonen kommune var kome opp i, både administrasjonen og politikarane vektlegg denne samhandlinga for å få ei felles forståing av situasjonen, men det fell også nokre kritiske merknadar frå opposisjonen i høve denne handteringa.

Politisk leiing uttrykkjar seg slik;

*Det fyrste vi måte gjere var å få ei oversikt over den økonomiske situasjonen, og den gav jo PWC oss ei bilde på, deretter kalla vi inn til folkemøte, i alle tre sokna, kommunesenteret Sande, Viksdalen og Bygstad. Vi fylte opp gym salane med folk, og var open og ærleg om korleis situasjonen var for kommunen vår, og dette gjorde til at vi samla oss for å ta eit felles tak for å hjelpe kommunen utav ROBEK.*

Administrasjonen vektlegg dette;

*Vi hadde møter med dei tilsette ganske ofte, og dei tilsette vart jo tekne med i arbeidsgrupper som hadde til oppgåve å vurdere einskilte driftsreduksjonar på dei ulike sektorane. I denne fasa er det viktig å informere dei tilsette, ta dei med på råd. Det er heilt avgjerande for det er jo som regel dei som skal gjennomføre tiltaka vi kjem fram til, i ettertid.*

*At dei er med å foreslå tiltak og eventuelt få sei si meining om tiltak som kjem opp på bordet, om dei er gjennomfarbare, eller ikkje, og kva deira innstilling til det er.*

Opposisjonen reflekterer slik;

*Det vart halde folkemøte på Viksdalen, Sande og eg hugsa ikkje heilt, men truleg i Bygstad og. Det vart gjort reie for verknadane av det å komme inn i ROBEK og verknadane av dei nedskjeringane som måtte gjerast. Det vart vel kanskje dramatisert litt i meste laget, det var jo ein del folk som reagerte på det og, det verka som einsidig, negativ framstilling. Gaular kommune har liksom, det var liksom ikkje noko nød, på ein måte, så det er vanskeleg å forstå, men politikk er no politikk.*

### **7.3 Leiing**

Leiarskap i ein kommune er viktig både administrativt og politisk, om ein skal få til ein velsmurt organisasjon. I Gaular kommune vart det maktskifte like etter at kommunen var registrert i ROBEK, men den politiske leiinga var den same både før, under og etter ROBEK. Same rådmann har hatt roret i 33 år, og kjenner sin organisasjon svært godt.

### 7.3.1 Administrasjon

Rådmann i Gaular kommune har kjent på trivsel, og seier at det er få dagar han har kvidd seg for å gå på jobb, og det er nok litt av årsaka til at han er blitt værande i stilling i så mange år. Administrativ leiar uttrykkjer seg slik;

*Eg har vore rådmann her i snart 33 år, og litt sånne signaler om at du kanskje ikkje gjer bra nok jobb, det får ein no av og til, men stort sett så har politikarane vore tolmodige og sindige og brukt fornuft. Eg har ikkje høyrte noko signal om at eg skal slutte nei, eller burde trekke meg.*

*Han seier vidare at ro i organisasjonen er avgjerande for å få gjort noko;*

*Det er viktig med informasjon, du må syte for at det ikkje oppstår rykte på feilaktige grunnlag, at folket får informasjon, at dei tilsette får informasjon om kva som skjer og korleis situasjonen er. Dersom du ikkje gjer dette får du ikkje arbeidsro. Dette er kanskje det viktigaste ein gjer i tillegg til å halde oversikt over økonomien.*

I høve samarbeidet med politikarane uttrykkjer rådmann seg slik;

*Eg hadde eit godt samarbeid med politiske organ, og ordførar og varaordførar spesielt. Eg hadde jo vanlegvis nærkontakt med ordføraren, det har ein jo alltid. I denne perioden vart varaordføraren også trekt mykje inn i arbeidet, og mange saker vart behandla i formannskapet. Så det er jo kommunar der rådmannen må gå i slike situasjonar, men her trur eg tolmodet slo inn, dei skjønnte jo at vi hadde ein liten administrasjon og at det kanskje ikkje var så enkelt å få til ting og det har vi for så vidt enno – det er jo aksept for det. Vi har ein dårleg bemanning og at det er kanskje ting som må vente av den grunn.*

### 7.3.2 Politisk

Ein sentral politikar skildrar samarbeidet med administrasjonen slik;

*Eg vil sei at i tida som ordførar og i opposisjon hadde eg eit godt samarbeid med rådmannen, men vi hadde jo den perioden på nokre få år, der økonomikontoret var ute av styring, både for politisk og administrativ leiing.*

*Eg hadde eit vært godt samarbeid med skule- og kultursjefen når eg sat i opposisjon. Eg tykte han var flink med rektorane og skulane, og når det gjaldt nedskjeringane.*

*Ordføraren seier det slik;*

*Eg trur at om ikkje leiaren tek initiativ og grep, og er så tydeleg så er det ikkje nokon andre som kan eller greie å gjere det – eit stort leiaransvar. Eg har aldri vore klar over kor viktig ein leiar er i ein kommune, før eg vart ordførar sjølv.*

*Når ein kommune kjem inn i ROBEK kan ein oppleve ein organisasjon som er oppgitt og ikkje trur det er mogeleg å rette opp økonomien. Då er det viktig å trygge organisasjonen, og være ryddig i fordeling av ansvar, så kjøre det politiske løpet grundig for å komme på rett kjølv.*

*Det var moro å sjå, etter at vi hadde fått system på ting, kor godt det fungerte, rekneskapstala byrja å bli gode, folk gjorde det beste dei kunne, motet kom, dette får vi til, det nyttar.*

*Eg trur på å gripe tak i ressursane, dei gode folka. Vi har ein vanvittig flott person som leiar på Friviljugsentralen, som produserar fire årsverk, fantastisk. Kan du få eit godt samspel mellom kommunen og friviljuge får du mangedobbelt effekt.*

## **7.4 Rammevilkår**

Intervjuobjekta trekk fram at det er vanskeleg å vite korleis ramma vert frå sentrale myndigheit, frå år til år. Det spelar sjølvsagt inn når den kommunale økonomien skal planleggast og administrativ leing og politikarar seier dette om økonomien.

Rådmann;

*Det som er vanskeleg er sjølvsagt å berekne framtidige inntekt. Vi har på ein måte ikkje moglegheit til å berekne skatteinntekter og rammeoverføringar, KS har jo ein prognosemodell som ein brukar, som vi får kvar gong statsbudsjettet vert lagt fram, og kvar gong det blir lagt fram ein kommuneproposisjon. Den vert lagt fram i mai eine året og gjeld året etter, så det er kort tid. Når vi lagar ein økonomiplan må vi tippe kor mykje vi får i skatteinntekter og rammeoverføringar, og den tippinga kan jo slå ulikt ut, men vi har no stort sett vore heldige med tippinga.*

Sentral politikar seier det slik;

*Frå 2001 skjedde det mykje når det gjaldt kommuneøkonomi generelt. Vi hadde jo ein kommunalminister frå 2001 som vart kalla «Jern Erna», og det var tydeleg at dei små kommunane ikkje vart prioriterte. Ein annan ting var jo også at inntektssystemet vart endra og det utslag som det gjorde. På starten av 2000 talet vart Gaular kommune blant dei store taparkommunane i fylket, mens Gaular det siste året kom ut som vinnarkommunen i fylket. Det er vanskeleg å forstå inntektssystemet.*

### **7.4.1 Statleg overføring til kommunen**

Ved regjeringsskifte i 2005 fikk kommunane auka ramme, og dette slo veldig ut for Gaular kommune som i 2006 sat igjen med 5 millionar meir enn dei hadde rekna med.

### **7.4.2 Ekstern hjelp**

Gaular kommune fikk midlar frå Fylkesmannen i forkant av innmelding i ROBЕК-registeret til å nytte ekstern kompetanse for å gå gjennom kommunen sin økonomiske situasjon. Kommunen nytta PricewaterhouseCoopers til denne gjennomgangen. Når den økonomiske stoda var klargjort, så valte kommunen å gjere resten av arbeidet sjølv.

Ordføraren gir denne grunngjevinga;

*Vi brukte ikkje konsulentar for å gjennom organisasjonen, og det angrar eg ikkje på. Det var krefter i det politiske miljøet som ville sette i gong ei omorganisering, men eg ville ikkje det. Eg ville ha ein gjennomgang av den faktiske økonomien, at vi hadde orden i det økonomiske systemet, så meinte eg at om vi hadde ein kommuneorganisasjon som fungerte så klarte dei å*

*organisere seg sjølve. Vi sette ikkje i gong omorganisering, det ville skapt mykje uro i staden for å ha fokus på økonomien. Kva er grunnen til at ein kjem i ROBEEK? Jau, ein har brukt for mykje pengar, og då er det ikkje sikkert at ein skal omorganisere heile kommunen, men sørgje for å få budsjettet i balanse. Så eg trur vi gjorde det rette, gje organisasjonen i oppgåve å løyse dette, slik at det var ro, i staden for å flytte på dei. Så laut vi bemanne ned.*

### **7.4.3 Fylkesmannen**

Gaular kommune valde frå fyrste stund å ha tett kontakt med Fylkesmannen når dei vart registrert i ROBEEK. Dei hadde allereie god erfaring med hjelp frå dette embetet i og med at Fylkesmannen hadde ytt dei hjelp i form av økonomisk bistand til å gjennomgå den økonomiske stoda i kommunen.

Både politisk og administrativ leiing skildrar samarbeidet godt med Fylkesmannen godt.

Ordførar seier det slik;

*Eg brukte Fylkesmannen ganske mykje i møte med heile det politiske miljøet, slik at alle skulle forstå at no var det alvor, dette måtte vi komme oss igjennom, ved å bruke mindre pengar. Vi fikk ekstra skjønnsmidlar hos Fylkesmannen, ca 2 millionar pr år, for å betale ned det samla underskotet.*

Administrasjonen uttrykkjer det slik;

*Vi fikk god hjelp av Fylkesmannen, både økonomisk og fagleg. Fylkesmannen har jo ein eigen økonomikonsulent som vi nytta av oss av. Vi hadde nok møter med Fylkesmannen to gonger i året, og i tillegg med Fylkesmannen sin økonom.*

I neste kapittelet vil eg forsøke å sjå på kva vurderingar og slutningar som blei gjort i dei to utvalde kommunane i høve til registreringa i ROBEEK, og kva som forklarar eventuelle forskjellar i måten dei har valt å handtere registreringa på. Det empiriske materialet er lagt fram, og i neste kapittelet skal denne empirien analyserast i lys av det teoretiske fundamentet som studien byggjer på.

