



Fylkesmannen i
Nordland

Veileder i økonomistyring for folkevalgte



God økonomistyring er grunnmuren i effektiv ressursforvaltning

Denne veilederen skal gi kommunalt folkevalgte en **grunnleggende, lettfattelig og oversiktlig innføring** i økonomistyring.

Veilederen består av **en kombinasjon av teori og eksempler**.

Veilederen består av **tre deler**:

1. Kommuneøkonomi i fugleperspektiv
2. Trender og utviklingstrekk som påvirker kommunens økonomi
3. Økonomistyring i praksis

Helt til slutt kommer et vedlegg. Her gjennomgås vanlige årsaker til at kommuner kan havne i økonomisk uføre, samt noen anbefalinger til hvordan man kan komme seg ut av uføre.

Økonomistyring dreier seg om:

- Hvor mye skal vi produsere?
- Hvem skal tilby tjenestene?
- Hva skal tilbys, og hvordan?
- Hvor mye, og til hvilken kvalitet?
- Hvem skal få tjenestene?
- Når og til hvilken mengde?
- Hvem skal betale og hvordan?
- Hvem skal bestemme dette?



Økonomistyring innebærer å ta stilling til disse spørsmålene.

Dette er altfor viktige tema til å bli overlatt til økonomene alene!

Som folkevalgt har du ansvar for helheten – ikke bare dine egne hjertesaker

Som medlem av kommunestyret skal du ivareta det **overordnede ansvaret** for kommunens økonomi.

I valgkampen har du trolig løftet frem utvalgte enkelt-saker du har **lovet velgerne** å jobbe med.

Dilemmaet du som kommunepolitiker står overfor er hvordan det kan sikres **finansiering til dine hjertesaker** samtidig som kommunens tjenestetilbud ivaretas.

Forståelse for hvordan kommuneøkonomi fungerer, og samarbeid med administrasjonen gir et godt utgangspunkt for **gjennomslag** for hjertesaker.

Å forstå sammenhengen mellom økonomi og politikk er nøkkelen til vellykket og bærekraftig kommunepolitikk.



Realisering av hjertesaker krever omdisponering av midler

En kommunepolitiker lovte i valgkampen å kjempe for et fast kulturtilbud til de eldre i kommunen. Når denne politikeren er på plass i kommunestyret, er hun opptatt av å holde løftet sitt, og starter straks arbeidet med realiseringen av sin hjertesak. Kommunens økonomi er imidlertid presset, og etter en prat med økonomisjefen forstår hun at tiltaket må sikres finansiering for å kunne gjennomføres. Hun går grundig til verks, og oppdager at antall barn i skolepliktig alder i kommunen har sunket de senere årene. Dette har ikke blitt gjenspeilet i budsjettildelingen til skole. Hun foreslår derfor at ressurser omdisponeres fra skole til eldre.

Økonomistyring er viktig på godt og vondt



Positive effekter av god økonomistyring

- Økt politisk handlingsrom – på kort og lang sikt
- Oversikt og kontroll over ressursbruken
- Tilpasning av ressursbruken etter endrede rammevilkår
- Effektiv utnyttelse av ressursene
- Økt medarbeidertilfredshet på grunn av stabile og forutsigbare ressursrammer



Negative konsekvenser av svak økonomistyring

- Tap av handlingsrom – økonomien overstyrer politikken
- Manglende oversikt over kommunens ressursbruk
- Ressursbruk basert på slik det var før
- Ineffektiv utnyttelse av ressursene
- Byråkratisering– møter og planlegging uten resultater

1 Kommuneøkonomi i fugleperspektiv

Økonomisk handlingsrom oppstår når inntektene er større enn kostnadene

Økonomisk handlingsrom

Din kommunes økonomiske handlingsrom er det din kommune sitter igjen med etter at alle lovpålagte oppgaver og minstestandarder er dekket. Økonomisk handlingsrom er det samme som frie disponible inntekter.

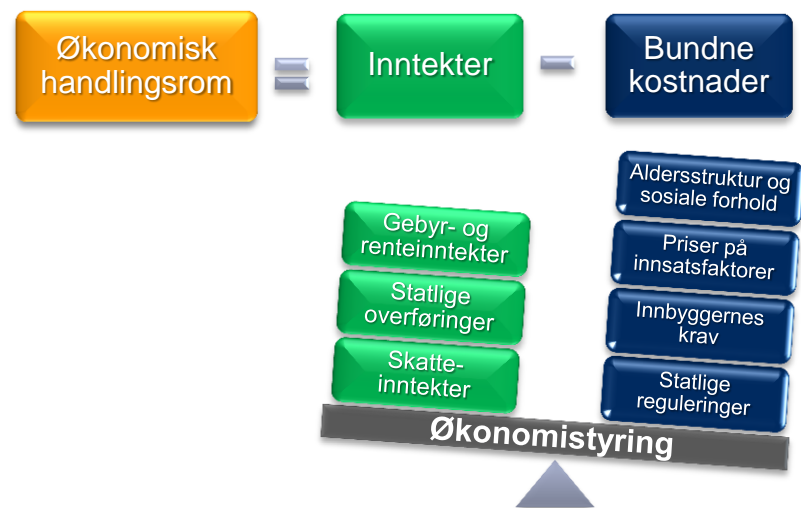
Inntekter

Skatteinntektene er den største inntektskilden. Den utgjør om lag 40 prosent av gjennomsnittskommunens totale inntekter, men andelen varierer betydelig mellom kommuner. Rammetilskudd, øremerkede tilskudd og øvrige statstilskudd er direkte overføringer fra Staten til din kommune. Disse overføringene utgjør samlet cirka 40 prosent i gjennomsnittskommunen.

Bundne kostnader

Bundne kostnader er kostnader kommunen er nødt til å dekke for å ivareta lovpålagte oppgaver og minstestandarder i tjenesteproduksjonen. Bundne kostnader kan i liten grad reduseres på kort sikt. På lengre sikt kan bundne kostnader reduseres ved å gjennomføre struktur- eller endringer (eksempelvis ved å endre skolestruktur).

Økonomisk handlingsrom kan økes ved å øke inntektene eller redusere bundne kostnader



Finansieringen av din kommune kommer fra flere inntektskilder

Skatteinntekter

Blant de ulike skattene bestemmes eiendomsskatten av din kommune og en innføring av denne skatten kan øke din kommunens inntekter. Eiendomsskatten fastsettes lokalt av kommunestyret for hele eller deler av kommunen ut fra reglene i eiendomsskatteloven. De øvrige skattene, som utgjør den største andelen av kommunens skatteinntekter, bestemmes av Stortinget.

Inntekter fra brukerbetaling, utleie og kommunale avgifter

Din kommune mottar inntekter for flere kommunale tjenester, som eksempelvis brukerbetaling for barnehageplasser og renovasjon. Denne type inntekter kalles gjerne gebyrer. Gebyrinntekten kan ikke overstige den faktiske kostnaden ved å levere tjenesten.

Renteinntekter

Hvis din kommune har bankinnskudd vil renteinntekter inngå som inntekter i driftsbudsjettet.

Statlig rammetilskudd

Rammetilskudd er overføringer fra Staten til din kommune. Dette tilskuddet har til hensikt å bidra til at alle kommuner har de samme forutsetningene for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud, samt ivareta regional- og distriktpolitiske målsettinger.

Øremerkede statstilskudd

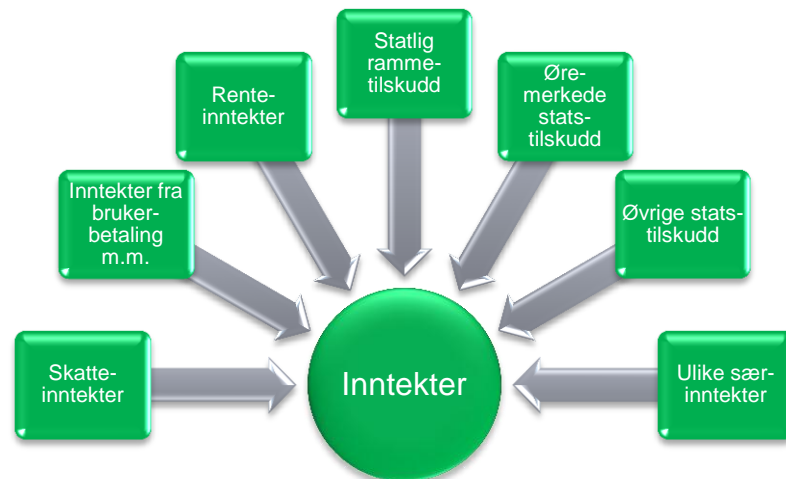
Øremerkede tilskudd er en overføring fra Staten, som skal brukes innen spesielle sektorer eller tjenesteområder.

Øvrige statstilskudd

Øvrige statstilskudd er alle statstilskudd som ikke er motivert ut fra regional- og distriktpolitiske målsettinger, utjevning eller er øremerket til en bestemt tjeneste-produksjon.

Ulike særinntekter

Flere kommuner er eiere/medeiere av private selskaper, eller har tidligere tillatt utbygging av vassdrag i deres kommuner. Dette åpner for at disse kommunene kan ta ut utbytte og motta konsesjonskraftsinntekter.



For å kunne forutse hva din kommune vil få i statlige rammetilskudd må du forstå inntektssystemet



Rammetilskudd og deler av skatteinntektene fordeles mellom kommunene ved hjelp av **inntektssystemet**

Det overordnede målet med inntektssystemet er å gi kommunene så like forutsetninger som mulig til å levere et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Systemet inneholder også tilskudd som er begrunnet ut fra distriktpolitiske målsetninger (eksempelvis Nord-Norge tilskudd og småkommunetilskudd), og kompenserer for forhold som ikke ivaretas i fordelingssystemet for øvrig (eksempelvis veksttilskudd og skjønnstilskudd).

