

Kommunal økonomisk bærekraft (KØB)

OVERSIKT OVER FORELØPIGE FORSKNINGSFUNN

Levi Gårseth-Nesbakk

Samarbeidsprosjekt mellom Rana kommune og Handelshøgskolen, Nord universitet

KØB forskningsrapport nr. 1

18.02.18, Bodø

Handelshøgskolen



NORD
universitet

Innhold

Figurliste	3
Tabelliste.....	4
1. Innledning	5
1.1 Bakgrunnen og rammene til forskningsprosjektet.....	5
1.2 Prosjekt- og forskerteam	6
2. Innledende om KØB – begrep, modellering og indeksarbeid	7
2.1 Kort om KØB begrepet	7
2.2 Tidlig fase: Utvikling av trekantmodellen i Rana	8
2.3 Fra Trekantmodellen til KØB indeksarbeid – fase 1	8
3. KØB spørreskjemaundersøkelsen: deskriptive data og kommentarer	11
3.1 Hva mener kommunene er viktige virkemidler for å lykkes med KØB?	11
3.2 Insentiver til å drive kommunen på en økonomisk bærekraftig måte.....	12
3.3 Hvor godt er KØB forankret i kommunene?	15
3.4 Handlingsregler – et sentralt KØB virkemiddel	18
3.5 Andre virkemidler som kan bidra til KØB	20
3.5.1 Politisk bevisstgjøring og ansvarliggjøring	21
3.5.2 Brukes den langsiktige økonomiske planleggingen til å framstille KØB?	23
3.6 Drives kommunene på en økonomisk bærekraftig måte?	24
4. Intervju i Rana kommune – oppsummerende funn og kommentarer	29
4.1 Overordnet om forskningsmetode tilknyttet intervjuene.....	29
4.2 Initiering av KØB i Rana kommune.....	29
4.2.1 Terra-saken stimulerte til KØB tenkning	29
4.3 Virkninger av store investeringsprosjekter står sentralt i KØB	30
4.3.1 Skolestruktursaken har satt et tydelig KØB-stempel i Rana	30
4.3.2 Flyplass-saken – forestillingen om engangssummen	30
4.4 KØB premisser.....	31
4.4.1 Praktisering av KØB forutsetter bred forankring	31
4.4.2 KØB må oppleves som meningsfullt og nyttig – brukerorientering.....	32
4.4.3 KØB tenkning må bli en vane	32
4.4.4 KØB fordrer godt samarbeid mellom politikere og administrasjon	33
4.4.5 KØB fordrer integrert langsiktig planlegging	33
4.5 Politikerne har begrensede kalkuleringsmuligheter	34
4.5.1 Lokalpolitikere generelt har begrenset tid til politikk – hobby-preget	34
4.5.2 Noen politikere forfekter det de har lyst til å tro på?.....	35
4.6 KØB funksjoner	35

4.6.1 ”Ha kontroll på driften” er et kjerneelement i KØB.....	35
4.6.2 Bevisstgjøring av økonomiske konsekvenser ved politiske vedtak.....	36
4.6.3 Simuleringer.....	37
4.7 KØB modell for politikere må være enkel og stabil over tid	37
4.8 Behov for å jobbe videre med praktiseringen av Ranas KØB-modell	38
4.8.1 Hvordan skal modellens virkemåter forstås – ulike syn råder.....	38
4.8.2 Hvordan foreta avveininger mellom parameterne gjeld, NDR og disposisjonsfond?	39
4.8.3 Brudd på terskelverdier – hvordan skal det håndteres?	40
4.8.4 Hva slags tidshorisont skal gjelde for trekantmodellen?	41
4.9 Behov for å utforske andre KØB modelleringer for administrativ analyse?	42
5. Illustrasjoner fra forskningsresultater tilknyttet andre kommuner	43
6. Effekter av forskningen så langt.....	44
7. Avslutning – videre forskningsmuligheter	46
Referanseliste.....	49
Vedlegg.....	50
Vedlegg 1 Sentrale KØB-begreper og sammenhenger på engelsk.....	50
Vedlegg 2 Supplerende figurer fra KØB spørreskjemaundersøkelsen.....	51

Figurliste

Figur 1 Ranas trekantmodell	8
Figur 2 Historiske indeksverdier for Rana kommune – grafisk framstilling.....	10
Figur 3 Historiske indeksverdier for ulike kommuner – grafisk framstilling.....	10
Figur 4 Hva mener du vil være mest virkningsfullt for å bedre praktiseringen av langsiktig kommunal økonomisk bærekraft (KØB) i din kommune?	12
Figur 5 Spesifiser spesielle kriser eller tidligere problemer	13
Figur 6 Beholder avd. i kommunen under/overskudd når de går inn i et nytt budsjettår?	15
Figur 7 Hvor opptatt er administrasjonen av handlingsregler?	16
Figur 8 Er dagens ordfører opptatt av langsiktig økonomisk planlegging?	16
Figur 9 Er kommunestyret opptatt av langsiktig økonomisk planlegging?	17
Figur 10 Har avdelingsledere i kommunen et helhetsperspektiv på økonomisk planlegging?	17
Figur 11 Er handlingsregler viktig i forhold til økonomien i kommunesektoren?	18
Figur 12 spesifikke poster/linjer i regnskap/budsjett som inngår i kommunens handlingsregler	20

Figur 13 Avholdes det årlige politiske budsjettseminarer i kommunen?	21
Figur 14 Pleier kommunen å analysere eller simulere ulike alternativer med tilhørende økonomiske konsekvenser – når kommunen skal behandle større investeringer?	22
Figur 15 Hvor godt samarbeider kommunens administrasjon og politikere i økonomiske spørsmål?	23
Figur 16 Er kommuneplanen og økonomiplanen integrerte planleggingsdokumenter?	24
Figur 17 Hvor godt ivaretas langsiktig kommunal økonomisk bærekraft, alt i alt, i din kommune?	25
Figur 18 Opplever du at kommunen er for optimistisk eller forsiktig i sin budsjettering?	26
Figur 19 I hvilken grad skyver kommunen "regningen" foran seg framfor å ta omstillingen i dag?	26
Figur 20 Følges vedlikeholdsplanen opp i økonomiplanarbeidet?	27
Figur 21 Er kommunens kapasitet godt tilpasset brukernes behov (og antall brukere) i dag?	28
Figur 22 Velg stillingen din	51
Figur 23 Spesifiser kjønn	51
Figur 24 Har kommunen egne (handlings)regler som setter krav eller begrensninger til økonomistyringen eller budsjettarbeidet?	52
Figur 25 På hvilket organisatorisk nivå har kommunen handlingsregler?	52
Figur 26 Er egne (handlings)regler direkte koblet opp mot nøkkeltall i regnskap eller budsjettoppstillinger?	53
Figur 27 Hva slags tidshorisont er kommunens handlingsregler knyttet til?	53
Figur 28 Spesifiser tidshorisonten	54
Figur 29 Har kommunen opplevd spesielle kriser eller tidligere problemer som har ledet fram til nye handlingsregler?	54
Figur 30 Bruker kommunen demografiske framskrivninger i sin økonomiske planlegging?	55

Tabelliste

Tabell 1 Fokusområder og interessenter i KØB ut fra et samfunnsmessig perspektiv	7
Tabell 2 Historiske indeksverdier for Rana kommune – tabellarisk framstilling	9
Tabell 3 Mulige framtidige KØB aktiviteter	48

1. Innledning

1.1 Bakgrunnen og rammene til forskningsprosjektet

Økende gjeld og utfordringer med knappe ressurser er en utfordring for norske kommuner i dag, og forventes å bli mer utfordrende på lengre sikt. Forskningsprosjektet med tittelen «Kommunal økonomisk bærekraft (KØB)» ser på økonomiske styringsmodeller for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren.

Handelshøgskolen, Nord universitet utlyste en doktorgradsstipendiatstilling innenfor dette området i april 2016. Stillingen ble besatt av Mesfin Ghirmai Abraham. Dette doktorgradsprosjektet vil være et fireårig løp, hvor blant annet casestudier av Rana kommune og andre kommuner vil inngå som en del av stipendiatens arbeid. Handelshøgskolen stiller i tillegg med en prosjektgruppe av erfarne forskere, som har deltatt i deler av datainnsamlingen/prosjektarbeidet.

Studien tar for seg både designet av økonomiske styringsmodeller og bruken av dem. Forskningsdesignet er basert på metodetriangulering, bestående blant annet av dybdestudier av utvalgte norske kommuner ved bruk av casestudiemodellen, men også spørreskjemaundersøkelse rettet mot alle kommunene og tallanalyse av et bredere antall kommuner. En del av denne datainnsamlingen er nå ferdigstilt, men ikke alt. Tallmaterialet er fortrinnsvis innhentet på kommunenivå (med andre ord kommunen som en samlet enhet). Primærdata innsamlet ved hjelp av respondenter har vært innrettet mot politikere, ledere og administrativt ansatte. Studien har innslag av aksjonsforskning, men mye av datainnsamlingen hittil har i større grad foregått i form av observerende og passivt deltakende forskere.

Forskningen har vært understøttet av prosjektmidler tildelt av fylkesmannen i Nordland. Den primære kontakten i prosjektet så langt har vært mellom førsteamanuensis Levi Gårseth-Nesbakk og Magne Arild Damsgård (prosjektansvarlig hos Rana). Magne Arild har i tillegg vært sentral i utviklingen av nye modeller/styringsideer i Rana med relevans for dette prosjektet. Det er derfor svært ønskelig fra Handelshøgskolen sin side at Magne Arild fortsetter å være nært tilknyttet dette prosjektet.

1.2 Prosjekt- og forskerteam

Prosjektet er et samarbeid mellom Rana kommune og Nord universitet, Handelshøgskolen (HHN)

Prosjektansvarlig og kontaktperson ved HHN:

Førsteamanuensis Levi Gårseth-Nesbakk, PhD

tlf. 755 17 695/971 06 164

E-post: levi.garseth-nesbakk@nord.no

Prosjektgruppen ved Nord universitet, Handelshøgskolen

Levi gårseth-Nesbakk, PhD, førsteamanuensis

Anatoli Bourmistrov PhD, professor

Frode Mellemvik, PhD, professor

Medlemmene i prosjektgruppen vil delta i deler av forskningsarbeidet, sammen med doktorgradsstudenten Abraham.

Rapportering, dialog og formidling

De involverte forskerne ved Nord universitet, Handelshøgskolen vil videreutvikle prosjektet og beskrive foreløpige resultater til endelige forskningsrapporter eller forskningsartikler når eksisterende og nye datasett er komplettert og ferdig analysert.

2. Innledende om KØB – begrep, modellering og indeksarbeid

2.1 Kort om KØB begrepet

Et grunnleggende KØB premiss er at dagens tjenestetilbud minst er i samsvar med visse minimumsstandarder (krav i lover og regler m.m.) og kan opprettholdes over lengre tid uten vesentlig kvalitetsmessig forringelse i tjenestetilbud, nedbygging av formue eller skattemessige eller gjeldsmessige økninger.

- I formuesbegrepet ligger blant annet:
 - Ulike egenkapitalstørrelser, inkludert fondsmidler
 - Realkapital (herunder spørsmål om vedlikehold)

I bunn og grunn: Hver generasjon skal betale for sine egne utgifter, uten å overdrevent/unødvendig subsidiere andre eller bli subsidiert selv. Se for øvrig vedlegg 1.

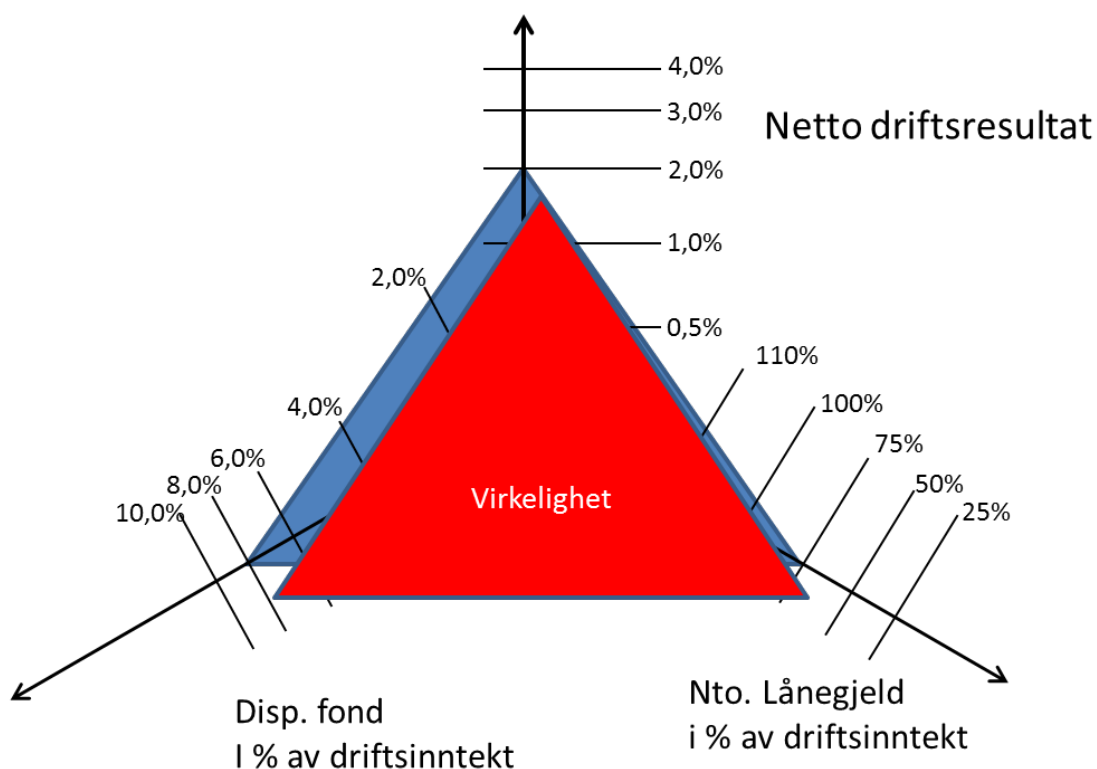
Tabell 1 Fokusområder og interessenter i KØB ut fra et samfunnsmessig perspektiv

Fokusområder	Interessenter (eksempler)
Bidra til å styrke koblingen mellom <u>kort- og langsiktig</u> kommunal beslutningstaking og planlegging	Kommuneadministrasjonen og politikere
Indeksutvikling, sammenligningsverktøy (historisk og på tvers av kommuner)	Kommuneadministrasjonen og politikere, statistikkformål, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), regjering og Stortinget
Røde flagg via predikerbar modell/ utvikling, bl.a. Ift ROBEK	Fylkesmannen/KMD/kreditorer
Demokratieffekt og perspektiv, i forhold til: - <u>Politisk handlingsrom</u> over tid - Bedre <u>innbyggerforståelse</u> for KØB drivere og utvikling	Politikere Innbyggere
Etisk perspektiv: - Generasjonsprinsipp - Fornuftig anvendelse av folkets penger	Innbyggere Politikere

2.2 Tidlig fase: Utvikling av trekantmodellen i Rana

Riksrevisjonen (2015) slo fast at sammenhengen av store lån, lavt disposisjonsfond og lavt driftsresultat gir utfordringer for norske kommuner. Dette bidro til å danne et grunnlag for hvordan Rana kommune kunne utarbeide en KØB-modell, som ofte bare kalles trekantmodellen.

Figur 1 Ranas trekantmodell



2.3 Fra Trekantmodellen til KØB indeksarbeid – fase 1

I det videre arbeidet med KØB valgte Rana kommune å lage en KØB-indeks som sammenfatter parameterne som inngår i trekantmodellen. Utgangspunktet for konverteringen var terskelverdiene i de tre handlingsreglene, og at en terskelverdi representerte 100% bærekraft. Lavere gjeldsgrad vil da, alt annet likt, framstilles som en indeksskår over 100%,

mens et nivå utover terskelverdi for disposisjonsfond og netto driftsresultat vil framstilles som en indeksskår over 100%. Ranas vedtatte terskelverdier er:

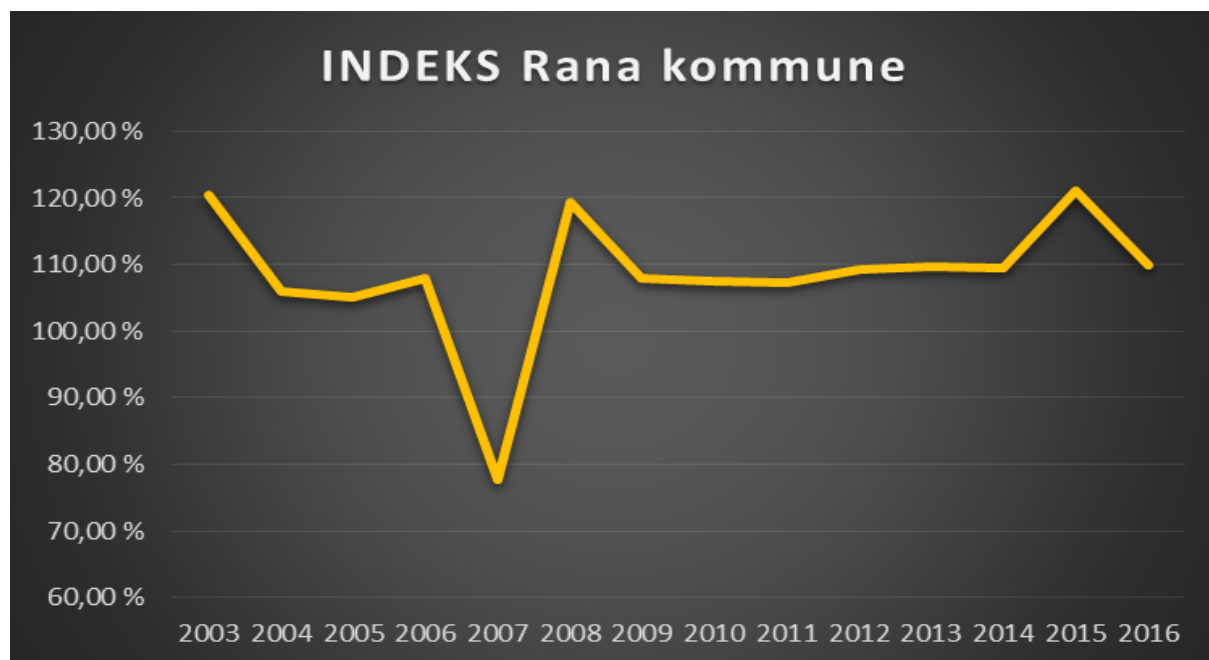
- Balansetall:
 - Gjeldsgrad 75%
 - Disposisjonsfond 8%
- Resultattall:
 - Netto driftsresultat (NDR) 2%

Rana bestemte seg også for at resultatavvik teller 3 ganger så mye som balanseavvik. En slik vekting oppnås dersom gjeldsgrad og disposisjonsfond hver teller 20 %, mens NDR teller 60%. En begrunnelse som er gitt for en slik vekting av NDR er den sentrale betydningen NDR har for å anskueliggjøre at man har kontroll med driftsdelen av kommunen. I tillegg er NDR en oppsummerende parameter som innbefatter mye og som har muligheten, gjennom et forhøyet nivå på NDR, til å kompensere for brudd med terskelverdiene tilknyttet gjeldsgrad og/eller disposisjonsfond. For å unngå ekstremutslag i indeksskåren ble det lagt inn en justeringsfaktor som ga avvik i parameterne en avtakende effekt. Ranas tilnærming til indeksberegning resulterte i indeksverdiene nedenfor for Rana kommune (se også Figur 2) så vel som indeksverdier for andre kommuner (se Figur 3).