## 8 Samanlikning og konklusjon

Kapittelet er organisert i fem delar. I den fyrste delen ser vi på det empiriske materialet i lys av iverksettingsteorien. Del to vil ta for seg organisasjon og leiing i høve empirien. Del tre vil omhandle organisasjonsendringa sett i lys av det empiriske materialet, og i del fire vil ein prøve å sjå på avgjerdsteorien opp mot kva funn ein har gjort i kommunane. I siste og femte del av kapittelet kjem det ei oppsummering av analysen, og konklusjonar.

### 8.1 Empiri sett i lys av iverksettingsteorien

Iverksettingsteorien inneheld både perspektivet «ovanfrå og ned», og «nedanfrå og opp». Som tidlegare nemnt har desse to retningane eit vidt forskjellig syn på kva som kjenneteiknar ein vellykka iverksettingsprosess, og kva aktørar som er dei sentrale i iverksettingsprosessen. I «ovanfrå og ned» tilnærminga blir dei sentrale slutningstakarane sett på som dei mest sentrale, og korleis deira sentrale vedtak vert realisert på lokalt nivå. Ein vellykka iverksettingsprosess er kjenneteikna av at lokal praksis gjenspeila dei sentrale målsettingane. I «nedanfrå og opp» tilnærminga vert iverksettingsprosessen sett på som ein flat prosess, kor dei lokale aktørane og tilhøva er det mest sentrale. Ein vellykka iverksettingsprosess er kjenneteikna av at lokale aktørar meiner dei gjennom implementeringa av vedtak, har løyst dei lokale utfordringane. Ein har innanfor denne retninga ikkje eit skarpt skilje mellom politikk og administrasjon, men ser heller på iverksettingsprosessen som ein kontinuerleg forhandlings- og evalueringsprosess.

ROBEK-registeret er i stor grad styrt av perspektivet «ovanfrå og ned», der kommunane er sett under økonomisk administrasjon av statleg myndigheit av di dei er kome i økonomisk uføre og treng hjelp av staten for å kome seg ut av registeret. Likevel er ikkje perspektivet «ovanfrå og ned» reindyrka, i empirien ser ein også element av perspektivet «nedanfrå og opp». Statlege myndigheiter har eit overordna prinsipp for staten si styring av kommunesektoren, at den i størst grad bør pregast av dialog og rettleiing framfor pålegg og krav. I empirien syner dette seg godt ved at statlege myndigheit har sett Gaular og Hyllestad under statleg kontroll ved å innlemme dei i ROBEK-registeret, men samstundes let kommunane i størst mogeleg grad finne lokale løysingar på uføret dei har kome i.

#### 8.1.1 Gaular kommune

Gaular kommune finn seg fort til rette under statleg kontroll, og samarbeidar frå fyrste dag tett med Fylkesmannen sitt embete, og følgjer råd og rettleiing. Dei set i gong straks med arbeidet «utav ROBEK», og mobiliserar befolkninga til eit krafttak. Det vert skapt ein forståing både blant innbyggjarane og kommunetilsette, som igjen mobiliserar for å finne gode felles løysingar. Reaksjonane var «kva kan vi bidra med, er inntekspotensialet utnytta, er det vurdert å innføre eigedomsskatt»? Kommunetilsette kom med forslag til innsparingar, eit minimum dei måtte ha for å drifte kommunen. Vi ser her at både «ovanfrå og ned» perspektivet og «nedanfrå og opp» perspektivet smeltar saman til konstruktiv tenking og felles forståing mellom dei ulike nivåa.

## 8.1.2 Hyllestad kommune

Hyllestad kommune har ein annan innfallsvinkel til den statleg kontrollen. Dei ynskjer i størst grad å styre i eige hus, og set innmeldinga i ROBEEK-registeret på sidelina. Dei opplever ikkje at ROBEEK er noko dramatisk for kommunen, og synast å styre kommunen i stor grad som før innmelding i ROBEEK-registeret, i alle fall den fyrste perioden. Dei er underlagt perspektivet «ovanfrå og ned», men dette fungerer berre halvvegs, då ein ikkje kan sjå at noko iverksetting blir sett i gong. Hyllestad kommune føreheld seg teoretisk til, at dei er sett under økonomisk administrasjon, men den praktiske gjennomføringa uteblir. Som ein sentral politikar seier; «Det å komme inn i ROBEEK vart ikkje oppfatta spesielt dramatisk, og det er det ikkje heller. Det einaste som skjer er at fylkesmannen må godkjenne budsjetta, og så kan han nekte oss å ta opp lån». Når sentrale politikarar ikkje ser dramatisk på ROBEEK-registreringa, kommuniserar dei ikkje dette ut til innbyggjarane heller, og ein får dermed ikkje noko effekt av «nedanfrå og opp» perspektivet.

## 8.1.3 Oppsummering

Teoretisering og refleksjon rundt iverksetting handlar ikkje fyrst og fremst om at den eine tilnæringsmåten er gal og den andre er riktig. God iverksetting vil dreie seg om både å meistre ein «ovanfrå og ned» tilnærming og å forstå og manøvrere godt i kompliserte strukturar med mange involverte aktørar. Det blir dermed avgjerande å få ting til å fungere gjennom «lina» i organisasjonen. Styringssignal, struktur og planer har stor verdi. Samtidig er det grunn til å reflektere blant anna over om ein oppnår meir dersom ein klarer å ansvarleggjere og byggje på initiativ frå den einskilte innbyggjar, enn dersom ein skapar avstand og gjer vedtak som er uforståande for folket.

(Offerdal 2005:260) forklarar Iverksettingsproblem i hovudsak ut frå tre forhold:

1. Mangel på klart definerte mål
2. Mangel på autoritetsstruktur
3. Motstand hos iverksettarar lokalt

I tillegg kan mangel på adekvate ressursar være ein mogleg trussel.

Men om eit politisk vedtak er fatta, eller ein målsetting blir utforma og definert på sentralt nivå i organisasjonen og dette blir iverksett nedover i organisasjonen etter dei kriteria som er satt, reknar ein iverksettinga som vellykka.

Ser ein på Gaular og Hyllestad kommune si handtering opp mot dei tre dimensjonar Offerdal nemner ovanfor, viser den klart at dei har hatt ulik tilnærming. Gaular kommune hadde eit klart definert mål, «utav ROBEEK» så snart som mogeleg. Tydelege autoritetsstrukturar både politisk og administrativt, der politisk leiing sørgde for vedtak med høg grad av konsensus, og gav administrativ leiing ryggdekning til å sette i gong den praktiske snuoperasjonen for å komme seg utav ROBEEK. Ein ser lite motstand hos iverksettarane lokalt, dei kjenner seg inkludert og ivaretekne, og Gaular kommune klarer å ta ut ein stor gevinst i form av at folket er medspelarar. Gaular kommune har hatt ei vellykka iverksetting i lys av Offerdal sine kriteria.

Hyllestad kommune har ein annan tilnærming, og har ikkje sett seg eit klart definert mål på korleis dei skal komme utav ROBEEK. Dei har ingen oppleving av at dette er dramatisk for kommunen, og har tenkt at dette vil ordne seg ved å bruke «ostehøvel prinsippet». Ein ser heilt

klart at Hyllestad kommune slit med autoritetsstrukturar ved at det politiske miljøet har vanskar med å ta innover seg alvoret, og dermed gir ein ikkje draghjelp til den administrative leiinga til å gjennomføre endringa som må til for å komme seg utav ROBEK. Hyllestad kommune vil styre i eige hus, og vil ikkje ha noko særleg innblanding av fylkesmannen. Dei kommuniserer til sine innbyggjarar at det er ingen dramatikkk ved å komme inn i ROBEK, og går dermed glipp av drahjelp frå sine eigne innbyggjarar Dei tre dimensjonane til Offerdal er heilt klart tilstades hjå Hyllestad kommune når det gjeld iverksettingsproblem.

Van Meter & Horn ser på grad av semje og grad av endring noko som påverkar iverksetting, og viser til figuren som forklarar at stor semje gir lett iverksetting, og stor grad av endring gir vanskeleg iverksetting.

I mitt forskingsmateriale ser ein at Gaular kommune hadde stor grad av semje og stor grad av endring, men finn at dei hadde lett iverksetting. Gaular kommune hadde eit monaleg underskot, men kom seg utav ROBEK i løpet av ein fireårs periode.

Så mitt forskingsresultat avviker frå modellen til Van Meter & Horn når det gjeld stor grad av endring fører til vanskeleg iverksetjing.

## 8.2 Empiri sett i lys av organisasjon og leiing

I leitinga etter sjølve årsaka til det gode resultat, vil nok mange hevde at forklaringa ligg i god leiing. Når alt kjem til alt, dreier leiing- og organisasjonsmodellar seg om å få folk til å arbeide, med «riktige» ting og på «riktig» måte. Avgjerdene om kva som er «riktig» ting og «riktig» måte vert bestemt i Staten i prinsippet i linja, av overordna nivå. Kommandostrukturane er såleis enkle og rapporteringssystema likeins. Men forvaltninga er i endring. Om linjer og rapportering i det store og heile er som før, er blant anna detaljeringsnivået skjøve nedover. God leiing i dag består i å vite kva slags arbeidsformer, leiing- og organisasjonsformer som best utløyse dei tilsette sitt potensial. Både leiarane og dei tilsette sin kompetanse vert stilt ovanfor nye krav og både leiarrolla og arbeidsrolla er i endring. Men leiing er eit samspel mellom to partar, der ein tenkjer seg at relasjonen er både ein dugleik og eit fenomen. Båe partar må vise dugleik for at relasjonen skal fungere bra og resultata skal bli gode.

### 8.2.1 Gaular kommune

I det Gaular kommune trer inn i ROBEK-registeret blir det skifte politisk, Senterpartiet tek over roret og set med makta i dei neste to periodane. Det er ingen skifte administrativt, rådmann som har administrert kommunen i over 30 år, sit framleis.

Strategien til Gaular kommune er å gå offensivt ut, samle kommunen til eit felles løft og halde på den leiinga som er.

Ordføraren som tek eit stort ansvar er tydeleg i si tale og seier; *eg trur at om ikkje leiaren tek initiativ og grep, og er så tydeleg, så er det ikkje nokon andre som kan eller greie det – eit stort leiaransvar. Eg har aldri vore klar over kor viktig ein leiar er i ein kommune, før eg vart ordførar sjølv.*

Ordføraren held fram; *Når ein kommune kjem inn i ROBEK kan ein oppleve ein organisasjon*



*som er oppgitt og ikkje trur det er mogeleg å rette opp økonomien. Då er det viktig å trygge organisasjonen, og være ryddig i fordeling av ansvar, så kjøre det politiske løpet grundig for å komme på rett kjøl.*

*Rådmannen seier det slik; eg må sei at det er veldig få dagar eg har kvidd meg til å gå på jobb, sånn sett har det vore ein triveleg arbeidsplass.*

Det er tydeleg at politisk og administrativ leiing er samstemt, dei stolar på kvarandre, dei har ein gjensidig respekt for kvarandre og rollefordelinga er klar. Det politiske og administrative miljøet vert lytta til og skapar legitimitet både inne og ute i organisasjonen.