Basisen for inntektssystemet er **innbyggertilskuddet**, som består i en bestemt overføring per innbygger. Deretter justeres overføringer for ulikheter i inntekter og utgifter.

Inntektsutjevning – *omfordeling fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter.*

Inntektsutjevningen skjer ved at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for deler av avviket til landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får et tilsvarende trekk.

Utgiftutjevning – *omfordeling for å korrigere for variasjoner i utgiftsbehov.*

Noen kommuner har relativt lange reiseavstander, noen en relativt stor andel eldre – altså er det variasjoner i utgiftsbehov mellom kommuner. Derfor skjer det en kompensasjon innenfor følgende områder: administrasjon, barnehager, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljøvern. Hvilke områder det kompenseres for kan endres over tid.

Eksempelvis blir kommuner med relativt mange psykisk utviklingshemmede kompensert for ekstra utgifter i pleie- og omsorgssektoren, og kommuner med få barn i grunnskolealder (6-15 år) får et trekk i rammetilskuddet pga. lavere utgiftsbehov i grunnskolesektoren.

Det er avgjørende å forstå hva som påvirker din kommunes kostnader



Uforutsette hendelser kan få stor påvirkning på din kommunes økonomi. Det er derfor viktig at du vet hva du bør følge med på.

Priser på innsatsfaktorer

En økning i prisen på en innsatsfaktor vil øke din kommunes kostnader til en bestemt tjeneste. Den aller viktigste innsatsfaktoren i produksjonen av kommunale tjenester er arbeidskraft. Lønnsnivået blir bestemt i nasjonale lønnsforhandlinger og er derfor utenfor din kommunes kontroll.

Sosiale forhold

Din kommunes ansvar omhandler også å yte tjenester til vanskeligstilte innbyggere gjennom pleie- og omsorgstjenester, sosialhjelp og barnevern. Sosiale forhold avhenger av forhold din kommune i liten grad kan påvirke på kort sikt.

Andre kostnadsfaktorer

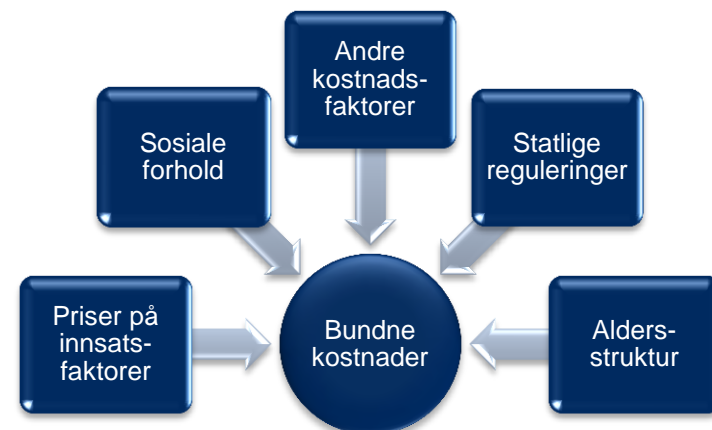
Utover prisen på innsatsfaktorer og sosiale forhold kan din kommunes økonomiske handlefrihet påvirkes av andre kostnadsfaktorer. Eksempelvis kan det ett år komme betydelig mer snø enn forventet – som vil kunne bidra til redusert økonomisk handlefrihet.

Statlige reguleringer

Din kommunes oppgaver er bestemt av Stortinget og Regjeringen, gjennom lovpålagte tjenestetilbud og minstestandarder. Det kan skje endringer i disse oppgavene ved at de overtas av staten eller fylkeskommunene, eller at det pålegges forandringer i tjenestene din kommune allerede produserer.

Aldersstruktur

Flere av din kommunes oppgaver dreier seg om å yte tjenester til grupper i befolkningen som har særskilte behov. Særskilte behov er nært knyttet til alder. Eksempelvis har barnefamilier behov for tilsyn og undervisning, mens eldre har behov for eldreomsorg. Endringer i aldersstrukturen vil derfor kunne påvirke den økonomiske handlefriheten.



Det økonomiske handlingsrommet kan påvirkes på kort eller lang sikt



Unngå å bli oppført i ROBEK, det begrenser din kommunes handlefrihet

ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll) er et register over kommuner som er i økonomisk ubalanse.

En kommune blir **oppført** i ROBEK hvis:

- kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,
- kommunestyret har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,
- kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller
- kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

Å bli oppført i ROBEK gjør at din kommune må ha godkjenning av Fylkesmannen for å kunne ta opp lån og inngå langsiktige leieavtaler. I tillegg må ROBEK-kommunene utarbeide en forpliktende plan for hvordan de skal komme ut av uføre. Oppføring i ROBEK innebærer altså redusert politisk handlingsrom.



Fylkesmannen fører kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak så lenge kommunen er i ROBEK.



Din kommune har en rekke fastlagte ansvarsområder

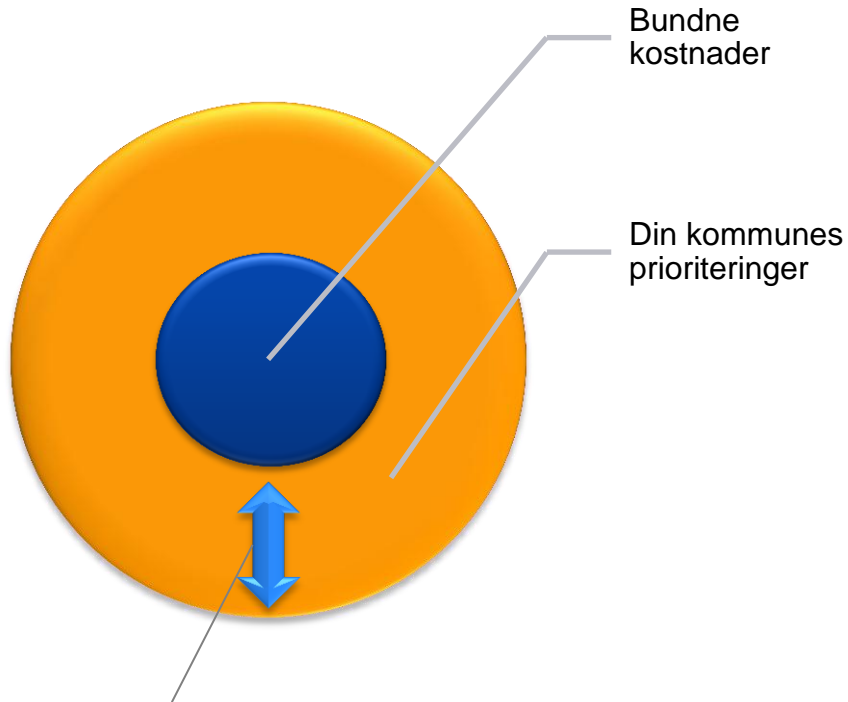
Din kommunes ansvarsoppgaver omfatter følgende områder:

- **Administrative tjenester** omfatter din kommunes oppgaver knyttet til politisk styring, kontrollorgan og administrasjon.
- **Utdanningstjenester** inkluderer barne- og ungdomsskoletilbud, herav lokaler og skyss, barnehage, voksenopplæring, spesialskoler, skolefritidsordninger og musikk- og kulturskoler.
- **Helse- og sosialtjenester** innebærer kommunehelsetjenesten (inkl. forebyggende tiltak), sosialhjelp (økonomisk og forebyggende), barnevernstjenester, samt pleie- og omsorgstjenester
- **Kulturelle tjenester** omfatter kino, bibliotek, idrettsanlegg, museer, kunstformidling, kirker og andre religiøse formål.
- **Infrastrukturjenester** omfatter vann, avløp og renovasjonstjenester, drift og vedlikehold av kommunale veier og en rekke andre infrastruktur-tjenester som brannberedskap, naturforvaltning og kommunale boliger.



Omfanget av en kommunal tjeneste bestemmes av lovpålagte minstestandarder og din kommunes prioriteringer

Samlet omfang av en kommunal tjeneste



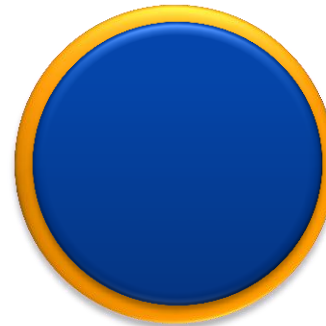
Siden bundne kostnader i liten grad kan påvirkes på kort sikt er det kun din kommunes prioriteringer som kan bidra til økning eller reduksjon av omfanget på en kommunal tjeneste.

Samlede utgifter til en bestemt tjeneste (eller tjenesteområde) bestemmes av kostnaden ved å tilby lovpålagte minstestandarder (bundne kostnader) og din kommunes prioritering.

Både bundne kostnader og prioritering er ulike på tvers av sektorer og mellom kommuner.

De bundne kostnadene kan påvirkes på lengre sikt ved å gjennomføre omstillingsprosesser som bidrar til at kostnaden ved å tilby samme tjeneste reduseres. Det økonomiske handlingsrommet vil dermed øke.

Kort sikt



Lang sikt



Kommunestyret er pålagt å overholde budsjettet

Budsjettet er i balanse når din kommunes utgifter ikke overstiger din kommunes inntekter.