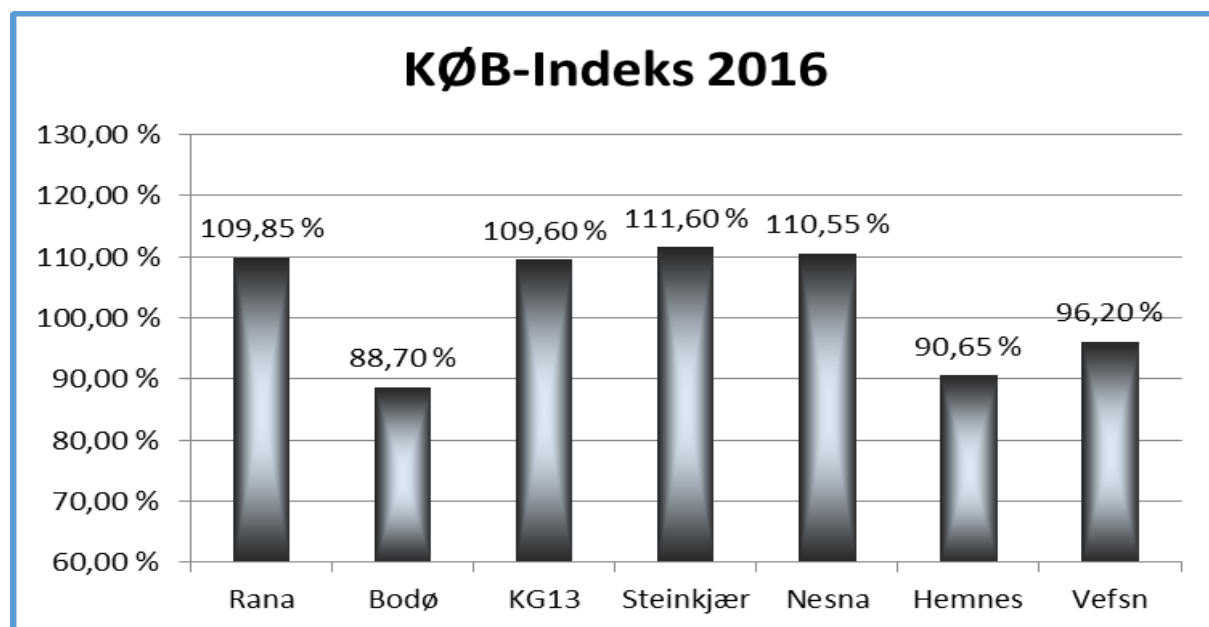
Tabell 2 Historiske indeksverdier for Rana kommune – tabellarisk framstilling

År	Gjeldsgrad	NDR	Disp-fond	INDEKS
2003	44,60 %	2,50 %	3,10 %	120,45 %
2004	56,50 %	0,10 %	2,80 %	106,00 %
2005	69,60 %	4,30 %	2,30 %	105,00 %
2006	70,20 %	8,20 %	4,80 %	107,85 %
2007	41,90 %	-17,50 %	4,50 %	77,65 %
2008	47,50 %	4,30 %	-0,50 %	119,35 %
2009	54,80 %	4,50 %	0,60 %	107,95 %
2010	58,40 %	2,70 %	0,80 %	107,40 %
2011	61,10 %	3,30 %	1,60 %	107,30 %
2012	56,70 %	2,60 %	1,30 %	109,30 %
2013	53,10 %	2,10 %	3,70 %	109,70 %
2014	56,30 %	1,60 %	4,10 %	109,50 %
2015	64,40 %	6,90 %	10,30 %	121,05 %
2016	69,10 %	6,20 %	11,70 %	109,85 %

Figur 2 Historiske indeksverdier for Rana kommune – grafisk framstilling



Figur 3 Historiske indeksverdier for ulike kommuner – grafisk framstilling



3. KØB spørreskjemaundersøkelsen: deskriptive data og kommentarer

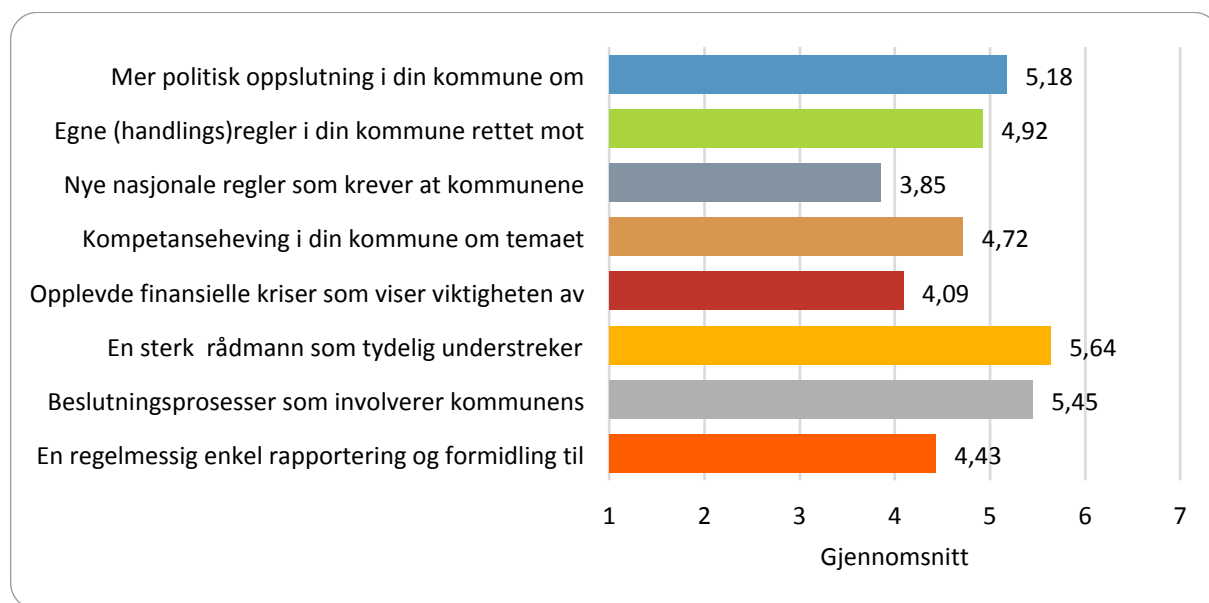
HHNs KØB spørreskjemaundersøkelse ble gjennomført som en Questback undersøkelse i perioden november 2017 – 08.01.18. Den ble sendt til alle landets kommuner. 428 kommuner var registrert i SSB på utsendelsestidspunktet for undersøkelsen. Det ble foretatt flere purrerunder. Det ble mottatt svar fra 252 kommuner, hvilket tilsier en svarprosent: 58,9 %. Dette er en sjelden høy svarprosent, hvilket betyr at datagrunnlaget er robust, mindre preget av tilfeldigheter og stort nok til å kunne gjøre gode analyser. Nedenfor presenteres deskriptive data fra spørreskjemaundersøkelsen med kommentarer.

3.1 Hva mener kommunene er viktige virkemidler for å lykkes med KØB?

Et sentralt spørsmål i undersøkelsen var hva kommunene selv anser som mest virkningsfullt for å bedre praktisering av KØB i egen kommune. De skulle ta stilling til flere forhåndsdefinerte alternativer som vist i figuren nedenfor, på en Likert-skala fra 1 til 7 hvor 1 = i svært liten grad; 7 = i svært stor grad. Svarene, samlet sett, uttrykker hva kommune-Norge opplever som mer eller mindre viktige KØB virkemidler. Samtlige alternativer fikk middels til høy oppslutning, hvilket betyr at de framstår som relevante KØB virkemidler. *Lederrollen til rådmannen* har veldig stor betydning, uttrykt ved at kommunen har en sterk rådmann (administrasjonssjef) som tydelig understreker viktigheten av langsiktig KØB (5,64). Dernext kommer viktigheten av *beslutningsprosesser som involverer kommunens politikere i budsjettprosessen* og derigjennom synliggjør problemstillinger tilknyttet langsiktig KØB (5,45). *Politisk oppslutning* i kommunen om viktigheten av langsiktig KØB står sentralt (5,18), sammen med *egne (handlings)regler* i kommunen rettet mot langsiktig KØB (4,92) og *kompetanseheving* i din kommune om temaet langsiktig KØB (4,72). Kommunene vurderer også en *regelmessig enkel rapportering og formidling til kommunens innbyggere* om viktigheten av langsiktig KØB som potensielt betydningsfullt (4,43), men er mer delt i synet på om opplevde finansielle kriser vil være noe som viser viktigheten av å jobbe for å ivareta langsiktig KØB (4,09). Overraskende nok har kommunene *minst tro på nye nasjonale regler som krever at kommunene praktiserer og rapporterer om langsiktig KØB* (3,85). En kunne anta at nasjonale regler ville kommet mye lenger opp på listen ettersom de formelt er noe som kommunene må etterleve og dermed vil tvinge fram en KØB praktisering. Pussig nok er

kommunene ikke spesielt enig i dette. Dette kan bety at kommunene ikke opplever å møte nevneverdige konsekvenser når de ikke følge nasjonale regler, eller i det minste er ikke sanksjonene spesielt avskrekkende.

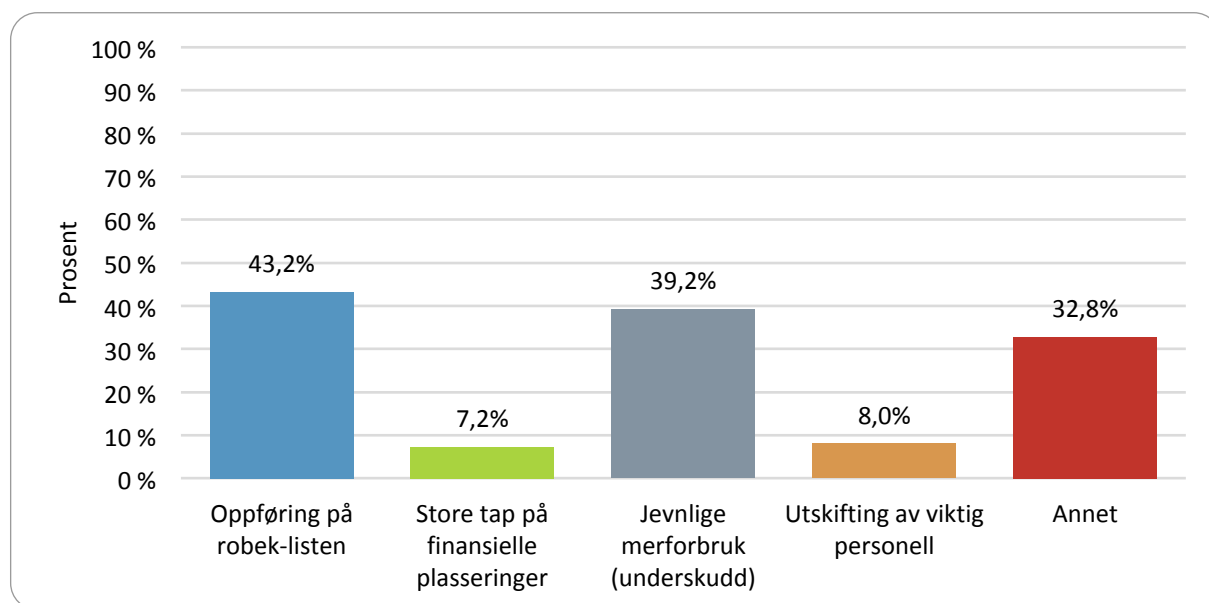
Figur 4 Hva mener du vil være mest virkningsfullt for å bedre praktiseringen av langsiktig kommunal økonomisk bærekraft (KØB) i din kommune?



3.2 Insentiver til å drive kommunen på en økonomisk bærekraftig måte

Noen av spørsmålene tok for seg kommuners incentiver til å drive kommunen på en økonomisk bærekraftig måte. En form for organisatorisk læring skjer gjennom egne erfaringer, ikke minst gjennom feil eller ubehageligheter (March, 1991). Dette blir en drivkraft for gjennomføring av framtidige endringer. Et spørsmål med tilhørende oppfølgingsspørsmål rettet seg mot incentiver/motivasjon til å innføre handlingsregler basert på tidligere erfarte kriser eller problemer i kommunen. 73 kommuner (29 %) svarte ja på dette spørsmålet. Figur 5 angir nærmere hva slags forhold det er som motiverte til innføring av handlingsregler. De viktigste er oppføring på Robek-listen (43,2 %) og jevnlig merforbruk (39,2 %).

Figur 5 Spesifiser spesielle kriser eller tidligere problemer



Annet representerer også en stor kategori (32,8%). Spesifisering av svarene i denne kategorien anskueliggjør blant annet følgende utvidede liste av andre kriser/årsaker som ledet til innføring av handlingsregler: Store investeringer, dårlige netto driftsresultat over tid og premieavvik. Det var for øvrig tre kategorier av kriser og problemer som representerer særlig utfordrende KØB rammebetingelser for kommunene: *inntektsreduksjon, kombinasjonen av svak økonomi og høy gjeld og eksterne sjokk*. De er opplistet med tilhørende eksemplifiserende underpunkter nedenfor.

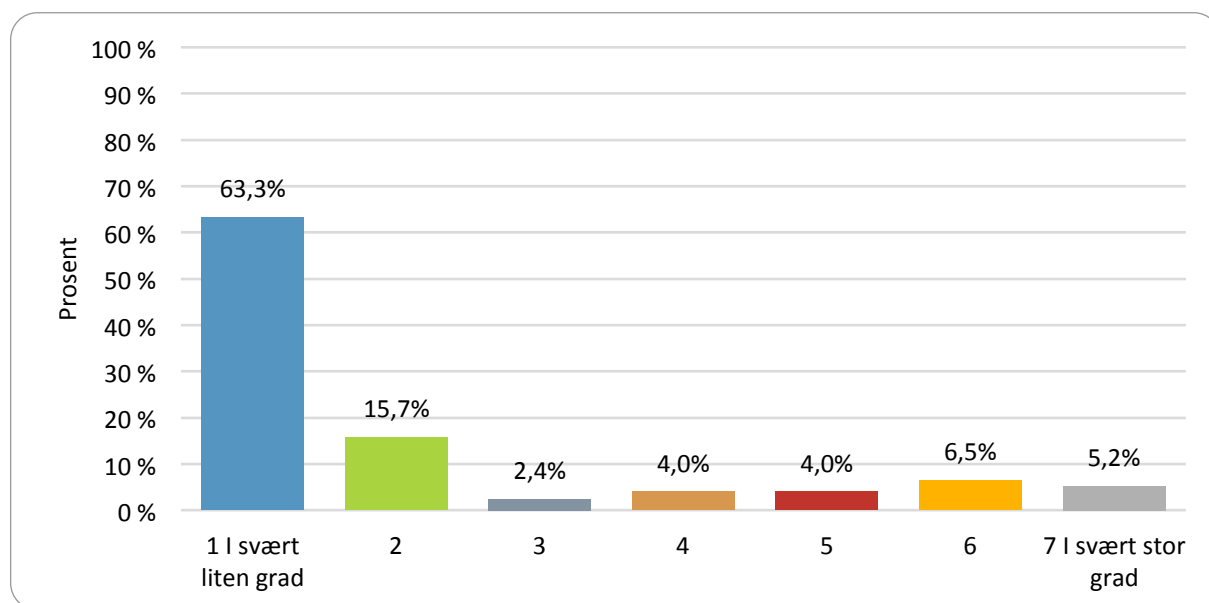
- INNTEKTSREDUKSJON:
 - Fall i kraftinntekter
 - Store reduksjoner i skatteinntektene
 - Nedgang i eiendomsskatt
- SVAK ØKONOMI OG HØY GJELD:
 - Ubalanse i drift og ingen reserver
 - (Høy) gjeldsgrad og tømming av disposisjonsfond
 - Lavt disposisjonsfond og svært dårlig resultat

- EKSTERNE SJOKK:
 - Finanskrisa i 2008 – 2009 og tilhørende reduksjon i skatteinntekter
 - Kommunesammenslåing

De tre kategoriene gir viktig innsikt i KØB. Ikke bare gjelder det å unngå å sette kommunen i en vanskelig økonomisk stilling hvor handlingsrommet er lite grunnet svak økonomi og høy gjeld, men de som styrer kommunen må også være forberedt på ikke-ubetydelige inntektsfall og eksterne sjokk. Ut fra et slikt perspektiv vil det være uansvarlig å styre kommunen ut fra marginale driftsmarginer eller i en underskuddssituasjon fordi en vet aldri når eksterne sjokk og inntektssvikt kan inntreffe. En presset kommune vil da raskt få problemer med å rette opp økonomien igjen, mens en kommune som har satt av tilstrekkelige reserver eller som har planlagt med et overskudd vil ha en buffer og økonomisk handlingsrom som sikrer en mer stabil drift og langsiktig utvikling av kommunen.

Kommunens økonomi og resultater representerer summen av alle enhetene som kommunen består av, og dermed også hvordan avdelingsledere styrer økonomien innen sitt område. Utfordringen i en klassisk budsjettrevet offentlig sektor er at underliggende enheter må gi fra seg udisponerte midler til andre enheter som har brukt mer enn de har (m.a.o. at overskuddsenheter kryss-subsidierer underskuddsenheter). Dette kan resultere i normer eller kulturbygging som innebærer at ingen ser nytten i å drive med overskudd og heller velger å (unødig) bruke opp midler på slutten av året. Dersom en slik økonomistyringskultur utvikles vil kommunen fort få problemer med en gang en eller flere avdelinger ender med et underskudd på driften (merforbruk som det kalles i kommunesektoren). Dersom avdelinger i kommuner beholder overskudd og underskudd når de går inn i nytt budsjettår må de selv slite med konsekvensene av underskuddet i det kommende året eller har muligheten for å trekke på midler de tidligere har satt til side. Dette kan motivere avdelingsledere til å tenke mer langsiktig og bruke midler mer effektivt. Figur 6 nedenfor viser imidlertid at det er relativt uvanlig at avdelinger i kommuner får beholde overskudd når de går inn i et nytt budsjettår (kun akkumulert 15,7% av kommunene svarte 5–7 = 39 kommuner). Hele 79 % av kommunene svarte 1–2 på spørsmålet.

Figur 6 Beholder avd. i kommunen under/overskudd når de går inn i et nytt budsjettår?

