



Høgskolen i Hedmark

MASTEROPPGAVE

Masterstudium i offentlig ledelse og styring
(Master in Public Administration, MPA)

Administrativ styring av kommuner i økonomisk ubalanse

Hva gjør rådmenn i noen utvalgte kommuner for å få kommuneøkonomien i balanse?

Alle veier fører til Rom, men ikke alle er like effektive...

Forfattere:

**Anne-Lise Hornæs
Liv Kaatorp
Frode Haugan**

Veileder:

**Tore Bakken, Høgskolen i
Hedmark**

13. mai, 2011

**Høgskolen i Hedmark
Avdeling for økonomi- og ledelsesfag**

Forord.....	5
1. Sammendrag.....	6
2. Summary	9
DEL I STUDIENS PROBLEMSTILING, METODE OG TEORI	12
3. Tema, mål og problemstilling.....	12
3.1. Innledning.....	12
3.2. Sentrale definisjoner og begreper	17
3.3. Problemstilling og forskningsspørsmål	18
3.4. Forskningsdesign og metode	20
3.5. Gjennomføring og oppbygging av studien	24
3.6. Styrker og svakheter ved forskningsdesignet	30
4. Studiens teoretiske utgangspunkt	36
4.1. Analyse og strategier	36
4.2. Berede grunnen.....	40
4.3. Organisasjonsutvikling.....	46
4.4. Oppfølging og styring	48
4.5. En operasjonalisering av det teoretiske grunnlaget	50
DEL II EMPIRI	57
5. Analyse av kommunenes randfaktorer	59
5.1. Behov i kommunen	60
5.2. Finansielle nøkkeltall	65
5.3. Oppsummering av randfaktorer.....	74
6. Kommunens resultat; Driftsresultat og handlingsrom.....	75
6.1. En rangering av kommunenes resultater	80
7. Forklaringsfaktorer – de uavhengige variablene	84
7.1. Tjenesteproduksjon	84
7.1.1. Prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet	85
7.1.2. Oppsummering - Prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet	108
7.2. Komparativ analyse av budsjett- og økonomiplaner	112

7.2.1.	Samfunnsperspektiv	114
7.2.2.	Finansielle strategier.....	115
7.2.3.	Styringsperspektiv	117
7.2.4.	Tjenesteutvikling	120
7.2.5.	Interkommunalt samarbeid.....	122
7.2.6.	Oppsummering / vurdering budsjettokument og økonomiplan	123
7.2.7.	Gjennomgang av budsjettokumentene vs. behov og tjenesteproduksjon	125
7.2.8.	Oppsummering; budsjettokumentene som strategisk styringsverktøy	137
7.3.	Intervju	140
7.3.1.	Beskrivelse av intervjuene.....	140
7.3.1.1.	Intervju med rådmann i kommune A	140
7.3.1.2.	Intervju med rådmann i kommune B	144
7.3.1.3.	Intervju med Rådmann 1 i kommune C.....	148
7.3.1.4.	Intervju med rådmann 2 i kommune C.....	151
7.3.1.5.	Intervju med rådmann i kommune D	159
7.3.1.6.	Intervju med rådmann i kommune E.....	167
7.3.2.	Komparativ analyse av intervjuene	173
7.3.2.1.	Rådmannsrollen.....	173
7.3.2.2.	Analyse og strategier	176
7.3.2.3.	Beredde grunnen.....	184
7.3.2.4.	Rådmennenes forhold til de forskjellige kontekstene.....	187
7.3.2.5.	Organisasjonsutvikling.....	193
7.3.2.6.	Oppfølging og styring	199
DEL III	FUNN OG KONKLUSJONER.....	203
8.	Våre funn.....	203
8.1.	Hypotese 1	203
8.2.	Hypotese 2.....	205
8.3.	Hypotese 3	205
8.4.	Hypotese 4.....	206
8.5.	Hypotese 5	207
8.6.	Hypotese 6.....	208

8.7.	Hypotese 7	209
8.8.	Hypotese 8	216
8.9.	Hypotese 9	216
8.10.	Hypotese 10	216
8.11.	Hypotese 11	217
8.12.	Hypotese 12	218
8.13.	Hypotese 13	218
8.14.	Hypotese 14	220
8.15.	Hypotese 15	221
8.16.	Hypotese 16	222
8.17.	Hypotese 17	222
8.18.	Hypotese 18	223
8.19.	Andre funn 1	224
8.20.	Andre funn 2	224
8.21.	Andre funn 3	225
8.22.	Hypotese 19 – Studiens hovedhypotese	228
9.	Konklusjon	234
	Referanser	241
	Vedlegg	243
	Vedlegg 1 Intervjuguide	243
	Vedlegg 2 Definisjoner KOSTRA-indikatorer	246
	Vedlegg 3 Rangeringstabell KOSTRA-indikatorer	255

Forord

Våre forventninger til rådmannens rolle som kommunens administrative toppleder og ansvarlig for kommunens administrative drift, har inspirert og utfordret oss til å gjennomføre denne studien. Vi, og sikkert mange med oss, har forventninger om rådmannen som kommunens allvitende orakel, med full oversikt over kommunens situasjon. Rådmannen skal være fullt ut i stand til å gjennomføre kloke og rasjonelt begrunnede valg i enhver situasjon!

Men rådmenn er mennesker, deltakere i sosiale systemer, prisgitt den kompetanse omgivelsene er villig til å dele og omgivelsenes vilje og evne til deltakelse på alle nivåer. Rådmannen innehar antakelig en av de mest kompliserte stillinger i offentlig virksomhet. I krysspress fra statlige myndigheter og fylkesmannen, politikere, befolkning og brukere, ansatte og fagorganisasjoner sitter han med ansvaret for å styre utvikling og tjenesteproduksjon innenfor de økonomiske rammer – i tråd med lover og politiske føringer.

Vi vil takke våre informanter for åpenhjertig å ha delt sine analyser, strategier, frustrasjoner og seire med oss. Om ikke studien framstår som spennende for våre lesere, så kan vi i all fall forsikre om at for oss har dette vært en særdeles spennende reise i rådmennenes ulike strategiske dilemma og valg. Studien har vært utrolig lærerik – ikke bare som vårt forskningsmessige svennestykke, men de faglige refleksjonene vi har hatt, har virkelig beriket oss.

Rena, 13.05.2011

Liv Kaatorp

Frode Haugan

Anne-Lise Hornæs

1. Sammendrag

I denne studien har vi beskrevet fem kommuner som har, eller nylig har hatt økonomiske vansker. Fokuset har vært rådmannsrollen og hvilke strategier de forskjellige rådmennene velger for å bidra til å få kommunen i økonomisk balanse. Vi har utarbeidet en teoretisk modell som utgangspunkt for hvilke tema vi har studert. Modellen beskriver rådmannen i en kontekst der han sitter i en mellomposisjon mellom politisk nivå inkludert andre interessenter, og den administrative kommuneorganisasjonen. Vi har ønsket å se på hvordan rådmennene i en økonomisk vanskelig situasjon nettopp arbeider i forhold til de to kontekstene ut fra sin posisjon. For å kunne tilnærme oss dette temaet har vi skissert fire hovedprosesser som vi ut fra teori mener rådmannen på en eller annen måte må beherske. Dette er (1) analyseprosesser med utvikling av strategier, (2) prosesser som handler om å berede grunnen for nødvendige vedtak, beslutninger og endringer, (3) organisasjonsutviklingsprosesser i den administrative organisasjonen, og til slutt (4) Styring og oppfølging i den administrative organisasjonen.

I tillegg til å beskrive kommunene og rådmennenes strategier som fem case, har vi hatt ambisjon om å kunne identifisere noen elementer som ser ut til å være sentrale for at rådmannen skal klare å bidra til å få kommunene i økonomisk balanse. Vi har derfor en komparativ design der vi har søkt å finne systematiske forskjeller blant rådmennene i de kommunene som har klart å komme i balanse i forhold til de som fortsatt ikke har klart dette.

Utvalget av kommuner som studieobjekter er gjort ved at vi har valgt fem kommuner som er så like som mulig mht. størrelse, beliggenhet, demografiske og sosiale utfordringer m.v. Kriteriene har vært at alle kommunene skal være, eller nylig ha vært i ROBEK-registeret for kommuner som ikke har klart å nedbetale budsjettunderskudd etter planen. Forskjellen ligger i at tre kommuner i utgangspunktet fortsatt er i ROBEK-registeret, mens to av kommunene har klart å nedbetale underskuddet og dermed er ute av registeret.

Vi har valgt tre kilder til vår empiri. For det første har vi gjennomført KOSTRA-analyser for (1) behov i kommunene, (2) finansielle forhold, (3) prioriteringer og dekningsgrader i kommunene, og for (4) produktivitet i tjenestene. Dernest har vi gjennomgått kommunenes budsjetter og analysert de strategiene som framkommer der. Til slutt har vi gjennomført og analysert intervjuer med rådmennene.

Dataene fra alle disse kildene er brukt til å beskrive casene. Deretter har vi brukt KOSTRA-analyser til å rangere kommunenes økonomiske situasjon. KOSTRA er Statistisk Sentralbyrås

register for innrapporterte data om kommunene. Med utgangspunkt i denne rangeringen har vi sett på hvilke rådmenn som velger hvilke strategier i en komparativ analyse av intervjuene. Dokumentanalysene er her brukt til å fylle ut bildet og støtte funn fra de komparative analysene av intervjuene. I tillegg til KOSTA-analysene, har vi også brukt rådmennenes egne uttrykte opplevelse av hva som har fungert og ikke som støtte til analysen av hvilke strategier som ser ut til å være de mest vellykkede.

Vi mener metoden er et godt utgangspunkt for å få fram forskjeller som gjennom diskusjoner kan gi et bilde av mulige funn. Størrelsen på utvalget og forskjellige andre forhold som rådmennenes forskjellige fartstid m.v., gjør at vi ikke kan trekke for bastante konklusjoner. Vi mener likevel vi gjennom beskrivelser og diskusjoner har fått fram et bilde som kan være et innspill til en diskurs om hvordan rådmenn kan arbeide suksessfullt med å få kommunens økonomi i balanse.

Våre funn er i hovedsak tredelt. Vi har i konklusjonene beskrevet den politiske rådmannen som den mest sentrale suksessfaktoren. Dette handler ikke om at rådmannen skal bli politiker, men om evnen til å påvirke og bidra inn i de politiske prosessene. Det handler også om å sørge for at administrasjonen gjør politikerne gode. For å lykkes i en slik rolle må rådmannen posisjonere seg slik at han blir sentral i forhold til de politiske prosessene. Det ser ut til at det er viktig å *ikke* skille for strengt mellom politikk og administrasjon med tilhørende rolleavklaringer. Samtidig er det viktig å opparbeide en legitimitet for det handlingsrommet rådmannen bruker. Det er særlig en strategisk bruk av viktige arenaer og gode dokumenterte analyser i utredningene, som gir rådmannen mulighet til påvirkning.

Videre ser vi at rådmennene i de kommunene som i forskjellig grad ser ut til å være på riktig vei i forhold til økonomien, har mange og omfattende analyser og mange og alternative strategier. Analysene hos disse rådmennene er basert på objektive data og har stor bredde og et langtidsperspektiv. De bruker gjerne KOSTRA-analyser og data fra egne styringssystemer. Dette ser vi både i dokumentene og gjennom intervjuene.

Til slutt ser vi at det er noen systematiske forskjeller i forhold til organisasjonsutvikling og styring av den administrative organisasjonen. De rådmennene som lykkes i størst grad er som hovedregel mer opptatt av adferd i organisasjonen og innretter seg på organisasjonslæring som strategi. Dette kan forstås som at de ønsker reelle endringer i hvordan ting gjøres. Vi ser også dette i at strategiene er mer rettet mot omstillinger og effektivisering. De rådmennene

som p.t. ikke har gjort det like bra, ser ut til å være mer opptatt av tjenstekutt og tilpasninger til rammen som hovedstrategi for budsjettbalanse.

I tillegg ser vi at rådmennene som gjør det best økonomisk har en klar autoritet og synlighet i forhold til styringen. Dette gjelder så vel en sterk målrettethet, krav til resultater og tilbakemeldinger, og klarhet i autorisering av personer og tiltak. Disse rådmennene har et rimelig godt fungerende styringssystem som de har et eierforhold til. Dette er også en integrert del av styringen. De som gjør det mindre bra, er i større grad er frikoplet fra styringssystemet.

Faktorer som synlighet gjennom deltakelse, bygging av legitimitet gjennom sosiale relasjoner i organisasjonen, bygging av tillit og flere andre forhold vi har sett på, ser ut til å ha mindre betydning.