Et **balansert budsjett** innebærer at prioritering av et tjenesteområde må motsvares av nedprioritering av et annet tjenesteområde. Siden flere tjenester har bundne kostnader er det kun det økonomiske handlingsrommet som kan prioriteres mellom tjenesteområder.

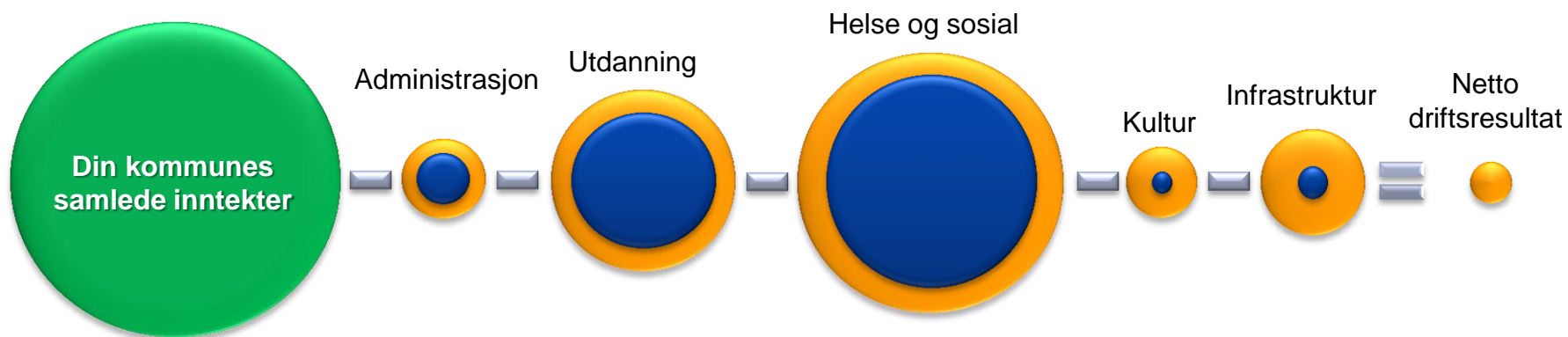
Er din kommunes utgifter lavere enn din kommunes inntekter får kommunen et **positivt netto driftsresultat** som kan brukes til å bygge opp reserver eller nedbetale gjeld.

Et **negativt netto driftsresultat** innebærer at kommunens drift går med underskudd. Konsekvenser av et negativt netto driftsresultat er lavere likviditet til å møte uforutsette hendelser, reduserte reserver og/eller økt gjeld. I praksis betyr dette redusert økonomisk handlingsrom i neste budsjettperiode.



Din oppgave som folkevalgt er å prioritere mellom tjenesteområder ut fra en begrenset mengde ressurser. Det innebærer at din kommune må nedprioritere et tjenesteområde hvis dere ønsker å prioritere et annet.

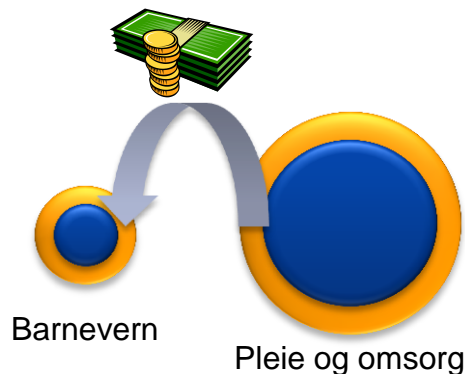
Sammenheng i budsjettet



Prioriteringer innebærer å realisere det økonomiske handlingsrommet i en annen sektor enn hva som var utgangspunktet

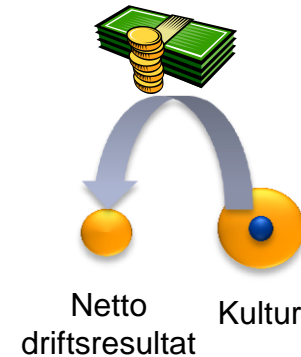
Eksempel på omfordeling fra pleie og omsorg til barnevern (innad i helse- og sosialsektoren)

Kommunestyret opplever et behov for å styrke barnevernet i kommunen ved å ansette flere medarbeidere. De har imidlertid ikke frie midler til å finansiere den økte satsingen. Samtidig tilbyr kommunen utviklingshemmede hjemmebasert stell og omsorg. Etter flere debatter i kommunestyret kommer man frem til at det er viktigere for kommunen å styrke barnevernet enn å tilby utviklingshemmede muligheten til å bo hjemme. Ved å tilrettelegge for at utviklingshemmede som selv ønsker det bor i kollektiv frigjør kommunen driftsmidler som kan brukes til å styrke barnevernstilbudet.



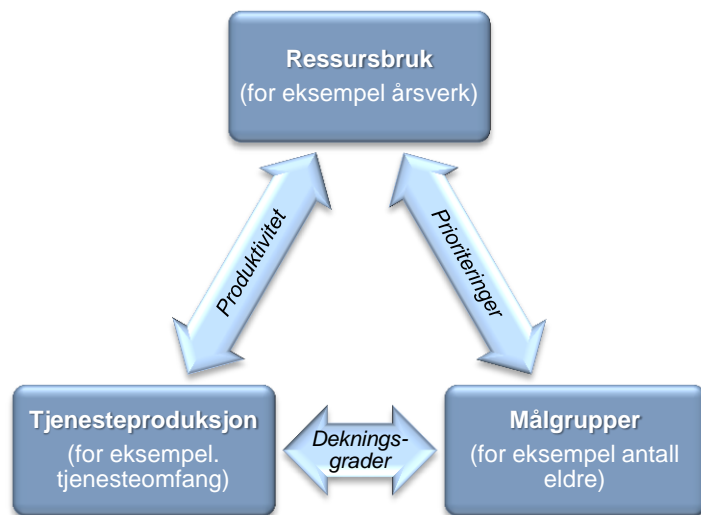
Eksempel på nedprioritering av kultursektoren til fordel for nedbetaling av gjeld

En kommune har over tid valgt å ikke overholde budsjettet. Overforbruket har resultert i at kommunen har opparbeidet seg en betydelig gjeld. Store rente- og avdragsutgifter har bidratt til at kommunen har begrenset økonomisk handlefrihet. For å rette opp i den uheldige situasjonen beslutter kommunestyret å gjøre en omprioritering. De bestemmer seg for å avvikle et kulturtilbud. Resultatet av nedprioriteringen er et positivt netto driftsresultat, som videre kan benyttes til å redusere gjeldsbelastningen - og øke det politiske handlingsrommet.



Indikatorer kan brukes for å sammenligne effektivitet, prioriteringer og dekningsgrader over tid og mellom kommuner

Som folkevalgt **bør du ha** innsikt i din kommunes ressursbruk, tjenesteproduksjon og dekningsgrader. Utvalgte indikatorer kan bidra til dette. Indikatorer som beskriver din kommunes produktivitet, prioriteringer og dekningsgrader innen tjenesteproduksjonen, og vil i mange sammenhenger være nyttige hjelpemidler for å fatte veloverveide beslutninger, oppdage faresignaler og få innsikt i kommunenes ressursbruk, identifisere overforbruk mv. Administrasjonen i din kommune kan utarbeide disse indikatorene ved hjelp av KOSTRA*.



Kilde: Fylkesmannen i Buskerud

* Database som inneholder tall for alle norske kommuner. Administreres av Statisk sentralbyrå.

Produktivitetsindikatorer



Beskrivelse: Produktivitetsindikatorerne fanger opp tjenestetilbudet til et bestemt ressursbruk.

Eksempel: Antall sykehjemsplass per årsverk.

Prioriteringsindikatorer



Beskrivelse: Prioriteringsindikatorer er indikatorer som beskriver ressursbruken til en bestemt målgruppe (barnehagebarn, grunnskoleelever eller eldre), og gir indikasjoner på ressursbruk per målgruppe.

Eksempel: Antall barnehagebarn per førskolelærer.

Dekningsgradsindikatorer



Beskrivelse: Dekningsgradindikatorerne forteller hvor stor andel av målgruppen som mottar en kommunal tjeneste.

Eksempel: Andel personer over 80 år som mottar pleie- og omsorgstjenester.

Indikatorene kan sammenliknes (benchmarkes):

- over tid (for din kommune)
- mellom kommuner

Din kommunes handlingsrom kan økes ved å identifisere muligheter for smartere organisering



Eksempel på hvordan indikatorer kan analyseres for å identifisere økonomisk handlingsrom

Rådmannen i en kommune identifiserer, ved hjelp av årsregnskapet og KOSTRA-tall, at kommunen har en høy andel lærertimer som går til spesialundervisning i forhold til sammenlignbare kommuner. Etter samtaler med rektorene ved de ulike skolene kommer det klart frem at spesialundervisningen er overdimensjonert i forhold til dagens behov. Rådmannen legger frem dette funnet for kommunestyret, som svarer med å legge om driften ved at deler av lærertimene overføres til ordinær klasseromsundervisning. Resultatet av en smartere organisering av ressursene i grunnskolen er at kvaliteten på det generelle skoletilbudet forbedres, samtidig som at kvaliteten på spesialundervisningen forblir uendret.