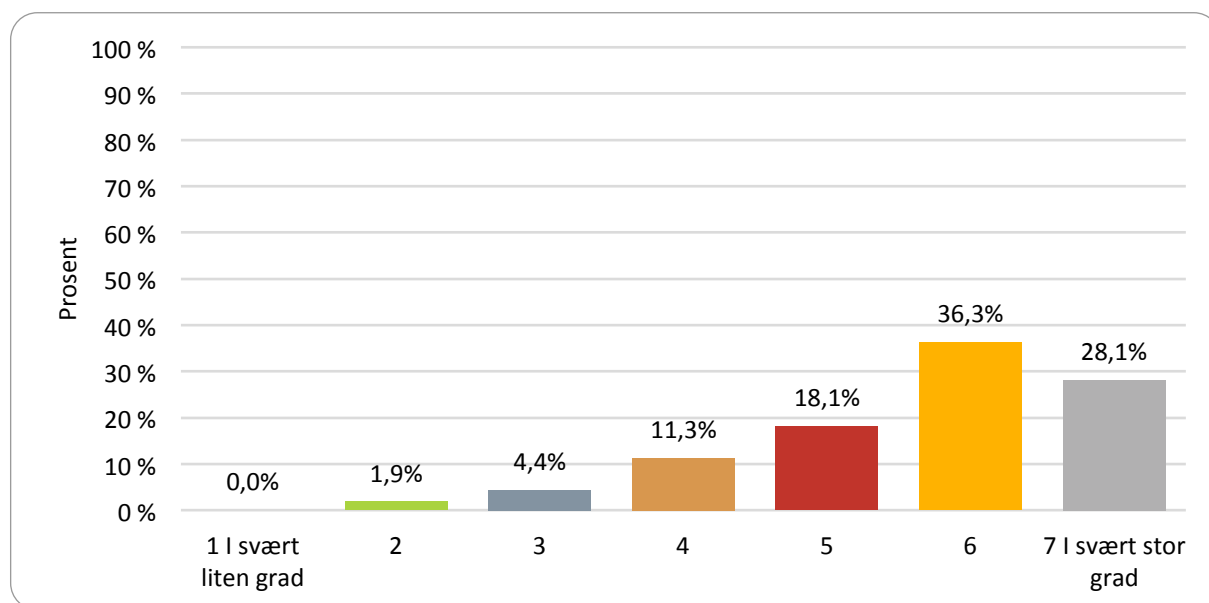


3.3 Hvor godt er KØB forankret i kommunene?

Dataene presentert ovenfor i punkt 3.2 viser at kommuner som har hatt økonomiske vanskeligheter har blitt motivert til å (jobbe mer bevisst for å) sikre en økonomisk bærekraftig utvikling av kommunen. Generelt er det vanskelig å se for seg at en kommune vil kunne lykkes med KØB om dette ikke er forankret blant de som driver kommunen og sentrale beslutningstakere. Flere spørsmål tok derfor for seg dette forholdet.

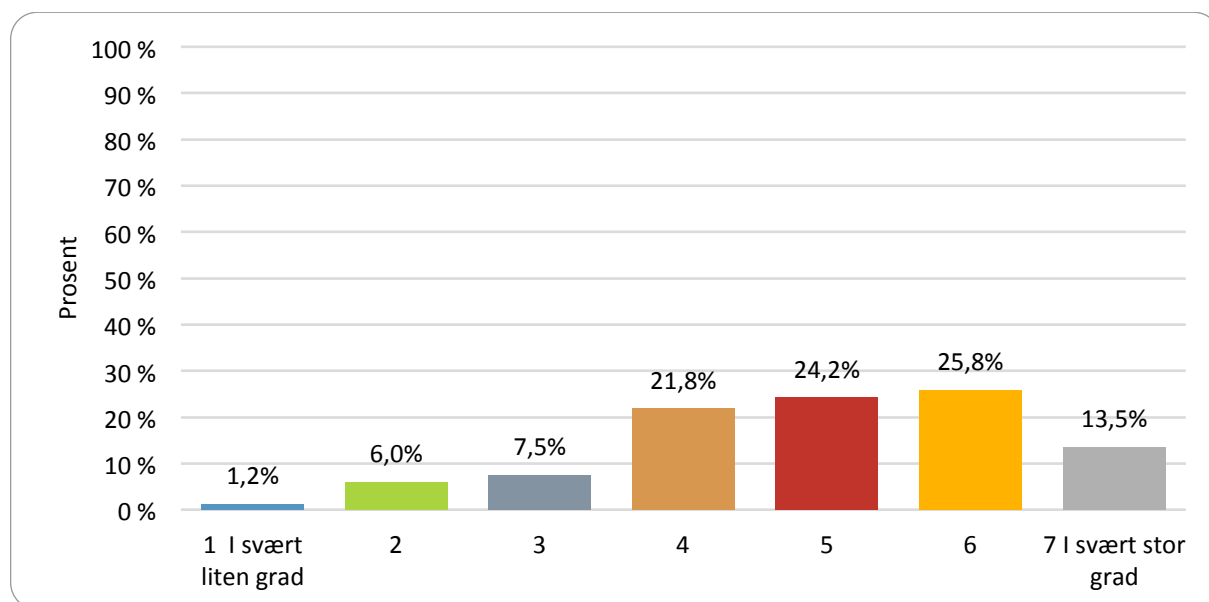
Figur 7 viser at *de fleste mener at administrasjonen er opptatt av handlingsregler* (akkumulert 82,5 % har svart 5–7) som et verktøy for å fremme KØB.

Figur 7 Hvor opptatt er administrasjonen av handlingsregler?



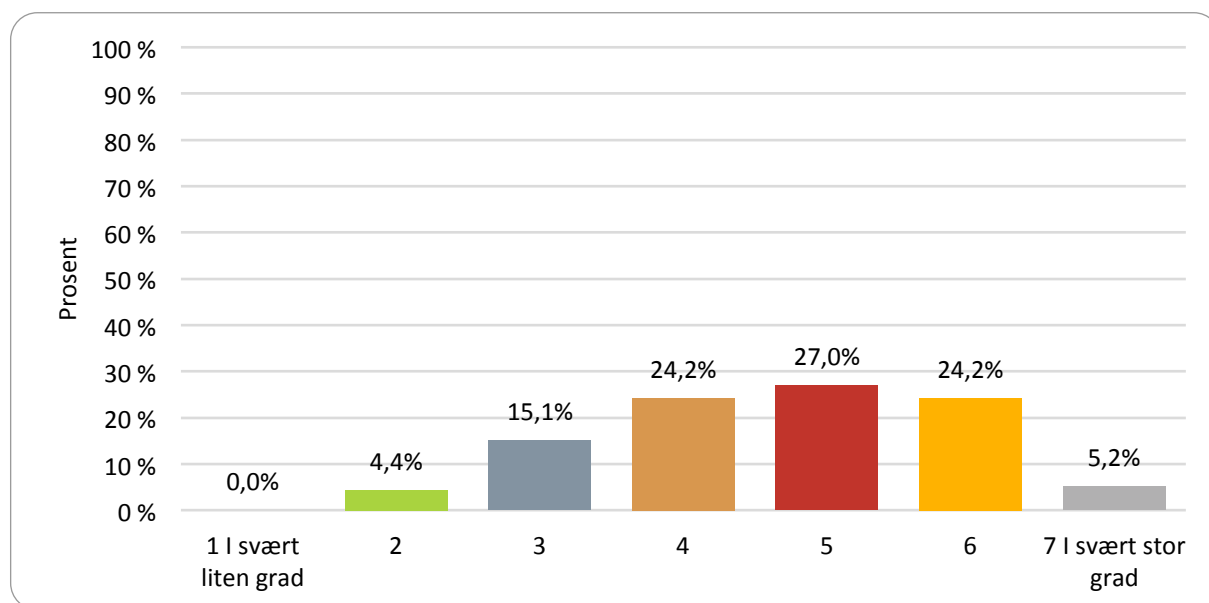
Figur 8 viser at et *flertall mener at dagens ordfører er opptatt av langsiktig økonomisk planlegging* (akkumulert 63,5 % har svart 5–7) som et verktøy for å fremme KØB.

Figur 8 Er dagens ordfører opptatt av langsiktig økonomisk planlegging?



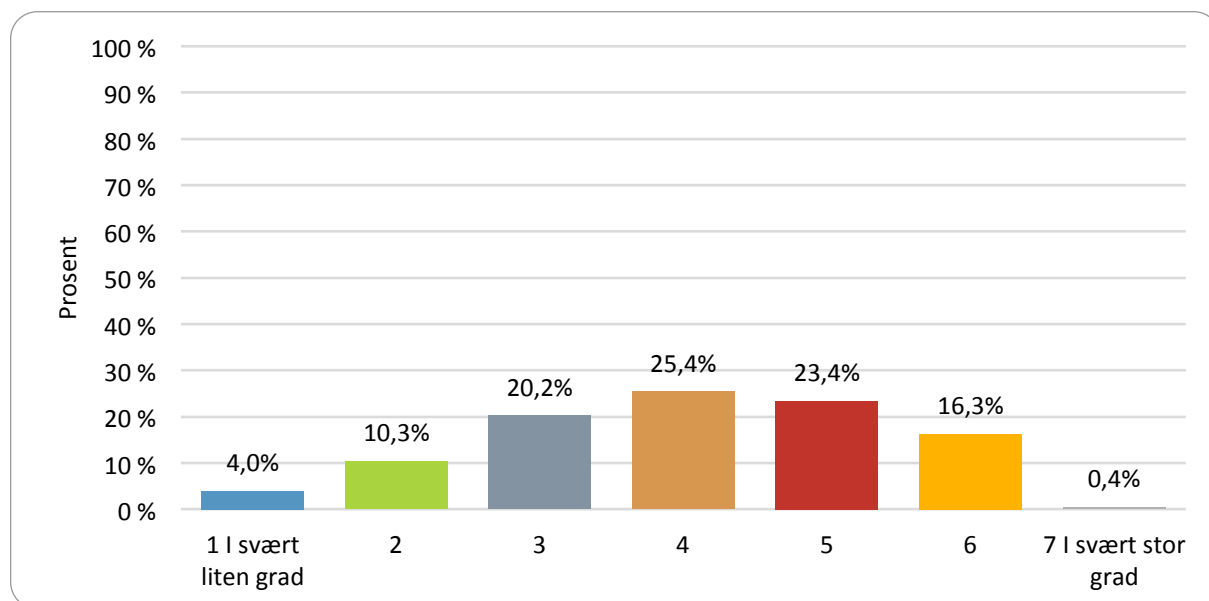
Figur 9 viser at et *svakt flertall mener at kommunestyret er opptatt av langsiktig økonomisk planlegging* (akkumulert 56,4 % har svart 5–7) som et verktøy for å fremme KØB.

Figur 9 Er kommunestyret opptatt av langsiktig økonomisk planlegging?



Betydningen av at avdelingsledere innehar et helhetsperspektiv ble klargjort i punkt 3.2 ovenfor. Figur 10 viser imidlertid et *delt syn på om avdelingsledere faktisk innehar et helhetsperspektiv på økonomisk planlegging i ulike kommuner* (akkumulert 40,1 % har svart 5–7, og 4 % har svart 1 = i svært liten grad).

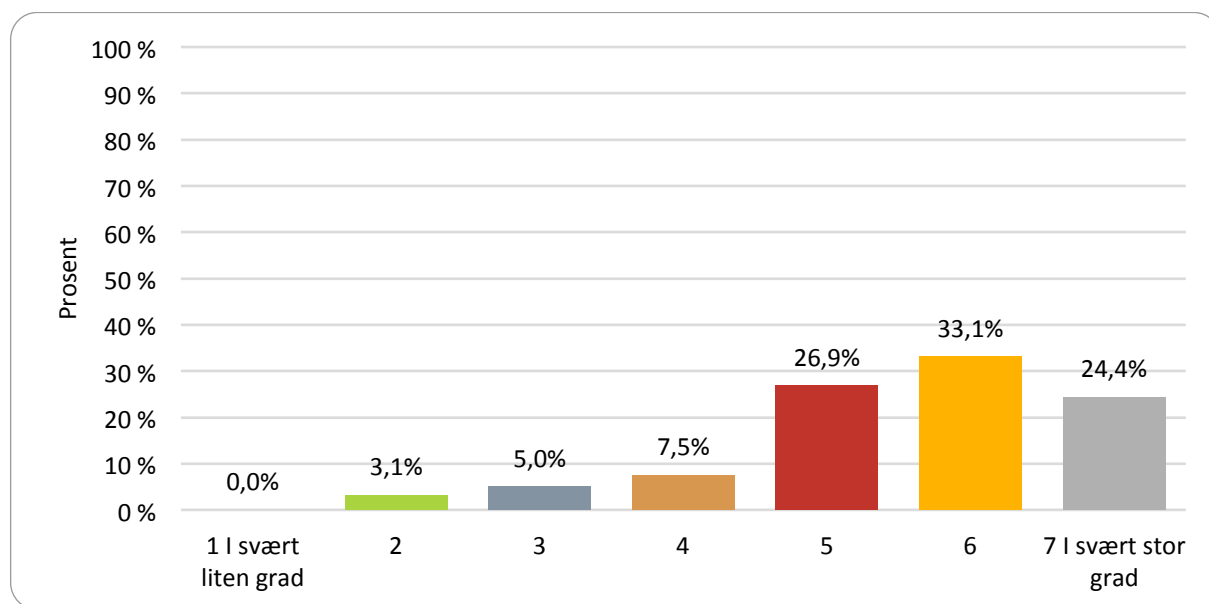
Figur 10 Har avdelingsledere i kommunen et helhetsperspektiv på økonomisk planlegging?



3.4 Handlingsregler – et sentralt KØB virkemiddel

Handlingsregler er et sentralt økonomistyringsverktøy innen KØB. På spørsmålet om handlingsregler er viktig i forhold til økonomien i kommunesektoren sa kommunene seg klart enig i dette (akkumulert 84,4 % har svart 5–7).

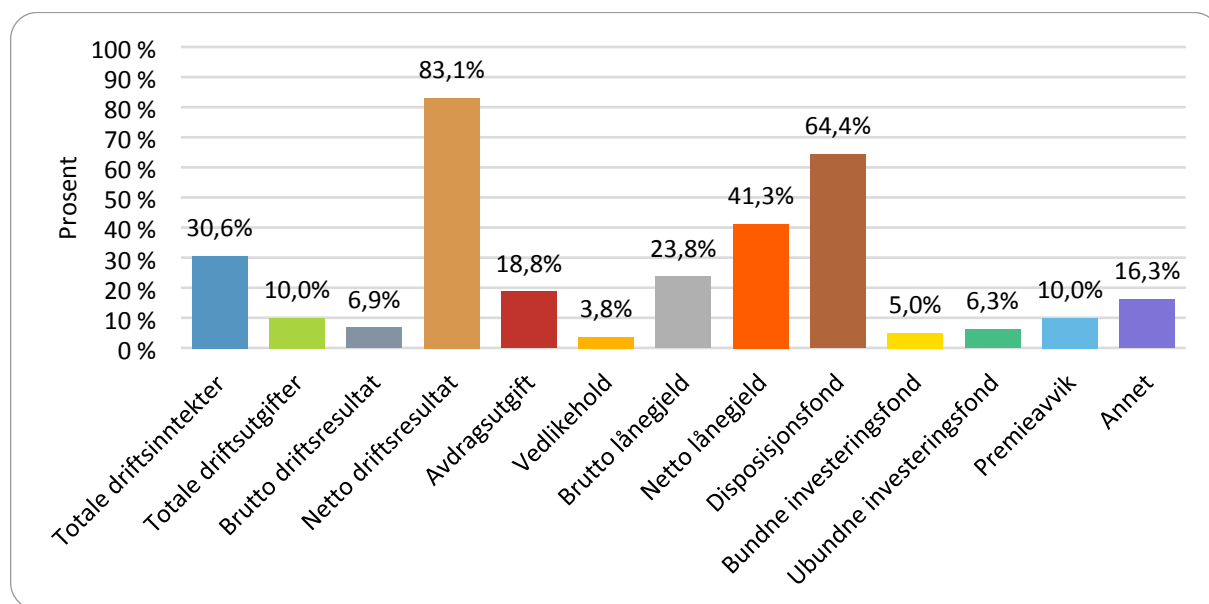
Figur 11 Er handlingsregler viktig i forhold til økonomien i kommunesektoren?



Handlingsregler for økonomisk bærekraft setter en ramme for disponeringen av økonomiske midler. De skal bidra til at dagens disposisjoner også vil være økonomisk bærekraftig på lengre sikt. Intensjonen tilsvarende det som er gjeldende i staten med handlingsregelen for bruk av oljepenger. Handlingsregler vil ofte være formulert som en prosentvis størrelse, f.eks. netto driftsresultat i prosent av totale driftsinntekter. Mange av spørsmålene i spørreskjemaundersøkelsen omhandlet handlingsregler. 63,5% av kommunene oppgir å ha handlingsregler som setter krav eller begrensninger til økonomistyringen eller budsjettarbeidet. Det desidert mest vanlige er å ha handlingsregler på kommunenivå (kommunen som helhet). Hele 95% av kommunene (N = 160) med handlingsregler oppgir å ha dette. I tillegg er det 23 kommuner som oppgir å ha handlingsregler for ulike avdelinger i kommunen og 26 kommuner som har det for store strategiske investeringer. Kun 6 kommuner har handlingsregler i forhold til kommunale selskaper. 86,3 % av de med handlingsregler oppgir å ha dette direkte koblet mot nøkkeltall i regnskap og budsjettoppstillinger. Den

enkelte kommunen ble derfor spurt om å ”krysse av for hvilke spesifikke poster/linjer i regnskap/budsjett som inngår i kommunens handlingsregler”. Figuren nedenfor viser at netto driftsresultat inngår i de fleste kommunenes handlingsregler (83,1%), men også disposisjonsfond dominerer (64,4%), sammen med lånegjeld (hhv. 41,3% for netto lånegjeld og 23,8% for brutto lånegjeld). Dette er ikke overraskende da nettopp disse parameterne ble fokusert på av Riksrevisjonen (2015) i deres rapport. Det er for øvrig naturlig å skalere de nevnte regnskapspostene i forhold til størrelse. Det ser ut til at totale driftsinntekter innehar denne rollen hos en del kommuner (30,6%). Som et alternativ eller tillegg til en handlingsregel rettet mot gjeldsnivå ser det ut til at et knippe med kommuner (18,8%) velger å ha en handlingsregel som tar utgangspunkt i avdragsutgift. En slik handlingsregel kan være å sette et anbefalt maksnivå på avdragsutgifter (eventuelt summen av avdragsutgifter og renteutgifter) i prosent av enten driftsinntekter eller totale driftsutgifter. Andre regnskapsposter i bruk inkluderer totale driftsutgifter, brutto driftsresultat, bundne investeringsfond, ubundne investeringsfond, premieavvik og vedlikehold. At vedlikehold såpass sjelden inngår i kommunenes handlingsregler (kun i 3,8% = 6 kommuner) er overraskende. Det er nemlig åpenbart at kommuner som har et betydelig vedlikeholdsetterslep, og som dermed skyver regningen foran seg, ikke driver sin kommune på en økonomisk bærekraftig måte. Det er for øvrig rimelig å betrakte grad av vedlikeholdsetterslep, ikke bare som et bærekraftsmål i seg selv, men også som et signal om at større utfordringer og problemer kan være på vei når etterslepet blir omfattende. Det å ignorere vedlikeholdsbehov vil raskt kunne resultere i langt mer omfattende utgifter i form av kortere levetid eller større reparasjoner med mere.

Figur 12 spesifikke poster/linjer i regnskap/budsjett som inngår i kommunens handlingsregler



Kommunene ble også spurt om hvilken tidshorisont handlingsreglene relaterte seg til. Noen har en veldig kort tidshorisont og fokuserer på budsjettåret (19,4%, dvs. 31 kommuner). Det dominerende er å rette handlingsreglene mot økonomiplanperioden (68,1%, dvs. 109 kommuner). Kun 12,5% (dvs. 20 kommuner) oppgav en lengre tidshorisont, hvorav 5 – 10 års tidshorisont klart dominerte (15 kommuner), dernest mer enn 40 års tidshorisont (3 kommuner). Her var det noe overraskende at det var mer vanlig med 40+ års tidshorisont framfor 10 – 20 år og 20 – 30 år.