Men når det gjelder ledelse av den administrative organisasjonen er bildet likevel noe uklart i forhold til hvilke rådmenn som fremhever hva.

2. Summary

In this study we have described the five municipalities that have, or have recently had financial difficulties. The focus has been the Chief Executive role and what strategies the different councilors choose to contribute to local economic balance. We have developed a theoretical model as the basis for the topics we have studied. The model describes the chief administrative officer in a context where he sits in an intermediate position between the political level, including other stakeholders and the local administrative organization. We wanted to see how the councilors in a financially difficult situation just work in relation to the two contexts based on their position. To be able to approach us this theme we have outlined four main processes that we believe the theory of a chief administrative officer must somehow master. These are (1) analysis processes with the development of strategies, (2) processes that is about to prepare the ground for the necessary resolutions, decisions and changes, (3) organizational development in the administrative organization, and finally (4) Management and follow-up in the administrative organization.

In addition to describing the local authorities and chief officers' strategies as five cases, we have had the ambition to be able to identify some elements that seem to be central to the chief administrative officer, for being able to contribute to local economic balance. We therefore have a comparative design in which we have sought to find systematic differences among councilors in the municipalities that have managed to get balance in relation to those who still have not managed this.

The selection of municipalities that have been made objects of this study, is that we have selected five municipalities that are as similar as possible with respect to size, location, demographic and social challenges, etc. The criteria has been that all municipalities should be, or recently have been in ROBEK- register for municipalities that have not been able to pay off the budget deficit as planned. The difference lies in the fact that three municipalities, for now, is still in ROBEK-register, while two of the municipalities have managed to pay off the deficit and thus are out of register.

We have chosen three sources of our empirical data. Firstly, we conducted KOSTRA analysis (1) the needs of municipalities, (2) financial issues, (3) priorities and coverage in the municipalities, and (4) productivity in services. We subsequently reviewed the municipal

budgets and analyzed the strategies that emerge there. Finally, we conducted and analyzed interviews with chief officers.

The data from all these sources is used to describe our cases. Then, we used KOSTRA analysis to rank the municipalities' financial situation. KOSTRA is Statistics Norway's register of reported data on the municipalities. Based on this ranking, we looked at which councillors would choose which strategies in a comparative analysis of the interviews. Document analysis is used here to fill out the picture and support the findings from the comparative analysis of the interviews. In addition to cost analysis, we have also used the councillors own perception of what has worked or not as support for the analysis of the strategies that seem to be the most successful.

We believe the method is a good starting point to bring out differences through discussions that can provide a picture of potential discoveries. The size of the sample and various other matters as different experience of the chief officers, etc., means that we cannot draw too firm conclusions. We still believe that through descriptions and discussions have been given a picture which can be an input to a discourse about how councillors can work successfully in getting the municipal economy in balance.

Our findings are mainly threefold. We have described the conclusions of the political chief administrative officer as the most important success factor. This is not about the chief administrative officer being a politician, but about the ability to influence and contribute to the political processes. It is also about ensuring that the administration creates thorough work for the politicians to base their decisions on. To succeed in this role, the chief administrative officer, must position themselves so that he is central in relation to the political process. It appears that it is important *not* to distinguish too strictly between politics and administration with its role clarification. It is also important to establish a legitimacy for the chief administrative officers use of action. It is particularly a strategic use of key venues and good-documented analysis of the reports, which provide the chief administrative officer the opportunity to influence.

Furthermore, we see that the chief officers of those municipalities that, to different degrees, seem to be on the right track in relation to the economy, has many extensive analysis and comprehensive alternative strategies. The analysis of these councillors is based on objective data and has a great width and a long-term perspective. They often use KOSTRA analysis and

data from their own management systems. We see this both in documents and through interviews.

Finally, we see that there are some systematic differences in terms of organizational development and management of the administrative organization. The chief officers who succeed to the greatest degree are generally more concerned with the conduct of the organization and align the organizational learning strategy. This can be perceived as that they want real changes in how things are done. We also see this in that the strategies are more focused on restructuring and streamlining. The chief officers who currently have not done it as well, seems to be more concerned with service cuts and adjustments to the guidelines of the main strategy for the budget.

In addition, we see that the chief officers who perform the best financially have clear authority and visibility in relation to management. This applies both to a strong determination, performance requirements and feedback, and clarify the authorization of persons and measures. These councillors have a reasonably well-functioning management system that they have an ownership to. This is also an integral part of management. Those who do less well, is largely distant from the management system.

Factors such as visibility through participation, construction of authority through social relations in the organization, building confidence and several other factors we have seen, seem to have less importance.

But when it comes to leadership of the administrative organization, the picture is somewhat unclear in relation to what the councillors highlights.

DEL I STUDIENS PROBLEMSTILING, METODE OG TEORI

3. Tema, mål og problemstilling

I dette kapittelet vil vi først beskrive og gjennomgå studiens tema, problemstillinger og forskningsspørsmål. Deretter vil vi beskrive og drøfte studiens forskningsdesign, forskningsmetode og gjennomføring av studien.

3.1. Innledning

I denne studien ønsker vi å se nærmere på rådmannsrollen i en gjennomsnittlig norsk kommune. Det vi er interessert i er hvordan rådmenn tenker og handler når de står overfor større utfordringer som må løses. Med utgangspunkt i denne problemstillingen er det naturlig å se på kommuner som har, eller har hatt store økonomiske utfordringer. Vi ønsker å se på om rådmenn som skal håndtere sin rolle i de kommunale planleggings-, vedtaks-, og gjennomføringsprosessene tenker og handler på tilnærmedesvis samme måte, eller om det er store individuelle forskjeller i hvordan rollen håndteres. Og, i forlengelsen av dette; om eventuelle forskjeller i hvordan rådmannen takler situasjonen kan forklare hvorfor noen kommuner tilsynelatende klarer seg bedre over tid enn andre.

Rådmannsrollen endret seg vesentlig med den nye kommuneloven av 25.09.1992. Loven definerer rådmannen (administrasjonssjefen) som øverste leder av en samlet administrasjon med møte og talerett i alle folkevalgte organ (bortsett fra kontrollutvalget). Loven la samtidig opp til en stor grad av delegasjon av beslutningsmyndighet fra kommunestyret til rådmann. Dette gav spiren til en mer profesjonell styring av kommunene med innføring av nye organisasjons- og styringsformer. På 1990-tallet kom innføringen av målstyring og NPM baserte styringsformer på banen i norske kommuner (Baldersheim & Rose, 2000). I starten av 2000-tallet omorganiserte mange kommuner og innførte flat struktur, eller 2-nivåmodellen som var en normativ beskrivelse av hvordan kommuner bør organiseres (Helland, 2002).

Prinsipielt skiller ikke rådmannsrollen seg vesentlig fra en administrerende direktør i et kommersielt selskap. En direktør rapporterer til et styre, har delegerte fullmakter og står

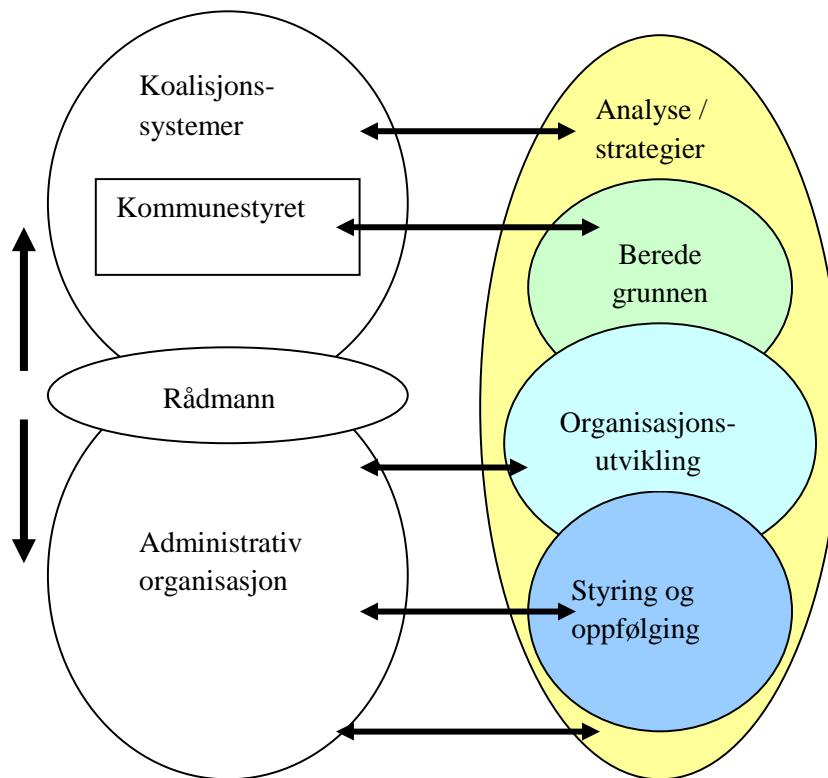
ansvarlig for hele driften av selskapet i det daglige. Sett i et slikt perspektiv handler denne studien om topplederrollen og hvordan den håndteres når en blir stilt overfor økonomiske utfordringer som krever handling. Det som etter vårt syn gjør rådmannsrollen spesielt interessant, er at kommuneorganisasjonen kjennetegnes av noen spesielle trekk. For det første er den underlagt politisk styring. Med det mener vi at rådmannen i særlig grad må forholde seg til politisk adferd. En kan ikke forvente at argumenter og handlinger på den politiske arenaen er motivert utelukkende av faglige vurderinger og ”sunn fornuft”. Her ligger det forskjellige verdensbilder, det er interessekonflikter og det pågår maktspill. Vårt utgangspunkt er at rådmannen må kunne håndtere denne arenaen på en god måte for å lykkes med å være en viktig brikke i håndteringen av kommunens situasjon. På den andre siden er kommuneorganisasjonen (administrasjonen) svært kompleks med et antall helt forskjellige fagområder som skal ivaretas. De forskjellige fagområdene er igjen underlagt en egen kompleksitet ved at de delvis styres av staten gjennom lov og forskrifter, sentrale politiske løfter og signaler, gjennom sentrale planer, og ved øremerkede midler i budsjettet. I tillegg står faget med fagkompetansen og utdanningsinstitusjonene sentralt. Med det mener vi at det til hvert fag etableres sterke normer og verdensbilder som institusjonaliseres i den kommunale driften. I tillegg kommer til dels sterke fagforeninger med formell rett til deltakelse i prosessene. Rådmannen blir dermed stående i et trekantforhold mellom statens regler og signaler for driften, fagområdenes interesser og forståelser, og kommunestyret som skal fatte nødvendige vedtak.

Vår antakelse da vi starter dette arbeidet er at rådmannen må takle alle sider av dette forholdet på en balansert måte for å lykkes. Det er ikke tilstrekkelig å styre administrasjonen godt med streng budsjett disiplin hvis en ikke får gjennomslag for nødvendige endringer i kommunestyret. Det er heller ikke tilstrekkelig å sikre at faglovene følges hvis kvaliteten på tjenestens innhold forringes mv.

Den offentlige administrasjonen er det forsket mye på, og det er egne retninger som ser spesielt på rådmannsrollen (Jakobsen, 2007). Dette har i hovedsak vært innenfor statsvitenskapen som har fokus på forholdet mellom administrasjonen og det politiske nivået, eller mer direkte ser på administrasjonen / rådmannen som politisk aktør. I denne oppgaven ønsker vi å se på hvor bevisst rådmannen er i forhold til alle hensynene vi har skissert. Det er altså en mer ledelsesorientert vinkling. Vår hypotese er at en rådmann som har fokus på kun noen av områdene vil være mer utsatt, og i mindre grad evne å styre mot en bedre økonomi. Samtidig tar vi utgangspunkt i at ledelse har stor betydning, og at topplederrollen er særlig

viktig for organisasjonens evne til å snu en vanskelig økonomisk situasjon. Det betyr at vi venter å finne en sammenheng mellom kommuner som ser ut til å ha vansker med å snu situasjonen og rådmenn som av ulike grunner ikke håndterer alle sidene ved rollen.

Vi har utviklet en enkel modell som viser vår tilnærming til studien.