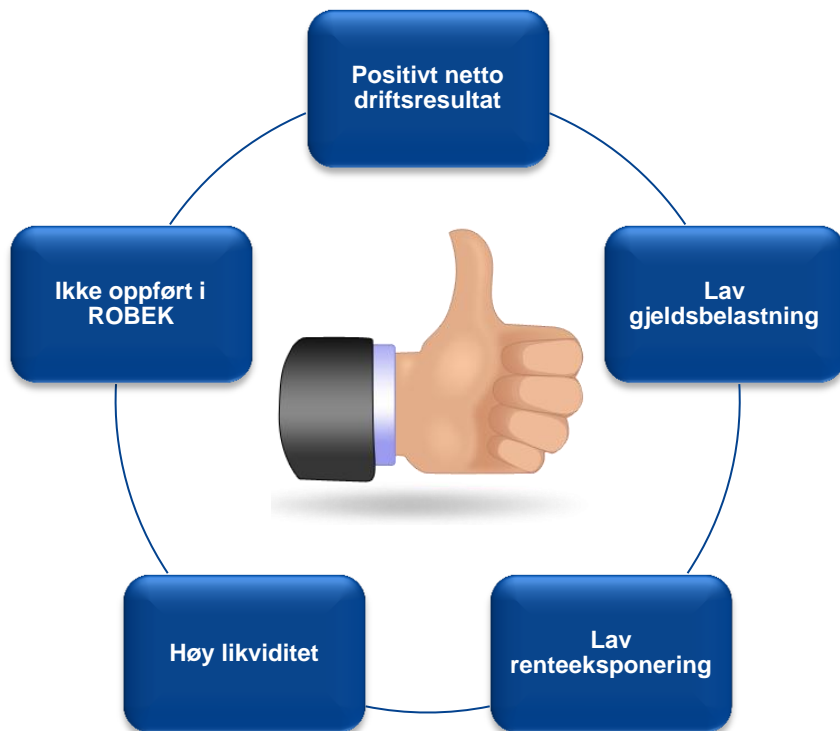
Politisk vegring kan ha store utilsiktede konsekvenser



Beslutninger som fattes på tynt grunnlag kan få store negative konsekvenser i ettertid

For å få budsjettet i balanse er en kommune nødt til å kutte i tjenestetilbudet. Pga. politisk vegring for å iverksette upopulære kutt velger kommunestyret å kutte litt i alle tjenester (ostehøvelkutt), uten å ta stilling til hvilke virkninger kuttet har for hvert av tjenesteområdene. Dette bidrar til at en allerede presset pleie- og omsorgssektor blir nødt til å redusere vikarbruken. Helse- og omsorgsmedarbeiderne som allerede er overarbeidet får dermed flere arbeidsoppgaver og en uholdbar arbeidssituasjon, der kampen mot klokken betyr mer enn godt stell. Flere av medarbeiderne takler ikke det økte presset og blir sykemeldte. Konsekvensen av osthøvelkuttet er at kommunen blir nødt til å leie inn ufaglærte vikarer som det koster å lære opp, og som samtidig ikke har kompetanse til å levere tilstrekkelig gode tjenester til brukerne.

En forståelse for status på kommunens økonomi gir forutsetning for å fatte gode beslutninger



Finansielle og økonomiske indikatorer gir grunnlag for å sjekke status på kommunens økonomiske og finansielle situasjon.

Fem indikatorer kan sammen indikere din kommunes økonomiske tilstand (se figur til venstre).

En solid økonomisk tilstand kan fort endres ved at det fattes beslutninger uten å ha innsikt i beslutningenes virkninger.



Som folkevalgt må du forstå hvilke konsekvenser en beslutning har for kommunenes økonomi i dag og i fremtiden under endrede rammevilkår.

Politiske beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag kan ha store utilsiktede konsekvenser



Eksempel på konsekvenser av en beslutning som er fattet på et tynt grunnlag

En kommune investerer i et nytt kulturhus ved hjelp av låneopptak. I beslutningsunderlaget la man opp til at overføringene fra Staten ville øke like mye som fjoråret og at utlånsrenten forblir uendret. Året etter opplever kommunen at veksten i Statens bevilgninger er lavere enn forventet og at rentenivået har steget. Konsekvensene av at kommunen hadde for optimistiske forventinger til kommunens rammebetingelser ble at kommunen var nødt til å gjennomføre flere uønskede nedprioriteringer.



Indikatorer kan også brukes til å få grep om din kommunes økonomiske og finansielle situasjon

Som folkevalgt vil du ha behov for å få innsikt i din kommunes økonomiske og finansielle situasjon.

Følgende fem indikatorer gir sammen en god beskrivelse av din kommunes finansielle og økonomiske tilstand.

De følgende indikatorene kan utarbeides av kommuneadministrasjonen basert på KOSTRA.

Sunnhetsindikatoren



Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter

Tallet forteller hvor sunn kommuneøkonomien er i din kommune. Tommelfingerregelen er at 3 prosent er bra, og at underskudd er dårlig.

Gjeldbelastningsindikatoren



Netto rente- og avdragsutgifter som andel av brutto driftsinntekter

Tallet forteller i hvilken grad gjelden tynger din kommunes økonomi. Bruker din kommune over 5 prosent av inntektene på å betjene gjeld kan det være et problem.

Renteeksponeringsindikatoren



Langsiktig gjeld (fratrullet pensjonsforpliktelser) som andel av brutto driftsinntekter

Tallet forteller hvor eksponert din kommune er for renteendringer. Utgjør gjelden over 100 prosent av inntektene er din kommune svært eksponert overfor renteendringer.

Likviditetsindikatoren



Arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter

Tallet forteller hvor likvid din kommune er. En negativ likviditet vil si at din kommune ikke har nok penger til å dekke løpende forpliktelser, og vil måtte benytte seg av kassakreditt.

ROBEK-indikatoren



Akkumulert regnskapsresultat (resultat etter årsoppgjør) som andel av brutto driftsinntekter

Tallet forteller deg om din kommune er på vei inn i ROBEK (og statlig økonomikontroll). Går resultatet i minus et år, må det dekkes inn ila. to år – ellers føres din kommune opp i ROBEK.

Skaff deg kunnskap og bidra til at kommunen legger en plan for å dekke pensjonsforpliktelsen

Din kommune er **forpliktet** til bygge opp og vedlikeholde tjenestepensjon (utover folketrygden) til personer som er eller har vært ansatt i kommunen. For å dekke disse forpliktelsene betaler din kommune årlig inn penger til kommunenes pensjonskasse KLP.

Pensjonsforpliktelsene for din kommune beregnes med utgangspunkt i avkastningen på innbetalte midler og forutsetninger om fremtiden. Av og til er avkastningen på de innbetalte pengene lavere enn forutsatt, og forutsetningene om fremtiden kan endre seg. Ved lavere avkastning og endrede forutsetninger oppstår det et avvik (premieavvik) mellom hva som allerede er betalt inn og hvor mye din kommunen er forpliktet til å betale ut i pensjon. Premieavvikene må betales til KLP.

Det er en rekke årsaker til at premieavvik oppstår. For eksempel vil lave renter og børsuro bidra til at avkastningen på de allerede innbetalte pengene blir lavere enn forutsatt.

Ved å forberede seg kan man unngå at forpliktelsen kommer som en overraskelse, og at konsekvensene for det økonomiske handlingsrommet blir minst mulig. Skaff deg derfor kunnskap om hvor stort premieavviket er for din kommune, og bidra til at det utarbeides en realistisk innbetalingsplan. Det kan også være smart å be administrasjonen vurdere hvordan endrede forutsetninger påvirker premieavviket, slik at det settes av midler til å dekke forpliktelsen.



Sørg for å sikre deg så din kommune ikke havner utfor stupet

2 Trender og utviklingstrekk

Ved å ha et aktivt forhold til samfunnstrender og være tidlig ute med nødvendige omstillinger vil man minimere endringsmertene

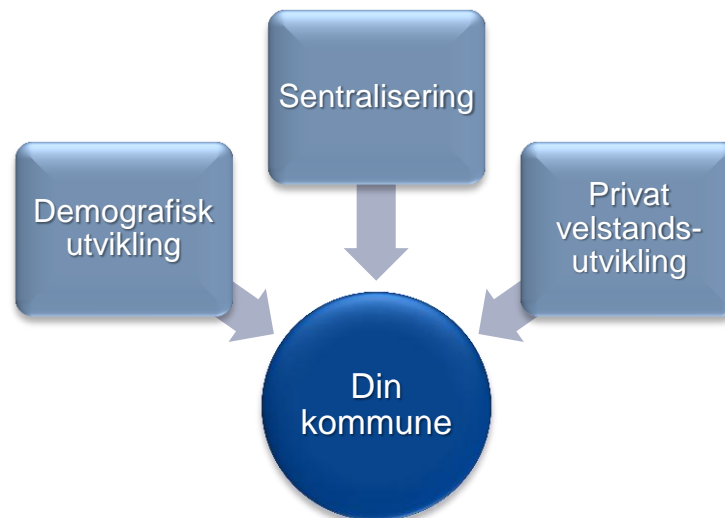
Som folkevalgt er det din oppgave å bidra til at din kommune møter endrede rammebetingelser med en planmessig og balansert **tilpasning av tjenestetilbudet**. En rekke **samfunnstrender** vil i større eller mindre grad påvirke rammebetingelsene for denne tilpasningen.

De viktigste av disse trendene er **demografisk utvikling, sentralisering og privat velstandsutvikling**.

For å kunne bidra til en god og balansert tilpasning bør du som folkevalgt:

- Skaffe deg kjennskap til når og på hvilken måte samfunnstrendene utfordrer din kommunes oppgaveløsning og tjenestetilbud
- Ha et forhold til hvordan sammensetningen og nivået på tjenestene må være for å dekke de endrede behovene
- Bidra til at kommunen legger en plan for hvordan man skal tilpasse seg trendene på en balansert måte

Samfunnstrender som påvirker din kommune



Som folkevalgt skal du alltid ha et aktivt forhold til hvordan de langsiktige trendene påvirker din kommunes økonomi. Ansvarsfraskrivelse på dette området kan føre til at din kommune ledes inn i et økonomisk uføre som har store konsekvenser på tjenestetilbudet, og som det er meget vanskelig å komme ut av.