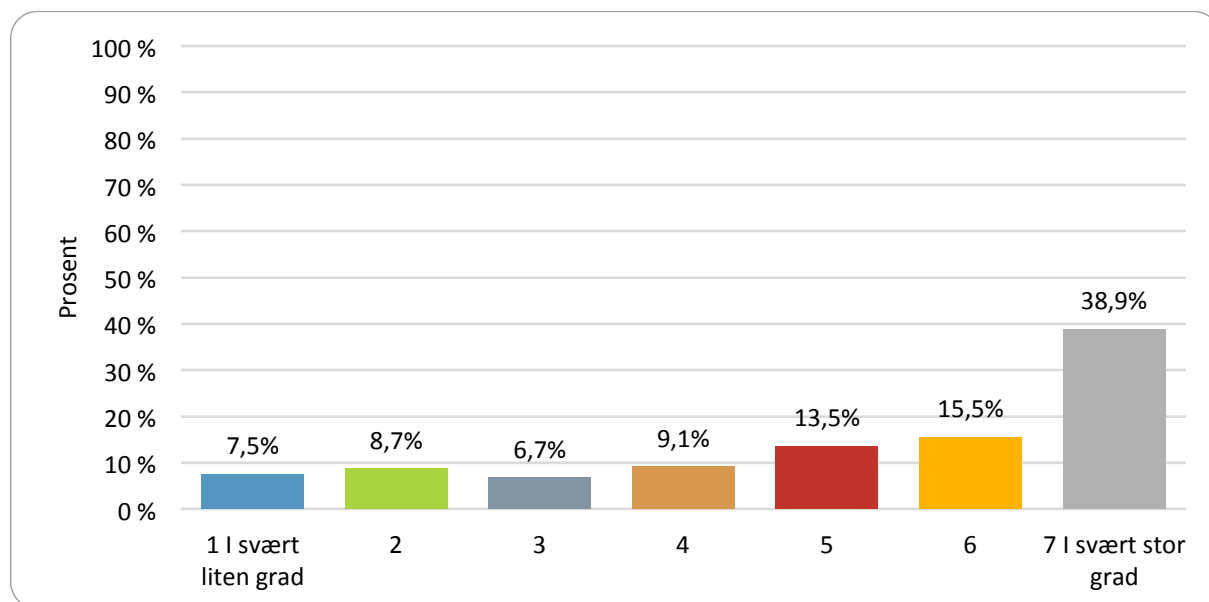
3.5 Andre virkemidler som kan bidra til KØB

Andre virkemidler som kan bidra til KØB omhandlet spørsmål rettet mot politisk bevisstgjøring og ansvarliggjøring, samt om, og hvordan, den langsiktige økonomiske planleggingen brukes til å framstille KØB.

3.5.1 Politisk bevisstgjøring og ansvarliggjøring

Dimensjonen som tok for seg politisk bevisstgjøring og ansvarliggjøring rettet seg mot tre spørsmål. Det første tok for seg om det avholdes årlige politiske budsjettseminarer i kommunen. Utgangspunktet her er at det å arrangere budsjettseminarer for politikerne vil hjelpe politikerne til å bli bedre kjent med budsjettprosessen, gi dem en dypere forståelse for vurderingene som ligger til grunn for budsjettet og ved å inkludere dem direkte i prosessen så blir de med på å utforme prosessen og budsjettvurderingene. Dette medvirker derfor til både politisk bevisstgjøring og ansvarliggjøring. Det er mange kommuner som gjør nettopp dette. Noen er antagelig mer systematiske enn andre og det antas at de som systematisk gjør dette hvert år har svart 7 på spørsmålet, hvilket gjelder 38,9 % (dvs. 98 kommuner). Det antas videre at en del andre kommuner også hyppig gjennomfører politiske budsjettseminarer, for eksempel annet hvert år, eller i form av en annen relativt hyppig frekvens. Dette tydeliggjøres ved at 28,8 % eller 73 kommuner svarte 5 eller 6. Det er faktisk kun 7,5 % eller 19 kommuner som svarte 1 på spørsmålet, som antagelig innebærer at de aldri gjør dette.

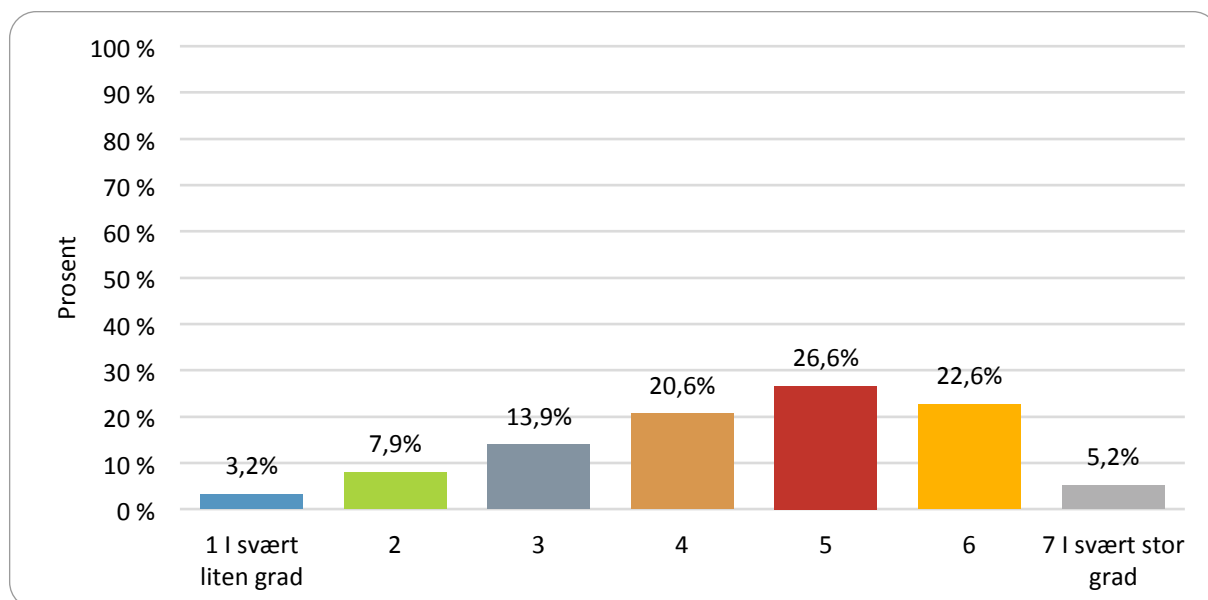
Figur 13 Avholdes det årlige politiske budsjettseminarer i kommunen?



Politikerne i en kommune fattet normalt mange vedtak, også av økonomisk karakter, i løpet av et kalenderår, noen mer komplekse og betydningsfulle enn andre. En spesiell interesse retter seg mot større investeringer. De representerer ikke bare store økonomiske utlegg,

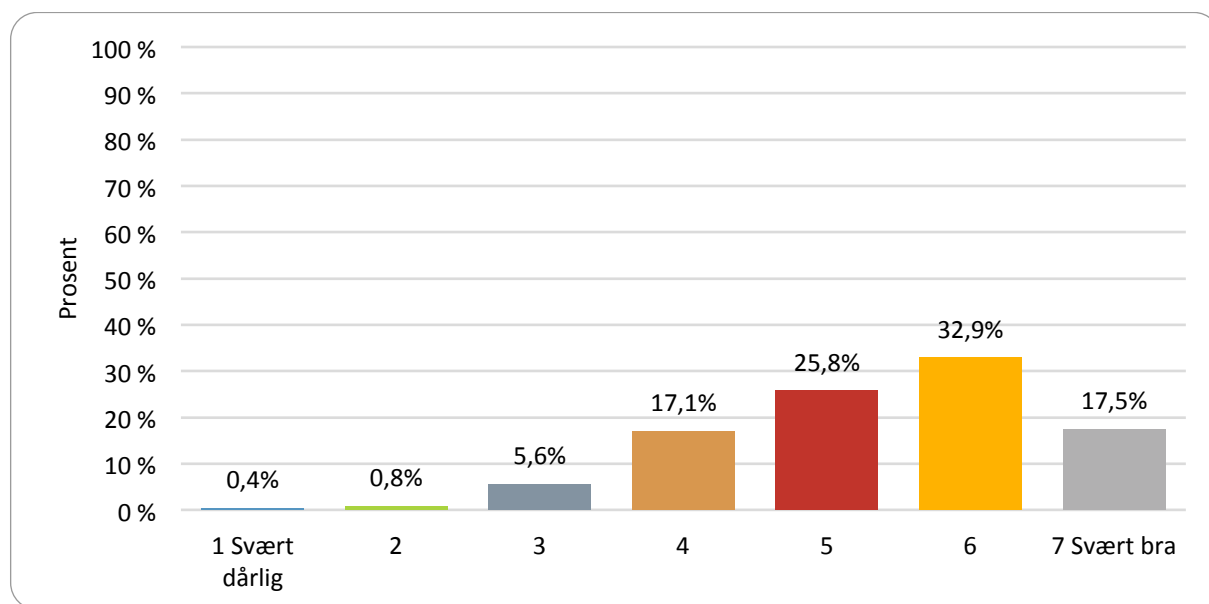
normalt også ispedd en del usikkerhet i beregningene, men preges også av at det er mange forskjellige forhold og vurderinger som må gjøres, for eksempel av juridisk, økonomisk, politisk og teknisk karakter, så vel som vurderinger av brukerbehov og eksisterende kapasitet. Ut i fra et KØB-perspektiv er det derfor av interesse å avklare om den økonomiske dimensjonen også belyses og om kommunen tydeliggjør de økonomiske konsekvensene av sine vedtak, ved å presentere ulike alternativer med tilhørende økonomiske vurderinger. Poenget er at eksplisitte beregninger og presentasjoner av de økonomiske konsekvensene vil bidra til å bevisstgjøre og ansvarliggjøre politikerne. Til tross for en spredning i svarene *angir et svakt flertall at de gjør dette* (akkumulert 54,4 % har svart 5–7).

Figur 14 Pleier kommunen å analysere eller simulere ulike alternativer med tilhørende økonomiske konsekvenser – når kommunen skal behandle større investeringer?



Et godt samarbeid mellom kommunens administrasjon og politikere er en forutsetning for at politikerne skal få informasjonsgrunnlaget de trenger, som en del av det å bli bevisstgjort og ansvarliggjort for økonomiske konsekvenser av politiske vedtak. Et stort flertall oppgir å ha et godt samarbeid mellom administrasjon og politikere (akkumulert 76,2 % har svart 5–7).

Figur 15 Hvor godt samarbeider kommunens administrasjon og politikere i økonomiske spørsmål?



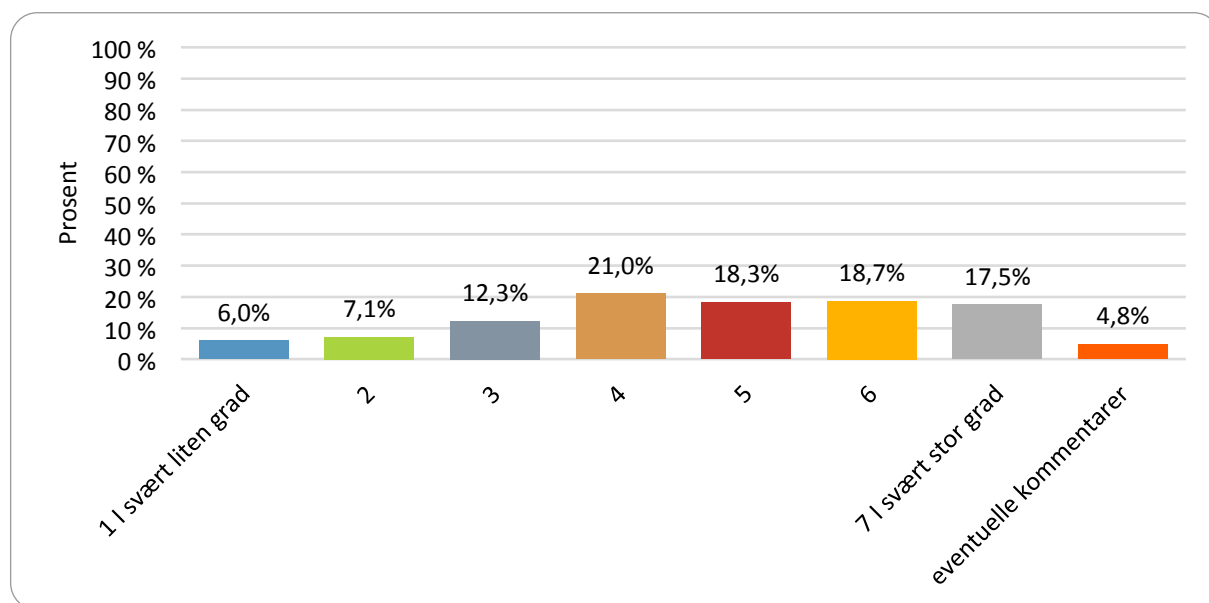
3.5.2 Brukes den langsiktige økonomiske planleggingen til å framstille KØB?

Kommunens håndtering av langsiktig økonomisk planlegging er et viktig element i KØB, herunder om KØB fanges opp i den langsiktige økonomiske planleggingen. Det er derfor av interesse å lære hvordan dette er organisert i kommunene.

Bruk av demografiske framskrivninger framstår som meget sentralt for å forberede kommunen på nødvendige omstillingsbehov eller økte satsinger med utgangspunkt i trendene som ligger i alt fra fødselsrater til antall barn i barnehagealder og skolealder, folk i arbeid, så vel som antall pensjonister eller antall brukere av sykehjemsplasser. Disse kurvene kan ikke bare skifte over tid, men også krysse hverandre. En del av dette har kommunene gode tall på fra blant annet SSB. De aller fleste av kommunene svarer ja på at de bruker demografiske framskrivninger i sin økonomiske planlegging (89%, dvs. 225 kommuner).

Kommunene er derimot langt mer spredt i hvorvidt de har integrert kommuneplanen og økonomiplanen i kommunens planleggingsdokumenter, jf. figur 16.

Figur 16 Er kommuneplanen og økonomiplanen integrerte planleggingsdokumenter?

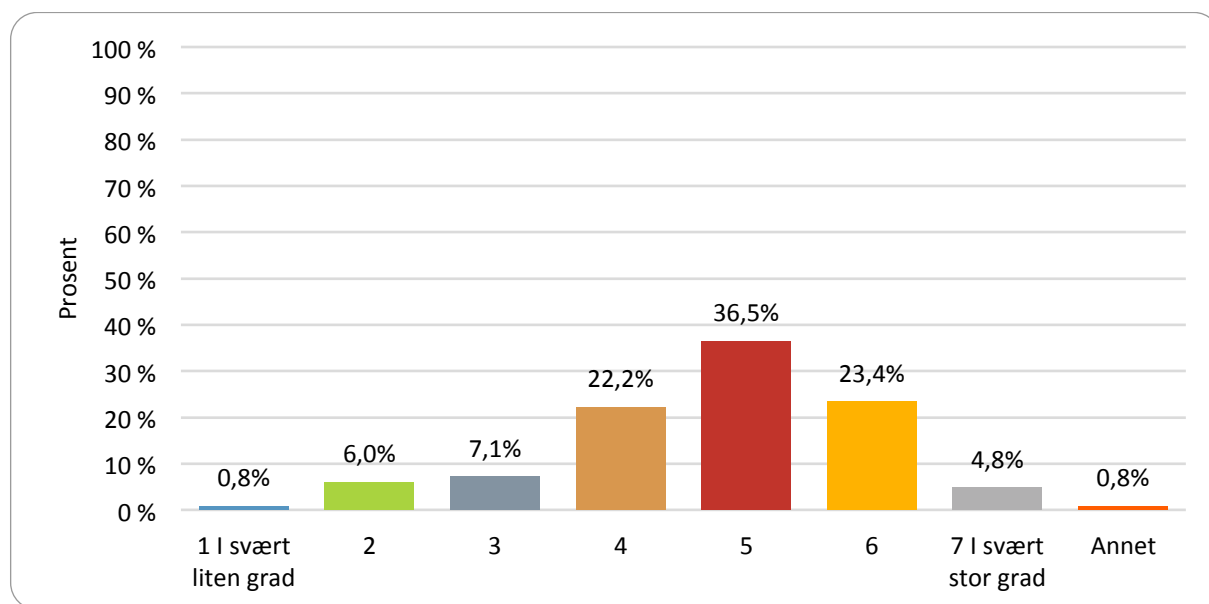


Utgangspunktet for spørsmålet var at kommunene må bedrive begge typer planlegging, men at kommuneplanen er den mest langsiktige av de to plandokumentene (typisk 10 års tidshorisont), mens økonomiplanen har 4 års tidshorisont. Det blir imidlertid mangelfullt å planlegge utviklingen av kommunen 10 år frem i tid uten å innta et økonomisk perspektiv på realismen av planene og muligens også en risiko/sensitivitetsanalyse. Dersom de to dokumentene utarbeides uavhengig av hverandre er det grunn til å tro at kommunene i større grad risikerer å ikke få gjennomført planene sine eller at de ikke har økonomi til å bære gjennomførte investeringer og endringer.

3.6 Drives kommunene på en økonomisk bærekraftig måte?

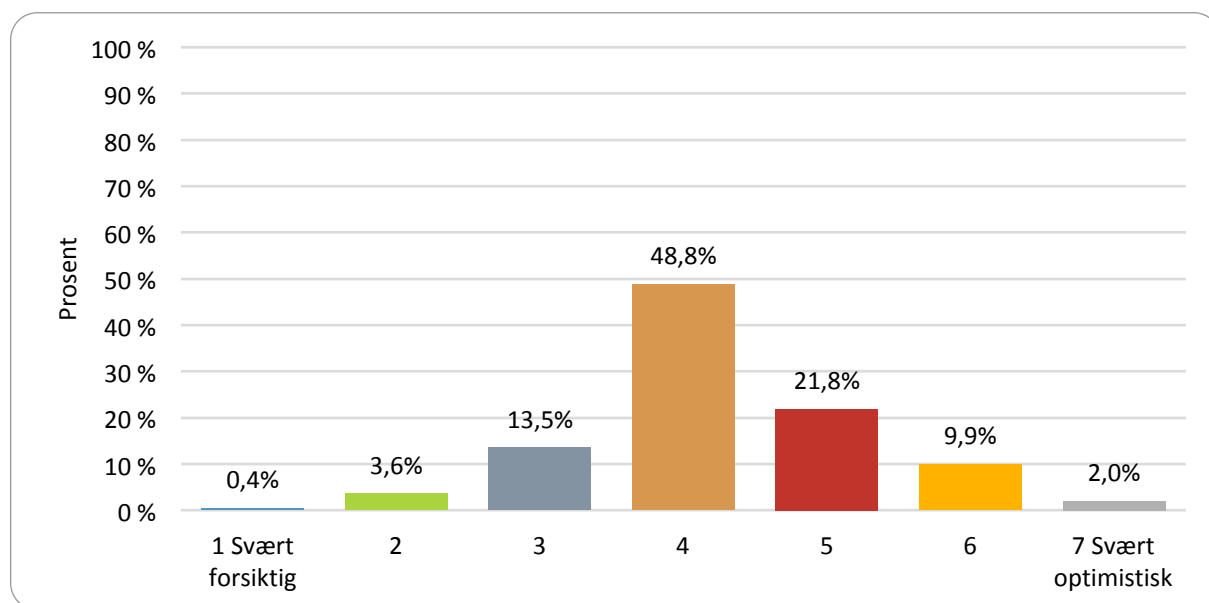
Kommunene ble stilt ulike spørsmål som gir indikasjoner på om de drives på en økonomisk bærekraftig måte. Figur 17 oppsummerer kommunenes egenvurdering på dette området. Svarene er noe spredt, men går samlet i retning av at et flertall mener de gjør det (akkumulert 64,7% har svart 5–7).

Figur 17 Hvor godt ivaretas langsiktig kommunal økonomisk bærekraft, alt i alt, i din kommune?