Figur 1

Venstre side i modellen viser den konteksten rådmannen er plassert i. Rådmannen er bindeleddet mellom kommunestyret og den utøvende administrative organisasjonen. Kommunestyret er nært knyttet til andre interessenter som utgjøres av forskjellige koalisjoner. I en liten kommune vil båndene og interessene gå på kryss og tvers. Enkelte ansatte vil også være politikere eller i familie med politikere. Politikere vil ha familiære eller andre bånd til næringslivsinteresser med mer, og, i tillegg kommer partiene som koalisjoner som direkte påvirker kommunestyrerepresentantene. For rådmannen blir kommunestyret den formelle instansen han rapporterer til, men han må også forholde seg til at det er en rekke eksterne koalisjoner som har interesser i politikken og kommunens aktiviteter. På den andre siden har han den administrative organisasjonen som vi i denne oppgaven bare kaller organisasjonen. Den består av mange interne interessenter med sterk faglig forankring. Det kan være en

vanskelig grenseoppgang å skille mellom hva som er politikk, og hva som er autonome faglige vurderinger. Kommuneloven legger opp til at all informasjon mellom disse to nivåene formelt skal gå gjennom rådmannen.

I denne studien ser vi på hvordan rådmannen både forholder seg til sin rolle som rådgiver og saksforbereder til kommunestyret og hvordan han håndterer koalisjonssystemet generelt, og hvordan han styrer og leder egen organisasjon spesielt. Her er vi opptatt av hvor rådmannen har sitt hovedfokus. Om oppmerksomheten primært rettes mot kommunestyret og koalisjonssystemene som vi også kaller politisk nivå, eller om oppmerksomheten hovedsaklig rettes mot organisasjonen som administrasjonssjef. Men vi ser også på hvilke prosesser som rådmannen må ha fokus på konkret for å håndtere de forskjellige systemene. Disse prosessene er skissert til høyre i modellen. For det første må rådmannen både forstå situasjonen, ønske å gjøre noe med det, og evne å gjennomføre endringer. Dette krever en analyse. I analysen vil det være mange forhold som må vurderes som hva er egentlig situasjonen, og hvor krevende er den for kommunen på kort og lang sikt. Hva er mulig gitt de kulturer og institusjoner som må hensynas. Hvilke bottom up prosesser er pågående og kan utnyttes m.v. Vi vil se på hvor sentral rådmannen er i utviklingen av slike analyser, hvordan han vinkler analysene og hvilke strategier han velger som konsekvens av analysen.

Når rådmannen sitter med en god analyse, kan han gå på banen og forberede politikere og andre interessenter. Dette kaller vi å berede grunnen for beslutninger. Selv om rådmannen også må berede grunnen internt i egen organisasjon for endringer og prosesser, er det først og fremst politisk nivå vi er interessert i når det gjelder dette punktet. Vi vil se på i hvor stor grad rådmannen greier å komme i posisjon for å sette en dagsorden. Dette dreier seg til dels om å være på de arenaer og spille på de muligheter han har til å påvirke opinionen innenfor rammen av rådmannsrollen. Dette dreier seg om indirekte makt, eller det som også betegnes som maktens tredje ansikt. Men rådmannen må også være aktiv i forhold til selve beslutningsprosessen. Selve beslutningen kan ses som et punkt der kommunestyret gjennomfører votering, men i realiteten foregår et spill både i forkant og i etterkant av en beslutning. Her er det snakk om maktforholdet mellom rådmann og politisk nivå. Spørsmålet er om rådmannen kan påvirke utfallene slik at beslutningene, og ikke minst konsekvensene av beslutningen, er i tråd med egen analyse og situasjonsforståelse. Etter at beslutningen er tatt og tolket, skal det gjennomføres tiltak i organisasjonen. Endringer kan føre til motstand, og det vil være behov for å endre kompetansen og noen ganger også de verdiene som ligger til grunn for eksisterende praksis. En annen utfordring er at rådmannen skal håndtere mange

interne arenaer i og med alle fagområdene. Dette gir særlige utfordringer i forhold til informasjonsovertaket de forskjellige aktørene har. Vi vil se nærmere på hvordan rådmennene får til de endringene som følger av politiske vedtak. Foregår det som direkte implementering av politiske vedtak, ett av gangen, eller foregår det som løpende organisasjonsutvikling som parallelle prosesser? Vi har kalt den tredje prosessen for organisasjonsutvikling som ser på hvordan rådmannen jobber for å få til reelle endringer i adferden og prosessene i organisasjonen, i tråd med egne strategier og vedtak i kommunestyret.

Vår fjerde og siste prosess har vi kalt oppfølging og styring. Med styring mener vi å ta tak i endringer i både eksterne og interne forhold som krever korreksjon av driften, omprioritere og iverksette tiltak, for hele tiden å ha en riktig kvalitet og omfang av tjenester på en økonomisk bærekraftig måte. For å kunne styre må det etableres styringssystemer som sikrer rådmannen tilstrekkelig og riktig informasjon om driften, og om eksterne krav til endringer. Dette kan være endringer i lovverk og overordnede signaler, og det kan være endringer på bakgrunn av behovsendringer i kommunen. I tillegg til å gi informasjon til rådmannen, må styringssystemet også motivere og kontrollere at endringene blir gjennomført som forutsatt. Dette dreier seg både om tilpasninger av ledelsessystemet, rapportering og måling, og eventuelle organisasjonsendringer som understøtter endringene.

Alle disse prosessene pågår parallelt i større eller mindre grad. Analysen utvikles hele tiden i de pågående prosessene og i den løpende dialogen. Den løpende dialogen er også en del av det å berede grunnen. I tillegg handler å berede grunnen mye om å påvirke interessentenes oppfattelse av virkeligheten, og utgjør dermed en meningsmaktutøvelse. En del av maktforståelsen ligger altså ikke bare i tett tilknytning til beslutningen. Organisasjonsutviklingen kan ha et dynamisk liv med mange interessenter og strategier som både er ”bottom up” og ”top down”, være preget av planmessig framdrift, eller tilfeldigheter. I noen tilfeller kan beslutningen være basert på en analyse av at en prosess allerede er i gang. I de tilfellene kan det sies at gjennomføringen kommer først. Oppfølgingen kan være en tett sammenvevd del av gjennomføringen, eller komme som for eksempel som en evaluering i etterkant.

Formålet med studien er altså å se på om forskjeller i måten rådmenn håndterer konteksten og de fire sentrale prosessene på, kan forklare forskjeller i hvordan kommunene greier å håndtere den økonomiske situasjonen.

Under kapittel 4 – Studiens teoretiske utgangspunkt vil vi komme nærmere inn på teorigrunnlaget i de forskjellige elementene i modellen, men først vil vi gi en kort presentasjon av metodevalg og forskningsdesign for oppgaven.

3.2. Sentrale definisjoner og begreper

Vi vil i dette kapittelet definere / beskrive hva vi legger i 3 sentrale begrep for vår studie; økonomiske utfordringer, koalisjonssystemet og politisk atferd.

Økonomiske utfordringer og ubalanse i kommuneøkonomien

Når vi i denne oppgaven har tatt utgangspunkt i kommuner som har økonomiske utfordringer og økonomisk ubalanse i kommuneøkonomien, velger vi å knytte begrepet opp til Kommunelovens § 60 om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser:

”1. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

- c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller*
- d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.*

2. Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.”

Kommunal- og regionaldepartementet har opprettet ROBEK - et register over kommuner og fylkeskommuner som har en økonomisk ubalanse. Når kommunene er oppført i dette registeret, må de ha godkjenning fra fylkesmannen, for å kunne foreta gyldige vedtak om

låneopptak eller langsiktige leieavtaler så lenge de står oppført. De kommunene vi har med i studien har nylig vært eller er fremdeles oppført i registeret når vi gjennomfører vår undersøkelse, jfr Kommuneloven § 60 - 1, punkt c og d.

Koalisjonssystemet

Koalisjonssystemet utgjøres av alle interessene i koalisjonen. De er bundet opp til organisasjonen gjennom formelle og uformelle kontrakter, og det foregår en strøm av ulike transaksjoner mellom organisasjonen og interessentene. Viktige interessegrupper er ansatte, eiere, kunder, leverandører og offentlige myndigheter. (Busch, Johnsen & Valstad, 2007, 105)

Politisk adferd – ”den politiske rådmann”

Alle mennesker har politisk adferd. Dette er ikke bare knyttet til rollen politiker. Rollen folkevalgt politiker har formell politisk makt, mens alle kan ha politisk adferd. Uten å være politiker har rådmannen politisk adferd. Politisk adferd påvirker utfallet av vedtak gjennom oppstilling av handlingsplaner, kartlegging av det politiske terrenget, nettnettverksarbeid og koalisjonsbygging. (Bolman & Deal, 2008, 232)

3.3. Problemstilling og forskningsspørsmål

I dette kapitlet gjennomgår vi forskningsspørsmålet og hvordan vi har tenkt å tilnærme oss dette ved hjelp av 5 underspørsmål og hypoteser.

En rekke kommuner er til enhver tid registrert i det såkalte ROBEK- registeret. Det betyr at de har hatt så dårlig økonomisk styring at de er satt under tilsyn av Fylkesmannen. Dette gir både et dårlig omdømme og flere praktiske problemer for disse kommunene. Noen av ROBEK- kommunene får raskt rettet opp i økonomien og kommer ut av listen. Andre ser ut til å ha store problemer med å ta tak i de økonomiske utfordringene. Vi antar at alle kommuner, både

politikere og administrasjonen i utgangspunktet ikke ønsker å være i ROBEK- registeret. Spørsmålet blir da hvorfor noen greier å håndtere situasjonen slik at de raskt kommer ut av listen, mens noen kommuner ikke ser ut til å være i stand til å ta de nødvendige grepene og blir værende på listen i lang tid.

Kommunestyret er kommunens øverste organ og ansvarlig for kommunene økonomi. Som vi vil beskrive nærmere, er kommunestyret helt avhengig av administrasjonen for sin politiske styring og for styringen av den administrative organisasjonen. Vi tar derfor utgangspunkt i at rådmannens ledelses- og styringsstrategier har en avgjørende betydning for styrt utvikling i kommuner som er i økonomisk ubalanse.

Vårt forskningsspørsmål er:

Hva skal til for at rådmannen kan få orden på økonomien i en kommune?

For å finne svar på dette spørsmålet stiller vi oss følgende underspørsmål:

- 1. Hvilke strategiske analyser og strategiske grep gjør rådmannen for å skape balanse mellom kommunens inntekter og utgifter og sikre en sunn kommuneøkonomi på sikt?*
- 2. Er det samsvar mellom de strategiske vurderinger og strategiske grep rådmannen gjør, og analysen av den situasjonen kommunen er i?*
- 3. Hvilke forskjeller og likheter er det mellom de ulike rådmennenes strategiske valg og kan dette ha betydning for kommunens økonomiske utvikling og situasjon i dag?*
- 4. Hvilken betydning har rådmannens utøvelse av strategisk endringsledelse for om en kommune som er i stor økonomisk ubalanse, får bedret økonomisk kontroll?*
- 5. Er det noen sider ved ledelsesutøvelsen som kan være av særlig stor betydning?*

I vår forskning vil vi undersøke hvordan rådmenn i 5 utvalgte kommuner forholder seg strategisk til de økonomiske utfordringene kommunene har. Vi vil se etter rådmannens styringsstrategier slik de framkommer i skriftlige budsjettframlegg, gjennom prioritering og produktivitet basert på KOSTRA- analyser, og gjennom rådmennenes egne uttalelser i intervjuer. Videre vil vi undersøke hvordan rådmannens valgte strategier vil kunne svare til de økonomiske utfordringer kommunen har. Vi tar utgangspunkt i at de økonomiske utfordringene primært framkommer ved at kommunen nylig er ute av ROBEK- registeret eller

fremdeles er oppført i ROBEK- registeret. Vi vil imidlertid nyansere bildet ved å se på hvilket handlingsrom kommunene har opparbeidet seg, og hvilke trender vi ser i utviklingen av kommunens økonomi. Vi velger i utgangspunktet kommuner som er mest mulig like mht størrelse og utfordringer. For å håndtere andre randfaktorer gjennomfører vi en KOSTRA-analyse av kommunens behov.

Hypoteser

I kapittel 4 gjennomgår vi studiens teoretiske utgangspunkt. På bakgrunn av dette teoretiske utgangspunktet har vi under kapittel 4.5 foretatt en operasjonalisering av det teoretiske grunnlaget og utarbeidet 19 hypoteser. Vi vil i denne studien teste ut om rådmannen, gjennom sine strategiske valg, svarer positivt eller negativt til våre hypoteser. Hypotesene er på bakgrunn av valgt teorigrunnlag utarbeidet som kritiske suksessfaktorer i forhold til å få til nødvendige endringer. Vi har valgt å dele inn hypotesene i tråd med de ulike områdene for strategiske analyser som vi har omtalt i modellen som vi har utarbeidet. Disse områdene er knyttet til rådmannens strategiske valg på bakgrunn av *situasjonsanalyser* knyttet til det å berede grunnen, organisasjonsutvikling og styring og oppfølging. Hypotese 19 er utarbeidet som studiens hovedhypotese. Her fokuserer vi på om rådmannens strategier representerer et helhetsperspektiv. Dette har vi i vår teoridel valgt å kalle *balansen*.