Demografiske endringer vil medføre økt ressursbehov i helse- og omsorgstilbudet

Befolkningen blir **eldre og større**, noe som innebærer at **andelen i arbeidsfør alder vil reduseres**. Det blir dermed færre personer i arbeid til å dekke økte utgifter til eldreomsorgen.

Befolkningen blir større på grunn av innvandring og økt levealder, og blir eldre som følge av store fødselskull i etterkrigsårene.

Flere mennesker krever **økt grad av tilpasning** i din kommune, gjennom oppskalering av det generelle tjenestenivået, bygningsmasse og annen infrastruktur. Hovedutfordringen ligger likevel ikke i at vi blir flere, men at befolkningsmengden vokser raskere enn arbeidsstyrken.

Enda sikrere kan vi være på at befolkningen eldes. En økt andel eldre vil kunne øke behovet for å forsterke ressursbruken innen spesielt helse- og omsorgssektoren. En eldre befolkning vil samtidig kunne øke presset på å tilby nye typer tjenester.

Demografiske trender reiser sentrale spørsmål:



- Hva er konsekvensen av demografiske trender på din kommune? Hva blir utfordringene og mulighetene?
- Hvordan skal din kommune forholde seg til en lavere andel med personer i arbeidsfør alder?
- Hvilke tjenesteområder vil måtte bli nedprioritert til fordel for økt ressursbruk til helse- og omsorgstjenester?
- Er det mulig å utnytte en økt andel eldre som en ressurs, både som arbeidskraft og frivillig samfunnsaktører?



Økt sentralisering bidrar til en forsterkning av eldrebølgen i distriktene og større krav til utdanningstilbudet i byene

Det er en tydelig trend at **folk flytter fra distriktene** til mer sentrale strøk. Dette gjelder spesielt **unge mennesker**. Studier tyder på at denne trenden vil fortsette.

Det er flere årsaker til denne utviklingen. Byer og tettsteder tilbyr et større og mer spesialisert arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner er i all hovedsak lokalisert i byene og sentrale områder byr i større grad på et mer variert kulturtilbud.

Økt sentralisering bidrar til ulike **utfordringer** for din kommune.

- Som distriktskommune vil du oppleve at de unge flytter ut, noe som forsterker eldrebølgen og øker behovet for omstrukturering av tjenestetilbudet.
- Som bykommunene derimot, vil du oppleve et tilsig av unge mennesker til kommunen. Et slikt tilsig stiller større krav og forventninger til omfang og kvalitet på barnehage-, skole- og kulturtilbud.

Økt sentralisering reiser viktige spørsmål:



- Er det naturlig at forvente at befolkningen vil synke/øke som følge av sentraliseringen?
- Hva er konsekvensene for din kommune av å forholde seg passiv til endringene?
- Hvordan kan du tilpasse tjenestetilbudet for å møte en endre befolkningssammensetning og størrelse på en best mulig måte?
- Er det ønskelig at flyttestrømmene fra/til din kommune endres? Hvis ja, i hvilken grad kan flyttestrømmene fra/til din kommune påvirkes?



En rikere befolkning stiller nye krav til kommunen

Det norske samfunnet har hatt **en betydelig økonomisk vekst** de senere årene. Årsaken til den økonomiske veksten er en høyere utdannet befolkning, betydelige naturressurser, mer spesialisering og en bedre organisering av arbeidsoppgaver.

En **rikere befolkning** vil kunne etterspørre andre typer goder. Eksempler på slike goder kan være kulturopplevelser, helsetjenester og fritidstilbud. Mange av disse godene tilbys i dag av kommunene. En kan derfor regne med både økt etterspørsel etter, og krav til innholdet i slike goder. Forventninger til kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet, samt krav om nye tjenester som tradisjonelt ikke har vært kommunesektorens oppgave vil trolig øke.

Selv om gjennomsnittlig rikdom øker, er det ikke opplagt at alle får ta del i denne veksten. Det kan ikke utelukkes at en vesentlig andel av befolkningen vil få en langt svakere inntektsutvikling enn flertallet. Disse vil stille andre krav til din kommunes tjenestetilbud. Det vil altså kunne bli større variasjon i kravene innbyggerne stiller til kommunen.

Velstandsutviklingen reiser flere grunnleggende spørsmål:



- Skal din kommune øke tjenesteomfanget av goder som etterspørres av en rikere befolkning?
- Må kultur og fritidstilbudene øke for å møte krav om det gode liv?
- Skal man prioritere gjennomsnittsinbyggeren eller de som virkelig trenger det?



Langsiktige trender som blir oversett kan ramme din kommune hardt



Eksempel på betydningen av at din kommune tar inn over seg langsiktige trender

Kommunestyret er oppmerksom på at antall yngre i kommunen forventes å synke som følge av utflytting. I tillegg forventes det at antall eldre øker som følge av at det store fødselskullet fra etterkrigsårene er i ferd med å bli gamle. Det er full enighet politisk om at trendene taler for omfordeling av ressurser fra grunnskolen til pleie- og omsorgssektoren. Siden skolestrukturen er tilpasset et høyere elevtall valgte kommunestyret å iverksette en omstillingsprosess som innebærer nedleggelse av flere skoler i kommunen, for så å utnytte stordriftsfordelene ved å investere i et moderne skolebygg som lokaliseres i tilknytning til kommunesenteret. Omstillingsprosessen, som tok flere år å gjennomføre, bidro til at kommunen frigjorde midler som ble brukt til å møte utfordringene i pleie- og omsorgssektoren på en god måte.



3 Økonomistyring i praksis

God økonomistyring er en forutsetning for politisk handlingsrom

Økonomistyring er, kort fortalt, det arbeid som gjøres for å få oversikt over, planlegge og kontrollere ressursbruken i kommunen. Dette arbeidet danner grunnlag for **prioriteringer og beslutninger**.

Politiske beslutninger som ikke tar utgangspunkt i god økonomistyring vil medføre et vesentlig tap av så vel økonomisk som **politisk handlingsrom** på sikt.

Økonomistyring, strategisk planlegging og det politiske arbeidet bør derfor gå **hånd i hånd**.

Svak økonomistyring kan resultere i at kommunen havner på ROBEK-listen, og på denne måten får ytterligere redusert økonomisk og politisk handlingsrom.

Økonomistyring og politikk dreier seg altså grunnleggende sett om det samme, nemlig å prioritere mellom konkurrerende tiltak og få mest mulig ut av ressursene.

Elementer som kan påvirke det politiske handlingsrommet i en kommune



Et samarbeid preget av respekt og tillit mellom de folkevalgte og administrasjonen er en forutsetning for god styring



De folkevalgtes rolle i økonomistyringen

- Utforme politikken, prioritere og fatte vedtak med økonomiske konsekvenser.
- Ivareta det overordnede ansvaret for kommunens økonomi, ved å:
 - Vedta realistisk og forpliktende økonomiplan og årsbudsjett
 - Følge opp og iverksette korrigerende tiltak ved behov
 - Godkjenne og evaluere årsbudsjett
- Følge opp varsler fra administrasjonen.



Administrasjonens rolle i økonomistyringen

- Følge opp og iverksette prioriteringene og vedtakene som blir besluttet av de folkevalgte.
- Ha det daglige, operative ansvaret for kommunens økonomi, ved å:
 - Iverksette og følge opp vedtak besluttet av kommunestyret
 - Utarbeide beslutningsunderlag, på eget initiativ eller på bestilling fra de folkevalgte
- Ivareta et selvstendig ansvar for varsle de folkevalgte ved fare for budsjettoverskridelser, avvik, og uforutsette hendelser.



Som folkevalgt er du avhengig av et godt samarbeid med administrasjonen for å få gjennomslagskraft. Det kan være lurt å utarbeide en tydelig beskrivelse av rollene, for å sikre at folkevalgte og administrasjon har samme oppfatning. Hvilken makt og myndighet som delegeres til administrasjonen må også være tydelig.

Økonomistyring er en kontinuerlig og syklisk prosess

Økonomistyringsprosessen starter med **planlegging** av hva som skal skje i fremtiden, fortsetter med å støtte opp om **handlingen** som finner sted i nåtiden, og avsluttes med en **oppfølging** av oppnådde resultater.

Prosessen skal sikre styringsevne, gjennom å understøtte de folkevalgtes evne til å:

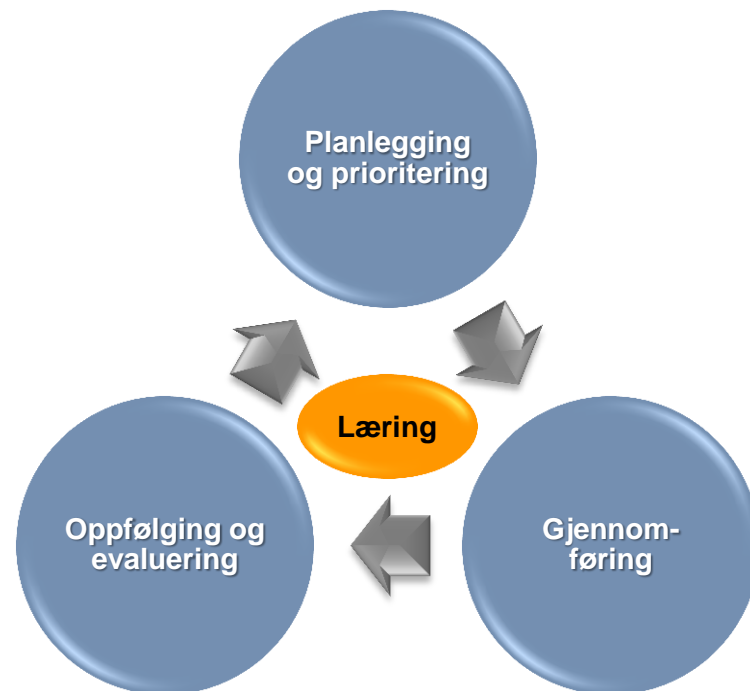
- ☑ prioritere
- ☑ påvirke aktiviteten eller endre kurs underveis
- ☑ ha oversikt
- ☑ ha kontroll
- ☑ holde seg innenfor gitte rammer

Læring bør finne sted kontinuerlig, gjennom å løpende sammenstille planene med de handlinger som faktisk blir gjennomført. En evaluering av fortiden er også til stor hjelp for å legge bedre planer for fremtiden.