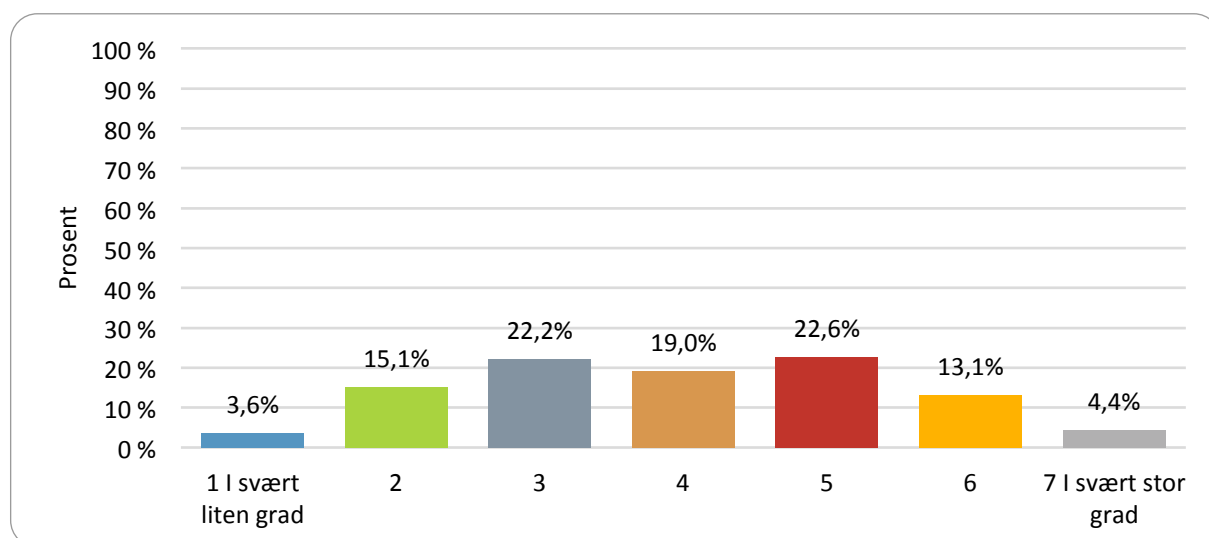
Kommunene må driftes på en økonomisk forsvarlig måte om de skal agere i samsvar med KØB. I den sammenheng blir budsjetteringen viktig. Kravet i budsjettbestemmelsene i kommunesektoren slår fast at budsjetteringen skal være realistisk, hvilket betyr at kommunene skal legge sine beste estimater til grunn i budsjetteringen og verken være for konservativ eller optimistisk. I KØB sammenheng blir det spesielt problematisk om kommunene er for optimistiske i sin budsjettering, siden det raskt vil innebære at de havner i økonomiske problemer ved at inntektene blir lavere enn forventet eller at utgiftene blir høyere enn forventet. *Kommunene vurderer likevel seg selv, samlet sett, til å være for optimistiske i budsjetteringen.* Riktignok har nesten halvparten (48,8 %) svart 4, som om de budsjetterer realistisk, men resten av svarene fordeler seg med en hovedvekt i retning av overdreven optimisme (akkumulert 33,7 % har svart 5–7, mens kun 17,5 % har akkumulert svart 1–3).

Figur 18 Opplever du at kommunen er for optimistisk eller forsiktig i sin budsjettering?



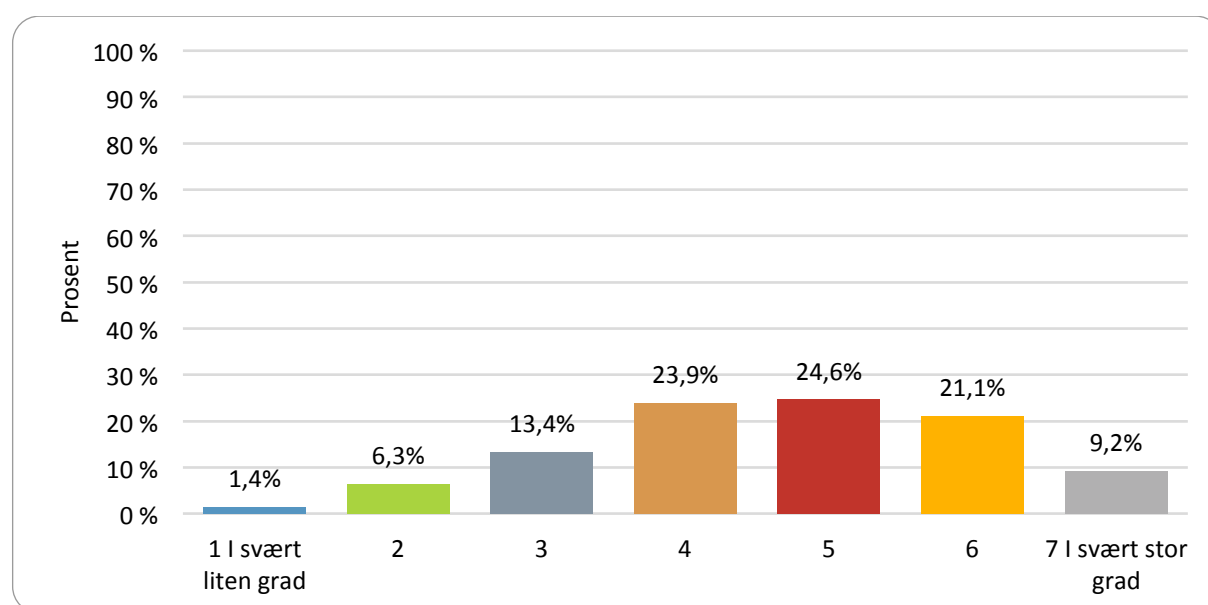
Kommunene ble også spurt om de skyver ”regningen” foran seg framfor å ta omstillingen i dag. Her er det veldig stor spredning i svarene uten en klar tendens i den ene eller andre retningen.

Figur 19 I hvilken grad skyver kommunen "regningen" foran seg framfor å ta omstillingen i dag?



Svarene på et par andre spørsmål om kommunenes vedlikehold gir imidlertid indikasjoner på at kommunene (i hvert fall innen dette området) skyver regningen foran seg. Først ble de spurt om de har en vedlikeholdsplan, noe 56,3% svarte at de har, et knapt flertall med andre ord. Dersom kommunene ikke har en plan for vedlikeholdet antas det å være lite sannsynlig at de klarer å holde eiendelene sine godt vedlikeholdt (selv om det er teoretisk mulig). De ble deretter spurt om vedlikeholdsplanen følges opp i økonomiplanarbeidet. Utgangspunktet for spørsmålet var at det ikke er nok med en plan alene, den må faktisk følges. Figur 20 viser at det er stor spredning i svarene. Riktignok har akkumulert 66,8 % svart 5–7, men dette representerer kun 95 av de 252 kommunene som svarte på undersøkelsen. På den måten er det mange kommuner som tilkjenner at de ikke har en vedlikeholdsplan eller eventuelt at de ikke følger denne godt nok opp i praksis og dermed at de sliter med et vedlikeholdsetterslep.

Figur 20 Følges vedlikeholdsplanen opp i økonomiplanarbeidet?

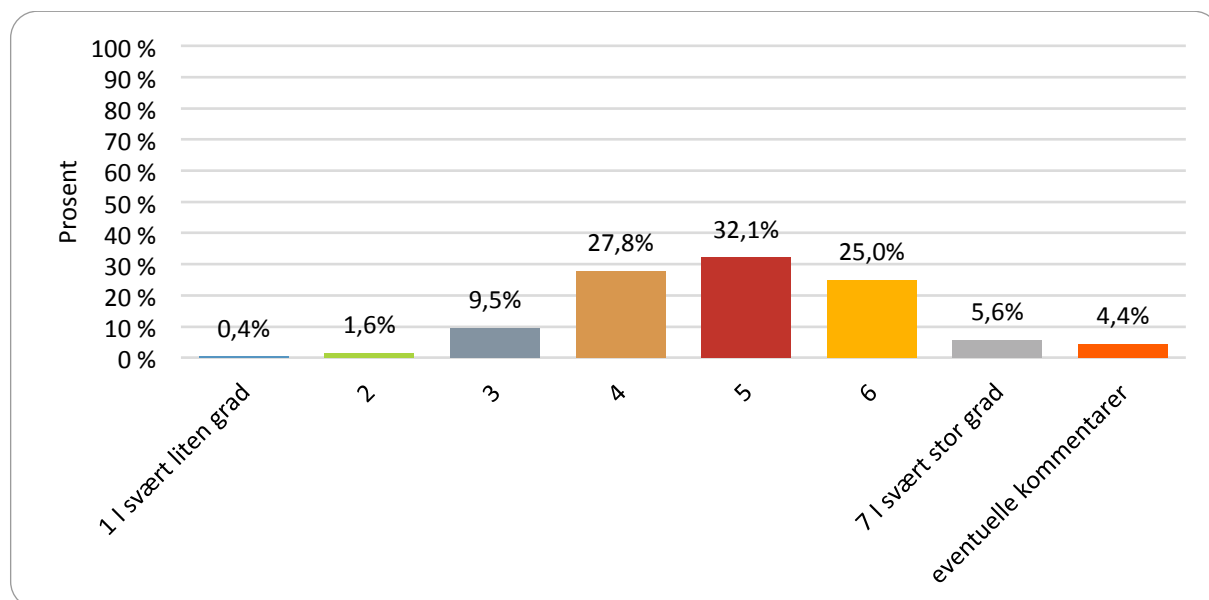


Kommunene ble for øvrig spurt om å estimere kommunens vedlikeholdsetterslep/ behov etter beste evne (i tusen kr). Det er klart at dette representerer usikre tallstørrelser, men også her indikerer en del av svarene at det er flere kommuner som sliter med betydelige eller ukontrollerte vedlikeholdsetterslep. Mange kommuner oppga eksplisitte tall, som forespurt. Selv om de tenderte til å være i mange millionersklassen må de tallene ses i sammenheng med kommunestørrelse og i lys av å være usikre estimer. Likevel, i fritekstfeltet var det 15 kommuner som svarte at beløpet er ukjent, 3 kommuner skrev at det er ”STORT” (med store

bokstaver for å indikere alvor), mens kun 4 kommuner skrev at de har god kontroll på dette området eller at de ikke har noe vedlikeholdsetterslep.

For å drive kommunen på en bærekraftig måte over tid er det nødvendig for kommunene å tilpasse kapasiteten innen ulike tjenester til brukernes behov og antall brukere. De kan ikke over tid ha for mye ledig kapasitet i for eksempel barnehagesektoren eller grunnskolen. Om det ikke er gode og realistiske grunner til å tro at kapasiteten vil tilpasse seg et naturlig kapasitetsnivå over tid, så vil det bli for dyrt å drive kommunen med stor ledig kapasitet. Det vil innebære unødvendige utgifter til blant annet lønn og annen drift, herunder også vedlikehold av bygningene og andre eiendeler. I motsatt fall er det nødvendig for kommunene å investere dersom de driver på eller over kapasitetsgrensen og forventer at dette vil fortsette eller forsterkes framover. Manglende justeringer av kapasitet vil ellers mest sannsynlig innebære at kvaliteten på tjenestene blir for lave og muligens at lovens regler brytes (for eksempel maks antall barn per lærer eller per ansatt i en barnehage). Dette utfallet vil heller ikke være bærekraftig. Samlet sett mener kommunene at deres kapasitet er godt tilpasset brukernes behov (og antall brukere) i dag (akkumulert 62,7 % har svart 5–7).

Figur 21 Er kommunens kapasitet godt tilpasset brukernes behov (og antall brukere) i dag?



4. Intervju i Rana kommune – oppsummerende funn og kommentarer

Dette kapitlet omhandler erfaringer gjort i Rana kommune med å praktisere KØB. Utgangspunktet for framstillingen er intervju gjennomført i 2017, men funnene underbygges også av observasjoner gjort i Rana kommune, KØB-prosjektmøter i Rana kommune, dokumenter utarbeidet av Rana kommune og uformelle samtaler med nåværende eller tidligere ansatte i Rana kommune.

4.1 Overordnet om forskningsmetode tilknyttet intervjuene

25 personer fra Rana kommune ble intervjuet i løpet av våren og høsten 2017. I tilknytning til Rana kommune hadde disse personene en av følgende stillinger:

- Controller
- Økonomisjef
- Rådmann
- Sektor/avdelingsleder
- Ordfører
- Lokalleder for et politisk parti
- Politiker (annen rolle eller verv enn lokalleder)

4.2 Initiering av KØB i Rana kommune

4.2.1 Terra-saken stimulerte til KØB tenkning

Ulike respondenter har trukket fram betydningen av Terra-saken som en forklaring på Ranas initiering av KØB og bevisste forhold til viktigheten av å bedrive en ansvarlig økonomisk politikk. Terra-saken har medvirket på ulike måter. Den ga et ønske om å gjøre kommunen robust nok til å unngå nye økonomiske problemer. Den skapte også en vilje til å videreutvikle kommunen til å bli en foregangskommune innenfor økonomisk styring for en bærekraftig utvikling framfor å være en kommune beheftet med et negativt økonomisk (Terra) rykte.

4.3 Virkninger av store investeringsprosjekter står sentralt i KØB

4.3.1 Skolestruktursaken har satt et tydelig KØB-stempel i Rana

Hendelsesforløpet i skolestruktursaken kan oppsummeres i følgende fem punkter:

1. Opprinnelig kommunestyrevedtak om skolestruktur i Rana ble fattet i juni 2016.
2. Vedtaket i juni ble senere vurdert som uansvarlig når økonomien ble tatt i betraktning.
3. De økonomisk konsekvensene av å gjennomføre juni-vedtaket (og nye alternative løsninger) ble tatt opp som en viktig sak og diskutert på politisk budsjettsamling høsten 2016.
4. Politikerne snudde i saken og reduserte planlagt investeringsramme fra ca. 800–900M til ca. 450M.
5. Dette skjedde etter en simulering av økonomisk forventet utvikling framover, inkludert hvordan investeringen ville påvirke handlingsreglene til kommunen. Kapasitetsutviklingen i skolene og andre investeringsbehov ble også tatt i betraktning.

4.3.2 Flyplass-saken – forestillingen om engangssummen

Som en del av satsingen på ny flyplass i regionen har Rana besluttet å gå inn med kr 300M, i et større spleiselag sammen med staten og lokalt næringsliv, for å reise tilstrekkelig kapital til utbyggingen av en ny flyplass (Rana, 2017).

Flyplass-saken har blitt kommentert av noen respondenter. Enkelte har undret seg over hvordan kommunen kan stille penger til flyplass, istedenfor å insistere på å la staten ta hele regningen. En respondent påpekte i denne sammenhengen at flyplass-saken har vært vanskelig å opponere mot fordi det har vært en voldsom entusiasme forbundet med denne saken, ikke minst forventningene til positive ringvirkninger. Andre respondenter poengterte at flyplass-saken er å anse som et engangstilfelle, en form for investeringstilskudd (til andre).

I KØB-sammenheng trekkes det derfor et sentralt skille mellom skolestruktursaken og flyplass-saken ved at skolestruktur vil binde opp driften av kommunen i mange år framover, mens flyplass-saken ikke forventes å gi framtidige driftsvirkninger for kommunen.

4.4 KØB premisser

Respondentene påpekte ulike premisser for KØB, herunder bred forankring, at KØB oppleves meningsfullt og nyttig, KØB må bli en vane, men fordrer godt samarbeid mellom politikere og administrasjon. I tillegg er integrert langsiktig planlegging sentralt for å lykkes fullgodt med KØB.

4.4.1 Praktisering av KØB forutsetter bred forankring

Skal KØB bli noe som faktisk etterleves i en kommune må det være forankret bredt, og minimum innen sentrale deler av administrasjonen, ledelsen og ikke minst blant politikerne. Disse forholdene er omtalt nærmere nedenfor. På tvers av dette kommer kulturelementet inn. Noen påpeker at det i lang tid har vært en ansvarlighetskultur i Rana som har bidratt til en god forankring av KØB i kommunen.

Administrativ forankring og institusjonalisering av KØB er avgjørende

Flere respondenter har vært klare på at administrativ forankring er avgjørende for KØB. Sentrale elementer i dette dreier seg om at administrasjonen har et tydelig KØB perspektiv i budsjettprosessen, at de besørger rutiner som fremmer KØB og for øvrig bidrar til å bygge eller videreføre en ”KØB-kultur”. Jo bedre jobb administrasjonen gjør i budsjettarbeidet, ledet av rådmannen, jo mer forankret blir budsjettet i kommunen. Dermed kan det også forventes langt færre endringer i budsjettet i form av ”benkeforslag” eller andre plutselige skift i budsjettprosessen i siste liten. Utfordringen med slike plutselige endringer eller forslag er at de ofte ikke er like mye utredet i forkant. Dermed er det større risiko for utilsiktede, ukontrollerte eller i det minste uoversiktlige økonomiske konsekvenser.

Annerkjennelse av behovet for en ansvarlig økonomisk politikk må være politisk godt forankret

Behovet for en ansvarlig økonomisk politikk er generelt godt forankret i Rana. Dette gjelder ikke bare i administrasjonen, men også blant ledere av flere politiske partier og andre i sentrale politiske posisjoner i kommunen. Full enighet om KØB er det riktignok ikke, noe

som kom fram i form av selvuttalt skepsis til elementer av KØB-konseptet eller ved at noen refererte til episoder eller saker som illustrerte blandede syn på KØB. Alt i alt er det likevel mange i Rana som anerkjenner viktigheten av en ansvarlig økonomisk politikk og er beredt for å stå for det synspunktet.

Avdelings/virksomhetslederes spredning av KØB-modellen betinges av forståelse

Det later til å være begrenset med spredning eller videreformidling av KØB-modellen eller konseptet nedover i ulike avdelinger eller kommunale enheter. Intervjumaterialet er for begrenset til å si noe systematisk om dette, men de vi har snakket med indikerer en slik tendens.

Et sentralt poeng knyttet til den begrensede spredningen er at avdelingsledere eller enhetsledere, i følge intervjudata, vegrer seg for å spre modellen videre dersom de ikke opplever at de har nok kunnskap om modellen eller begreper som knytter seg til modellen (omtalt som ”stammespråket”). Dette framstår som en naturlig konsekvens av enten manglende informasjon eller kompetanse innen området og framstår som et naturlig generisk (dvs. generelt) forhold.

4.4.2 KØB må oppleves som meningsfullt og nyttig – brukerorientering

Skal KØB fungere bra må satsingen på KØB som fenomen oppfattes som meningsfullt, samtidig som den faktiske bruken, ikke minst modellen, må oppleves som nyttig. Ikke minst gjelder dette brukerne av modellen, hvilket inkluderer administrasjon, ledere og politikere.

4.4.3 KØB tenkning må bli en vane

Enkelte respondenter gjorde et tydelig poeng av at KØB må settes i system og bli tatt aktivt i bruk. KØB, sier de, kan ikke bli sporadisk brukt, da vil det ikke fungere, det må praktiseres jevnlig, såpass hyppig at KØB tenkning blir en vane. Det må derfor innarbeides en tydelig KØB mentalitet, også omtalt som en ryggmargrefleks. Generelt fordrer dette at de som skal bruke KØB får tilstrekkelig opplæring i, eller kjennskap til KØB, at modellen praktiseres

relativt hyppig og blir et bevisst referansepunkt. Dette vil samlet bidra til å internalisere KØB og profesjonalisere bruken av KØB.