3.4. Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet beskriver vi valg av design og metode for å sikre en vitenskaplig tilnærming i studien.

I vår forskning vil vi undersøke hvordan rådmenn i 5 utvalgte kommuner forholder seg strategisk til de økonomiske utfordringene kommunene har. Vi vil se etter rådmannens styringsstrategier slik de framkommer i skriftlige budsjettframlegg, gjennom prioritering og produktivitet basert på KOSTRA- analyser og gjennom rådmennenes egne uttalelser i intervjuer. Videre vil vi undersøke hvordan rådmannens valgte strategier vil kunne svare til de økonomiske utfordringer kommunen har. Vi tar utgangspunkt i at de økonomiske utfordringene primært framkommer ved at kommunen nylig er ute av ROBEK- registeret eller fremdeles er oppført i ROBEK- registeret. Vi vil imidlertid nyansere bildet ved å se på hvilket handlingsrom kommunene har opparbeidet seg, og hvilke trender vi ser i utviklingen av

kommunens økonomi. Vi velger i utgangspunktet kommuner som er mest mulig like mht størrelse og utfordringer. For å håndtere andre randfaktorer gjennomfører vi en KOSTRA-analyse av kommunens behov.

Studien har både en beskrivende og forklarende design med utgangspunkt i teorier om hva slags strategiske handlinger hos toppleder som kan ha betydning for endring. Vi vil gjennom vår empiri beskrive kommunene som case inkludert de strategier vi finner hos de respektive rådmennene. Vi har vurdert om det kunne være aktuelt å tilnærme seg problemstillingen ved å studere et enkelt objekt. Vårt motiv for gjennomføring av denne studien er en ambisjon om å bidra til teoriutvikling ved å søke etter noen forklaringer som kan generaliseres. Vi har dermed valgt å ikke gjennomføre utelukkende en beskrivende studie, men forsøkt å koble våre funn til mulige universelle årsaksforklaringer. Med dette som utgangspunkt valgte vi å gjennomføre en komparativ studie. Beskrivelsene utgjør da grunnlaget for den komparative delen.

Vi valgte å studere rådmannsrollen 5 kommuner (6 rådmenn). Det at vi valgte 5 kommuner, var ikke helt tilfeldig. Den komparative analysen er bygget opp rundt et *mest mulig like – design*. Det vil si at kommunenes situasjon skal være mest mulig like mht randfaktorer, men der resultatet er mest mulig ulikt. Ideelt sett ønsket vi 6 kommuner som er mest mulig like, der tre av kommunene skulle ha store problemer med å komme ut av ROBEK- registeret, mens de tre andre skulle ha klart å komme ut av listen på kort tid. Vi fant bare 5 kommuner som kunne brukes som studieobjekter der vi med rimelig sikkerhet kunne forutsette hadde tilstrekkelig like randbetingelser. Av disse er to ute av ROBEK- registeret, mens tre av kommunene fortsatt er på listen.

Resultater i kommunen

Kommunenes forhold til ROBEK er først og fremst et utvalgs-kriterium. Dette er ikke tilstrekkelig for å forklare kommunens resultater. Kommuner som fortsatt er i registeret kan vise gode resultater som tyder på at de er på vei ut av listen og derved må antas å gjennomføre gode strategier. Tilsvarende kan kommuner utenfor registeret ha marginale økonomiske tilstander som gjør dem ustabile med risiko for at de kan havne tilbake i registeret. Vi har derfor brukt en definisjon av resultat til å være 1-3 % overskudd i driftsresultat, nedbetaling av akkumulert driftsunderskudd og etablering av et tilfredsstillende handlingsrom. I tillegg

legger vi til at positiv trend i driftsresultat og handlingsrom også er et kriterium for vurdering av resultatet. Dette gir oss mulighet til å ytterligere rangere kommunene i forhold til resultat.

I dette designet blir resultatet som definert over den avhengige variabelen mens rådmannens strategier blir den uavhengige variabelen. Vår vitenskapelige tilnærmingen er basert på sammenligninger for å avdekke hva som kan være essensielt. Strategier som systematisk går igjen hos rådmennene i kommuner med gode resultater, samtidig som rådmennene i kommunene i med dårlige resultat ikke har tilsvarende, kan være viktige forklaringsfaktorer.

Uavhengige variabler

En utfordring er at alle tenkelige forklaringsfaktorer i prinsippet burde utsettes for testing i den komparative analysen. Som beskrevet innledningsvis er kommunen en svært kompleks organisasjon. Det betyr at det knytter seg komplekse årsaksforhold til styring og resultater. De faktorene vi har sett på er basert på teorigrunnlaget. Teorigrunnlaget er valgt nettopp ved at det beskriver en helhetlig forståelse av viktige faktorer for endringsarbeid. Gjennom bruk av dette teorigrunnlaget som utgangspunkt har vi avgrenset antall faktorer som kan antas å kunne være variabler som kan forklare forskjeller. Antallet uavhengige variabler er likevel relativt omfattende.

Randfaktorer

En rekke faktorer er eliminert som mulige forklaringsfaktorer. Disse regner vi som randfaktorer. Randfaktorer er variabler som påvirker resultatet i kommunene, men som ikke vil forklare forskjellen i resultatet mellom kommunene. Dette er pga at randfaktorene eller "forutsetningene" er like eller tilsvarende i alle kommunene. Det kan gjelde kommunens inntekter, sosiale og samfunnsmessige forhold, etablerte kulturer, kommunens størrelse m.v.

Vi har i studien kontrollert for at en rekke av disse faktorene faktisk er randfaktorer. Dette gjelder behov i kommunen og utvalgte finansielle nøkkeltall som viser viktige økonomiske forutsetninger for kommunene. Noen faktorer regner vi for randfaktorer selv om det ikke har vært mulig for oss å kontrollere disse. Det gjelder særlig kulturelle forhold og rådmennenes personlige egenskaper, utdanning m.v. Vi regner dette som forsvarlig da geografiske, historiske og strukturelle forhold tilsier tilnærmet lik kultur i kommunene. Rådmennenes personlige egenskaper og bakgrunn kan kanskje forklare hvorfor kommunen får de resultatene

de gjør, men dette regner vi som forklaring på et lavere aggregert nivå. Det vil derfor ikke ha noen innvirkning på validiteten i våre funn.

Empiri

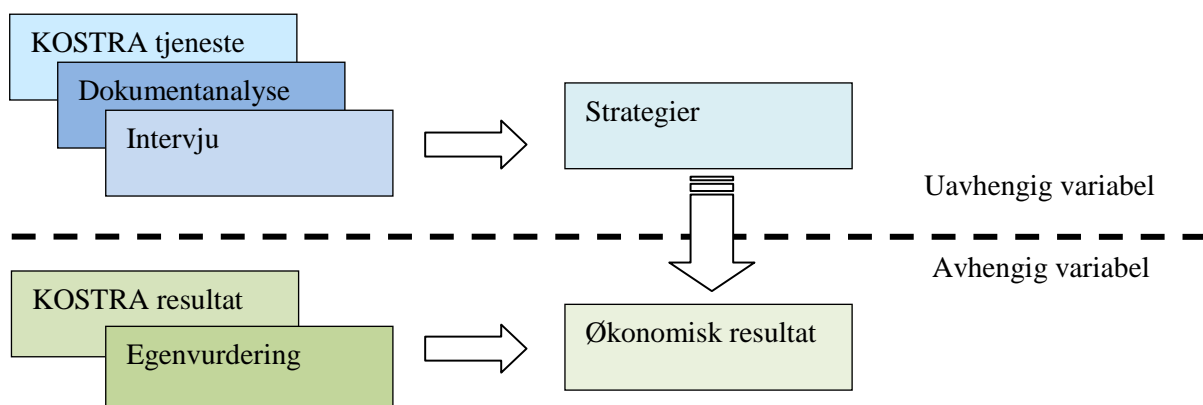
Empirien er basert på både dokumentanalyser, og kvalitative og statistiske metoder. Vi benytter både deduktivt og induktivt tilnærming til det empiriske materialet. Deduktiv gjennom at vi utleder 19 hypoteser som vi diskuterer gyldigheten av ut fra de empiriske funnene. Dette gir grunnlaget for å oppsummere funnene ved en normativ beskrivelse i konklusjonen. Men i hovedsak er tilnærmingen induktiv. Vi leter åpent i et bredt datagrunnlag etter forklaringsfaktorer.

For å finne randbetingelsene bruke vi KOSTRA- analyser. KOSTRA er Statistisk Sentralbyrås database for innrapporterte nøkkeltall for kommunene. Dette gjør vi som en avgrensning til hvilke faktorer det er nødvendig å teste i den komparative analysen.

Den avhengige variabelen, Kommunens resultater, finner vi også gjennom KOSTRA analyser av økonomisk resultat og handlingsrom. I tillegg benytter vi i noe utstrekning rådmennenes egenvurderinger fra intervjuene om hva de opplever fungerer godt.

De uavhengige variablene finner vi gjennom intervjuer, dokumentanalyser og indikatorer på produktivitet og prioriteringer basert på KOSTRA-analyser. Forskningsmodellen er illustrert i fig. 2.

Forskningsmodell:



Figur 2

Vi har valgt å ikke innhente informasjon fra ansatte, politikere eller andre i kommunen. Dette ville kunnet gi god tilleggsinformasjon på enkelte elementer som er drøftet i studien. Vi har valgt KOSTRA- analyser som en objektiv indikator på kommunen resultater og dokumentanalyser som en objektiv kilde for å kontrollere intervjuene. Dette gjør at vi ikke har sett det som formålstjenelig å bruke ressurser på ytterligere empiriske kilder.

Vi ønsker å sikre anonymitet for de rådmenn vi har gjennomført dybdeintervju med. Derfor har vi ikke oppgitt navn på kommune, men i stedet benevnes kommunene med bokstavene A, B, C, D og E. Vi har heller ikke oppgitt nummeret på kommunegruppen som vi benytter. For ytterligere å sikre anonymitet, har vi også unnlatt å oppgi eksakte tallverdier i tabellene. Dette innebærer at vi kun viser trender som økning, reduksjon eller uendret situasjon samt høyere, lik eller lavere enn sammenligningskommunene. Vi mener at dette i tilstrekkelig grad vil vise viktige forskjeller mellom de undersøkte kommunene og gjennomsnittet. Forskjellene som framkommer vil, slik vi ser det, være tilstrekkelig for å gjennomføre analyser til vårt formål. Det er imidlertid viktig å være klar over at kommune A og D er ute fra ROBEK- registeret fra 2009, mens kommunene B, C og E fortsatt er i registeret når denne analysen gjøres. (Våren 2011.)

3.5. Gjennomføring og oppbygging av studien

Vi vil her vise hvordan vi har ført en rød tråd fra spørsmålsstillingen til det svaret vi gir i konklusjonen.

Teorigrunnlag

Først presenterer vi en oversikt over det teorigrunnlaget vi støtter oss til for å finne fram til aktuelle tema og variabler som vi vil teste. Ut fra teorigrunnlaget utvikler vi også noen hypoteser som vi anser som kritiske suksessfaktorer for en rådmann som skal lykkes med å styre mot økonomisk balanse og handlingsrom. Fokuset i teorigrunnlaget er valgt med bakgrunn i vår modell som viser rådmannens kontekst og de prosesser han må forholde seg til for å håndtere konteksten.

Utvalg

Vi ønsker å studere hvordan rådmannen har vurdert situasjonen og hvordan situasjonen vurderes nå. I tillegg er vi opptatt av hvordan situasjonen er håndtert og vil håndteres fra rådmannens ståsted. Dette handler om rådmannens strategiske analyser, forståelse og handlinger. Med utgangspunkt i et mest mulig like – design, valgte vi ut kommuner etter følgende kriterier:

- Kommunene har i løpet av 2009 - 2010 hatt et negativt driftsresultat/ ikke dekket inn opparbeidet driftsunderskudd fra tidligere år (er plukket ut fra ROBEK- registeret)
- Kommunene regnes som små – det vil si under 20 000 innbyggere.
- Kommunene ligger i samme landsdelsregion.
- Kommunene har likhetstrekk når det gjelder befolkning, befolkningssammensetning og sosioøkonomiske utfordringer.