Ser ein på PAIE modellen til Strand (2007) som definerer roller og funksjoner som leiarskapet i ein organisasjon må ha, viser mi forskingsoppgåve at Gaular kommune har tydeleg ei I-rolle, (integratorfunksjon). Leiinga set seg føre å hjelpe organisasjonen, er deltakande, vektlegg openheit og får ein diskusjon i befolkninga. Tydeleg rådgevar som skapar oppslutning, har høg moral og får til utvikling i organisasjonen.

## **8.2.2 Hyllestad kommune**

I Hyllestad kommune sit Arbeidarpartiet med makta når ROBЕК-registreringa er eit faktum, men Senterpartiet tek over når kommunen går inn i sin andre valperiode. Strategien til Hyllestad er å sitte stille i båten, og ikkje hause opp stemninga i befolkninga.

Ordføraren som sit ved roret når Hyllestad kommune vert innmeldt i ROBЕК-registeret tonar ned dramatikken, noko som dette utsaknet viser:

*Det å komme inn i ROBЕК vart ikkje oppfatta som spesielt dramatisk, og det er det ikkje heller. Det einaste som skjer er at fylkesmannen må godkjenne budsjetta, og så kan han nekte oss å ta opp lån.*

Ein annan politiskar seier dette; *Det var på ein måte ikkje noko krisestemning, vi skulle liksom komme oss ut av dette utan at det skulle smerte noko særleg. Eg trur det var det som gjorde det, det var liksom dette ostephøvelprinsippet vi bruket. Tok litt vakanse, og fikk dette til å gå nokolunde i ballase utan å ta noko særleg grep.*

Dette er skildrande når ein sentral politiskar seier det slik; *Så klart i opposisjon så er det vanskelig å føre ein upopulær økonomisk politikk, men vi prøvde jo men vi gjorde ikkje noko sprell. Men vi gjorde heller ikkje noko for å stramme budsjettet i opposisjon, det gjorde vi ikkje. For vi hadde jo ønske om å komme i posisjon, så då er det naturleg at ein ikkje blir meir upopulær enn det som ein strengt tatt trengje. Det ligger i sakens natur.*

Her ser vi at det politiske miljøet i Hyllestad kommune både dei som sit i posisjon og opposisjon er samstemte korleis dei skal handtere ROBЕК-registreringa.

Administrasjonen stadfestar dette; *Sånn umiddelbart med den same så merka vi nok ikkje så veldig forskjell. Hos politisk leiing i dei første åra, så vart det vel kanskje ikkje heller tatt så fryktelege alvorleg, men det endra seg nok litt etter som årene gjekk. Ein tok det meir inn over seg også politisk.*

Speglar ein Hyllestad opp mot Strand (2007) sin PAIE modell kjem ein til at Hyllestad kommune fyller A-rolla, (Administratorfunksjon). Leiinga legg vekt på å overvake ved å ha kontroll på informasjonsstyring og dokumentasjon. Dei deler lite informasjon med befolkninga, og legg vekt på å være ein koordinator med vekt på stabilitet, kontroll og kontinuitet. Dei driv «business as usual».

### 8.2.3 Oppsummering

Vi ser her at Gaular og Hyllestad handterer ROBЕК-registeret på heilt ulik vis. Når Gaular kommune samla heile kommunen til eit felles krafttak, sit Hyllestad kommune stille og avdramatiserer situasjonen, og kommuniserar at dette er ikkje noko ein treng bruke mykje energi på.

I Gaular kommune får ein til gode prosessar, der ein har eit stort fokus på mål, resultat, konflikt/uro og forandring. Ordførar tek grep i lag med heile det politiske miljøet og mobiliserer sterkt inn til den administrative leiinga, og tryggar heile organisasjonen og får til eit felles prosjekt. Strategien Gaular kommune nyttar, legg seg tett opp mot Strand sin PAIE modell, og som viser seg være eit godt reiskap for Gaular kommune i arbeidet med å få ein sunn og framtidretta økonomi.

I Hyllestad kommune er denne strategien fråverande, og ein ser at gode prosessar ute blir av di ein ikkje tek innover seg alvoret før det har gått nokre år, og ubehaget ved å bli værande i ROBЕК-registeret er påtrengande. Hyllestad kommune ser at andre kommunar dei kan samanlikne seg med, og som har hatt monaleg større utfordringar, kjem seg utav ROBЕК. Det skal gå sju lange år før Hyllestad igjen er ein kommune som styrer i eige hus.

Mykje av forskinga på leiing er basert på ein underliggande forståing om at leiing ikkje berre er viktig, men den viktigaste faktoren for å forklare organisasjonen sin suksess eller fiasko. I leiingslitteraturen finn ein også dei fleste synspunkt representert frå dei som meiner at leiing er heilt avgjerande, til dei som meiner at leiing ikkje er viktig i det heile teke.

Moderne leiing vert gjerne utøvd meir gjennom overbevisning enn gjennom manipulasjon eller posisjonsknytt maktbruk. Autoriteten er basert på autoritet gjennom tillit snarare enn gjennom makt. Mens makt inneber at ein kan få folk til å gjere ting dei elles ikkje ville gjort, fungerer tillit utan makta si tvang. Tillit går ut på å mobilisere til handling og samhandling gjennom at ein stolar på kvarandre. For å fungere slik må tilliten være gjensidig.

## 8.3 Empiri sett i lys av organisasjonsendring

Endring og organisasjon kan betraktast som to motsetningar. Organisasjon er stabilitet og forutsigbarheit. Endring er ofte noko som øydelegg stabiliteten og forutsigbarheita. Likevel skjer det at organisasjonar vert endra, ofte tvunge fram av endringar i organisasjonen sine omgjevningar.

På organisasjonsnivå er endring som oftast tett knytt til variantar av ein rasjonell endringsprosess, det vil sei at endring skjer som fylgje av aktørane sine val. Denne type endring er tett knytt til at menneske og organisasjonar er i stand til å lære og til å endre åtferd etter det dei lærer.

Generelt kan ein sei at for å kunne gjennomføre endring må ein «gå utanom» alle dei organisatoriske forhold som skape stabilitet. Å skape endring vil nok mange hevde å være ei av leiaren si viktigaste leiaroppgåve.

### 8.3.1 Gaular kommune

Når Gaular kommune fikk sete i ROBEK-registeret kom det ikkje overraskande på verken politikarane eller administrasjon. Kommunen hadde opparbeidd seg eit monaleg underskot og seier at årsaka er samansette og komplekse. Dei er samde om at store investeringar til nye skulebygg, brukt alt av reservar i fond og utbytte, og at dei ikkje klarte å skjere ned på drifta er årsaka til utføre.

*Administrasjonen oppsummerar der slik; Vi hadde eit høgare driftsnivå enn vi hadde inntekter til, så det er klart, vi hadde ikkje klart å tilpasse oss det nivået vi hadde på inntektene, sjølv om vi såg at vi brukte meir enn vi skulle. Vi hadde forslag til tiltak for å skjere ned på driftsutgiftene, men det vart ikkje tatt til følgje av kommunestyret.*

Gaular kommune fikk fort kriseforståing og ordføraren stadfestar det slik; *Vi sat veldig djupt i gjørma, og visste at det vart ein tøff periode med eit så stort samla underskot som vi måtte finne løysingar på. Det var veldig tøft for dette var nesten ikkje handterbart, og skulle vi klare å få kontroll på økonomien måtte det til ein økonomisk hestekur.*

For å få denne kriseforståinga ut i heile Gaular kommune valte kommuneleiinga å arrangere folkemøte i alle tre sokna, og ordføraren beskriv prosessen slik;

*Det fyrste vi måtte gjere var å få ei oversikt over den økonomiske situasjonen, og den gav jo PWC oss eit bilete på, deretter kalla vi inn til folkemøte, i alle tre sokna. Vi fylte opp gym salane med folk, og var open og ærleg om korleis situasjonen var for kommunen vår, og dette gjorde til at vi samla oss for å ta eit felles tak for å hjelpe kommunen utav ROBEK.*

Administrasjonen vektlegg å ha hyppige møter med dei tilsette, som også vart teken med på å vurdere driftsreduksjonar. Rådmann seier det slik; *I denne fasa er det viktig å informere dei tilsette, ta dei med på råd. Det er heilt avgjerande, for det er jo som regel dei som skal gjennomføre tiltaka vi kjem fram til, i ettertid.*

### 8.3.2 Hyllestad kommune

Bakgrunnen for at Hyllestad kommune kom inn i ROBEK-registeret var tunge investeringar, som ny sjukeheim, sentralisering av skulane, og dårleg barnehagedekning som måtte gjerast noko med. Ordføraren oppsummerar det slik; *Årsaka til at vi kom inn i ROBEK var vel tunge investeringar i tillegg til at vi fikk ein del overgangs kostnadar med sentraliseringa av skulane, og så er det ikkje å legge skjul på at med regjeringsskifte i 2001 vart det trongare rammer for kommunane. Det var mange kommunar som kom inn i ROBEK.*

Hyllestad kommune kjente inga krisestemning over å komme inn i ROBEK, noko som sentral politikar stadfestar slik; *Det var på ein måte ikkje noko krisestemning, vi skulle liksom komme oss ut av dette utan at det skulle smerte noko særleg. Eg trur det var det som gjorde det, det var liksom dette ostehøvelprinsippet vi brukte og tok litt vakande, og fikk dette til å gå nokolunde i ballanse utan å ta noko særleg grep.*

Hyllestad kommuniserte stort sett med befolkninga gjennom media, ved avisoppslag eller fikk ei sak på NRK. Dei kalla ikkje inn til folkemøte, men møtte sjølvstøtt opp om aksjonskomitear ville treffe dei.