4.4.4 KØB fordrer godt samarbeid mellom politikere og administrasjon

Respondenter påpekte at KØB fordrer godt samarbeid mellom politikere og administrasjon. Det er kommunestyret som skal vedta budsjettet – en bærebjelke i KØB sammenheng, men det er administrasjonen som skal forberede det, informere om det, og forklare både budsjett og regnskapstall og andre økonomiske analyser. Et kommunestyre blir vanskelig å lede uten et velfungerende samarbeid mellom administrasjon og politikere.

4.4.5 KØB fordrer integrert langsiktig planlegging

KØB er enklest praktisert gjennom en top-down tilnærming

Ansatte som jobber i Rana har erfart at det er vanskelig å be underliggende enheter om å utarbeide sektorplaner som skal utrede ulike forhold uten at det samtidig er gitt overordnede retningslinjer. Det blir fort vanskelig å fange opp elementer i disse planene og sikre ensrettet styring av kommunen basert på dem. Da er erfaringen bedre med å vedta overordnede prioriteringer eller prinsipper og heller sørge for at det innarbeides nedover i organisasjonen. I så måte er en top-down tilnærming erfart å være enklere enn bottom-up. Det er nok også tilfellet med KØB hvor helhetstenkning og integrering er viktig.

KØB er relatert til annen langsiktig økonomisk rapportering

Politikere påpekte at det er behov for å se KØB i sammenheng med annen langsiktig økonomisk planlegging i kommunen. Et godt eksempel på det er perspektivmeldingen. Når kommunen trekker opp forventede utviklingstrekk i eksempelvis en 10-20 års periode har de muligheten til å identifisere hvor store investeringsbehovene er i ulike sektorer ut i fra blant annet forventet demografisk utvikling, og tilstanden på dagens eiendeler og kapasitetssituasjonen innen ulike sektorer. Om en slik analyse identifiserer investeringsbehov innen flere sektorer blir det nødvendig å prioritere mellom de ulike områdene og det må ses opp mot hvor stor investeringsramme som vil kunne være bærekraftig totalt for kommunen.

En demografisk analyse kan også tilkjennegi at det som ser ut som et investeringsbehov i dag kan være et område hvor antall brukere vil falle de neste årene, hvilket tilsier at det antagelig er andre områder som kommunen heller bør investere i, særlig om et slikt trendbilde ikke forventes å være av veldig midlertidig karakter. Det er følgelig viktig å integrere KØB med annen langsiktig planlegging, hvor KØB kan bidra i form av å sette en total investeringsramme som det må prioriteres innenfor. En politiker påpekte også at det vil være mulig å oppnå mer på denne måten, særlig om politikerne ser behovet for å komme fram til tverrpolitisk enighet om visse saker, noe som gjør det lettere å jobbe sammen om å utvikle kommunen ut fra et langsiktig perspektiv.

4.5 Politikerne har begrensede kalkuleringsmuligheter

4.5.1 Lokalpolitikere generelt har begrenset tid til politikk – hobby-preget

De aller fleste lokalpolitikere har en hverdag hvor de må forholde seg til en ordinær jobb og andre engasjementer. Så kommer rollen som lokalpolitiker på toppen av dette. Mange av dem beskriver derfor det politiske virke som noe de for det meste må gjøre på kveldstid og i helger. De kan ha avtale om frikjøp i form av eksempelvis 1-2 dager i måneden til å bedrive politikk. Noen med større verv kan ha fått tildelt mer tid. For det store flertallet er likevel situasjonen at de i realiteten har meget begrenset tid til å bedrive politikk. Vervet som politiker har derfor klare trekk av å være en hobby. Dette har også konsekvenser for måten de må forholde seg til ulike vedtakssaker og økonomiske vurderinger av dem, herunder også i tilknytning til KØB-relaterte spørsmål. Det store flertallet av lokalpolitikere må i stor grad støtte seg på kommuneadministrasjonen og til dels partiorganisasjonen, ettersom mange av dem har begrenset tid og økonomisk kompetanse. Selv om dette er det dominerende bildet for mange lokalpolitikere kan det være noen av dem som har noe bedre forutsetninger tilknyttet økonomiske kalkuleringer, enten grunnet utdanning, kompetanse opparbeidet via sin ordinære jobb eller lang fartstid som politiker, hvilket har muliggjort en gradvis kompetansebygging over tid.

4.5.2 Noen politikere forfekter det de har lyst til å tro på?

Enkelte er av den oppfatning at noen politikere forfekter det de har lyst til å tro på. I den sammenheng kan de, hevdes det, lete etter tall og argumenter som passer til deres forutbestemte konklusjon eller syn, eller at de på annet vis konstruerer egne sannheter og situasjonsbeskrivelser som ikke oppleves å være realistisk av andre.

Dette kan betraktes som simpelthen en del av det politiske spillet, at de fremmer ulike programfestede syn. Det er imidlertid sannsynlig at dette også har en del å gjøre med manglende mulighet til å sette seg tilstrekkelig inn i tallgrunnlaget eller kalkuleringene som ligger til grunn for ulike vedtakssaker. Da kan enkelte velge å opponere mot tallforslaget eller i det minste velge å ikke blindt stole på tallene som fremstilles.

4.6 KØB funksjoner

4.6.1 ”Ha kontroll på driften” er et kjerneelement i KØB

Ulike respondenter, inkludert ordføreren, er tydelige på behovet for å ha kontroll med driften av kommunen. Dette har en sentral økonomisk vinkling og dreier seg spesielt om å påse at kommunen ikke pådrar seg høyere utgifter enn den har inntekter til å dekke det inn med.

Ut fra et faglig KØB-perspektiv er det flere uheldige sider ved å gå med et merforbruk. For det *første*, dersom kommunens drift går med et merforbruk (underskudd) innebærer det faglig sett *nedbygging av kommunens formuesstilling*. Bærekraftig utvikling fordrer at kapitalen eller formuen holdes intakt over tid, på tvers av generasjoner – også kalt generasjonsprinsippet (”inter-generational equity”). Ut fra et etisk perspektiv vil nedbygging av kapitalen også være urettferdig for kommende generasjoner, enten i form av at regningen på en eller annen måte skyves over på dem eller at de får en mindre formue å forvalte enn dagens generasjon fikk. For det *andre* vil merforbruk på kort sikt og definitivt på lang sikt innebære *likviditetsproblemer* for kommunen. Er utgiftene eller utbetalingene større enn innbetalingene eller inntektene over tid så vil kommunen få betalingsproblemer, spørsmålet er bare hvor raskt likviditetsproblemene oppstår. Kommuner kan riktignok ta opp likviditetslån, men om utviklingen er negativ vil dette kunne bygge seg større over tid. For noen kommuner

har dette blitt et betydelig problem. Manglende betalingsevne er åpenbart ikke bærekraftig og vil kunne ende med at kommunens drift settes under administrasjon, hvilket betyr at politikerne vil miste muligheten til å bedrive tradisjonell politikk. En nemnd vil ta over. For det *tredje* vil merforbruk ofte resultere i en *mer uforutsigbar drift* av kommunen. Istedenfor mindre justeringer eller planlagte justeringer over tid vil det kunne kreve større kutt for å bringe balanse i økonomien innenfor kortere tidsfrister og en begrenset tidshorisont. Tapene som kommunene involvert i Terra-saken opplevde, med dertil drastiske innstramminger, viste hvor smertefullt det kan være å måtte dekke inn tap på kort tid, særlig om kommunen ikke har en robust økonomi i utgangspunktet. For det *fjerde* vil stadige eller betydelige merforbruk øke risikoen for regelbrudd, enten ved at dette kan innebære brudd på budsjettprinsipper eller krav til inndekning av merforbruk. Klarer ikke kommunen å følge disse bestemmelsene vil den bli oppført på ROBEK-listen, som i realiteten er en liste over kommuner som er i økonomisk ubalanse. Dette betyr mindre frihet til lånefinansiering av investeringer og tettere kontroll, samt kanskje et svekket rykte i måten kommunen drives på.

Et sentralt tilleggspoeng er dessuten at regnskapsmodellen i kommunesektoren – anordningsmodellen – ikke nødvendigvis fullgodt evner å fange opp nedbygging av kapitalen i kommunen. Dette temaet har generert mye akademisk debatt over tid (for eksempel, Lie, Mauland & Aastvedt, 2005; Mellemvik, Bourmistrov, Mauland & Stemland, 2000; Aastvedt & Mauland, 2006). I KØB-sammenheng er dette relevant å være klar over fordi svakheter i regnskapsmodellen kan gi inntrykk av at en kommune drives økonomisk bærekraftig, selv om det ikke de facto trenger å være tilfellet. Dette vil derfor være nok et argument for nødvendigheten av å drive kommunen med et positivt NDR. På grunn av slike vurderinger finnes det en anbefaling i kommunesektoren om at kommunene minimum bør styre mot et positivt 1,75% NDR.

4.6.2 Bevisstgjøring av økonomiske konsekvenser ved politiske vedtak

Når en KØB mentalitet har fått tilstrekkelig fotfeste i en kommune eller annen organisasjon vil det bli et referansepunkt som ulike beslutninger og vedtakssituasjoner naturlig vil se hen til. En naturlig følge av KØB vil for eksempel være prinsippet eller bevisstgjøringen om at vedtak fattes ikke dersom man ikke har oversikt over hvilke økonomiske konsekvenser som medfølger av ulike vedtak. En illustrasjon av dette kom når kommunestyret behandlet

budsjettet for 2018. Da ble det blant annet foreslått at det skulle etableres en ny skøytepark/anlegg i sentrum. Ordføreren påpekte da at det ikke ville være naturlig for kommunestyret å ta stilling til den saken før de tilhørende økonomiske konsekvensene er nærmere utredet. Dermed lot kommunestyret være å behandle den saken nærmere på dette kommunestyremøtet.

4.6.3 Simuleringer

Ved vurdering om en investering skal gjennomføres kan en kommune velge å utarbeide ulike alternative investeringsforslag som kan simuleres ut fra KØB parametere/utvikling i handlingsregler. Dette kan bidra til mer informerte beslutninger om i hvilken grad og form investeringsbeslutninger bør fattes. På denne måten bidrar KØB til å visualisere økonomiske konsekvenser av investeringsforslag. Ved behandling av skolestruktursaken (se tidligere omtale) ble det etter hvert utviklet flere alternativer, på et tidspunkt så mange som ni forskjellige alternativer, hvor hvert alternativ var beskrevet ut fra en økonomiske vurdering og konsekvensanalyse i tillegg til blant annet en faglig og teknisk vurdering. En slik framstilling gjør det lettere å fatte informerte vedtak. Slike simuleringer kan gjøre det lettere å visualisere hva politikerne er med på å vedta, men trenger ikke begrenses til en tallanalyse. Visualisering kan gjøres på flere ulike måter, men ut fra en KØB vinkling er det viktig at også de økonomiske konsekvensene tas i betraktning. Det ble også påpekt av en respondent at simulering hjelper politikerne til å se utviklingen i det økonomiske handlingsrommet, hvilket igjen hjelper dem til å agere mer ansvarlig i politikken.

4.7 KØB modell for politikere må være enkel og stabil over tid

Samtlige som ble intervjuet og uttalte seg om KØB-modellen påpekte viktigheten av å holde KØB-modellen enkel, med utgangspunkt i dagens tre parametere. Noen vurderer det som å være et potensial for å legge inn mer informasjon, men opplever dette samtidig som en avveining mot økt kompleksitet. Spesielt med politisk beslutningstaking for øye understreker respondentene at modellen må være lett å forstå, eller som noen påpeker, vanskelig å misforstå. Flere påpeker også at det for dem er tilstrekkelig eller naturlig å sikre seg en overordnet forståelse av modellen, så tar administrasjonen seg av detaljene. Også et slikt syn understreker viktigheten av at modellen er intuitiv og lett å forstå. Selv om de aller fleste som

ble intervjuet omtalte modellen som enkel, er det likevel tydelig at noen ikke er helt sikre på alle omstendighetene eller mekanismene tilknyttet modellen. Dette innebærer at en mer avansert modell nok vil skapt ytterligere utfordringer med å forholde seg til modellen.

Den opplevde nødvendigheten av å ha en enkel modell innebærer faglig sett at det også er nødvendig å ha stabilitet rundt modellen. Det vil si, det er antagelig uheldig å gjøre jevnlige justeringer av modellen siden dette kan true både forståelsen og forankringen av modellen hos den varierte brukergruppen (politikere, ledere, administrasjon i første rekke, men kanskje også andre medarbeidere eller utenforstående). Faglig sett er det også klart at KØB-modellen slik den er kan fange opp mange elementer knyttet til bærekraft gjennom NDR. Ikke bare er NDR et bredt mål på driften som fanger opp mange ulike forhold på inntektssiden og utgiftssiden, det innehar også muligheten til å kompensere for ubalanser på enkeltområder. En kommune kan for eksempel klare å håndtere en høyere gjeld så lenge det settes av mer driftsmidler til å dekke renter og avdrag. Dette illustrerer at en KØB-modell for politikere ikke trenger være en komplisert modell som inneholder mange parametere, men dens muligheter, svakheter og egenskaper bør forstås av så mange som mulig.

4.8 Behov for å jobbe videre med praktiseringen av Ranas KØB-modell

Til tross for poenget ovenfor om enkelhet og stabilitet knyttet til modellen, er det nødvendig å jobbe videre med hvordan KØB-modellen skal praktiseres. Dette er forankret i ulike synspunkter fremmet av respondentene, men er også supplert med faglige vurderinger av modellen. Dette dreier seg imidlertid ikke om å endre modellen, men heller videre arbeid som kan klargjøre modellens virkemåter, hvordan man skal foreta avveininger mellom parametere (gjeld, NDR og disposisjonsfond) i modellen, hvordan brudd på terskelverdier i modellen skal håndteres og hva slags tidshorisont som skal gjelde for trekanten (det vil si KØB-modellen).

4.8.1 Hvordan skal modellens virkemåter forstås – ulike syn råder

Det råder forskjellige syn på om KØB (som fenomen) er forskjellig fra handlingsregler. Noen mener KØB dreier seg om handlingsregler, mens andre mener KØB er noe mer omfattende enn handlingsregler, og at sistnevnte kun er et virkemiddel for å fremme KØB. De som anser

KØB som et mer omfattende fenomen vil kunne være mer opptatt av å jobbe langs flere ulike dimensjoner for å fremme KØB, og således gjøre KØB-arbeidet til noe mer enn bare handlingsregler.

Praktiseringen av terskelverdier er forbundet med en viss usikkerhet. Dette dreier seg om ulike forhold. En vinkling er om det skal betraktes som akseptabelt å ligge akkurat på terskelen. Andre mener det er greit å gå utover terskelverdiene (grenseverdiene definert for handlingsreglene) så lenge man har tro på at det vil resultere i vekst for kommunen. Flyplass-saken tjener som et eksempel i denne sammenheng. Et tredje syn er at selv mindre overskridelser av terskelverdiene er noe man må vokte seg for fordi det kan skape presedens eller at man mister respekten for behovet for å holde seg innenfor terskelverdiene. Et fjerde syn er at selv om KØB-modellen oppleves generelt som meningsfull, så er det viktig å ikke innta et for mekanisk syn på handlingsreglene. Det argumenteres for å bruke skjønn og åpne opp for at det noen ganger er greit å bryte med modellen. I fortsettelsen følger en diskusjon av spesifikke problemstillinger knyttet til praktiseringen av Ranas KØB-modell.

4.8.2 Hvordan foreta avveininger mellom parameterne gjeld, NDR og disposisjonsfond?

Intensjonen med trekantmodellen er at den skal fremme helhetstenkning og at det skal være mulig å avveie ulike parametere mot hverandre. Økt gjeld kan kompenseres i form av høyere NDR eller disposisjonsfond. Jo lavere disposisjonsfond kommunen har jo mer taler det for å påse at gjelden holdes forholdsvis lavt og/ eller at NDR er tilstrekkelig høyt til å kompensere for lavt nivå på disposisjonsfond.

Prinsipielt sett vil det mest spesielle kanskje være en situasjon hvor en kommune legger seg på et lavt NDR-nivå i budsjetteringen. Det framstår forholdsvis risikabelt, da kommunen på kort sikt ikke kan omstille gjelden eller velge et annet nivå på den. Gjeldsnivået er det det er. Ut fra et KØB-perspektiv er det mer forståelig om lavt NDR skyldes at kommunen har betalt høyere avdrag enn den trenger å gjøre. Dersom disposisjonsfondet ligger på et høyt nivå kan en kommune på kort sikt i prinsippet legge seg på et lavere NDR nivå og så bruke disposisjonsfondet til å dekke inn uforutsette utgifter eller sviktende inntekter. Dette er imidlertid kun aktuelt som en kortsiktig tilpasning eller justering. En annen mulig løsning er å selge unna langsiktige eiendeler og bruke inntektene til å nedbetale gjeld. Det er teknisk mulig, men det er ikke sikkert at det er politisk enkelt å gjennomføre eller noe som vil

representere fornuftig ressursbruk. Dersom NDR-nivået er lavt blir det også vanskeligere å finne rom til å avsette til disposisjonsfondet. Den vanskeligste situasjonen en kommune kan sette seg i vil være å øke gjelden over tid samtidig som disposisjonsfondet reduseres eller holdes på et lavt nivå og kommunen samtidig legger seg på et lavt NDR nivå. Da strider økonomistyringen med alle parameterne i trekantmodellen, og en kommune med en slik praksis drives ikke bærekraftig ut fra et tradisjonelt KØB-perspektiv.

Rana har de siste årene lykket med å budsjettere i samsvar med trekantmodellen. De har holdt NDR på et tilstrekkelig nivå, bygd opp disposisjonsfondet og vært varsomme med å øke gjelden for mye. Det melder seg likevel et vanskelig spørsmål knyttet til avveiningen mellom parameterne. For eksempel, hvor mye må NDR økes om gjeldsnivået økes med 1%, 5% eller 10% fra dagens nivå? Hvor høyt må egentlig disposisjonsfondet være for å ligge på et tilfredsstillende nivå når gjelden økes eller NDR-nivået senkes?

Trekantmodellen er attraktiv med tanke på å visualisere de tre parameterne som det er laget handlingsregler til og helheten eller avveiningsforholdene mellom dem. En indekstilnærming som Rana har eksperimentert litt med kan samtidig være nyttig for å få et mer oppsummert mål på om kommunen drives bærekraftig. Den stiller samtidig større krav til at den er fornuftig sammensatt og at avveiningsspørsmålet er tilfredsstillende avklart. Ellers blir det mer problematisk å slå sammen de tre parameterne til en indeks. En faglig utfordring med å danne en indeks basert på tre parametere er uansett at kun tre underliggende målepunkter vil gjøre en indeks veldig sårbar for utslag i en av variablene. Det som er mer vanlig i indeksarbeid er å inkludere flere variabler. Arbeidet med utarbeidelse av konsumprisindeksen er et godt eksempel.¹

4.8.3 Brudd på terskelverdier – hvordan skal det håndteres?

To grunnleggende spørsmål vedrørende terskelverdiene, herunder handlingsreglene, er om de kan brytes og hvordan kommunen skal forholde seg til eventuelle brudd med terskelverdiene/handlingsreglene? Modellen gir ikke et fullgodt svar på disse spørsmålene. Det kan videre oppfattes å være et visst motsetnings- eller spenningsforhold mellom trekantmodellen og handlingsreglene. Trekantmodellen – som argumentert og beskrevet tidligere fokuserer på helhet og avveining. Handlingsreglene derimot knytter seg til hver sin

¹ Se <https://www.ssb.no/kpi>

unike parameter og overskridelse av terskelverdien for den enkelte innebærer i prinsippet et brudd den aktuelle handlingsregelen.