Vi tok med alle kommunene som passet til ovennevnte beskrivelse. Da slapp vi problematikk knyttet til det å trekke et representativt utvalg.

Randbetingelser

Vi vil så beskrive kommunene som er valgt som studieobjekter for å vise at forutsetningene for å få til en god økonomi er tilsvarende for alle kommunene. Dette er viktig for å kunne si at den avgjørende faktoren kan være rådmannen og hans strategier. Disse forutsetningene behandles som randbetingelser. For en vitenskaplig tilnærming er det nødvendig å teste disse for å vise at de er tilsvarende i alle kommunene og derfor ikke kan forklare forskjeller i kommunenes økonomiske resultater. Dette gjør vi ved å benytte data fra KOSTRA- registeret for å analysere såkalte behov i kommunen. Behov utledes av indikatorer som antall eldre, antall barn i barnehagealder, antall uføre, arbeidsledighet mv. Tilsvarende finner vi randfaktorer innenfor finansielle størrelser. Dette er inntekter kommunen har sett i forhold til antall innbyggere og endringer i inntektsgrunnlaget. Vi vil vise at disse faktorene ikke kan forklare forskjeller i resultatene.

Den avhengige variabelen - resultatet

Når vi har kontrollert for randfaktorene ønsker vi å finne det økonomiske resultatet i hver enkelt kommune. Definisjonen av hva vi mener med økonomisk resultat er beskrevet over. For å finne fram til dette benytter vi KOSTRA- tall for økonomisk resultat, og for avsetninger i driftsfond. Ved å analysere disse tallene for siste 5 år får vi også fram utviklingene i forhold til resultatet. Utviklingen kan antyde en trend selv om det statistisk ikke kan regnes som trend etter kun 5 målinger. Til sammen gjør dette at vi kan foreta en vurdering av kommunens økonomi som resultater. Med bakgrunn i vurdering av hver enkelt kommunes økonomiske resultat vil vi rangere kommunene etter hvem vi anser for å være mest vellykket i forhold til denne forståelsen av resultat. I tillegg til en rangering, deler vi også opp kommunene i to kategorier. En som vi anser for å ha gode resultater/være på riktig vei (kategori 1), og en som ser ut til å fortsette å ha vansker med økonomien (kategori 2).

Kategoriseringen gir oss muligheter til å se etter strategier som går igjen blant de som er i kategori 1 uten at vi finner dem i kategori 2 i den komparative analysen. Med det vil vi kunne sannsynliggjøre at disse strategiene kan være en forklaring for hvorfor det går bedre i disse kommunene. Men en del strategier vil gå igjen hos alle, men ha en gradert tyngde. Med det mener vi at noen kommuner gir strategiene et større og bredere fokus i gjennomføringen. I de tilfellene det er en lineær sammenheng mellom hvor tunge strategiene er, og hvor godt kommunene gjør det resultatmessig, vil de respektive strategiene være sannsynliggjort som delforklaring til forskjellene.

De uavhengige variablene - forklaringsfaktorer

Etter at resultatene er vurdert som den avhengige variabelen, ser vi nærmere på hvilke elementer som ligger til rådmennenes strategier. Først ser vi på tall fra KOSTRA som omhandler tjenesteproduksjonen. Så benytter vi dokumentanalyse som metode for å kartlegge forskjeller i hvordan rådmennene presenterer strategier og analyser i budsjettdokumentene. Vi benytter budsjettet fra 2010 og 2011. Til slutt ser vi på resultatet fra dybdeintervjuene.

1. Tjenesteproduksjonen

I analyse av hvordan kommunen håndterer tjenesteproduksjonen ser vi på hvordan kommunen prioriterer de forskjellige tjenestene og hvor produktive tjenestene er. Formålet er for det første å se om kommunen har samsvar med uttalte strategier og faktisk drift og prioritering. Dvs. om det er en reell handlekraft relatert til uttrykte strategier. Deretter ser vi på om det er samsvar mellom faktisk kartlagt behov og hvordan tjenestene prioriteres. Forutsatt at rådmannen har analysert behovene på en adekvat måte, vil avvik her tyde på at han ikke i tilstrekkelig grad klarer å omprioritere internt. Til slutt ser vi på produktiviteten, altså hvor dyre tjenestene er i drift relativt til et gjennomsnitt av andre kommuner. En dyr drift tyder på at rådmannen ikke klarer å effektivisere og forhindre opparbeidelse av slakk.

2. Dokumentanalyse

Kommunenes budsjett og økonomiplan er det viktigste økonomiske styringsdokument i kommunene. Det er rådmannen som legger fram forslag til budsjett og økonomiplan for kommunestyret. Kommunestyret kan endre budsjettforslaget og vedta budsjettet med de endringer som det politiske flertallet ønsker. Vi har gjennomført en dokumentanalyse av budsjett og økonomiplandokumentene for 2010 og 2011 med fokus på de strategiske forslagene som framkommer i dokumentene, med sikte på å bedre den økonomiske situasjonen i kommunen på kort og lang sikt. Vi har sett etter strategier knyttet til behovsutfordringer som befolkningsutvikling, -sammensetning, tilflytting, næringsutvikling og trivsel. Videre har vi sett på strategier knyttet til den finansielle situasjonen som driftsbalanse, inntekter, gjeld og handlingsrom. Strategier knyttet til driftsmessige forhold, tjenesteutvikling og tjenestestruktur, og kommunesamarbeid er også analysert. Dokumentanalysen gjennomføres som en komparativ analyse der vi ser etter systematiske forskjeller mellom de kommunene som har gode resultater i forhold til de som har dårligere resultater. I tillegg ser vi på i hvilken grad rådmennene presenterer analyser og forklaringer som gjør det mulig for politikerne å gjøre egne politiske vurderinger.

En komparativ analyse basert på dokumenter og tjenesteindikatorer

Med bakgrunn i dokumentanalysene og KOSTRA- analysene av tjenesteproduksjonen har vi utarbeidet en komparativ analyse av kommunene der vi ser etter samsvar mellom uttrykte strategier og følgende faktorer; faktisk drift og prioritering, faktisk kartlagt behov og hvordan tjenestene prioriteres samt den relative produktiviteten. Som sammenligningsgrunnlag benyttes gjennomsnittstall fra tilsvarende kommuner. Analysen presenteres i kapittel 7.2.7.

3. Dybdeintervjuene

Intervjuene er kanskje den viktigste kilden til informasjon om rådmannens strategier og handlinger i denne studien. Forut for intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide basert på teorigrunnlaget. Intervjuguiden ble brukt som sjekklister for å sikre at rådmennene kommenterte alle elementene som er beskrevet som viktige i teorigrunnlaget. For i minst mulig grad å påvirke svarene som gis gjennom intervjuene har vi valgt å legge opp til så åpne intervjuer som mulig. Dette gjorde vi for å sikre at rådmennene skulle få anledning til å komme inn på både de bevisste og de mer ubevisste perspektiver knyttet til egne vurderinger og valg. Vi antok at en slik ”grovmasket” struktur også ville bidra til et bredest mulig informasjonsgrunnlag, slik at vi også kan jobbe induktivt for å finne nye forklaringsmomenter. Intervjuene ble gjennomført på en slik måte at rådmannen var styrende og definerte selv hva som var viktig knyttet til sine strategiske analyser og valg.

Alle rådmenn i de utvalgte kommuner ble tilskrevet om studien og vårt ønske om intervju. Alle rådmennene vi spurte om deltakelse, ble med i undersøkelsen. Vi brukte ca 1 time pr intervju.

Alle intervjuene ble tatt opp på lydbånd og skrevet av ordrett. Vi har utarbeidet en beskrivelse av intervjuene som vi presenterer i kapittel 7.3.1 som bakgrunn for de kategoriene som framkommer i den komparative analysen. Med utgangspunkt i de nedskrevne intervjuene kunne vi tolke utsagn i forhold til de elementene vi har beskrevet i teorigrunnlaget. Disse analysene ble så skrevet inn i et skjema med henvisning til teksten slik at vi hele tiden kunne kontrollere for sammenhengen mellom utsagn og tolkning. Etter dette ble det utarbeidet kategorier som var dekkende for våre tolkninger. Rådmennene ble så kategorisert i henhold til disse kategoriene i et skjema for komparativ analyse. Skjemaene med kategorier presenteres fortløpende med beskrivelsene av analysene i kapittel 7.3.2.

Vårt svar på forskningsspørsmålet.

Ved hjelp av de komparative analysene basert på de tre empiriske kildene til informasjon om uavhengige variabler, har vi diskutert hver enkelt hypotese som er beskrevet i kapittel 4.5.

Diskusjonene konkluderer med hvorvidt hypotesene er styrket eller svekket som følge av funnene. I tillegg presenterer vi noen nye funn som ikke er behandlet i hypotesene. Vi mener de er sentrale i forhold til å forstå viktige elementer som kan bidra til å svare på forskningsspørsmålet. Sidene vi mener det er mange variabler som har forklaringskraft, er det vanskelig med utgangspunkt i valgt design å avgjøre den relative betydningen de har. Vi har derfor avsluttet med å beskrive noen hovedtrekk fra funnene som danner et bilde av noen sentrale forklaringer. Dette har vi gjort på en normativ måte da de ikke direkte kan utledes som enkeltstående variabler i datagrunnlaget. Med det avsluttes denne studien med den normative beskrivelsen i kapittel 8 – konklusjon.

Den logiske oppbyggingen av studien kan presenteres som vist i fig.3

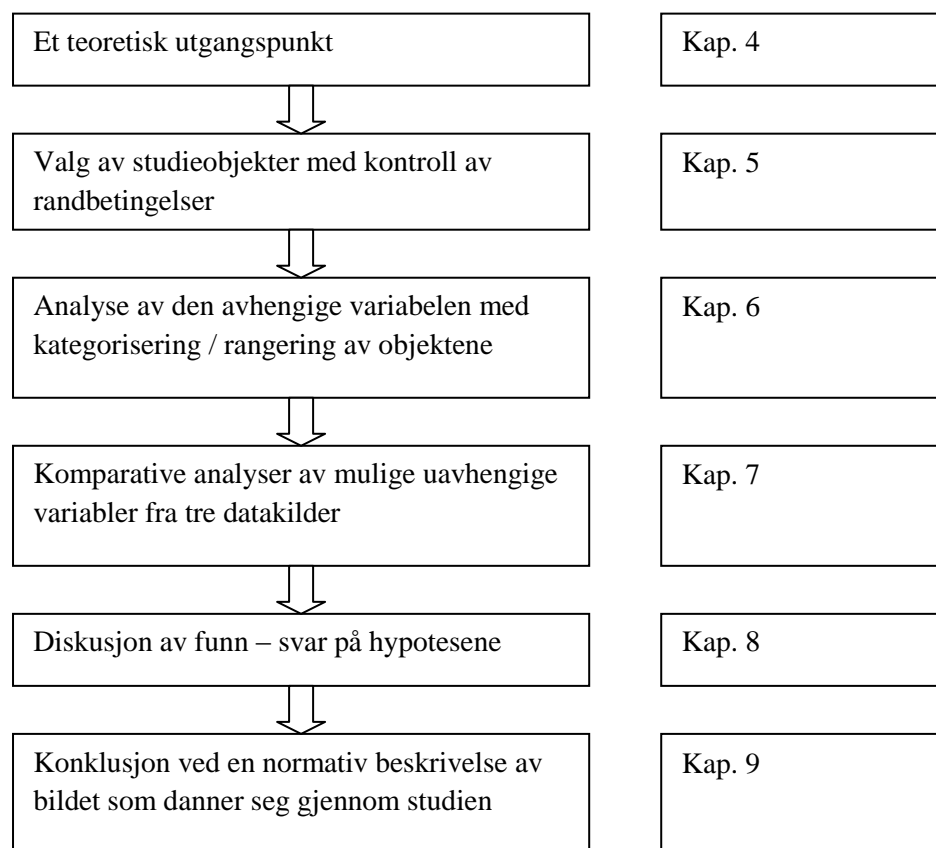


Fig. 3

3.6. Styrker og svakheter ved forskningsdesignet

Studien omfatter komplekse årsaksforhold som kan ha ulik innvirkning på studiens konklusjoner. I dette kapitlet vil vi drøfte noen sentrale utfordringer som kan knyttes til studiens validitet.