Ein sentral politikar har denne refleksjonen i ettertid; *Vi burde tatt inn over oss krisa og kommunisert dette ut til befolkninga.*

Administrasjonen har nærast same refleksjon; *Vi burde sjølvstøtt hatt større fokus på informasjon ut til innbyggjarane. Informasjon til innbyggjarane, der burde vi ha vore flinkare.*

### 8.3.3 Oppsummering

Jacobsen og Thorsvik 2007:374 forklarar føresetnadar for vellykka, planlagt endring slik:

1. Det er skapt ei kjensle av krise, det vil sei at det er ei breidd oppfatning i organisasjonen at det er trøng for endring, at «det går gale om vi ikkje gjer noko».
2. Det er formulert ein relativ klar visjon for kva ein skal oppnå ved endringa, og denne er kommunisert breitt ut i organisasjonen.
3. Det kommuniserast ut i heile organisasjonen kva som skal endrast, samtidig som det blir vektlagt kva som skal til for å bli stabilt. På den måten skapast det ikkje ei kjensle av at «no skal alt bli nytt», men heller av at noko skal endrast medan noko anna skal være som før.
4. Det er ein klar og sterk koalisjon bak endringa, noko som tyder at det er mobilisert makt til å overkøyre eventuell motstand. Ekstra viktig er det at dei som blir spesielt ramma av endringa, vert trekt med i denne koalisjonen.
5. At endringsprosessen startar med små skritt som har stor sjansje for å lykkast. Når ein fyrst har oppnådd det første (om enn lite) målet, må dette kommuniserast ut i organisasjonen.
6. Stadig understreking av samanhenging mellom dei endringane som føretas og dei positive resultat ein oppnår, samtidig som eventuelle feiltrinn tonast ned.

Gaular kommune tek innover seg krisa: At dei har opparbeidd seg eit svært underskot som dei er nøydde til å handtere. Dei kartlegg økonomien, og legg ein plan for korleis dei skal kome seg utav uføre. Dei maktar å kommunisere bodskapen ut til befolkninga, og skaper dermed eit engasjement hjå folket som gjer at dei ynskjer å bidra.

Hyllestad kommune vel ein annan strategi. Dei tek seint innover seg krisa, tonar den ned og tenkjer at dette ikkje skal merkast i stor grad. Dei vel osthøvelprinsippet, og held informasjonen for seg sjølve. Dei går glipp av befolkninga som medspelarar, noko som fører med seg meir uvisse og støy i kommunen.

## 8.4 Empiri sett i lys av avgjerdsteori

Det er vanleg å definere ei avgjerd som eit val mellom ulike alternativ, der valet inneber at ein forpliktar seg til å handle. Det vil sei at avgjerda ein tek, vert fylgt opp med praktiske tiltak og handlingar for å iverksette dei intensjonane som ligg i valet. Ein kan også sjå på avgjerder som det endelege utfallet av ein prosess. I organisasjonar vert det fatta avgjerder heile tida, og dei er tett samanvevd med handling. Avgjerder dreier seg om å ta stilling til informasjon. Dette inneber å samle informasjon. Dernest at ein systematiserar, analyserar og tolkar informasjonen. Og ofte kommuniserar informasjonen til andre, før ein fattar val mellom alternativ.

### 8.4.1 Gaular kommune

Gaular kommune hadde dårleg oversikt over den økonomiske situasjonen kommunen var i, og dette var eit problem som hadde vart over tid. Det var litt av grunnen til at Fylkesmannen gjekk inn med midlar til kommunen for at dei skulle skaffe seg oversikt over den økonomiske stoda, men også få råd om korleis dei kunne handtere den økonomiske situasjonen.

Dette stadfestast av ein sentral politikar;

*Vi hadde dårleg oversikt over rekneskapen, slik at vi måtte rett og slett leige inn PWC for å gå igjennom det økonomiske grunnlaget, få alt opp på bordet, alt som kunne ligge der som ein ikkje hadde oversikt over, for vi hadde ikkje oversikt over realitetane. Få orden på rekneskapsystemet. Vi fikk midlar av Fylkesmannen til denne gjennomgangen, for han såg jo frå utsida at dette var ille.*

Etter at Gaular kommune hadde fått rapporten frå PWC om den økonomiske stoda måtte politikarane ta nokre avgjerder for korleis dei skulle få kommunen utav det økonomiske uføret. Det politiske miljøet var samstemte og vedtak som vart gjort hadde høg grad av konsensus. Dette blir bekrefta av både administrasjon, posisjon og opposisjon.

Administrasjon utrykkjer det slik;

*Det var ganske bra einigheit i kommunestyret om kva som måtte gjennomførast, det var faktisk einstemmige vedtak for å gjennomføre dei tiltaka som vi då foreslo i hovudsak, men med kanskje nokre små justeringar. Det var jo ordføraren då som var veldig pådrivar for å få vedtak som medførte driftsreduksjonar.*

Opposisjonen;

*Vi i opposisjon, vi valte fullt bevisst og var einige om at vi skulle være konstruktive, vi skulle være med på å foreta dei nedskjeringane som vi fann forsvarlege, og ikkje på nokon måte sabotere.*

Ordføraren seier det slik;

*Det faktum at fleirtalet som hadde ført kommunen opp i denne situasjonen, no vart sittande i opposisjon, gjorde til at dei måtte være med å rydde opp. Den kombinasjonen gjorde til at vi fikk samrøysta vedtak, felles miljø, felles forståing blant folk, og i kommuneorganisasjonen, korleis den faktiske situasjonen var. Det gjorde at det ikkje vart mykje støy, men tøffe tak var det.*

Gaular kommune skaffa seg kunnskap om den økonomiske situasjonen, og fekk fakta på bordet, men behaldt kontrollen sjølv ved å avgjere kva tiltak som tente kommunen best på kort og lang sikt.

#### 8.4.2 Hyllestad kommune

Hyllestad kommune hadde god oversikt over den økonomiske situasjonen, der administrasjonen la vekt på å levere kvartalsrapportar, noko som var hyppigare enn andre kommunar som ofte la seg på tertialrapportering.

Rådmannen stadfestar dette;

*Meinte at det var viktig å halde på den hyppige rapporteringa og opplevde at Fylkesmannen støtta oss i det. Etter kvart innførte Hyllestad intern månad rapportering.*

*Vi har alltid vore tett på tala og hatt kontroll på utviklinga, men vi slit med å lage realistiske budsjett, spesielt i omsorgstenesta er det problematisk.*

Politikarane var nøgde med rapporteringa frå rådmann og meinte dei hadde god oversikt over det økonomiske bilete. Det var naudsynte investeringar som var blitt gjort, og at Hyllestad kommune kom inn i ein underbalanse var ikkje godt å unngå.

Det er vanskeleg å få auge på kva politikarane gjorde med denne kunnskapen som økonomi-rapportane gav dei, anna enn å ta dei til vitande.

Både administrasjon, posisjon og opposisjon formidlar at det stort sett var einstemmige vedtak, men samstundes var samarbeidsklimaet mellom dei ulike fraksjonane ikkje noko særleg godt.

Opposisjonen seier det slik;

*Eg følte at dei ikkje var interessert i å spele på lag. Dei var veldig lite interessert i å være i dialog, og det kan hende det var gjensidig for å sei det sånn, men eg følte dei var ikkje enkle, det var ikkje noko god dialog.*

Oppslutninga kring vedtaka oppsummerar administrasjonen slik;

*Ja, det var politisk tilslutning til dei grepa vi gjorde, og det vart nedsett politisk utval, den eine gongen kalla dei det ein «øksekomité», og den vart jo leia av ordføraren då. Kom jo opp ein masse forslag frå sektorane til kva ein kunne gjere, noko vart vedteke, andre ting vart ikkje vedteke, så enda det opp med eit formelt vedtak då.*

Sentrale politikarar seier det slik;

*Eg meiner at vi som politikarar, både dei som sat i posisjon og opposisjon var opptatt å være ryddige, sånn at når vi først hadde vedteke eit budsjett så skulle vi ha god nok dekning slik at vi slapp fleire behandlingrundar. Eg kan ikkje hugse at vi fekk noko budsjett i retur frå Fylkesmannen, slik eg har sett andre ROBEK-kommunar har fått. Så klart det var vanskelege saker, men vi klarte på ein måte til slutt å bli einige om budsjettet som vi kunne styre etter, men det var tøffe kampar.*

*Men, det er klart at spesielt det med strukturar og spesielt det med barnehagesaka, då stod det konkret mellom barnehage i Leirvik og i Offerdalen. Der var det stor usemje mellom grupperingane, og der gjekk på ein måte skiljelina i perioden 2007 – 2011 mellom opposisjon og posisjonspartia. Det var ei spesiell vanskeleg sak.*

### **8.4.3 Oppsummering**

Gaular og Hyllestad kommune har igjen ulik strategi for kva avgjerd dei tek. Gaular kommune kommuniserar godt både i og utanfor organisasjonen. Dei har kartlagt stoda, og legg ein felles strategi for korleis dei vil løyse utfordringane. Ordføraren er synleg, og tek styringa over prosessen som fører til at Gaular kommune igjen får ein sunn økonomi. Både administrasjon, opposisjon og posisjon har interesse over å få kommunen ut av ROBEEK-registeret. Opposisjonen som førte kommunen inn i ROBEEK, og posisjonen som skulle syne at dei var handlingskraftig og klarte å levere kva dei hadde lova i valkampen.

Hyllestad kommune hadde monaleg mindre underskot, ein administrasjon som hadde levert gode, hyppige økonomirapportar som gav politikarane mogelegheit til å ta grep. Sektorane kom med forslag til kvar dei kunne kutte, men ein ser at det vart noko halvhjerta motteke av politisk leiing. Kommunikasjonen var dårleg mellom posisjon og opposisjon noko som førte til at ein ikkje fikk ei felles haldning til korleis kommunen skulle komme seg utav ROBEEK-registeret. Det er også vanskeleg å sjå at ordføraren var leiande i denne prosessen, og vedtaka var litt stykkevis og delt.

Jo klarare og meir konkrete måla er, desto sterkare vil dei fungere som avgjerdspremissar. I organisasjonar med uklare mål og strategiar vil det sjølvsagt bli lagt færre bindingar på avgjerds-takarane, og utfallet av avgjerda kan bli vanskelegare å forutsjå.

### **8.5 Konklusjonar**

Kva gjer kommunar som kjem seg utav ROBEEK? Dette er mi problemstilling i denne studien, og spegla opp mot iverksetting, organisasjon/leiing perspektivet, organisasjonsendring og avgjerd. Som studien viser har Gaular og Hyllestad handtert «medlemskapet» i ROBEEK på ulikt vis.

Den politiske kulturen i desse to kommunane er svært forskjellig.

Når Gaular kommune tek innover seg krisa og samlar seg for å løyse dei vanskane kommunen er kome opp i, gjer Hyllestad det stikk motsette. Det tek tid før Alvoret går opp for dei, vanskane blir bagatellisert, og dei driv kommunen på same vis som før innmelding i ROBEEK-registeret.

Den andre store skilnaden er leiingskommunikasjon.