Det er generelt sett mulig å håndtere terskelbrudd på to måter:

1. Det gjelder ingen definert tidshorisont. Løsningen ligger i å avveie parameterne mot hverandre og kompensere ved måten kommunen tilpasser seg de to andre parameterne.
2. Det settes krav til at kommunen må returnere til terskelnivåene (agere i tråd med den enkelte handlingsregel) innen en gitt tidshorisont. For eksempel kan det vedtas at det midlertidig er greit å bryte en terskelverdi/handlingsregel – når gode grunner taler for det – så lenge kommunen sørger for å returnere tilbake til terskelnivået i løpet av tre eller fem år.

Dersom kommunen velger alternativ 1 ovenfor gir det utfordringer med henhold til logikken forbundet med politisk vedtatte handlingsregler. Hvis det er akseptabelt å permanent bryte terskelverdiene eller tilsvarende definerte nivåer i en handlingsregel, er det da noe vits å definere og vedta en handlingsregel i det hele tatt? En annen bakside med alternativ 1 er at den varianten gjør kommunen mer sårbar. Gitt at kommunen permanent/langvarig velger å legge seg på et høyt gjeldsnivå med en plan om å kompensere via høy NDR, så vil det alltid være en risiko for at kommunen opplever eksterne sjokk eller andre (uforutsette) hendelser som gjør at kommunen ikke lykkes med å realisere en høy NDR. Da vil kommunen fort kunne få problemer med betjene gjelden over tid eller holde tjenestetilbudet på et forutsigbart nivå.

4.8.4 Hva slags tidshorisont skal gjelde for trekantmodellen?

Spørsmålet om tidshorisont omhandler ikke bare terskelbrudd, som omtalt ovenfor, men også hva slags tidshorisont kommunen har tilknyttet modellens handlingsregler. Skal handlingsreglene være et historisk mål, basert på regnskapet for det siste året eller de siste årene, eller skal den være orientert mot den økonomiske nåsituasjonen til kommunen eller framtiden? Hvis det gjelder for framtiden, er det snakk om kommende budsjettår, kommende fire års økonomiplan-periode eller en lengre tidshorisont? Ved bruk av en lengre tidshorisont enn fire år blir spørsmålet hvordan man praktisk skal gjøre beregningsarbeidet forbundet med

parameterne ettersom det ikke finnes noe formelt/obligatorisk, detaljert og samtidig helhetlig tallmateriale å ta utgangspunkt i.

4.9 Behov for å utforske andre KØB modelleringer for administrativ analyse?

Respondentene har vært tydelige på viktigheten av å beholde trekantmodellen som den er. Likevel påpeker flere at det vil være relevant å ha oversikt over tilleggsinformasjon som supplerer bildet av om kommunen drives på en bærekraftig måte. Det som trekkes spesielt fram av flere er behovet for å bevisstgjøre kommunen i forhold til vedlikeholdsavsetninger. Rana (2017) erkjenner at det finnes et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunen, hvilket i økonomiplanen for 2018-2021 er estimert til ca. 2 milliarder. En utfordring med bærekraftsmodellen er situasjoner med manglende avsetninger til vedlikehold. Da kan det ut fra budsjett og regnskapsmessige parametere se ut som kommunen har en bærekraftig posisjon, mens den faktiske situasjonen er at (deler av) driften ikke er bærekraftig. Til sammenligning kan en annen kommune ha brukt mye penger på vedlikehold, og således være a jour med det kommunale vedlikeholdet. En slik kommune vil, alt annet likt, ha lavere NDR og mindre muligheter til å avsette til disposisjonsfondet. Rapporteringsmessig framstår kommunen da som mindre bærekraftig. Dette illustrerer svakheter som finnes med å kun bedømme om en kommune er bærekraftig ut fra de tre parameterne som inngår i trekantmodellen og Riksrevisjonens anbefaling. En sentral utfordring med vedlikeholdsetterslep i en vurdering av bærekraft er at dette er vanskelig å måle på en ressurseffektiv og sammenlignbar måte.

Vedlikeholdsarbeid er dermed et eksempel på en driftspost som kommuner kan skyve foran seg. Det å skyve regningen foran seg framfor å ta den i dag, når den burde tas, er isolert sett ikke en bærekraftig måte å drive en kommune på. Det finnes tilsvarende andre eksempler. Rana (2017) erkjenner også at noe av det samme gjelder for premieavvik som fordeles over flere år og angir at dette kanskje burde dekkes inn i sin helhet i løpet av det påfølgende året i stedet.

5. Illustrasjoner fra forskningsresultater tilknyttet andre kommuner

Nedenfor framkommer det en oppsummering av forskningsfunn basert på andre kommuner enn Rana. Dette materialet representerer sentrale konklusjoner i studenters masteroppgaver, avlagt ved NTNU Handelshøyskolen, hvor Reklev og Skjærvik (2017) skrev en kvantitativ oppgave og Røstvold og Sagøy (2017) skrev en oppgave basert på kvalitativ metode, med casestudier.

Den kvalitative studien er basert på casestudier av åtte kommuner: Fauske, Flora, Holtålen, Kristiansund, Leksvik, Selje, Vågsøy og Ålesund. De kom fram til følgende:

”Hovedfunn fra empirien og resultatene fra analysen tyder på at det er flere likheter ved økonomistyringen til kommuner som har vært på ROBEK-listen gjentatte ganger. Studiens sentrale funn er at det i hovedsak er kommunens egen økonomistyring som er hovedårsaken til deres økonomiske utfordringer, og at dette i stor grad skyldes manglende realisme i budsjettene, samt marginal drift og fravær av disposisjonsfond. Samtidig tyder empirien på at det er vesentlig med en felles forståelse i hele organisasjonen og et godt samarbeid mellom kommunestyret og administrasjonen dersom kommunen skal oppnå økonomisk bærekraft” (Røstvold og Sagøy, 2017, s. II).

Den kvantitative studien besto av formulering og testing av hypoteser som er fordelt på fem modeller. Siktemålet var å:

”undersøke endringer i finansielle indikatorer før, på og etter ROBEK [oppføring]. Studiens utvalg består av 82 kommuner i perioden 2010 til 2015, som gir 492 målinger. Datamaterialet er innhentet fra SSBs KOSTRA-statistikk ... Analysen gav støtte for 8 av 11 hypoteser. ... Studiens hovedfunn er at indikatorer for negativt netto driftsresultat, redusert disposisjonsfond, økt premieavvik, økt[e] helse- og omsorgsutgifter, økt[e] brutto investeringer, redusert arbeidskapital, økt utbytte og økt netto lånegjeld kan bidra til å forklare hvorfor kommuner havner i økonomisk ubalanse og videre på ROBEK” (Reklev og Skjærvik, 2017, s. II).

Felles for begge studiene er den sentrale betydningen som nivåene på NDR, lånegjeld og disposisjonsfond har for kommunes (manglende) økonomiske handlingsrom og tilhørende problemer.

6. Effekter av forskningen så langt

Arbeidet med studien har foreløpig resultert i følgende observerte effekter:

- Denne forskningsrapporten
- Presentasjon og formidling av prosjektet i ulike sammenhenger, herunder:
 - For kommunestyret i Rana kommune.
 - På to politiske budsjettseminarer i Rana kommune.
 - For rådmannens ledergruppe i Bodø kommune ved to anledninger, samt i et møte hvor også ordføreren i Bodø kommune deltok.
 - På KOMØK konferansen våren 2017, felles presentasjon gitt av Rana kommune og Nord universitet.
 - På seminarer i regi av Kommunalbanken, hvor både Gårseth-Nesbakk og Damsgård har presentert KØB ved ulike lokasjoner.
 - Presentasjon av KØB i ulike sammenhenger ved Nord universitet, spesielt ulike former for forskningsseminarer.
 - Presentasjon for en delegasjon av svenske politikere og forskere i Bodø sentrum.
 - Presentasjon av KØB prosjektet for medarbeidere i KS.
 - Presentasjon av foreløpige KØB resultater på en internasjonal forskningskonferanse.
- Flere studentarbeider har blitt drevet fram i forbindelse med KØB prosjektet, under veiledning av Levi Gårseth-Nesbakk:
 - To masteroppgaver ble skrevet og levert ved NTNU Handelshøyskolen våren 2017 (se tidligere omtale).
 - En ny masteroppgave er igangsatt ved NTNU Handelshøyskolen, med forventet levering våren 2018.
 - En MBA oppgave under arbeid ved Nord universitet med forventet levering høsten 2018.
 - En ny masteroppgave er igangsatt ved Universitetet i Tromsø (UiT), Handelshøyskolen, med forventet levering våren 2018.
- Det er startet et arbeid med en vitenskapelig antologi hvor et eller flere kapitler eksplisitt vil omhandle KØB. Forventet trykking av antologien er våren 2019.

- KØB innarbeides som et kapittel i en ny versjon av læreboken om regnskap og budsjett i kommunesektoren (forfattet av Gårseth-Nesbakk og Frode Mellemvik). Dette er pågående arbeid.
- Doktorgradsstipendiaten har fått en god start på sitt prosjekt med tanke på datainnsamling og generell progresjon i arbeidet.
- Innlemming av forskningsresultater fra KØB-prosjektet i undervisning på bachelor- og masternivå.
- Ulike kommuner har kontaktet både Gårseth-Nesbakk og Damsgård med spørsmål rundt KØB og med forespørsler om mulighet for å lære mer av prosjektet. Det jobbes videre med en nærmere oppfølging av disse kommunene.
- Bedre forståelse av kommunens stilling, utvikling og økonomiske framtidsutsikter, både hos forskerne, men også internt i Rana kommune.
- KØB satsingen i Rana kommune har resultert i flere endringer i kommunen, herunder:
 - Nye rapporter/innhold i rapportene fra administrasjonen i Rana kommune med klare henvisninger til KØB og samarbeidet med Nord universitet.
 - Nye måter å fremme budsjettsaker eller andre saker som skal vedtas av kommunestyret, spesielt ved at langsiktige økonomiske konsekvenser blir mer anskueliggjort.
 - Politikere i Rana kommune har vist evne og vilje til å omstille seg og utvise økonomisk ansvarlighet når de blir presentert for det som oppfattes som sentral KØB informasjon. Den såkalte skolestruktursaken er et godt eksempel på dette.

7. Avslutning – videre forskningsmuligheter

KØB er et meget tidsaktuelt (forsknings)tema. Det er økende fokus på dette i kommunesektoren, blant kommunene, men også i form av forslag til ny kommunelov. Det er for øvrig stadig økende behov for omstillinger i kommunene og jevnlige tilfeller av endringer i rammebetingelser. Plutselige endringer i rammebetingelser fungerer som eksterne og mest sannsynlig uventede sjokk for mange kommuner. Nylige eksempler er forslag om endringer i «maskinskatt» og generell eiendomsskatt, hvilket vil kunne gi betydelige inntektsmessige utslag eller økonomisk usikkerhet for flere kommuner. Andre forekomster vil kunne være nye arbeidsoppgaver som tillegges kommunesektoren, større politiske rammekutt og endringer i økonomibestemmelser (herunder regnskaps- og budsjettregler). Dette vil kunne gjøre det vanskeligere å handle i samsvar med etablerte handlingsregler eller andre økonomiske måletall og parametere. Dette understreker viktigheten av KØB som tema og at det forskes videre på dette området. Forskningsresultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene i Rana har også avdekket behov og muligheter for videre forskning. Det gjenstår systematisk bearbeiding og analyse av dataene og innsamling av mer data.

Ved utvikling av handlingsregler og praktisering av KØB-modeller i norske kommuner vil det være *behov for å jobbe videre med fastsettelsen av terskelverdier*. Rana har langt på vei tatt utgangspunkt i forslagene som ble fremmet av Riksrevisjonen (2015). Det kan godt være at det er naturlig ut fra Ranas flate befolkningsutvikling den siste tiden. Det er imidlertid ikke en selvfølge at alle norske kommuner er like tjent med akkurat de samme terskelverdiene. Kommuner med en tydelig fallende befolkningsutvikling må kanskje fastsette mer konservative terskelverdier, siden omstillingsbehovene øker for hvert år og det økonomiske handlingsrommet, generelt sett, skrumper inn. Vekstkommuner kan muligens være nødt til, eller vil fint klare å håndtere noe mer liberale terskelverdier. På grunn av et stort investeringsbehov, som ikke enkelt kan utsettes innenfor kjerneområder i slike kommuner, kan det resultere i økende gjeldsgrad i en begrenset periode. Om kommunen deretter bremser investeringstakten noe vil den forholdsvis raskt kunne justere seg tilbake til mer normale verdier – så lenge veksten opprettholdes. Dette aktualiserer for øvrig *uavklarte spørsmål om terskelverdier tilknyttet handlingsregler skal settes fast til et gitt nivå i det uendelige*, eller om de skal kun fastsettes til bestemte terskelnivåer for en lengre, men likevel avsluttende tidsperiode, for så å bli revurdert.

Videre arbeid med en KØB-indeks kan ta ulike retninger. *Et alternativ*, den enklere varianten, vil kunne være å videreføre at regnskaps- og budsjettvariabler danner grunnlaget for indeksen – slik det er i dag for Rana, men at det i administrative analyser og beregninger legges inn flere andre forhold. Andre muligheter kan for eksempel være å utvide med noen av parameterne som andre kommuner bruker, som avdekket i spørreskjemaundersøkelsen. En annen variant, som er mer ambisiøs, vil være å videreutvikle en KØB-indeks ved å også inkludere andre variabler enn de som finnes i regnskaps- og budsjettoppstillingene. En tredje og faglig spennende variant vil være å skifte fokus fra å snakke om en KØB-indeks til å heller fokusere på beregning av en *KØB-risiko-indeks*. En slik tredje variant vil kunne ta utgangspunkt i at KØB essensielt dreier seg om å kunne drifte kommunen på en bærekraftig måte. Et sentral oppgave blir da å identifisere risikofaktorer som representerer KØB-trusler. Neste steg vil være å utarbeide styringsparametere, eventuelt også formaliserte handlingsregler som måler (informerer om) hvordan kommunen ligger an med tanke på en risikoindeks. En slik indeks kan graderes på en tallskala for hver risikofaktor, som igjen slås sammen til en samlet indeks. Dette kan bidra til å overkomme noen måleutfordringer som indeksarbeidet ellers har støtt på, i form av måleproblemer tilknyttet blant annet vedlikeholdsetterslep.

Et annet uavklart og vanskelig spørsmål er *om og eventuelt hvordan KØB skal forholde seg til tjenesteleveransen*. Det er rimelig klart at vedlikeholdsetterslep oppfattes som et problem i KØB sammenheng. Det er mer uklart om et slikt etterslep eller manglende (kvalitetsmessig) gjennomføring av en tjeneste eller kommunal aktivitet kun skal begrenses til teknisk vedlikehold, eller være et spørsmål som gjelder prinsipielt alle tjenester? I forlengelsen av dette kan følgende spørsmål stilles: Er det akseptabelt ut fra et KØB perspektiv å holde seg innenfor økonomiske terskelverdier dersom det åpenbart skjer på bekostning eller gjennom en reduksjon av kvaliteten på kommunale tjenester? Kan det sies at en kommune drives økonomisk bærekraftig dersom tjenesteleveransen ikke opprettholdes over tid?

Tabellen nedenfor oppsummerer mulige framtidige KØB aktiviteter, men er i forhold til flere av punktene betinget av videre finansiering og avklaring av samarbeidsformer og rammebetingelser med andre det skal innhentes data fra eller som ellers skal involveres i prosjektet.

Tabell 3 Mulige framtidige KØB aktiviteter

Mulige framtidige KØB aktiviteter	Tidsperiode
Åpent KØB seminar i Bodø (i regi av Nord universitet)	20-21. juni 2018
Rapport/artikkelskriving basert på forskningsfunn fra Rana kommune	Våren 2018-
Videreføre diskusjoner og utprøving tilknyttet versjon 2 av en KØB-indeks	Våren 2018-
Utvikle KØB-verktøy for scenarioarbeid, simulering og langsiktig planlegging - Input til debatt og vurderinger tilknyttet større budsjettsaker ”big projects”	Høsten 2018-
Mulig utvikling av en ” KØB-innbyggerguide ”, ut fra en behovsutprøving	Vurderes nærmere f.o.m. vår 2018
Oppstart KØB studie av andre kommuner, særlig i forhold til KØB sin rolle i budsjettbehandling	Våren 2018

Referanseliste

- European Commission (2015). *Fiscal sustainability report 2015*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Institutional paper 018. Brussels.
- Lie, K., Mauland, H., & Aastvedt, A. (2005). Formuesbevaring, kapitalkostnader og resultatbegreper - et underlag for å vurdere endringer i kommuneregnskapet (Nr. Rapport nr 219, 2005). Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, Vol. 2 (1): 71-87.
- Mellemvik, F., Bourmistrov, A., Mauland, H., & Stemland, J. (2000). Regnskap i offentlig (kommunal) sektor: behov for en ny modell. Oslo: The Norwegian Institute of Public Accountants (DnR).
- New Zealand Treasury (2013). *Affording our future: Statement on New Zealand's long-term fiscal position*. July.
- Rana kommune (2017). *Budsjett 2018 – økonomiplan 2018-2021. Rådmannens forslag, 7. november 2017*.
- Reklev, R. A. og Skjærvik, V. (2017). *Åtte regnskapsmessige kjennetegn ved ROBEK-kommuner – en kvantitativ studie av finansielle indikatorer*. Masteroppgave innen økonomi og administrasjon/siviløkonom. Trondheim, mai, NTNU Handelshøyskolen.
- Riksrevisjonen (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. Dokument 3:5 (2014–2015), Oslo.
- Robinson, M. (1998). Measuring compliance with the golden rule. *Fiscal Studies*, Vol. 19, No. 4: 447-462.
- Røstvold, F. og Sagøy, J. (2017). *Kommunal økonomisk bærekraft: Hva kjennetegner økonomistyringen til kommuner som har vært på ROBEK-listen flere ganger?* Masteroppgave innen økonomi og administrasjon/siviløkonom. Trondheim, mai, NTNU Handelshøyskolen.
- Aastvedt, A., & Mauland, H. (2006). Kommuneregnskapet - rammeverk og prinsipper (Nr. 14/2006). Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø.