Validiteten er et moment som vi har fokusert sterkt. En vitenskapelig tilnærming forutsetter at de svar og forklaringer en kommer fram til faktisk er forklaringer på den aktuelle problemstillingen. Det sentrale har vært å klare å operasjonalisere hypotesene og tolke utsagnene slik at vi faktisk måler det vi skal måle. Innenfor området som omfatter styring og ledelse av kommuner er det en rekke faktorer som alene eller i kombinasjon kan bidra til forklaring av endring. Spørsmålet blir gjerne i hvor stor grad den enkelte faktor faktisk bidrar til endring, og om det kan være faktorer som kan styrke hverandre eller kanskje svekke hverandres relevans. Vi har prøvd å ha en så klar formening av validitetsutfordringene som mulig, og vi har prøvd å ta hensyn til dem gjennom resonnementer. Funnene må diskuteres for å sannsynliggjøre effektene. Det er vanskelig å gjennomføre kontroller for dette, fordi arbeid mot økonomisk balanse er en prosess som ikke nødvendigvis er knyttet til enkelthandlinger, men heller til prosesser og interaksjon mellom mennesker over tid.

En annen utfordring er at forklaringene en mener å finne kan være situasjonsspesifikke. Som beskrivende studie kan dette være interessant nok, men når ambisjonen vår er å søke forklaringer, ønsker vi også at de skal ha en generell gyldighet. Hvordan kan man vite i hvilken grad de har det? Vi har prøvd å være bevisst på dette ved å forsøke å ha en vitenskaplig tilnærming i valg av kommuner som ramme for studien, og rådmannsrollen som studieobjekter. I hvilken grad kan kommunene og rådmannen sies å være representative for andre potensielle kommuner og deres rådmenn?

Noe av utfordringen ligger også i å formulere teorien avgrensede slik at den i seg selv definerer noen forutsetninger eller kontekster for når den kan gjelde. I alle fall er teorier avhengig av å bli testet andre steder for å bli styrket. Avgrenset til en enkelt teoriutviklende studie, må vi sikre våre resonnementer så godt det lar seg gjøre gjennom god planlegging, grundige arbeidsprosesser underveis og grundige drøftinger knyttet til mulige funn og sammenhenger.

En annen utfordring ved å studere rådmannens lederrolle er forholdet til eget ståsted i forhold til temaet. Forskningen vil være preget av egne forutsetninger og oppfatninger. Vi er tre personer med lang erfaring fra kommunal virksomhet, men med ulik bakgrunn og ulike funksjoner i forhold til kommunal drift i dag. Vi har hatt ulike oppfatninger om både operasjonalisering og tolkning av resultatene, men samtidig har vi gjennom grundige drøftinger søkt å fremme nøytraliteten. Det har for oss vært viktig med en systematisk og metodisk tilnærming for å redusere den subjektive påvirkningen. Samtidig må man være bevisst på at både egne erfaringer, kunnskap og forestillinger vil kunne innvirke på valg og tolkninger, og vi har hatt et bevisst forhold til dette.

Når vi har valgt et så omfattende tema for vår studie, har vår kunnskap om kommunale oppgaver og kommunal styring også vært til fordel i studien. Styring av kommunal drift er svært kompleks og skiller seg vesentlig fra styring av bedrifter i det private næringslivet. En av de største forskjellene ligger i forholdet mellom politisk og administrativ styring. Vår lange erfaring fra kommunesektoren, har gitt oss den fordel at vi er godt kjent med kommunen som system og vi har god kjennskap til problemer knyttet til ulike roller i det administrative versus det politiske systemet, samt forholdet mellom disse to systemene.

Men vi har også valgt at vårt subjektive ståsted bevisst skal prege oppgaven. Vi inntar et normativt perspektiv ved det å vurdere de strategiske valg i forhold til et mål om økonomisk balanse og økt kommunalt handlingsrom. Det er sikkert ikke alle som vil være enige i at dette bør være rådmannens strategiske mål. Det er mulig å hevde at det motsatte burde vært målet;

Kun ved å vise at de økonomiske rammene kommunene driver innenfor er for stramme, vil en kunne vinne støtte for at de statlige rammeoverføringene må utvides.

Et slikt syn vil innebære at det å lykkes i sine strategier vises ved at kommunen gjennom ROBEK- registrering faktisk får økte bevilgningene fra staten. Vi skal tilstrebe at forskningsspørsmålets innhold gjøres verdifritt, men dette vil antakelig vært utfordrende all den tid at forskningsspørsmålet også knyttes til politikk og demokratiske prosesser. Vårt utgangspunkt er likevel å fokusere på rådmannsrollen og rådmannen som premissleverandør for politiske beslutninger og ansvarlig for gjennomføring av vedtatt politikk.

Charles Taylor beskriver mennesket som selvdefinerende dyr (Gilje & Grimen, 2009,133). Det sentrale intervjuobjektet i denne undersøkelsen er rådmannen. Han kan oppleve å være satt under lupen og det kan antas at rådmenn for kommuner som har lyktes vil ha et annet

fokus i sine presentasjoner enn de som ikke har lyktes. Rådmenn som er forholdsvis ny i jobben kan ha et annet syn på årsaker til at kommunen er kommet i den vanskelige økonomiske situasjonen, mens rådmenn som har vært lenge i jobben kan knyttes nært til årsakene. Disse vil kanskje vektlegge andre forhold ved årsaksforklaringer til situasjonen og derved også til de strategiske valgene. Psykologien beskriver at man gjerne tilskriver seg selv suksess, mens fiasko i større grad tilskrives andre forhold. Dette gjør at en må være kritisk til validiteten i informasjonen fra informantene i seg selv, samtidig som dette stiller særlige krav til tolkning av svarene.

Vi har prøvd å løse dette dilemmaet ved tre strategier; for det første har vi gjennomført forholdsvis åpne intervjuer for å sikre at rådmannens forståelse av situasjonen og beskrivelse av sine strategiske valg kommer fram uten for stor påvirkning fra oss. Dernest har vi før intervjuene gått gjennom kommunens økonomiske resultater, behov og tjenesteproduksjon slik den framkommer gjennom KOSTRA-tall. Dette hjalp oss til å stille oppfølgende spørsmål der presiseringer var nødvendig. I tillegg har vi gjennomgått det skriftlige materialet knyttet til budsjett og økonomiplanarbeidet for å se hva rådmannen faktisk vektlegger som budsjettstrategier. Vi har prøvd å være nøye med å føre gode resonnementer for rimeligheten ved å bruke bestemte indikatorer samt å benytte flere indikatorer knyttet til samme begrep slik at en kan kontrollere for at det foreligger samvariasjon med svarene på parallelle indikatorer. Dette har spesielt vært mulig i KOSTRA- analysene.

Et annet moment er den åpenbare kompleksiteten i studien av strategisk styring av kommuner i økonomisk ubalanse. De mange variablene som kan tenkes å påvirke resultatet kan til dels tolkes og kontrolleres, og det kan brukes teori for å anslå deres betydning, men en rekke variabler må velges bort for å få et oversiktlig omfang. En risikerer da å gå glipp av viktige kausale mekanismer. Her må en være grundig i vurderingene for å forkaste variabler som viktige momenter. Det er også en fare for at variabler en ikke har tenkt på har en sentral betydning. Det vil imidlertid være grunn for å anta at de fleste sentrale momenter kommer på bordet ettersom intervjuene suppleres med KOSTRA- analyser og dokumentundersøkelser.

Når studiene settes i gang vil rådmennene som informanter være orientert om hensikten med studien. Dette kan føre til selvoppfyllende og selvødeleggende forutsigelser. Det kan for eksempel tenkes at enkelte føler de må svare i samsvar med forestilte forventinger, mens andre kan bruke anledningen til å svare ekstra negativt i den kvantitative delen for å markere sin uenighet til politiske beslutninger eller lignende. Dette kan det til en viss grad kontrolleres

for gjennom å sammenligne med andre forhold som kartlegges, som kulturforskjeller. Men her er det viktig at en er bevisst hvordan informasjonen om undersøkelsene presenteres i kommunene i forkant. Vi har vektlagt anonymitet som grunnlag for åpenhet og ærlighet i svarene.

Det kan også forekomme problemer knyttet til begrepsvaliditet - Operasjonalisering av indikatorer fra intervjugrunnlaget er drøftet inngående for i best mulig grad sikre at disse uttrykker de aspekter ved de egenskaper som vi mener at vi undersøker.

Til slutt vil vi nevne utfordringer knyttet til at den ”interne” validiteten kan bli redusert av våre egne kognitive begrensninger. Vi kan være forutinntatt, variablene i analysen er mange og årsaksforholdene er komplekse.

Den eksterne validiteten, altså i hvilken grad resultatene kan anses som universelle, har i utgangspunktet en begrensning i det lave antallet studieobjekter. Vi har måttet velge mellom det å søke å finne noen få fellestrekk i et representativt utvalg av kommuner og rådmenn, eller å gå ut mer åpent og bredt i et fåtall kommuner. Vi valgte den siste tilnærmingen fordi vi faktisk var usikre på om vi i det hele tatt ville finne noen fellestrekk knyttet til rådmannens rolle i det strategiske arbeidet, eventuelt hvilke valg som kunne ha strategisk betydning. I og med at vi har hatt en ambisjon om å bidra til teoriutvikling, vil det om vi lykkes, være anledning til å følge opp undersøkelsen med videre teoriutprøvende studier.

Vi har likevel resonert en del omkring det å finne kommuner som kan være representative i forhold til andre kommuner i samme situasjon. Econ (Econ, 2010) har gjennomført en studie av ROBEK- kommuner i Vesterålen og Nordland. Vi vil sammenligne våre funn med funn presentert i denne rapporten. Vi vil da kunne få en pekepinn på om våre funn kan være representative for kommuner i samme situasjon. Dette vil også være avhengig av hva som avdekkes av forklaringer som kan tillegges andre forhold enn rådmennenes rolleutøvelse. I hvert fall vil vi kunne anta at rådmannens personlige egenskaper, forskjeller i organisasjonskultur, institusjonelle forhold og beslutningsprosesser, kan antas å spille en betydelig rolle, og disse kan variere mye fra kommune til kommune. Dette har vi prøvd å ta høyde for i resonnementet rundt den eksterne validiteten.

Reliabiliteten, eller uteblivelse av rene feil i håndteringen av dataene, er alltid en utfordring. Vi har gjort lydopptak av alle intervjuene og disse er også skrevet ut i etterkant. Det at vi har vært flere i de fleste intervjuene har også fungert som en ekstra kontroll. All tolkning av

intervjuene er gjennomført av gruppen samlet. Vi har forsøkt å sikre at kategorisering og tolkning av uttalelser har god kvalitet og representerer noe vi alle kan stå for i et vitenskapelig perspektiv.

Når det gjelder KOSTRA- analysene er faren for å gjøre rene slurvfeil større. Vi har kopiert store mengder data fra SSBs register. Data er bearbeidet og satt sammen i egne regneark. Vi har datagrunnlaget lagret og tilgjengelig, og hver tabell er gjennomgått i fellesskap blant annet med tanke på rimelighet. Vi har søkt å være så nøye som mulig, og kontrollert mot logiske feil.

Forskningsdesignet har noen svakheter. Hovedsvakheten slik vi ser det, er knyttet til tidsdimensjonen. Intervjuene vil kunne preges av en oppfattelse av en ”her og nå situasjon”. Rådmannens svar vil altså kunne relateres til den aktuelle situasjonen han befinner seg i akkurat nå. KOSTRA- tallene beskriver en statistisk situasjon som vil være minimum ett år gammel. Budsjettdokumentet vi benytter beskriver ønskede strategier for kommende år. Dette betyr at vi må være klar over at en forskyving av tidsperspektiv vil kunne gi feilkilder når det gjelder årsaksforklaringer. Vi må ha klart for oss at KOSTRA representerer historikken, intervjuet kan representere nå - situasjonen, mens budsjettdokumentet representerer målet.

Et annet dilemma knyttet til tidsdimensjonen er hvor lenge kommunen har hatt problemer og derved vært oppført i ROBEK-registeret. ROBEK-kommuner kan tilføres ekstra statlige midler til omstilling for å komme ut av registeret. Hvorvidt dette er tilfelle for våre kommuner har vi ikke kontrollert for. I tillegg har våre rådmenn vært ansatt i stillingen som rådmann, i varierende lengde. 2 av rådmennene har vært ansatt i perioden forut for at kommunen kom inn i ROBEK-registeret og sådan kan sies kan ha bidratt til inntaket i registeret. 2 av rådmennene er ansatt etter at kommunen er kommet ut av ROBEK-registeret og har kanskje et annet utgangspunkt for sitt arbeid. Der er også 2 rådmenn som er ansatt etter at kommunen ble oppført i registeret, men hvor kommunen fortsatt er i registeret. Imidlertid har alle 5 kommunene og deres rådmenn det til felles at deres kommuner fremdeles har økonomiske utfordringer knyttet til et lavt handlingsrom og små marginer for oppføring i ROBEK-registeret på ny. Vi har i intervjuene og analysene fokusert på skillet mellom fortid, nåtid og fremtid. I kommune C valgte vi å intervju tidligere rådmann for å få et bedre bilde av fortid. I kommune A var fortid godt beskrevet i dokumentene.