Det er en vanlig feil å legge mye vekt på planlegging, og mindre på gjennomføring og oppfølging. Husk at det er summen av de tre trinnene som gir god økonomistyring.

Økonomistyringsprosessen

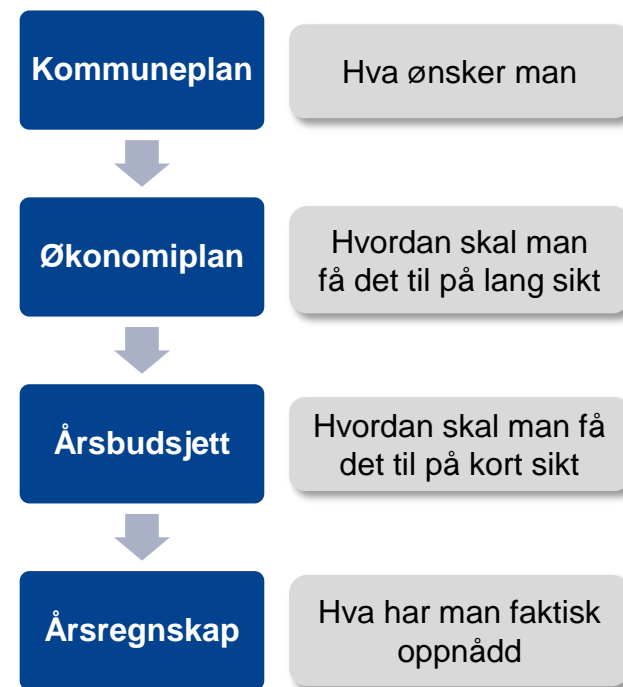


Et sett med dokumenter følger økonomistyringsprosessen

Fire dokumenter er grunnleggende for god økonomistyring:

- **Kommuneplanen** er en overordnet og langsiktig strategi for kommunene. Den består av en samfunnsdel og en arealdel.
- Den rullerende **økonomiplanen** vedtas en gang i året av kommunestyret. Denne planen skal dekke minst de neste fire budsjettårene. Videre skal den omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over inntekter, utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden.
- **Årsbudsjettet**, som skal vedtas innen årets utgang av kommunestyret. Dette budsjettet er en bindende plan for anvendelsen av kommunens midler for det kommende kalenderåret. Det er ikke lovlig å vedta et budsjett i ubalanse.
- **Årsregnskapet**, som viser hvordan kommunens midler har blitt anvendt, skal utarbeides for hvert kalenderår. En årsberetning følger regnskapet, og gir opplysninger av betydning for å forstå kommunens økonomiske stilling og resultater.

Det er en logisk sammenheng mellom styringsdokumentene



Langsiktig planlegging er avgjørende for å forstå fremtidige konsekvenser av beslutninger tatt i dag

Langsiktig planlegging gir grep om **effekter av fremtidige utviklingstrender** på kommunens økonomi. Økonomiplanen skal gjenspeile slik langsiktig planlegging.

I denne planen skal man **heve blikket** fra detaljene og få oversikt over det store bildet. Økonomiplanen skal være vesentlig mindre detaljert enn årsbudsjettet, og fokusere på de største inntekts- og kostnadspostene. På denne måten gir den **retning og føringer** for årsbudsjettet og øvrige planer.

Forutsetningene som langtidsplanleggingen bygger på må være realistiske, og det må være mulig å justere underveis når ny kunnskap tilegnes.



De beslutningene som tas i politikken genererer ofte kostnader **utover det enkelte budsjettår**. For å se helheten og konsekvensene av de tiltakene som er besluttet, er det nødvendig med en lengre tidshorison.

Spørsmål du som folkevalgt stilling når du fatter et vedtak er til er:



- Hva er de økonomiske konsekvensene av vedtaket for de neste 4-10 årene?
- Hvilke konsekvenser får vedtaket for det økonomiske handlingsrommet, og for muligheten til å prioritere på andre områder?
- Hvis vedtaket er en investeringsbeslutning, hvilke fremtidige driftskostnader medfører det? Hvis det for eksempel settes av midler til å bygge barnehager og omsorgshjem i dag, har vi midler til å drifte dem i fremtiden?

Planlegging og prioritering handler om angi realistiske og konkrete føringer for fremtiden

Et budsjett gjelder **fremtiden**, og skal gjenspeile planer og forutsetninger som ligger til grunn for aktiviteten fremover.

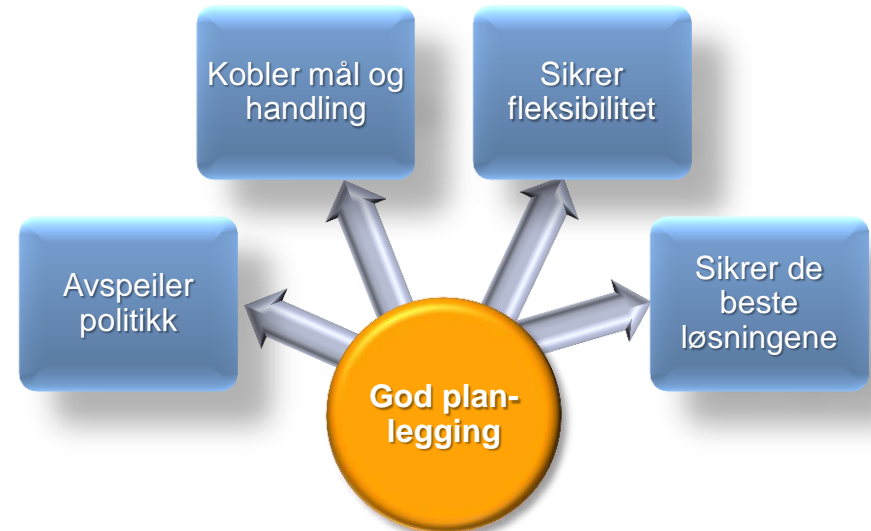
I arbeidet med budsjettet må du som folkevalgt ta stilling til:

- Hvilke ytelser som skal prioriteres, og hvorfor
- Hvem som skal ha ansvar for gjennomføringen
- Når tiltakene skal settes i verk
- Hva som må nedprioriteres for å få budsjettet i balanse

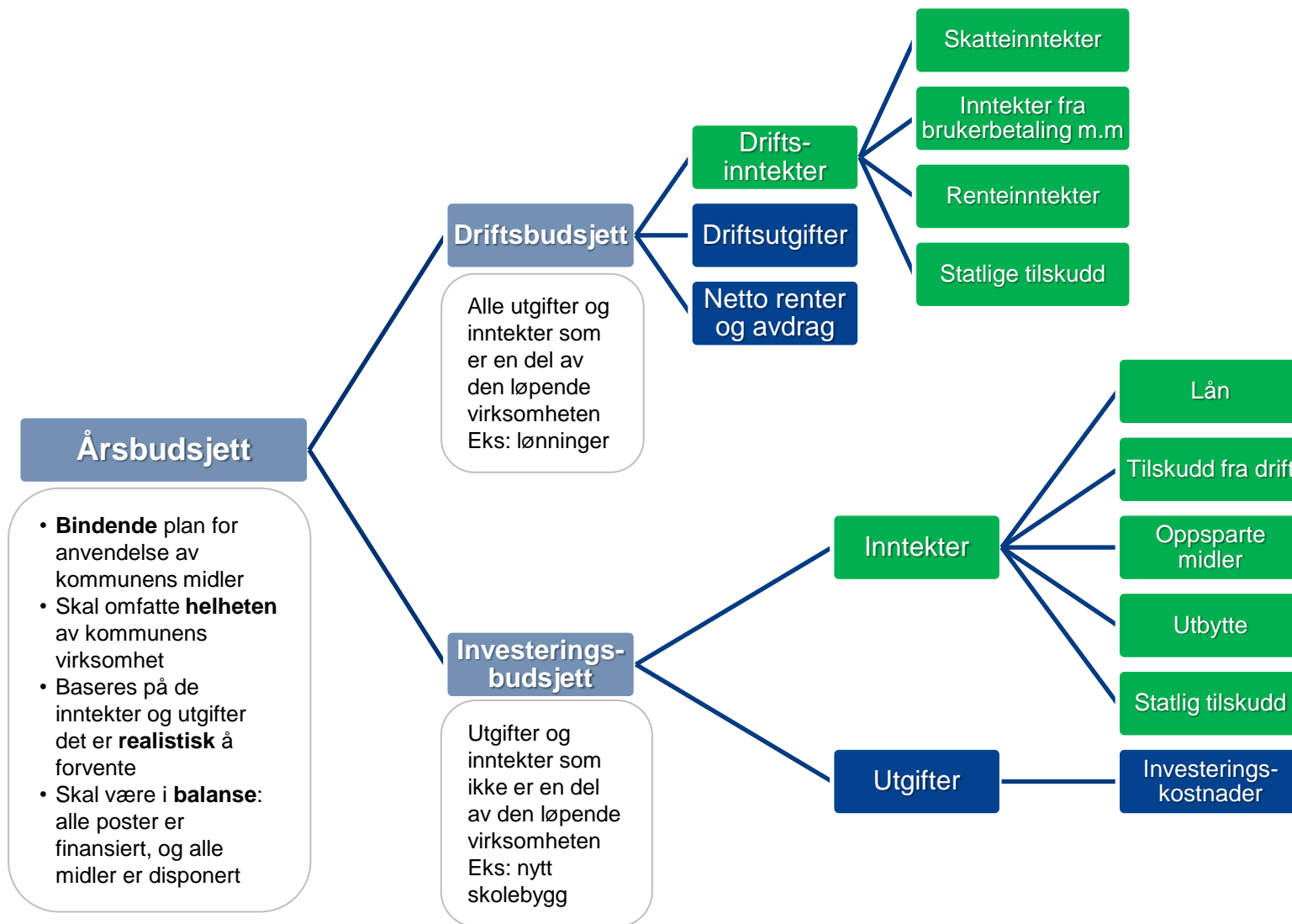
Det er ingen grunn til å gjenta andres feil! Sørg for å:

- Unngå luksusfellen – det er vanskeligere å kutte enn å øke tjenestetilbudet
- Kutte smart om nødvendig – forstå konsekvensene av nedskjæringer på tjenestetilbudet og arbeidsmiljø
- Ikke glemme vedlikehold - det er billigere å vedlikeholde enn å bygge nytt

Krav til god planlegging



For å kunne delta i prioriteringsdiskusjoner må du forstå årsbudsjettets oppbygging og innhold



Folkevalgte som forstår budsjettsammenhengene har lettere for å utøve effektiv lokalpolitikk



Forståelse for sammenhengen i budsjettprosessen forenkler gjennomføringen

For å se om det kan gjøre budsjettprosessen mer oversiktlig, har en kommune bestemt seg for å dele opp prosessen i tre trinn. Først skal de jobbe med økonomiplanen, deretter med investeringsbudsjettet, og til slutt med driftsbudsjettet. De starter med å revidere den fireårige økonomiplanen, og foretar ønskede justeringer i de lang-siktige planene. En felles forståelse for ønsket fremtidig utvikling viser seg å gjøre det enklere å bli enige om hvilke tiltak som skal prioriteres i investeringsbudsjettet. Når investeringsbudsjettet er lagt er rammen for driftsbudsjettet gitt, og arbeidet med å fordele ressursene til daglig drift starter. Underveis i dette arbeidet oppdages det at kommunen har vært litt for ambisiøs i investeringsbudsjettet, slik at kostnadene forbundet med renter og avdrag spiser for mye av driftsbudsjettet. Investeringsbudsjettet blir derfor revidert slik at driftsbudsjettet kan gå i balanse.



Budsjettprosessen blir enklere hvis man blir enig om størrelsen på kaka før bitene deles ut.

Oppfølging underveis gjør at korrigerende tiltak kan settes inn i tide

Etter at planene er lagt, **delegeres** ansvaret for gjennomføringen til administrasjonen. Som folkevalgt er du avhengig av gode rapporteringsrutiner for å ivareta ansvaret for god og forsvarlig økonomistyring. Du bør derfor forsikre deg om at de folkevalgte jevnlig mottar rapporter som gir mulighet for **oppfølging underveis**.

Økonomirapporteringen skal løpende fange opp en uforutsett utvikling. Rapporteringen må finne sted hyppig nok til å fange opp en slik utvikling i tide.

Når avvik oppstår må disse rapporteres oppover i systemet, slik at **korrigerende tiltak** kan drøftes og settes inn.

Kommuneloven stiller noen minimumskrav til rapporteringen. For øvrig er det opp til den enkelte kommune å finne ut hva som er **riktig rapporteringsform** og -hyppighet for å sikre god styring og kontroll.



Fravær av rapportering og løpende oppfølging kan gi store konsekvenser

En av de ansatte på SFO har fått innvilget et etterutdanningskurs, og må erstattes med vikar en dag i uken. Det blir ikke budsjettet med ekstra midler til vikarbruk, da man forventer at det ikke vil bli noe særlig sykdom blant de ansatte. Dette viser seg å ikke holde stikk, og det blir tvert i mot en langtids-sykemelding på grunn av et armbrudd og mye kortidsfravær på grunn av en influensaepidemi. På grunn av svake rapporteringsrutiner oppdages ikke overforbruket før ved årsslutt. Da har driften av SFO kostet så mye at foreldrebetalingen må økes vesentlig for at neste års budsjettet skal gå i balanse.

En god rapport er forståelig for alle

En rapport skal dokumentere hvorvidt planer er iverksatt, fremdriften er som planlagt og krav til gjennomføring oppfylt.

En rapport skal **gi informasjon** som er:

- ☑ Relevant
- ☑ Pålitelig
- ☑ Sammenlignbar
- ☑ Forståelig

Informasjonen må være tilpasset **mottakernes behov**

- Fokuser på avvikene – det er disse som gir grunnlag for handling fra de folkevalgtes side
- Positive nyskapingner, som ikke var forutsatt i planene, bør trekkes frem



Som folkevalgt både kan og bør du stille krav til format og innhold på rapporteringen. Gi beskjed hvis du synes økonomirapporten er vanskelig å forstå – det skal den ikke være.



En god økonomirapport gir gode diskusjoner

En kommune oppført på ROBEK-listen har bestemt seg for å sette økt fokus på økonomistyring, og innfører økonomirapportering som fast punkt på alle kommunestyremøter. Erfaringene etter det første halvåret var imidlertid ikke så positive, da det sjeldent ble noe diskusjon rundt tallene rådmannen la frem. Siden kommunestyret og administrasjon er enige om betydningen av god økonomistyring, ble det satt ned en liten arbeidsgruppe, bestående av politikere og administrativt ansatte, som fikk i oppgave å komme frem til et nytt rapportformat. Allerede på første kommunestyremøte resulterte den nye rapporten i mange spørsmål og livlige diskusjoner. Tilbakemeldingene var at rapporten var mye lettere å forstå. Rapporten var godt gjennomarbeidet, og hadde en kort kommentardel som fremhevet det mest vesentlige. Den inneholdt også illustrative grafer.

Regnskapet forteller hva som har blitt gjort og hva det har kostet

Årsregnskapet gir **oversikt over kommunens inntekter og utgifter** for et bestemt kalenderår

Regnskapet har **flere funksjoner**:

- *Kontroll*: Har pengene blitt anvendt i tråd med vedtatte planer og retningslinjer?
- *Grunnlag for fremtidig budsjettering og prioritering*: Regnskapet gir kunnskap om ressursbruk som gir utgangspunkt for fremtidig fordeling av midler.
- *Grunnlag for økonomiske analyser*: Regnskapstallene gir grunnlag for oversikt over kostnadsforhold, produktivitet og effektivitet.
- *Informasjonsdokument*: Mange (kommunens innbyggere, kommunens egne ansatte, media osv.) er interessert i hva kommunens penger har blitt brukt til.



Gjennomgang av regnskapstall kan gi grunnlag for endret budsjettering

Ved gjennomgang av årsregnskapet konstaterer en kommune at det er et vesentlig negativt avvik for skole og barnevern. En gjennomgang av de siste årenes regnskaper og budsjetter viser at det for begge områdene har blitt budsjettert med den samme tildelingen over flere år. For skole har det vært et ganske konstant avvik mellom regnskap og budsjett de siste årene. For barnevern har det også vært avvik, men variasjonen fra år til år har vært store. Kommunestyret beslutter å oppdatere budsjetttrammen til skole, slik at det stemmer med det faktiske forbruket. Når det gjelder barnevern ønsker kommunestyret mer informasjon, for å forstå årsakene til svingningene i regnskapstallene fra år til år.

Kommunen skal føre tilsyn med egen virksomhet, for å sikre at kommunale midler blir anvendt i tråd med lover og regler

Kommunen kjøper varer og tjenester for store summer hvert år, og beslutningene som fattes har stor betydning for innbyggerne. Kommunale avgjørelser medfører altså store konsekvenser, og det er derfor etablert omfattende **systemer for å kontrollere** at alt går for seg slik det skal.

Gjennom kommunestyret har de **folkevalgte det overordnede ansvaret** for å føre tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet. Ansvaret for å påse at dette skjer delegeres til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget har som oppgave å kontrollere at beslutninger fattet av de politiske organene samt ordfører og administrasjon er i tråd med gjeldende lover og regler.

Kontrollutvalget bør velges på det konstituerende kommunestyremøtet, og bestå av minst tre medlemmer. Utvalget skal ha tilgang til alle dokumenter, også de som er taushetsbelagt og unntatt offentligheten, hvis det er nødvendig for å få belyst en sak.

For å sikre at den økonomiske informasjonen som gis er den riktige, skal kommunens regnskaper gjøres gjenstand for **revisjon**.

Revisjonen skal utføres av en frittstående revisjonsenhet. Denne enheten kan være kommunal eller privat. Kommunestyret velger hvilken ordning som skal anvendes, basert på forslag fra kontrollutvalget.