Gaular kommune går tidleg ut til sine innbyggjarar og informerar om stoda, og får god drahjelp frå folket. Ordføraren er synleg, og tek ansvar for at heile det politiske miljøet vert laupande informert om stoda. Gaular kommune brukar Fylkesmannen aktivt, og inviterar han inn i kommunestyresalen. Dette gir vedtaka ein legitimitet som styrker heile det politiske miljøet når tunge avgjerder skal fattast.



Alle innbyggjarane i Gaular kommune får eit eigarskap til utfordringane, og er med på å løyse dei. Det skapar ein «vi forståing» som syner seg svært viktig når tunge avgjerder skal takast. Hyllestad vel ein annan strategi, dei ynskjer ikkje å skape usikkerheit og støy hjå befolkninga og held dermed stille så langt som råd er. Dei involverar ikkje folket, og ordføraren sin strategi er å formidle nyhende om kommunen på radio eller i avisa. Dei nyttar seg lite av Fylkesmannen, då dei ynskjer å ha eigarskap til sine vedtak, og ikkje noko særleg innblanding. Dei uttykkjer seg også klart om at det er ikkje noko problem å komme inn i ROBEK.

Det er vanskeleg å sjå ein rød tråd i korleis dei tenkjer å løyse sine utfordringar som ROBEK-registreringa er. Det vert litt stykkevis og delt, og ein ser klart at dialogen mellom dei ulike politiske fraksjonane er dårleg. Det igjen førar til at ein ikkje gir kvarandre «drahjelp» til å finne gode løysingar. Det kjem fram at den administrative leiinga og sektorane kjem med gode innspel til korleis ein kan komme seg utav uføret, men det blir noko halvvegs over det heile. Toppstyrt iverksetting av endring synest å bli vanskeleg, og ein ser ein administrasjon som blir heilt utsliten av stadige endringar og nye tankar.

Gaular kommune hadde store økonomiske utfordringar, med eit stort underskot som låg på vel 9 millionar, men kom seg utav ROBEK i løpet av ein fireårs periode.

Hyllestad hadde god oversikt over sin økonomi, med eit underskot på ca 3 millionar, men brukte sju år på å komme seg utav ROBEK.

Kva gjer kommunar som kjem seg utav ROBEK?

Gaular kommune skaffar seg oversikt over den økonomiske stoda, iverkset tiltak som heile det politiske miljøet stillar seg bak. Organiserar folkemøte, der openheit om kommunen sine økonomiske vanskar vert presentert. Det vert skapt ei felles forståing om at dette skal Gaular kommune komme seg igjennom. Ordføraren er frontfigur i desse prosessane som vert sett i verk, og har ei fast hand på rattet i heile denne perioden. Det vert skapt optimisme i heile organisasjonen og den administrative leiinga får mogelegheit til å iverksette tiltak som politikarane har vedteke. Gaular kommune brukar Fylkesmannen som ein aktiv medspelar, og lyttar til dei råd som blir gitt.

Gaular kommune får tidleg ei kriseforståing, der kommunikasjon og leiarskap er framtrudande, med klare mål og vektlegging på involvering.

Tidlegare forskning viser at dei funn som er gjort i min forskingsoppgåve stemmer overens. Både i Fossbakk og Hallen si forskning ser ein at ROBEK ikkje blir oppfatta som problematisk, og at utmeldinga ikkje blir sett på som særleg viktig. Hallen skriv i sin konklusjon «ROBEK virka, grunnlag i funn, ikkje like disiplinerande, oppdragande og stigmatiserande som det var meint å være».

Fossbakk har, i likskap med mi forskingsoppgåve, ein kommune som tek «tyren ved hornet» og ynskjer seg utav ROBEK snarast råd, og som oppfatta ROBEK-registeret som negativt og stigmatiserande. Prosessen blir påverka og prega av korleis dei oppfattar det å være i ROBEK-registeret.

## LITTERATURLISTE

- Andersen (2008): Case-studier og generalisering. Fagbokforlaget
- Baldersheim og Rose (2000): Det kommunale laboratorium. Fagbokforlaget
- Berg (1995): Vellykket forvaltning. Tano
- Bukve (2009): Styringsdialog – styring eller dialog? Universitetsforlaget
- Bukve (1997): Kommunal forvaltning og planlegging. Det Norske Samlaget, Oslo
- Gerring, John (2004). «What Is a Case Study and What Is Good For?». American Political Science Review.
- Gilje og Grimen (2007): Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Universitetsforlaget A/S
- Grund (1995): Politikk og marknad: Tano
- Grønmo, Sigmund (1998). «Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærmingar i samfunnsforskningen», Harriet Holter & Ragnvald Kalleberg (red): Kvalitative metoder i samfunnsforskningen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grøtting og Vassli (2004): Masteroppgave, Omstilling og økonomistyring i kommunene
- Hagen og Sørensen (1997): Kommunal organisering. Tano Aschehoug
- Hellevik, Ottar (2003). Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 7 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen (2007): Masteroppgave, Omstillingsprosesser og lederroller
- Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik (2007) Hvordan organisasjoner fungerer (3 utgave). Fagbokforlaget
- King, Gary, Robert Keohane & Sidney Verba (1994). The Science in Social Science. Princeton: Princeton University Press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kommuneøkonomi (2013), [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og regionaldepartementet, finansiering av sektoren samlet, (2010) [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og regionaldepartementet, inntektssystemet for kommunene, (2012) [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og regionaldepartementet, kommuneregneskapet, (2010) [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og regionaldepartementet, kommuneproposisjonen 2013, (2012) [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og regionaldepartementet, statistikk 2001 – 2008, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og regionaldepartementet, utbetaling av rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner 2009, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Lijphardt, Arend (1971). «Comparative politics and the comparative method». American Political Science Review.

Ragin, C. & de Meur, G. (2000): «Political Methodology: Qualitative Methods».

Ringdal (2001): Enhet og mangfold (2.utgave). Fagbokforlaget

Røvik (2007): Trender og translasjoner. Universitetsforlaget

Statistisk sentralbyrå, (2013): Kostra. [www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra](http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra)

Strand (2007): Leiing, organisasjon og kultur (2 utgave). Fagbokforlaget

Thagaard (2006): Systematikk og innlevelse. Fagbokforlaget

[www.blackdiamond.dk/HDO/Organisation\\_Harald\\_Enderud\\_beslutninger\\_i\\_organisationer.pdf](http://www.blackdiamond.dk/HDO/Organisation_Harald_Enderud_beslutninger_i_organisationer.pdf).

[www.leksikon.org/art.php?n=297](http://www.leksikon.org/art.php?n=297)

Yin, Robert K (2003): Case Study Research. Design and Methods. Second Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.

Årsæther og Valbo 2002

## **VEDLEGG**

### **Hyllestad kommune;**

Kommunerekneskap 2002

Innmelding i ROB EK-registeret 2003

Rekneskap og årsmelding 2009

Utmelding av Robek-registeret 2010

### **Gaular kommune;**

Kommunerekneskap 2002

Innmelding i ROB EK-registeret 2003

Årsmelding og rekneskap 2006

Utmelding av ROB EK-registeret 2007



Vår saksbehandler  
Gerd Fløde Bjørlo – tlf 57 65 51 07  
E-post: GFB@fm-sf.stat.no

Vår dato  
26.05.2003

Dykkar dato  
19.05.2003

Vår referanse  
2003/5623 - 332

Dykkar referanse

Hyllestad kommune

6957 Hyllestad

### **Hyllestad kommune - årsrekneskapen 2002 – betinga godkjenning og kontroll – innmelding i ROBEK**

Vi viser til kommunelova § 59 a "Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser" gjeldande frå 1.1.2001.

Hyllestad kommunestyre har den 13.05.03, sak 41/03, vedteke rekneskapen for Hyllestad kommune for 2002. Av rekneskapen går det fram at kommunen har eit underskot på kr. 3.915.296,80, og at underskotet skal dekkast inn i samband med økonomiplanen for 2004 – 2007 og budsjetta for dei komande åra.

Etter kommunelova § 59a, vil kommune etter dette blir underlagt statleg godkjenning og kontroll. I samsvar med same lov § 59a nr. 3, vil kommunane og bli meldt inn i det statlege registeret over kommunar underlagt slik kontroll.

Deler av underskotet i 2002 på kr. 3.915.296,80, kjem som følge av at kommunen har rekneskapsført underskot frå 2000 på kr. 999.882,32. Rekneskapsføringa er i samsvar med vedteke budsjett for 2002, men vi viser til rekneskapsforskriftene § 9 som syner at inndekning av tidlegare års underskot skal strykast om driftsrekneskapen ved rekneskapsavslutninga viser eit nytt underskot. Vi føreset at kommunen rettar opp dette.

#### **Verknader for kommunar som er innmeldt i registeret**

I følge kommunelova, har fylkesmannen plikt til å handsame følgjande vedtak i kommunar som er underlagt godkjenning og kontroll:

1. Lovlegkontroll av kommunestyret sitt budsjettvedtak, jf. § 59 a nr. 2.
2. Godkjenne låneopptak, jf. § 59 a nr. 1 og § 50 nr. 9.
3. Godkjenne vedtak om langsiktige avtaler om leige av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar som kan påføre kommunen utgifter utover dei fire neste budsjettåra, jf. § 59 av nr. 1.

#### **Innsending av budsjett for lovlegkontroll**

Fylkesmannen skal etter dette føre lovlegkontroll av Hyllestad kommune sitt budsjett for 2004.

Adresse Skrivervegen 3, 6863 LEIKANGER  
Org.nr 974 763 907  
Bankkonto 7694 05 01608

Telefon 57 65 50 00  
Telefaks 57 65 50 55  
E-post postmottak@fm-sf.stat.no  
Internett www.fylkesmannen.no/sfj

Landbruksavdelinga  
Postadresse  
Postboks 14, 6801 FØRDE  
Besøksadresse Hafstadvegen 48, Førde

Telefon  
57 72 32 00  
Telefaks  
57 72 32 50

**Godkjenning av låneopptak og langsiktige leigeavtaler**

Nye låneopptak i 2003 som ikkje alt er tekne opp, må etter innføringa i registeret vere godkjent av fylkesmannen. I samband med søknad om godkjenning av låneopptak, må kommunestyret sitt vedtak leggjast ved. I tillegg må det liggje ved oversyn som syner kommunen si samla lånegjeld og den samla vekta levetida for kommunen sine anleggsmidlar ved siste årsskifte, jf. kommunelova § 50 nr. 7 a). I § 50 nr. 7 går det også fram at kommunen si samla lånegjeld skal betalast attende med like årlege avdrag.