Et annet område som kan representere en svakhet er om vi kan stole på KOSTRA- tallene. Flere kommuner har hatt lite fokus på bruk av KOSTRA- data. Dersom KOSTRA- data ikke

benyttes i noen vesentlig grad, er det heller ikke sikkert at kommunen prøver å kvalitetssikre innrapporteringen i tråd med retningslinjer og veileder for KOSTRA- rapportering. Men da vi benytter aggregerte hovedtall til de viktigste indikatorene for resultatvurdering, vil feilkildene kun være marginale.

4. Studiens teoretiske utgangspunkt

I dette kapitlet beskrives studiens teoretiske utgangspunkt. Vi har hovedsakelig tatt utgangspunkt i teori hentet fra organisasjonsteori og ledelsesteori.

Teorigrunnlaget danner rammen for studien og ligger til grunn for modellen som vi har utarbeidet for gjennomføring av studien jfr. figur 1. Våre hypoteser er utarbeidet på bakgrunn av vår teorigjennomgang.

4.1. Analyse og strategier

For rådmannen vil en god analyse være viktig som grunnlag for å foreslå de faglig sett riktige tiltak for å styre kommunen optimalt. I begrepet optimalt ligger det mange hensyn. Den offentlige virksomhetens grunnleggende verdier som likebehandling, etterrettelighet mv. skal følges. Ressursene skal prioriteres slik at alle behov blir dekket godt nok, organisasjonen skal virke effektivt både mht kostnadseffektivitet og resultateffektivitet. Poenget er at en god styring og evnen til å gi gode råd krever et godt overblikk over alt som må hensyn tas i kommunen. Men dette er bare en del av analysen. Det skal også legges en strategi for hvordan ta vare på det gode, utvikle det som ikke er godt nok, og gjøre kommunen i stand til å møte framtidige utfordringer. Strategien vil være avhengig av konteksten den skal virke i både internt og eksternt. Internt må det tas hensyn, både til den administrative organisasjonen, og til politisk nivå. De eksterne omgivelsene kan forstås som nettverk og generelle omgivelser, der det siste utgjør kulturelle, juridiske, fysiske, økonomiske, teknologiske, sosiale og politiske forhold (Hatch, 2001).

Vår intensjon i denne gjennomgangen er ikke å gå inn i teori om selve analysen. Det vi ønsker her er å se på teori som gir et utgangspunkt for å se på hvordan rådmennene håndterer analysen av egen kommune, og med hvilke forutsetninger de gjør dette. Vi vil altså ikke vurdere om rådmannen har en god analyse av kulturelle og institusjonelle forhold i egen organisasjon, men hvilket kulturelt og institusjonelt utgangspunkt rådmannen har når han analyserer kommunen. Bakgrunnen for at vi setter fokus på rådmannens analyse, er at den vil være avgjørende for i hvilken grad rådmannen kan opptre strategisk, og for om rådmannen kan spille en rolle i å berede grunnen både i forhold til politisk nivå, overfor ansatte, og i forhold til den generelle opinionen.

Vi velger da å se på hvilken strategisk tradisjon rådmannen tilhører og hvilke kulturelle trekk som virker styrende for rådmannens eget syn på situasjonen for å se om det er noen typologiske forskjeller i forhold til hvordan rådmennene analyserer situasjonen og hvilke strategier de velger. For kategoriseringen av strategisk tilnærming, tar vi utgangspunkt i Richard Whittingtons beskrivelse av fire generiske perspektiver på strategi basert på en typologi langs to dimensjoner; resultatorientering vs. pluralisme, og prosessorientering vs. det naturgitte (Whittingtons, 2002). For kategoriseringen av kulturelt utgangspunkt, velger vi å bruke Aaron Wildavskys fire perspektiver for kulturpåvirkning (Norell, 2003/2008, Norell 2010).

Whittingtons fire perspektiver på strategi er den klassiske, den evolusjonære, den prosessuelle og den systemteoretiske. Den klassiske tilnærmingen er både resultatorientert og innebærer en tro på rasjonell planlegging (prossessorientering). Den evolusjonære tror på overlevelsen til den mest konkurransedyktige og er slik sett resultatorientert, men tror ikke det er mulig å planlegge seg fram til god konkurranseevne da verden er alt for uforutsigbar. Den prosessuelle tror på et mangfold (pluralistisk) av naturgitte tilfeldigheter som bare skjer. Strategien blir å tilpasse seg utviklingen. Denne tilnærmingen koples gjerne til ”garbage can teorien” (March, 2008, Whittington, 2002) der det kan finnes en rekke løsninger uten at det nødvendigvis finnes et problem til løsningen. Når løsninger, problemer og de rette personene møtes i tid og rom, koples de sammen og gir en ny utvikling. Til slutt kommer den systemteoretiske retningen som ikke er resultatorientert, men som likevel tror planlegging og systemer er viktig i organisasjonen. Bakgrunnen for den systemteoretiske retningen ligger i forståelsen at en hver organisasjon eller sosialt system er innvevd i en kulturell kontekst som det må tas hensyn til. Dermed kan ikke universelle rasjonelle metoder tas i bruk for planlegging. Planlegging og tilpasninger må foregå innenfor og med fokus på den kulturelle konteksten.

De fire tilnærmingene er i utgangspunktet forskjellige ”skoler” i forhold til synet på strategi. Vi tar likevel utgangspunkt i denne forståelsen fordi tilnærming til analysen er tett koplet til forståelsen av strategier. I tillegg ønsker vi å se nærmere på de kulturelle betingelsene som Wildavsky beskriver fordi de påvirker vinklingen og resultatet av de forskjellige analysene.

I en fatalistisk kultur råder det en forståelse av at omverden er skyld i situasjonen og at det er vanskelig å få gjort noen med det. Mye forklares med tilfeldigheter. En er gjerne driftsorientert og følger opp enkeltsaker, men har problemer med å ta tak i større strukturelle

forhold. Det råder generelt en passiv eller defensiv holdning. Løsningsforslagene er gjerne i tråd med tidligere handlingsmønstre. I en hierarkisk kultur er det tradisjon for kontroll og plan. Det innføres gjerne klare spilleregler og konsekvenser for brudd på budsjett disiplinen. Vekterrollen (de som passer på ressursene og de økonomiske målene) får større makt på bekostning av forkjemperen (de som primært setter brukere og borgeren i sentrum og kjemper for ekspansjon). En individualistisk kultur har stor tro på markedet. Løsningene innbefatter gjerne klarere personlige incentiver og etablering av kvasimarkeder. Den egalitære kulturen ønsker å tilgodese alle grupper, men har ikke noe til overs for autoritær makt. Løsningene skal helst finnes gjennom bred deltakelse og konsensus. Som regel vil den rådende kulturen, og dermed forståelsen og løsningsforslagene ha momenter fra alle disse dimensjonene. Er kulturen mer preget av fatalistisk eller egalitær tilstand, vil det være vanskeligere å finne motivasjon for effektive økonomiske innstramningstiltak.

En rådmann vil ha litt av alle de kulturelle trekkene og forholde seg til alle de strategiske perspektivene, men vil som regel tendere til å ligge mer på den ene enn den andre siden. Selv om det kulturelle og det strategiske perspektivet behandles adskilt i litteraturen, er det vår påstand at dette henger sammen. Et fatalistisk ståsted vil tendere til å gi et strategisk utgangspunkt i den prosessuelle tradisjonen da en fatalist opplever at ting bare skjer og det er lite en kan gjøre med det selv. Et hierarkisk utgangspunkt vil gi en klassisk strategisk tilnærming i og med at et hierarkisk kultur vil en tro på at lederen styrer og kan planlegge godt og bestemme hva som skal skje. I en individualistisk kultur tror man på de enkeltes intensjoner og ressurser. Markedstenking er nærliggende. Det strategiske utgangspunktet er antakelig overveiende det evolusjonære da dette nettopp beskriver markedet. Selv om dette impliserer at en ikke kan drive systematisk planlegging etter byråkratiske prinsipper, er ikke en individualist med fokus på evolusjonære strategier som fatalisten. Den nærliggende planen er å legge til rette for de mange prosjekter og tiltak basert på lokale / individuelle initiativer for så å se hva som fungerer best. Det er altså snakk om en prøve / feile-tilnærming, gjerne koplet med personlige incentiver. Dette vet vi bl.a. gjennom vitenskapsfilosofien at er en viktig drivkraft for utvikling og innovasjon. En pluralist vil tendere mot en systemteoretisk strategisk tilnærming. Dvs. planlegging og regelstyring, men med hensyn til de ansattes og andres verdier, tradisjoner og stivhengighet, institusjonelt press, og med fokus på kvalitetsutvikling innen disse rammene. Med det tas det hensyn til alle (eller de fleste) med mindre vekt på rådmannen som ”kommandant”.

Vår hypotese er at en rådmann med et fatalistisk utgangspunkt vil være dårlig skodd til å være en sentral aktør for å få til en endring i kommunens økonomiske situasjon. En rådmann som er kulturelt hierarkisk vil ha den fordelen at han tror det går an å gjøre noe gjennom grundig planlegging og systematisk implementering med oppfølging. Samtidig vil en med et hierarkisk ståsted være raskere til å sentralisere makten, noe som er gunstig i en kritisk situasjon som krever systematisk styring og mindre fokus på utvikling (Hatch, 2008). Ulempen er at for sterk sentralisert styring kan gå på bekostning av varige endringer som krever deltakelse og organisasjonslæring gjennom utfordring av etablerte bruksteorier. Medbestemmelse, deltakelse, organisasjonslæring og motivasjon for endring må gå hånd i hånd med et strammere grep og sentralisering av makt og kompetanse. En individualistisk kultur og løsninger er nok ikke så fatale som en fatalistisk kultur, men vi vil tro at individbaserte styringssystemer og incentiver er nedtonet i en organisasjon som må løfte seg på en systematisk måte.

I forlengelsen av dette vil det også naturlig være en sammenheng med intensiteten, fokuset og detaljeringsgraden av analysene og de forskjellige ståstedene. Med et hierarkisk utgangspunkt vil en posisjonere seg i forhold til arenaer. En fatalist vil antakelig heller trekke seg ut av arenaer fordi han ikke vil ha skylden for noe han likevel ikke kan påvirke. En pluralist med fokus på systemteoretisk strategisk tilnærming vil ha fokus på tema som kulturelle og institusjonelle forhold, tradisjoner, omgivelsenes påvirkning mv. Også en hierarkisk orientert rådmann vil se på dette, men da mer med utgangspunktet å kartlegge maktforhold; hvilke motkrefter til egne strategier finnes, hvilket handlingsrom kan en jobbe innenfor. Graden av interaksjon vil en likevel vente å finne i større grad hos pluralisten.

For å kategorisere rådmennene har vi utviklet noen dimensjoner som vi klassifiserer etter. Vi ser på rådmannens eget syn på hva rollen innebærer og hvordan han forstår den økonomiske situasjonen kommunen er i. Videre ser vi på hvordan rådmennene vektlegger ulike sider av egen organisasjon i analysen. Vi ser også på hvordan rådmennene ser på den politiske situasjonen og i hvilken grad de ser etter, og faktisk ser muligheter for påvirkning. I forhold til de strategiske perspektivene ser vi på hva slags prioriteringsstrategier og endringsstrategier de legger opp til.

4.2. Berede grunnen

Å berede grunnen vil for rådmannen handle om å komme på banene med sine vurderinger og virkelighetsoppfatning på et tidlig tidspunkt i forhold til når de respektive saksområdene kommer på dagsorden. Forutsetningen for at rådmannens utspill skal ha gjennomslagskraft er at rådmannen har en posisjon både blant politikere, kommuneorganisasjonen og samfunnet for øvrig som både gir legitimitet til utspillene og tillit til at han forvalter en viktig del av sannheten. Her vil vi se litt på hvilke momenter som er sentrale i forhold til både å posisjonere seg og vedlikeholde posisjonen.