Du skal nå ha fått et godt utgangspunkt for å utøve god økonomistyring i din kommune

Du har et **godt utgangspunkt** for å utøve kommunal økonomistyring hvis du:

- ☑ Vet hvor kommunen din får sine inntekter fra
- ☑ Har skjønnet kommunens kostnadsstruktur
- ☑ Kan se overordnede samfunnstrenders relevans for din kommune
- ☑ Har innsett at økonomisk og politisk handlingsrom går hand i hånd
- ☑ Er klar over hvordan du kan sikre at din kommune ikke havner på ROBEK-listen
- ☑ Er oppmerksom på betydningen av samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen
- ☑ Er inneforstått med at det som ikke har finansering ikke blir gjennomført – planer må henge sammen med budsjettet

Etter teori er det tid for praksis – nå er det din tur.

Lykke til!



Denne veilederen er bare et utgangspunkt – det er mye mer å lære

Hvis du har spørsmål som på en eller annen måte knytter seg til økonomistyring:

- Ikke nøl med å henvende deg til kommuneadministrasjonen. Rådmann og økonomiansvarlig er naturlige kontaktpersoner.



Hvis du har lyst til å lese mer om økonomistyring kan følgende publikasjoner være nyttige:

- *Folkevalgt 2011-2015 - I kommunen*, Kommuneforlaget
- *Regnskap og økonomistyring i kommuner*, Helge Mauland og Frode Mellempvik, Cappelen Akademisk Forlag
- *Økonomi på tvers*, Svein Kolstad Hansen og Arve Nergaard, Gyldendal Akademisk
- *Økonomistyring i offentlig sektor*, Leiv Opstad, Gyldendal Akademisk
- *Innføring i kommunalt regnskap*, Gunnar Engelsåstrø, Universitetsforlaget

Om ROBEK:

- *Econ Pöyry (2010): Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?*

VEDLEGG

Politisk vegring fremstår som den viktigste forklaringen på at en kommune havner i økonomisk uføre



Mulige årsaker på hvorfor en kommune havner i økonomisk uføre

En kommune er i økonomisk uføre. Den svake kommuneøkonomien er ikke et resultat av plutselige og uforutsette hendelser, men skyldes en utvikling som har pågått nokså jevnt over mange år. Situasjonen kommunen nå er i, burde derfor ikke komme som noen overraskelse på de involverte. Så - hvorfor har utviklingen bare i liten grad har blitt møtt med mottiltak?

Forklaringen er rimeligvis sammensatt. Vegring på politisk nivå i kommunene fremstår likevel som en avgjørende faktor. Det kan finnes flere forklaringer på denne vegringen:

Situasjonen oppfattes som andres ansvar: Problemene oppfattes å skyldes forhold utenfor kommunens kontroll, så som endringer i inntektssystemet, bortfall av statlige arbeidsplasser, økning i statlig fastsatte rettighetsbaserte tjenester, sentralisering som samfunnstrend osv.

En følelse av maktesløshet: Når årsaken til problemene og grunnlaget for store deler av den kommunale økonomien oppfattes "å komme utenfra", kan det oppstå en følelse av maktesløshet. Man oppfatter å ikke ha kontroll over de virkemidlene som er nødvendige for å påvirke utviklingen. En slik holdning kan ha blitt forsterket av at norske kommuner en rekke ganger tidligere har blitt reddet av ulike former for øremerkede midler, endringer i det statlige virkemiddelapparatet og lignende.

Kostnader besluttet ikke, de oppstår: Flere og flere kommunale tjenester blir rettighetsbaserte etter statlig beslutning. Kommunen kan derfor oppfatte at de har liten kontroll med slike kostnader.

Parti- og fraksjonspolitikken får dominere: Fremfor at formannskap og kommunestyre samler seg om nødvendige, men tøffe tiltak, fremmes parti- og fraksjonsinteresser, selv når de åpenbart ikke vil kunne samle flertall.

Ingen vil være Svartepeter: Når det ikke lar seg gjøre å samle brede flertall, blir belastningen svært stor for fraksjonen som går foran ved å lansere og sørge for flertall til upopulære tiltak.

Kilde: Econ Pöyry (2010)

Politisk vegring fører lett til svak realitetsorientering



Vegring og maktesløshet kan lett føre til svak realitetsorientering – og planer fremstår ikke som viktige

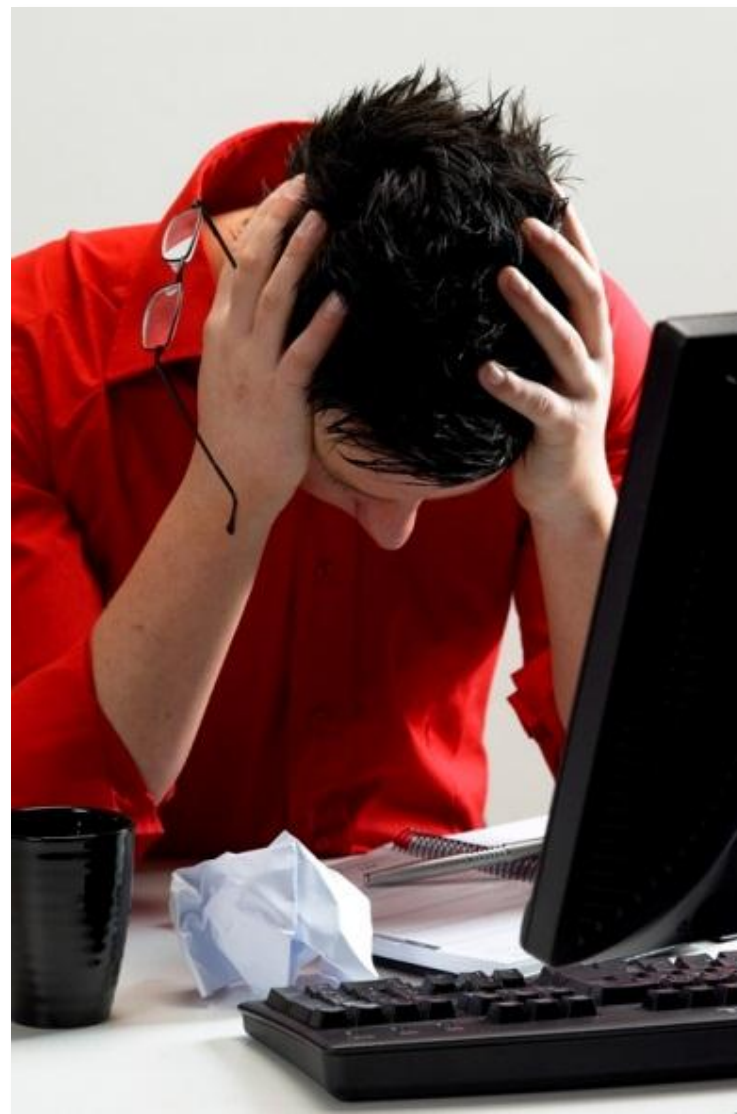
Budsjettriks og monopolpenger: Det kan fremstå som viktigere å få vedtatt *et budsjett* enn å få vedtatt et godt og realistisk, men mer krevende budsjett. Urealistiske budsjetter uten reserver gjør budsjettsprekke svært sannsynlig.

Svak budsjettdisiplin: Dersom budsjettene allerede i utgangspunktet oppfattes som urealistiske, blir terskelen for ikke å overholde dem lav. Slike budsjetter er heller ikke egnet som redskap for planlegging og styring.

Svært liten vekt på langsiktig planlegging og styring: Når ettårsplaner (budsjetter) ikke håndheves, fremstår mer langsiktig planlegging som formålsløs.

Svakt informasjonsgrunnlag legger til rette for osthøvelkutt i budsjettene: Når man ikke oppfatter å ha kontroll, blir heller ikke god styringsinformasjon, for eksempel om standard og kvalitet på kommunale tjenester viktig. Uten slik informasjon er det vanskelig å gjøre bevisste og prioriterte valg når budsjetter må reduseres, og det enkleste og minst kontroversielle er å kutte jevnt.

Kilde: Econ Pöyry (2010)



Endringer må initieres, forankres og demonstreres på toppnivå



Er uhellet ute må toppledelsen vise vei

Etablere en felles og realistisk situasjonsforståelse: Det heter seg at all forbedring utløses av en krise, og kriseforståelse fremstår derfor som et nødvendig grunnlag. Utgangspunktet for å kunne starte arbeidet med endring må være en felles forståelse både politisk, administrativt og blant kommunens innbyggere generelt, om at en endring er påkrevd.

Samling i bånn: I krevende situasjoner må kommune-styre og formannskap søke å legge taktikk og markeringspolitikk til side, og samle seg om løsninger som er gjennomførbare, selv om løsningene for de enkelte fraksjonene kan synes mindre enn ideelle. Å innta både primære og sekundære standpunkter er en teknikk som i en viss grad kan imøtekomme flere hensyn.

Toppledelsen må vise vei: Organisasjoner preges av toppenes holdninger, og det kan ikke ventes bedre holdninger nede i organisasjoner enn det organisasjonstoppene demonstrerer. Kommunestyre, formannskap og administrativ toppledelse bør derfor:

- Ta ansvar for egen situasjon
- Fastsette realistiske og langsiktige mål, strategier, planer og milepæler for både aktivitetsnivå og innhold.
- Etablere gode systemer for planlegging og oppfølging
- Sikre troverdig gjennomføring
- Utnytte eksterne ressurser og kreve den bistanden kommunene har rett til å forvente

Kilde: Econ Pöyry (2010)



Fylkesmannen i
Nordland



VISTA
ANALYSE



VESTERÅLEN
REGIONRÅD

Utarbeidet av Pöyry Management Consulting (Norway) AS og
Vista Analyse AS for Fylkesmannen i Nordland i samarbeid
med Vesterålen Regionråd