I samband med søknad om godkjenning av vedtak om langsiktig avtaler om leige av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar som kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettåra, må det leggjast ved oversyn som nettopp syner kva kostnader kommunen vil få i åra framover som følgje av avtalen.

**Utmelding av registeret og opphør av fylkesmannen si plikt etter § 59 a**

Underskotet frå 2000 på kr. 999.882,32, må seinast må vere dekkast inn i rekneskapen for 2004. Underskotet for 2002 på kr. 2.915.414,58, skal etter kommunelova § 48 nr. 4 dekkast inn i 2004. Under særlege tilhøve kan underskotet dekkast over inntil ytterlegare 2 år, dvs. innan 2006, noko som vil medføre statleg tilsyn og kontroll inntil vedteke rekneskap for 2006 syner at underskotet er dekkast inn fullt ut.

Kor lenge kommunen vil vere underlagt statleg tilsyn og kontroll, vil såleis vere avhengig av når tid underskotet blir dekkast inn. Tidlegast vil dette kunne skje når rekneskapen for 2003 er vedteken og underskotet for 2000 er dekkast inn fullt ut, og ein eventuelle plan for inndekning av underskotet for 2002 syner ei inndekning seinast i budsjettet for 2004.

**Kommunen si plikt**

Kommunar som blir underlagt godkjenning og kontroll, har ei plikt til å orientere sine medkontrahentar at dei er underlagt slik kontroll. Jf. § kommunelova 59a nr. 5.

Vi viser elles til KRD sin informasjon om registeret som er på <http://robek.dep.no>. Her er oversyn over dei reglar som gjeld og oversyn over dei kommunar som til ei kvar tid er registrert i registeret.

Vi håper ovannemnde gjev svar på dei spørsmål som kommunen må ha i samband med at den no står innført i registeret over kommunar som er underlagt betinga godkjenning og kontroll, og ber om at det blir teke kontakt om kommunen har fleire spørsmål om saka.

Med helsing

Oddvar Flæte

• Gerd Fløde Bjørlo  
rådgjevar

Vedlegg: Kopi av brev til KRD datert 26. mai 2003

Kopi av skjema 1 – registrering av kommuner i register for betinget godkjenning og kontroll



Vår saksbehandler  
Gerd Fløde Bjørlo – tlf 57 65 51 07  
E-post: GFB@fm-sf.stat.no

Vår dato  
26.05.2003  
Dykkar dato

Vår referanse  
2003/5623 - 332  
Dykkar referanse

Kommunal- og regionaldepartementet  
Kommunalavdelinga  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

### Register om betinga godkjenning og kontroll - innmelding av kommune nr. 1413 - Hyllestad kommune

Vi viser til KommuneLOVA § 59a "Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser" gjeldande frå 01.01.2001

I Sogn og Fjordane oppfyller Hyllestad kommune vilkåra for statleg godkjenning og kontroll. Årsaka til dette er:

- Kommunen har vedteke rekneskapen for 2002 utan å dekke inn rekneskapsmessig underskot i 2000.
- Kommunen har i tillegg eit nytt rekneskapsmessig underskot i 2002 som er vedteke å dekke inn i samband med økonomiplanen for 2004 – 2007 og budsjetta for dei komande tre åra. Økonomiplanen skal reviderast seinare i år.

Med helsing

Oddvar Flæte

Gerd Fløde Bjørlo  
rådgjever

Vedlegg: 1 stk. Skjema 1 - registrering av kommunar i register for betinga godkjenning og kontroll  
Kopi av brev til Hyllestad kommune datert 26. mai 2003.

Kopi: Hyllestad kommune, 6957 Hyllestad





## FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Sakshandsamar: Kåre Træen  
Telefon: 57 65 54 18  
E-post: ktr@fmsf.no

Vår dato  
09.02.2009  
Dykkar dato  
08.01.2009

Vår referanse  
2009/76 - 331.1  
Dykkar referanse

Hyllestad kommune

6957 Hyllestad

### **Hyllestad kommune - godkjenning av budsjett 2009 og økonomi 2009-2012**

Hyllestad kommunestyre har i møtet den 17.12.2008, sak nr. 91/08, behandla og godkjent budsjett for 2009 og økonomiplan 2009 – 2012.

Kommunen er innmeldt i Robek (register for kommunar som er underlagt statleg betir kontroll og godkjenning). Fylkesmannen skal derfor føre kontroll og godkjenne budsjett økonomiplan og låneopptak.

**Hyllestad kommune sitt budsjett for 2009 og økonomiplan 2009 – 2012 er godkjent.**

**Låneopptak på 1,4 mill. kroner er godkjent.**

#### **Sakshandsaming**

Fylkesmannen har ikkje merknader til kommunen si sakshandsaming. Vi legg til grunn formannskapet si innstilling til budsjettet, med alle framlegg til vedtak, har lege ute til offentlig gjennomsyn i minimum 14 dagar, jf. kommunelova § 45 nr. 3.

#### **Skatteinntekter/rammetilskot – frie inntekter**

Kommunen har budsjettert med skatt på inntekt og formue og rammetilskot på samla 70,6 mill. kroner, fordelt slik:

- Skatt på inntekt og formue: 27,5 mill. kroner
- Rammetilskot: 43,1 mill. kroner

Siste prognosemodell til Kommunenes sentralforbund (KS) tek utgangspunkt i vedtek statsbudsjett for 2009 med innbyggjartal per 01.07.2008 for utgiftsutjamninga, og 01.01.2009 for skatt og inntektsutjamninga. Endringar etter "tiltaksapakken" for frie inntekter og kompensasjon for venta reduksjon i skatteinntekter er lagt inn i modellen. Utifrån prognosen at Hyllestad kommune får eit rammetilskot på 41,8 mill. kroner og skatt på formue og inntekt på 28,8 mill. kroner, samla 70,6 mill. kroner.

Førebelse tal frå SSB (Statistisk sentralbyrå) viser at kommunen har hatt ein nedgang i folketallet i 2008 på 30 personar. Det er dette som er lagt til grunn i KS sin prognose.

#### **Fylkesmannen sin kommentar:**

*Skatteinntekter og rammetilskot er budsjettert i samsvar med statsbudsjettet etter oppdaterte folketal og tiltaksapakken i januar 2009. I tiltaksapakken er det lagt inn auke i inntekter. Men fordi kommunen har nedgang i folketallet, som betyr reduksjon i*



## FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Sakshandsamar: Kåre Træen  
Telefon: 57 65 54 18  
E-post: ktr@fmsf.no

Vår dato  
09.02.2009  
Dykkar dato  
08.01.2009

Vår referanse  
2009/76 - 331.1  
Dykkar referanse

Hyllestad kommune

6957 Hyllestad

### Hyllestad kommune - godkjenning av budsjett 2009 og økonomiplan 2009-2012

Hyllestad kommunestyre har i møtet den 17.12.2008, sak nr. 91/08, behandla og godkjent budsjett for 2009 og økonomiplan 2009 – 2012.

Kommunen er innmeldt i Robek (register for kommunar som er underlagt statleg betinga kontroll og godkjenning). Fylkesmannen skal derfor føre kontroll og godkjenne budsjett, økonomiplan og låneopptak.

**Hyllestad kommune sitt budsjett for 2009 og økonomiplan 2009 – 2012 er godkjent.**

**Låneopptak på 1,4 mill. kroner er godkjent.**

#### Sakshandsaming

Fylkesmannen har ikkje merknader til kommunen si sakshandsaming. Vi legg til grunn at formannskapet si innstilling til budsjettet, med alle framlegg til vedtak, har lege ute til offentlig gjennomsyn i minimum 14 dagar, jf. kommunelova § 45 nr. 3.

#### Skatteinntekter/rammetilskot – frie inntekter

Kommunen har budsjettert med skatt på inntekt og formue og rammetilskot på samla 70,6 mill. kroner, fordelt slik:

- Skatt på inntekt og formue: 27,5 mill. kroner
- Rammetilskot: 43,1 mill. kroner

Siste prognosemodell til Kommunenes sentralforbund (KS) tek utgangspunkt i vedteke statsbudsjett for 2009 med innbyggjartal per 01.07.2008 for utgiftsutjamninga, og 01.01.2009 for skatt og inntektsutjamninga. Endringar etter "tiltaks pakken" for frie inntekter og kompensasjon for venta reduksjon i skatteinntekter er lagt inn i modellen. Ut i frå dette er prognosen at Hyllestad kommune får eit rammetilskot på 41,8 mill. kroner og skatt på formue og inntekt på 28,8 mill. kroner, samla 70,6 mill kroner.

Førebelse tal frå SSB (Statistisk sentralbyrå) viser at kommunen har hatt ein nedgang i folketalet i 2008 på 30 personar. Det er dette som er lagt til grunn i KS sin prognosemodell.

#### **Fylkesmannen sin kommentar:**

*Skatteinntekter og rammetilskot er budsjettert i samsvar med statsbudsjettet etter oppdaterte folketal og tiltakspakken i januar 2009. I tiltakspakken er det lagt inn auke i frie inntekter. Men fordi kommunen har nedgang i folketalet, som betyr reduksjon i skatteinntekter, aukar ikkje netto skatt og rammetilskot. I denne samanheng må det takast med at kompensasjon i tiltakspakken for venta reduksjon i skatteinntekter, er sett saman av*

Hovudkontor  
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 65 50 55  
Ora.nr 974 763 907

Landbruksavdelinga  
Fjellvegen 11, 6800 Førde  
Postboks 14, 6801 Førde  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 72 32 50

E-post:  
post@fmsf.no  
Internett:  
www.fylkesmannen.no/sfj

*auka innbyggjartilskot og reduksjon i løns- og prisauke samanlikna med vedteke statsbudsjett. Det siste vil bety reduksjon i kommunen sine driftsutgifter.*

#### **Driftsresultat og balanse**

Vi tilrår kommunane å budsjettere med eit netto driftsresultat på minst 3 % av driftsinntektene. Då kan det avsetjast midlar til framtidige investeringar og uføresette hendingar. I kommunen sitt budsjett for 2009 ville dette vore 3,1 mill. kroner. Hyllestad kommune har budsjettert med eit netto driftsresultat på 2,6 mill. kroner, som er 2,5 % av driftsinntektene.