Vedlegg

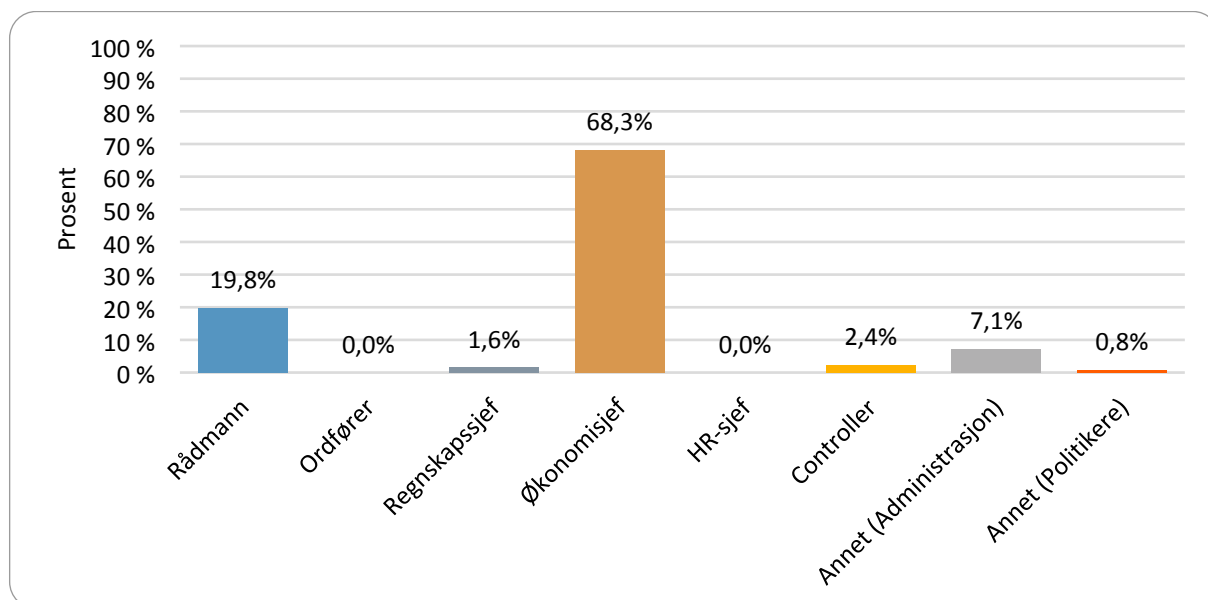
Vedlegg 1 Sentrale KØB-begreper og sammenhenger på engelsk

I internasjonal litteratur brukes gjerne begrepet ”**fiscal sustainability**”. Særlig blant praktikere. ”fiscal sustainability refers to whether the Government is **able to maintain current policies without major adjustments in the future** (The Treasury, New Zealand, 2013, p. 11)”. ”Fiscal sustainability is generally meant as ’**solvency**’ of the public sector”. ”A public entity is considered as solvent if the present **discounted value** of its current and future primary **expenditure** is smaller than (or equal to) the present discounted value of its current and future path of **income**, net of any initial debt level” (European Commission, 2015, p. 22). ”Fiscal sustainability in the sense of solvency of the public sector can therefore be broadly defined as a situation where **fiscal policy** can be maintained **unchanged** over the post-forecast horizon (without changes in public spending, nor taxation that would affect the government primary balance), **without causing public debt to rise** continuously as a share of GDP” (European Commission, Fiscal sustainability report, 2015, p. 22).

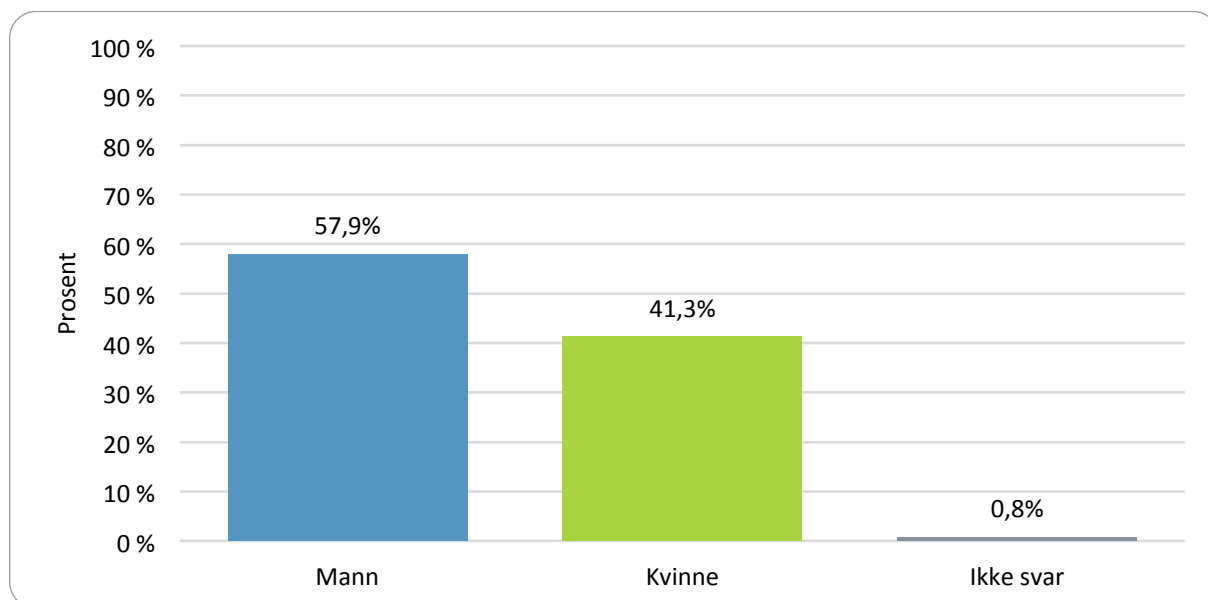
Noen andre sentrale begreper og elementer: ”The **golden rule of public finance** is based upon the notion that intergenerational equity requires that the cost of public expenditures be spread over time in a manner that reflects the intertemporal distribution of the benefits generated by those expenditures” (Robinson, 1998, p. 447). Sentralt i dette ligger også begrepet ”**Real capital maintenance approach**”.

Vedlegg 2 Supplerende figurer fra KØB spørreskjemaundersøkelsen

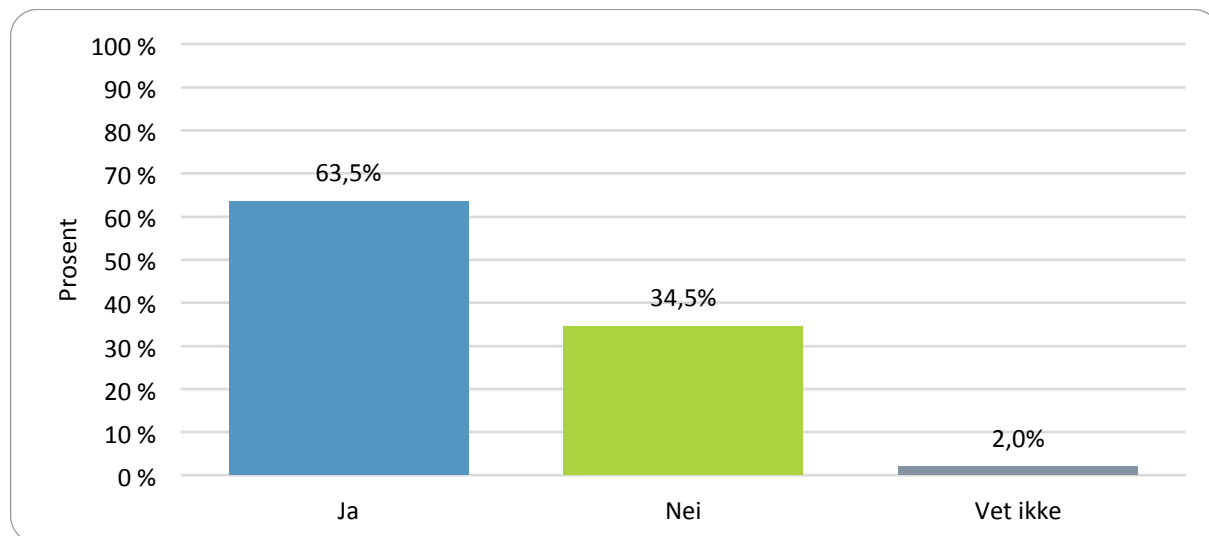
Figur 22 Velg stillingen din



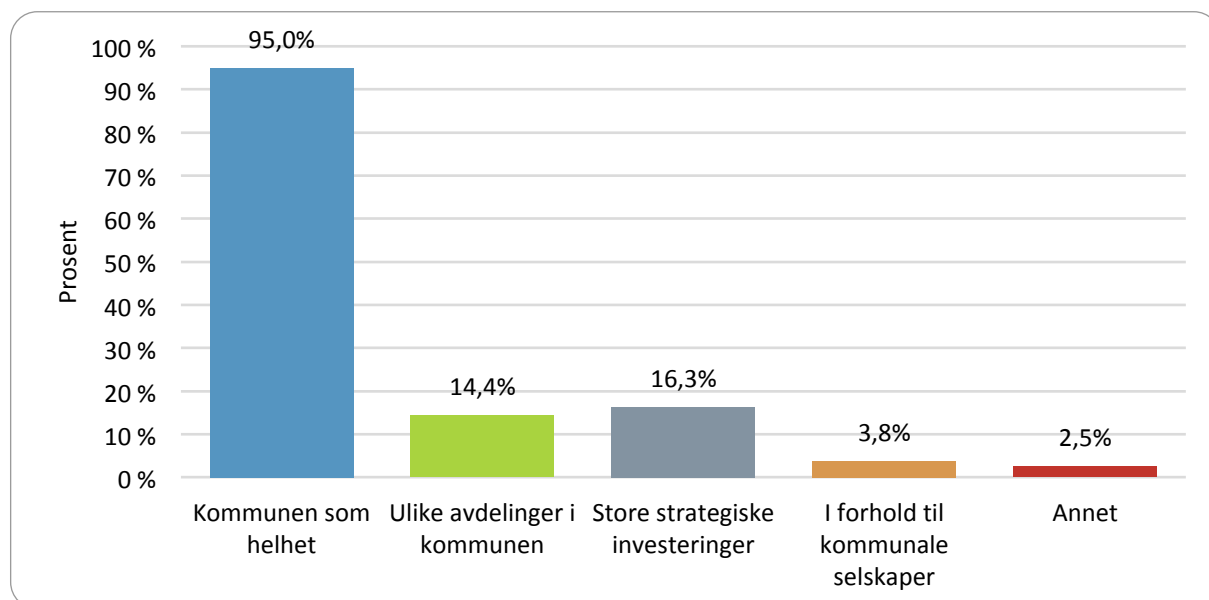
Figur 23 Spesifiser kjønn



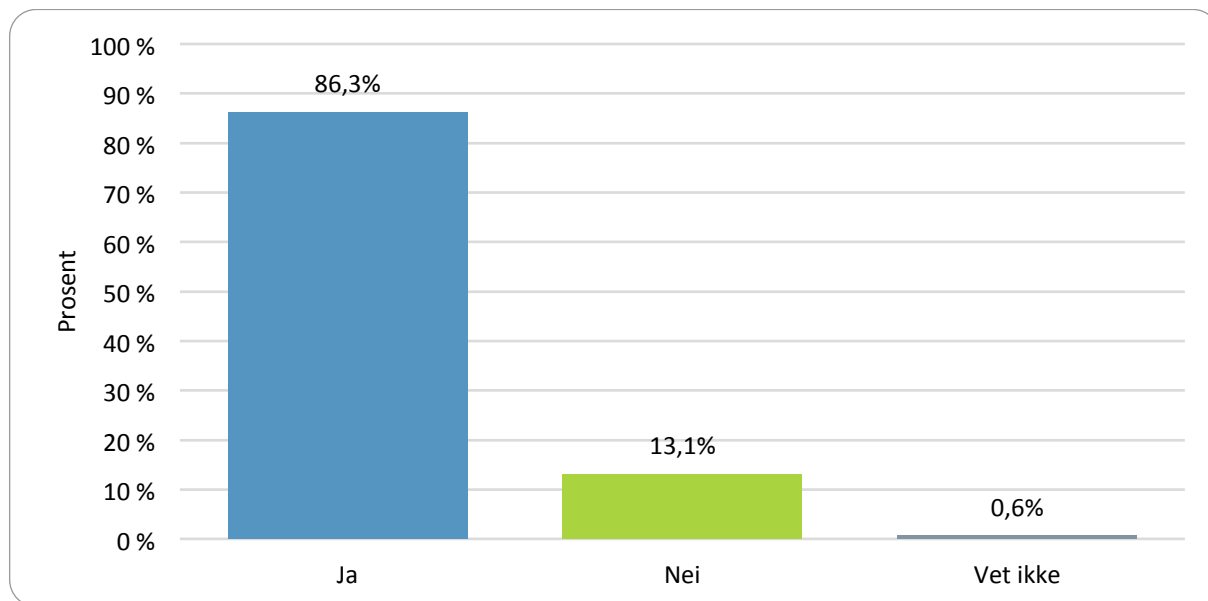
Figur 24 Har kommunen egne (handlings)regler som setter krav eller begrensninger til økonomistyringen eller budsjettarbeidet?



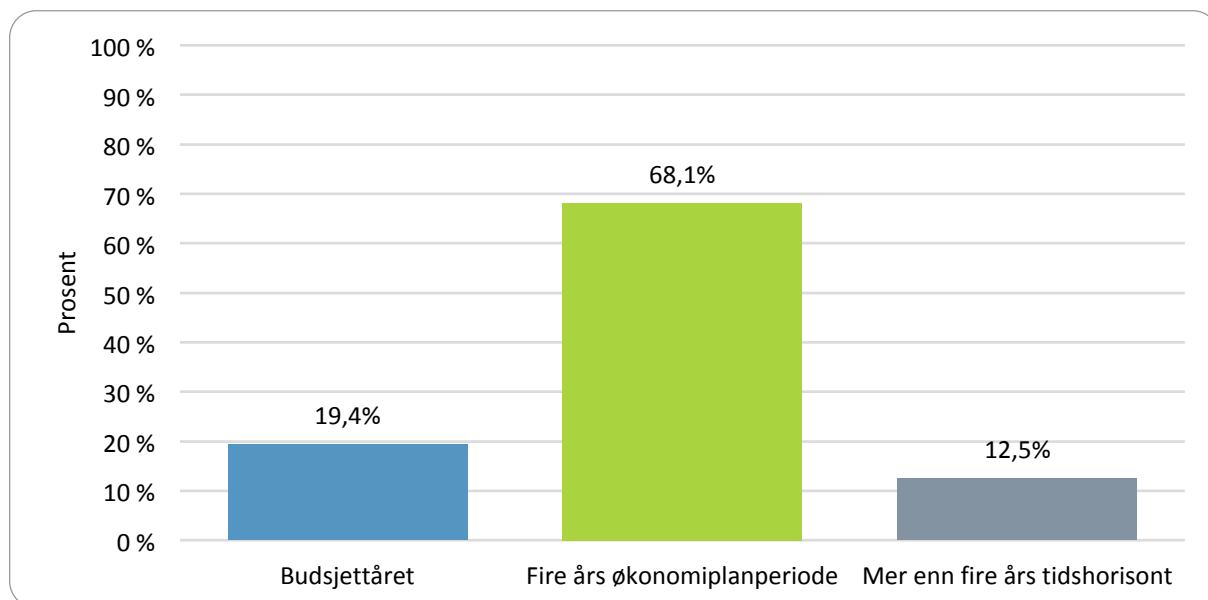
Figur 25 På hvilket organisatorisk nivå har kommunen handlingsregler?



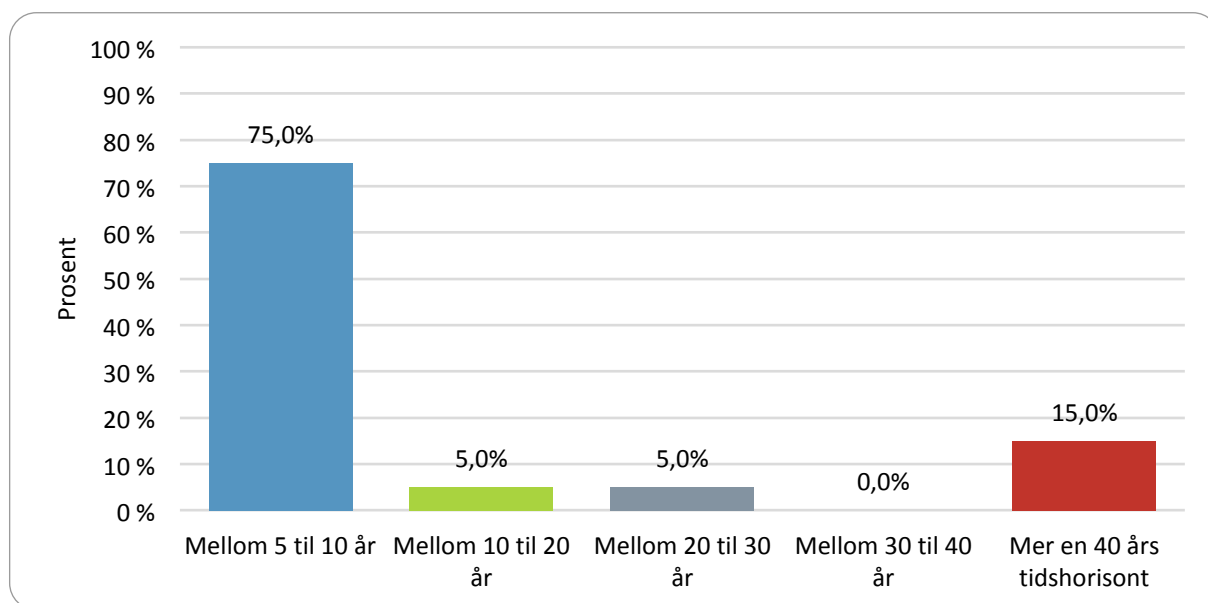
Figur 26 Er egne (handlings)regler direkte koblet opp mot nøkkeltall i regnskap eller budsjettoppstillinger?



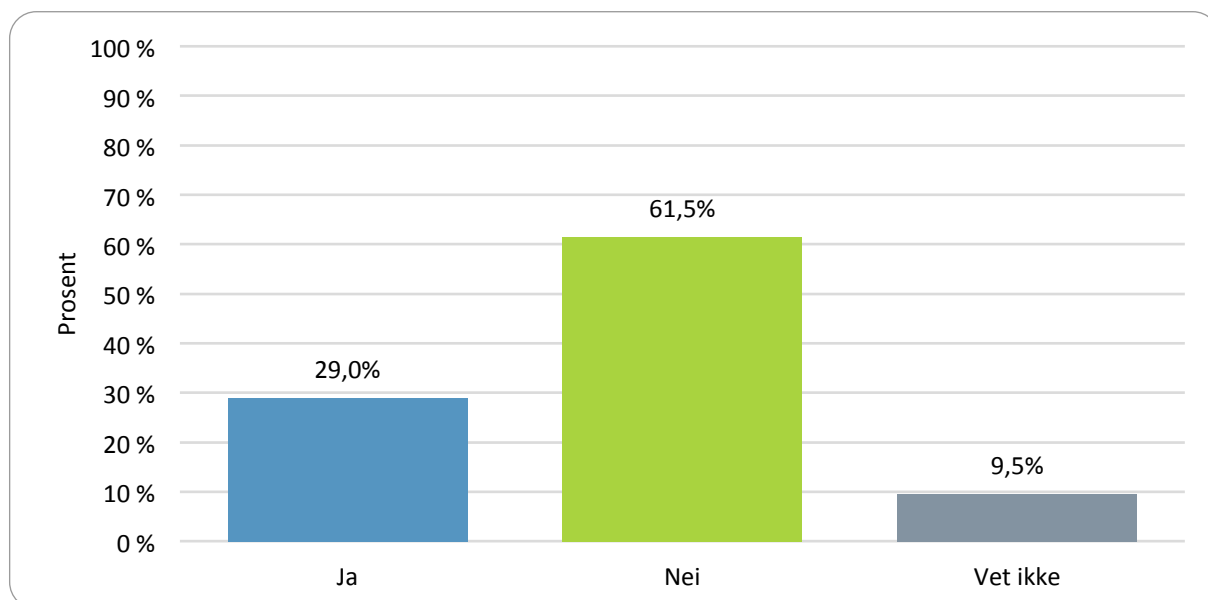
Figur 27 Hva slags tidshorisont er kommunens handlingsregler knyttet til?



Figur 28 Spesifiser tidshorisonten



Figur 29 Har kommunen opplevd spesielle kriser eller tidligere problemer som har ledet fram til nye handlingsregler?



Figur 30 Bruker kommunen demografiske framskrivninger i sin økonomiske planlegging?