#### **Fylkesmannen sin kommentar:**

*Kommunelova § 46, nr. 6 krev at budsjettet skal vere i balanse etter finanstransaksjonar og avsetningar. Hyllestad kommune sitt budsjett for 2009 er i balanse.*

#### **Tidlegare års underskot**

Per 31.12.2007 hadde kommunen eit akkumulert underskot på kr 538 000. Etter vedteken plan skal underskotet vere nedbetalt i 2009. I 2008 var det budsjettert med kr 200 000 i inndecking. Budsjettrapport per 3. kvartal viser at kommunen i 2008 får eit underskot på om lag 2,5 mill. kroner. Dette betyr at det ikkje vert midlar til inndecking i 2008. Til å dekkje akkumulert underskot er det i 2009 budsjettert med 2,7 mill. kroner. Rekneskapen for 2008 vil vise nytt akkumulert underskot per 31.12.2008, og om det budsjetterte beløpet i 2009 vil vere nok til dekkje inn heile det akkumulerte underskotet. I økonomiplanen er det i 2010 budsjettert med kr 118 000 til å dekkje inn akkumulert underskot.

#### **Fylkesmannen sin kommentar:**

*Hyllestad kommune vart meldt inn i Robek i 2003. Det er krav om at underskot skal dekkast inn i løpet av 4 år, jf. kommunelova § 48 nr. 4, andre setning. Det akkumulerte underskotet per 31.12.2007 er frå 2005. Dette må vere dekt inn i seinast i 2009, slik som budsjettert. I tillegg får kommunen eit underskot i 2008, som er budsjettert dekkast inn i 2009 og 2010.*

#### **Investeringsbudsjettet**

Kommunen legg opp til eit investeringsbudsjett for 2009 på 2,3 mill. kroner. Investeringane er planlagt finansiert med nye lån 1,4 mill., bundne fond 0,5 mill. og tilskot 0,4 mill. kroner. Som Robek-kommune er det etter kommunelova § 50 nr. 9 krav om at kommunale låneopptak skal godkjennast av departementet i dei høve som gjeld § 60 i kommunelova. Departementet har delegert dette myndet til Fylkesmannen.

Fylkesmannen sitt generelle syn på lånegodkjenning til Robek-kommunar er:

- Budsjett og økonomiplan må vere i balanse og nye lån må vere innarbeidd i budsjett og økonomiplan
- Å berre ta opp lån som er sjølvfinansierande
- Å rå frå opptak av lån som aukar driftsutgiftene

Kommunen har i 2009 lagt opp til følgjande låneopptak:

Nr	Prosjekt	Mill kr 2009	Kommentar	Fylkesmannen si godkjenning
1	Vidareutvikling IKT (SYS-samarbeidet)	0,1		Godkjent
2	Breiband	0,2	fullføring av utbygging	Godkjent
3	IKT skuleløysing (SYS-samarbeidet)	0,3		Godkjent
4	Ombygging av Leirvik barnehage	0,5	Overgang frå 3 til 2 barnehagar i kommunen	Godkjent

Nr	Prosjekt	Mill kr 2009	Kommentar	Fylkesmannen si godkjenning
5	Etablering av NAV-kontor	0,2		Godkjent
6	Rehabilitering Bøkly omsorgsbustader	0,1		Godkjent
	<b>SUM lån</b>	<b>1,4</b>		

Vi meiner at kommunen bør avklare følgjande i investeringsbudsjettet:

- Sikre at alle prosjekt etter forskrift vert rekna som påkostning, og skal først i investeringsrekneskapan.
- Vedtak om ny barnehagestruktur i november 2008 er oppheva av Fylkesmannen. Dersom det vert endringar etter ny handsaming, må kommunen følgje opp med budsjettendringar i drift og investering.
- Eigenkapitalinnskot til Kommunal Landspensjonskasse (KLP) var i 2007 utgiftsført med kr 228 000 og i 2008 kr 217 000. Kommunen opplyser at beløpa står som udekkja i kapitalrekneskapan. Kommunen må dekkje (finansiere) inn beløpa i 2009. Dersom det òg vert innbetaling av eigenkapitalinnskot i 2009, må kommunen gjere vedtak om finansiering i ein av tertialrapportane.
- Det er budsjettert kr 400 000 i bruk av bundne fond til investeringa Sørbøvåg vassverk. Frå kommunen får vi opplyst at dette er bundne driftsfond knytt til vassforsyning. Slike fond kan berre nyttast i drifta, og kommunen må vedta ei anna finansiering.

Det er budsjettert med 2,4 mill. kroner i avdrag etter regelen for minste tillate avdrag. Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter ligg over gjennomsnittet til den samanliknande kommunegruppa i Kostra.

**Fylkesmannen sin kommentar:**

*Hyllestad kommune har oppfylt kriteria for låneopptak gjennom budsjett og økonomiplan i balanse, og akkumulert underskot vert nedbetalt innanfor kommunelova sine krav.*

**Økonomiplan 2009 – 2012**

Kommunane skal kvart år vedta ein rullerande økonomiplan, jf. kommunelova § 44.1. Mål og tiltak i økonomiplanen skal ha ein samanheng med kommuneplanen.

Kommunal- og regionaldepartementet ber fylkesmennene sjå til at kommunar i Robek har ein forpliktande plan (handlingsplan) for korleis kommunen skal komme i økonomisk balanse. Det vert understreka at reduksjonar i utgiftene / auke i inntektene må synast på tenesteområda. Planen skal vise kvar nødvendige reduksjonar eller auka inntekter skal komme. I tillegg bør planen for tenesteområda gi informasjon om status, analyse/utfordringar og resultatmål for dei neste fire åra i planperioden. Dette skal gi informasjon om korleis ressursane skal brukast i perioden. Økonomiplanarbeidet er derfor det viktigaste dokumentet i kommunane sitt styringssystem, både økonomisk og for kommunen som tenesteytar.

**Fylkesmannen sin kommentar:**

*Kommunestyret har vedteke ein økonomiplan der det i perioden 2010 – 2012 årleg er avsett midlar til disposisjonsfond (reservar). I 2009 fekk kommunen auka skjønnsmidlar fordi kommunen er i ein krevjande økonomisk situasjon. Denne auken har kommunen vidareført i økonomiplanperioden. Vi vil gjere merksam på at skjønnsstilskotet vert endeleg fastsett i statsbudsjettet kvart år, og kan derfor verte endra i høve til det som kommunen har budsjettert med.*

*For økonomiplanen 2008 – 2011 peika Fylkesmannen på nokre moment som på sikt kunne gi kommunen ein meir robust økonomi, og som burde vurderast når økonomiplanen for 2009 – 2012 skulle handsamast. Kommunen har følgd opp ein del av dette, men vi meiner framleis at arbeidet med dette må halde fram, slik som òg omtalt i budsjett dokumenta til kommunen.*

**Robek**

Kommunen vert utmeldt av Robek når kommunestyret vedtek eit rekneskap der alt underskot er dekkja inn, og budsjett og økonomiplan er i balanse.

**Fylkesmannen sin kommentar:**

*Så lenge kommunen er innmeldt i Robek ynskjer vi å følgje opp kommunen og vil derfor ha tilsendt kvartalsvise rapportar, som i eit samandrag viser status i høve rekneskap. Eventuelle avvik skal forklarast og nye tiltak for inndekning av negativt avvik må synleggjerast.*

**Vedtak:**

*Fylkesmannen skal føre lovlegkontroll av budsjettvedtaket til Hyllestad kommune, jf. kommunelova § 60 nr. 2. Vi har føreteke kontrollen, og Hyllestad kommune sitt budsjettvedtak for 2009 og økonomiplan 2009 - 2012 er godkjent.*

*Etter § 50 nr. 9 i kommunelova, jf. departementet si fullmakt av 27.02.01, skal Fylkesmannen godkjenne låneopptak for kommunar som er innmeldt i Robek. Vi har godkjent låneopptak for 1,4 mill. kroner, jf. oversyn låneopptak. Det er eit vilkår at lån blir betalt tilbake i samsvar med reglane i kommunelova § 50 nr. 7 a – avdragstida kan ikkje overstige den vekta levetida for kommunen sine samla anleggsmidlar ved siste årsskifte.*

Med helsing

Anne Karin Hamre  
fung. fylkesmann

Kåre Træen  
rådgjevar

Kopi pr. e-post: Kryss revisjon: [kryss@forde.kommune.no](mailto:kryss@forde.kommune.no)

Fra: Husabø Bente Karin[Bente.Karin-Husabo@fmsf.no]  
Dato: 02.07.2010 13:03:08  
Til: \*Postmottak  
Tittel: Importerast som utgåande journalpost til sak 2010/4339

---

Namn på journalpost: REGISTRERINGSSKJEMA ROBEK

E-post skal sendast til KRD med kopi til Hyllestad kommune

Tekst i e-posten:

Hei  
Hyllestad kommune har dekt inn akkumulert underskot i drifta og skal meldast ut av Robek.  
Registreringsskjema for Robek ligg vedlagt.

Beste helsing

Bente Karin Husabø  
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane  
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger  
Telefon 57655147



Vår saksbehandlar  
Gerd Fløde Bjørlo – tlf 57 65 51 07  
E-post: GFB@fm-sf.stat.no

Vår dato  
08.07.2003

Vår referanse  
2003/6554 - 332

Dykkar dato

Dykkar referanse

Gaular kommune

6973 SANDE I SUNNFJORD

### **Gaular kommune - årsrekneskapen for 2002 - betinga godkjenning og kontroll - innmelding i ROBEK**

Vi viser til kommunelova § 59 a "Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser" gjeldande frå 1.1.2001.

Gaular kommunestyre har den 26. juni 2003, sak 018/03, vedteke rekneskapen for Gaular kommune for 2002. Rekneskapen syner eit akkumulert underskot på kr. 9.003.053,35. Av dette er kr. 4.934.654,15 underskot på rekneskapen for 2001. Det er ikkje gjort vedtak om korleis og kva tid det akkumulert underskotet skal dekkast inn, utover at det er vedteke å nytte fond med om lag 3,8 mill. kroner til å dekke inn deler av det akkumulerte underskotet.

Etter kommunelova § 59a, vil Gaular kommune etter dette blir underlagt statleg godkjenning og kontroll. I samsvar med same lov § 59a nr. 3, vil kommunane og bli meldt inn i det statlege registeret over kommunar underlagt slik kontroll.

Vi minner om at kommunestyret i samband med vedtak av årsrekneskapen, skal gjere vedtak om inndekning av underskotet.

#### **Verknader for kommunar som er innmeldt i registeret**

I følgje kommunelova, har fylkesmannen plikt til å handsame følgjande vedtak i kommunar som er underlagt godkjenning og kontroll:

1. Lovlegkontroll av kommunestyret sitt budsjettvedtak, jf. § 59 a nr. 2.
2. Godkjenne låneopptak, jf. § 59 a nr. 1 og § 50 nr. 9.
3. Godkjenne vedtak om langsiktige avtaler om leige av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar som kan påføre kommunen utgifter utover dei fire neste budsjettåra, jf. § 59 av nr. 1.

#### **Innsending av budsjett for lovlegkontroll**

Fylkesmannen skal etter dette føre lovlegkontroll av Gaular kommune sitt budsjett for 2004.

#### **Godkjenning av låneopptak og langsiktige leigeavtaler**

Nye låneopptak i 2003 som ikkje alt er tekne opp, må etter innføringa i registeret vere godkjent av fylkesmannen. I samband med søknad om godkjenning av låneopptak, må

Adresse Skrivarvegen 3, 6863 LEIKANGER  
Org.nr 974 763 907  
Bankkonto 7694 05 01608

Telefon 57 65 50 00  
Telefaks 57 65 50 55  
E-post postmottak@fm-sf.stat.no  
Internett www.fylkesmannen.no/sfj

Landbruksavdelinga  
Postadresse Postboks 14, 6801 FØRDE  
Besøksadresse Hafstadvegen 48, Førde  
Telefon 57 72 32 00  
Telefaks 57 72 32 50



kommunestyret sitt vedtak leggjast ved. I tillegg må det liggje ved oversyn som syner kommunen si samla lånegjeld og den samla vekta levetida for kommunen sine anleggsmidlar ved siste årsskifte, jf. kommunelova § 50 nr. 7 a). I § 50 nr. 7 går det også fram at kommunen si samla lånegjeld skal betalast attende med like årlege avdrag.

I samband med søknad om godkjenning av vedtak om langsiktig avtaler om leige av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar som kan påføre kommunen utgifter ut over dei fire neste budsjettåra, må det leggjast ved oversyn som nettopp syner kva kostnader kommunen vil få i åra framover som følgje av avtalen.

#### **Utmelding av registeret og opphør av fylkesmannen si plikt etter § 59 a**

Underskotet frå 2001 må vere dekkja inn i rekneskapen for 2003, eller seinast i rekneskapen for 2005, jf. kommunelova § 48 nr. 4. Underskotet for 2002 skal vere dekkja inn i 2004, eller seinast i 2006.

Kor lenge kommunen vil vere underlagt betinga godkjenning og kontroll, vil såleis vere avhengig av når tid underskotet blir dekkja inn. Tidlegast vil dette kunne skje når rekneskapen for 2003 er vedteken og underskotet for 2001 er dekkja inn fullt ut, og plan for inndekning av underskotet for 2002 syner inndekning seinast i budsjettet for 2004.

#### **Kommunen si plikt**

Kommunar som blir underlagt godkjenning og kontroll, har ei plikt til å orientere sine medkontrahentar at dei er underlagt slik kontroll. Jf. § kommunelova 59a nr. 5.

Vi viser elles til KRD sin informasjon om registeret som er på <http://robek.dep.no>. Her er oversyn over dei reglar som gjeld og oversyn over dei kommunar som til ei kvar tid er registrert i registeret.

Vi håper ovannemnde gjev svar på dei spørsmål som kommunen må ha i samband med at den no står innført i registeret over kommunar som er underlagt betinga godkjenning og kontroll, og ber om at det blir teke kontakt om kommunen har fleire spørsmål om saka.

Med helsing

Oddvar Flæte

Gerd Fløde Bjørlo  
rådgjevar

Vedlegg: Kopi av brev til KRD datert 8. juli 2003

Kopi av skjema 1 – registrering av kommuner i register for betinget godkjenning og kontroll

Kopi: Indre Sunnfjord distriktsrevisjon, p.b. 487, 6801 Førde  
Kommunal-og regionaldepartementet, postboks 8112 Dep, 0032 Oslo



Vår saksbehandler  
Gerd Fløde Bjørlo – tlf 57 65 51 07  
E-post: GFB@fm-sf.stat.no

Vår dato  
08.07.2003  
Dykkar dato

Vår referanse  
2003/6554 - 332  
Dykkar referanse

Kommunal-og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

### **Gaular kommune - innmelding av kommunen i registeret for betinga godkjenning og kontroll**

Vi viser til kommunelova § 59a "Statleg kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser" gjeldande frå 01.01.2001.

I Sogn og Fjordane oppfyller Gaular kommune, kommune nr. 1430, vilkåra for statleg godkjenning og kontroll. Årsaka til dette er:

- Kommunen har eit akkumulert underskot på 9 mill. kroner. Kr. 4.934.654,15 av dette er underskot på rekneskapen for 2001. Kommunestyret har i samband med godkjenning av årsrekneskapen for 2002 vedteke at det skal nyttast kr. 3.866.950,- av fondsmidlar til å redusere underskotet. Det er ikkje teke stilling til inndekning av resten av underskotet.

Med helsing

Oddvar Flæte

Gerd Fløde Bjørlo  
rådgjevar

Vedlegg: Skjema 1 – registrering av kommunar i registeret over betinga godkjenning og kontroll

Kopi: Gaular kommune, 6973 Sande i Sunnfjord



## Møtebok for Gaular kommune

FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE	
09 JULI 2007	
SAKSNR.	06/3897   2
ARKIVNR.	332
SAKSHAND.	REF. AVD. Stab

Utvalssaksnr	Utval	Møtedato
061/07	Formannskapet	14.06.07
011/07	Kommunestyret	28.06.07

### ÅRSMELDING OG REKNESKAP 2006. GODKJENNING.

Arkiv: 212  
 Saksmappe: 06/00733-10  
 Sakshandsamar: Helge Følid  
 Dato: 07.06.2007

#### Rådmannen gjev slik tilråding til vedtak:

Årsmelding 2006 og rekneskap 2006 med inndekking av underskot kr. 13.348.045,49 vert godkjent.

Overskot kr. 1.570.890,90 vert sett av til disposisjonsfond.

#### Handsama i: Formannskapet - 14.06.2007

Tilrådinga vart samrøystes vedteken.

#### Formannskapet sitt vedtak 14.06.2007

Tilrådinga vart samrøystes vedteken.

#### Handsama i: Kommunestyret - 28.06.2007

Endringsframlegg frå SV: Formannskapet sitt vedtak med slik endring:

Kr. 1.270.890,90 vert sett av til disposisjonsfond.

Kr. 300.000 vert sett av til bunde fond; VAR-sektoren.

#### Røysting:

Formannskapet si tilråding med endringsforslag frå SV vart samrøystes vedteke.

f.f.

4

**Kommunestyret sitt vedtak 28.06.2007**

Årsmelding 2006 og rekneskap 2006 med inndekking av underskot kr. 13.348.045,49 vert godkjent.

Kr. 1.270.890.90 vert sett av til disposisjonsfond.

Kr. 300.000 vert sett av til bunde fond; VAR-sektoren.

**SAKSDOKUMENT:**

I	SUBSTANSKONTROLL - BRUK AV KONTO, TENESTE/ANSVAR MM	KRYSS-REVISJON
I	AVSLUTNING AV ÅRSREKNESKAPEN FOR 2006	KRYSS-REVISJON
I	RÅDMANNEN SITT TILSYN I FORHOLD TIL RISIKO FOR MISLEGHOLD M.V.	KRYSS-REVISJON
I	ÅRSAVSLUTNING 2006 - INVESTERINGSREKNESKAPEN	KRYSS-REVISJON
U	REKNESKAP 2006. FULLSTENDIGHEITSERKLÆRING.	KRYSS-REVISJON
I	REVISJONSMELDING 2006	KRYSS-REVISJON
I	ÅRSREKNESKAPEN 2006	KRYSS-REVISJON
I	OPPSUMMERING/AVSLUTTANDE KOMMENTARAR	KRYSS-REVISJON
I	ÅRSRAPPORT OG REKNESKAP 2006	KRYSS-REVISJON
S	ÅRSMELDING OG REKNESKAP 2006. GODKJENNING.	

**SAKSUTGREIING:**

Rådmannen viser til rekneskap for 2006 og årsmelding datert 08.05.07. Vidare til revisjonsmelding 09.05.07 og kontrollutvalet sitt vedtak i sak 07/07.

Revisjonen har peika på at det kanskje skulle vore avsett kr. 547.413 til bunde driftsfond. Dette er ei sak som vil bli nærare vurdert. For mykje utgiftsført arbeidsgjevaravgift kr. 228.227 vert tilbakeført i 2007.


Kontrollutvalet har i sak 07/07 rådt til at rekneskapet vert godkjent.

I samband med godkjenninga må underskotsinndekking og disponering av overskot vedtakast.

J.F.

Utskrift til: SEKOM  
Fylkesmannen vedlagt 2 sett av årsmelding og rekneskap  
Rekneskapssjef

Rett utskrift  
Sande den 03.07.07

  
Dag Ripe  
Kontor- og personalsjef

J.F.



**FYLKESMANNEN  
I SOGN OG FJORDANE**

Sakshandsamar, tlf  
Ragnhild Fjærestad – 57 65 54 18  
E-post: [rfj@fmsf.no](mailto:rfj@fmsf.no)

Vår dato  
12.07.2007  
Dykkar dato  
10.07.2007

Vår referanse  
2006/3897 - 332  
Dykkar referanse

Gaular kommune

6973 Sande i Sunnfjord

### **Gaular kommune - Utmelding av Robek**

Gaular kommunestyre har i møte den 28. juni, sak 11/07, godkjent rekneskapen for 2006. Her er alt oppsamla underskot inndekkta og kommunen kan meldast ut av Robek.

Gaular kommune har vore registret i Robek sidan juni 2003, sidan kommunen måtte bruke meir enn to år på inndekking av oppsamla underskot – jf § 60 i kommunelova. Kommunen treng ikkje lenger å rapportere rekneskap gjennom året til Fylkesmannen.

#### **Vedtak om utmelding av Robek**

Gaular kommune vert utmeldt av Robek-registeret sidan alt oppsamla underskot er dekkta inn – jf § 60 i kommunelova.

Gratulerer og lukke til vidare i arbeidet!

Med helsing

Oddvar Flæte

Ragnhild Fjærestad  
stabsleiar

Vedlegg: Registreringsskjema Robek

Kopi pr. e-post: Revisjon, [kryss@forde.kommune.no](mailto:kryss@forde.kommune.no)  
Kommunal- og regionaldepartementet v/ [postmottak@krd.dep.no](mailto:postmottak@krd.dep.no) og v/ Even  
Vaboen, [even.vaboen@krd.dep.no](mailto:even.vaboen@krd.dep.no)

Hovudkontor  
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 65 50 55  
Ora nr: 974 763 907

Landbruksavdelinga  
Fjelivegen 11, 6800 Førde  
Postboks 14, 6801 Førde  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 72 32 50

E-post  
[post@fmsf.no](mailto:post@fmsf.no)  
Internett:  
[www.fylkesmannen.no/sfj](http://www.fylkesmannen.no/sfj)