Et moment som påvirker viljen til handling er påvirkningen av den politiske kapitalen (Norell, 2003/2008). Dette begrepet benyttes gjerne i forhold til det politiske nivået. Vi tar imidlertid utgangspunkt i at rådmannen også må forholde seg til den politiske arenaen og påvirke aktørene. Det vil da også for rådmannen være viktig å ha en viss politisk kapital i form av tillit og respekt. Størrelsen på rådmannens politiske kapital kan da påvirkes av tidligere hendelser og saker, og på hvor lenge han/hun har hatt rollen. Også det symbolske perspektivet er sentralt (Bolman & Deal, 2008). Bruk av symboler, symbolhandlinger og historiefortellinger er viktige elementer for å få gehør. Det dreier seg om å få folk med seg gjennom å skape et virkelighetsbilde som andre opplever som troverdig og riktig, og som befester seg i egne trossystemer. I maktteoriene kalles dette gjerne maktens tredje ansikt. Dvs. en indirekte maktbruk der formidling av visjoner og bilder for å påvirke folks ”tankekart”. Men dette handler også om roller, relasjoner og tillit.

Strand definerer roller som summen av de av de normene som knytter seg til en posisjon (Strand, 2007). Det gjør at rådmannen ikke kan avvike for mye fra det som forventes. I Norge er det en kultur for at rådmannen kan argumentere faglig i forkant av en beslutning uavhengig av politiske signaler, men ikke gå inn i en diskusjon med henblikk på å overtale politikeren til å endre mening. I etterkant kan han til en viss grad også kritisere vedtakene, men likevel følge opp lojalt. Denne rolleforståelsen er godt nedfelt i rådmannsstanden, men det er en viss variasjon i hvor langt rådmenn går i forhold til både argumentasjon og kritikk (Jacobsen, 2007). Rådmannen skal ha et forhold til politikerne og de politiske systemene over tid, og det er avgjørende at deltakelsene i det politiske nivået gjøres på en måte som ivaretar troverdigheten og tilliten til Rådmannen over tid. Rådmannen fyller imidlertid mange roller. I det ligger det at det er mulig å forholde seg til forskjellige rolleforventinger som knytter seg

til forskjellige arenaer. For det første møter rådmannen politikerne i flere formelle fora. Det kan være utvalg og komiteer, men det kan også være i styrer i det stadig større antallet av kommunale selskaper. Delvis i forlengelsen av dette, og delvis i tillegg vil det være anledninger for å delta på de uformelle sosiale arenaer for å bygge og pleie sosiale relasjoner. Det å bli likt er et viktig moment som beskrives nærmere under. Samtidig må en på disse arenaene trå noe varsomt da det også her knytter seg en del forventinger og normer. Bl.a. ligger det forventinger til hvem en snakker mest med. Samtidig er det også viktig å ivareta opposisjonen, for ingen kan vite hvem som havner i posisjon på sikt. Selv om det er forventinger om at rådmannen ikke skal drive overtalelsesargumentasjon, ligger det så mye formell kompetanse til stillingen at mange vil følge nøye med på hva ledere foretar seg. Muligheten til å holde taler kan som eksempel gi en anledning til å formidle bilder og historier samtidig som de formelle rollene kan mykes opp og gjøre forestillingen om de strenge grensene mellom politikk og administrasjon litt mindre klare. De sosiale arenaene kan noen ganger være en anledning til å vise hvem en kjenner/snakker med o.a. for å styrke eget maktgrunnlag (Strand, 2007).

I forrige kapittel ble analysen vektlagt som et viktig utgangspunkt for å legge strategier. I tillegg har utredningene også en viktig symbolsk verdi (Bolman & Deal, 2008). Det virker betryggende på koalisjonssystemene og underbygger at ledelsen har et rasjonelt grep om det hele. Dette kan endringsstrategisk utnyttes ved at selve analyseprosessen følger anerkjente metoder som oppfattes som rasjonelle. En strategi kan også være å benytte anerkjente eksterne aktører slik at analysen får større tyngde. En slik analyse kan da brukes både direkte i argumentasjonen og være et symbolsk middel til å gi rådmannen en god posisjon. Selve jobben med analysen kan utgjøre arenaer for påvirkning. Gjennom å sette sammen grupper strategisk for å delta i analysearbeidet, for eksempel ved å invitere politikere, vil det kunne føre til forpliktende oppslutning til faglige vurderinger. En studie av arbeidet med kommunesammenslåing på øya Bornholm i Danmark viser at strategisk sammensatte grupper førte til engasjement og forpliktende støtte til arbeidet blant mange aktører på tvers av kommunene som senere ble endringsagenter i arbeidet med sammenslåingen selv om selve arbeidet i gruppene ikke alltid hadde noen praktisk konsekvens. (Klausen & Ståhlberg, 1998).

Gjennom gode informasjonsstrategier er det også mulig å formidle sine budskap gjennom den massemediale arenaen. Dette er en arena som både kan gjøre rådmannen synlig og gi anledning til å formidle sine budskap. Samtidig er det en farlig vei dersom en ikke greier å holde en god balanse i det som formidles. Den åpenbare faren er at det rådmannen formidler,

enten oppleves som et personlig angrep eller at det i større eller mindre grad er i konflikt med grunnleggende politisk ideologi. Hvis en trækker politikere på tærne her, risikerer man en åpen kritikk som kan koste dyrt. Å lykkes med en slik strategi krever også et godt forhold til mediene. De arenaene som er diskutert her er de mer åpne arenaene der rådmannen kan påvirke opinionen. Det kan pekes på flere arenaer som for eksempel opplæringen av de folkevalgte i starten av en valgperiode. Et annet moment som er spesielt i små og mellomstore kommuner er at ansatte ofte også har politiske roller. Generelt er miljøene så små at de fleste som er ansatt også har en eller annen relasjon til politisk nivå. Den politiske opinionsbyggingen foregår altså i en dialog der informasjon fra ansatte må antas å gi viktige bidrag. Rådmannens evne til å posisjonere seg internt i egen kommuneorganisasjon vil derfor være sentralt i forhold til evnen til påvirkning. Rådmannens forhold til egne ansatte behandles nærmere under.

Poenget er imidlertid at for å kunne sette dagsorden med egen analyse og diagnose på situasjonen slik at administrasjonens syn blir en sentral del i opinionsbyggingen, må rådmannen både finne arenaer der påvirkningen kan skje, og det kan gjøres mer effektivt med bruk av symboler, bilder og historier. En arena som er særlig sentral, er de fortroliges arena som vi vil komme tilbake til.

I forbindelse med konkrete saksutredninger og i tilknytning til prosessen før og etter vedtak i kommunestyret kan rådmannen påvirke. I henhold til kommuneloven er det kommunestyret som tar alle prinsipielle avgjørelser mens administrasjonssjefen (rådmannen) er ansatt for å gjennomføre beslutningene. Det er altså arbeidsgiver/medarbeiderforhold mellom rådmann og kommunestyre. I sin doktorgradsavhandling har Dag Ingvar Jacobsen gjort en grundig analyse av maktforholdet mellom administrasjonen og politisk nivå i 30 kommuner (Jacobsen, 2007). Analysen er derfor svært relevant for denne oppgaven. Han tar utgangspunkt i en ”weberiansk” definisjon av makt:

”en eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand.”

Dette vil også være et godt utgangspunkt for denne studien. For det første forutsetter det at rådmannen har en egen vilje knyttet til de forskjellige politikkområdene, eller kommunens utvikling. Det betyr i så fall at rådmannen er politisk og ikke bare opptatt av å gjøre jobben han er satt til. Videre stiller det spørsmål om hvilken evne rådmannen har til å overvinne motstand. Jacobsen gjør et poeng ut av at det kun er når det er uenighet og motstand (konflikt)

at det er aktuelt å se på maktutøvelse. Det er altså i et konfliktfelt at rådmannen kan være av sentral betydning for kommunens utvikling.

Maktforskningen har lange tradisjoner, og et sentralt begrep er ”motmakt”. Motmakten er gjerne tett knyttet til maktutøvelse, og rådmannens makt må dermed forstås som den relative maktposisjonen i forhold til politisk nivå. Et annet vanlig skille er å se på maktbaser, altså hvilken posisjon en i utgangspunktet har uavhengig av om en bruker makt eller ikke, og maktteknikker som kan forsås som maktutøvelse, eller det som Jacobsen kaller aktivering av maktbaser.

En forutsetning for makt er basert på avhengighet. Her er det først og fremst spørsmål om hvor avhengig kommunestyret er av rådmannen, men det kan også være spørsmål om hvor avhengig rådmannen er av jobben da det kan være styrende for risikoviljen. Dette kan avhenge av alder, vaner, geografisk tilknytning med mer. Mye samfunnsvitenskaplig forskning viser at administrasjonen og politisk nivå er tett sammenvevd. Både politikere og administrasjonen er avhengig av en god dialog. Som lokalpolitiker har en ofte ikke nødvendig fagkompetanse til å vurdere kompliserte saker. Tidsaspektet er også viktig. Bortsett fra ordfører er gjerne politikere i annen jobb, og har ikke ressurser til å studere, forberede og skrive sakene. De er altså avhengig av en administrasjon som de kan stole på, og som ivaretar dette på en måte som gjør det mulig å forfølge sin politikk. I tillegg er politikere avhengig av administrasjonen for å gjennomføre sin politikk. Det har vært mye fokus på byråkratiets innebygde treghet i forhold til å få til endringer. Teoretisk er dette behandlet både innenfor retninger som Public choice og innenfor institusjonell teori. Politisk er det forsøkt å endre på dette (og å bremse veksten i offentlig forvaltning) ved å innføre en rekke reformer rettet mot styringen under hatten fornying av offentlig sektor (Pollit, 2004). Dette viser at politisk nivå er avhengig av administrasjonen for å få gjennomført sin politikk i praksis slik at en kan oppnå en positiv resultatvurdering av velgerne ved neste valg (Gilljam & Hermansson, 2003). Det er med andre ord i politikernes interesse å ha et godt forhold til administrasjonen, noe som gir rådmannen et visst handlingsrom. Flere faktorer som kultur og tradisjoner, interne personlige forhold og relasjoner m.v. må antas å ha betydning. Spørsmålet er hvor stort dette handlingsrommet er. Det er vanskelig å måle, og kan få fatale konsekvenser dersom grensene overskrides. Det er imidlertid ikke en statisk sone. Jacobsen har funnet støtte for at dette handlingsrommet endres og formaliseres i løpet av valgperioden. Som forutsetning for rådmannens maktposisjon er altså både spørsmål om rådmannen vil noe ut over å gjøre en

jobb, hvordan avhengighetsforholdet mellom rådmann og kommunestyret er i hvert enkelt tilfelle, og i hvilken grad rådmannen tør og evner å påvirke handlingsrommet.

I tradisjonell maktforståelse er det ofte henvist til en persons evne til å utøve makt over noen. Med det forstår vi evnen til å presse noen åpenlyst mot dennes vilje. Jacobsen peker på at det er kun en mulighet for en rådmann å utøve direkte makt mot kommunestyret, og det er å bruke sin egen arbeidskraft. I praksis betyr det å nekte å utføre et oppdrag. Forskningen viser at dette er svært lite brukt (Jacobsen, 2007). Risikoen er svært høy da dette kan tolkes som ordrenekt å gi saklig grunn for oppsigelse. I denne studien vil vi likevel se om vi finner tendenser til slik maktbruk.

Fokuset i maktforholdet mellom rådmann og politisk nivå er en mer indirekte maktbruk. Informasjonsmakt er regnet som en maktbase i maktteorien (Forsyth, 1990). Prinsipal / agent teorien er utviklet nettopp på basis av at administrasjonen vil ha et informasjonsovertak i forhold til politikerne (Busch, Johnsen & Valstad, 2007). Dette kan brukes av administrasjonen både ved å presentere omfattende og vanskelige saker, manipulere informasjonen, og ved å holde informasjon tilbake. Samtidig er politikerne som legfolk avhengig av å stole på administrasjonens informasjon og kan derfor komme i en avmaktsituasjon. Valget kan bli å godta eller forkaste rådmannens forslag. Dersom rådmannen framlegger kun ett forslag (ingen alternativ), kan politikerne føle seg presset til å vedta dette for ikke å framstå som lite handlingskraftig. Det er imidlertid grunn for å stille seg kritisk til en slik forståelse. Eierforholdet til informasjonen er ikke lengre så entydig som tidligere. Informasjonene flyter ikke ovenfra og ned i et hierarkisk mønster lenger. For det første er det generelle utdanningsnivået i befolkningen høyt, og vil gjenspeile seg blant politikere der det alltid vil finnes fagfolk som har like mye eller mer fagkunnskap på enkeltområder enn administrasjonen. Også den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å skaffe seg nødvendig informasjon. Faren for å bli tatt på informasjonsmanipulering er derfor stor. Et annet forhold er at forutsetningen for prinsipal - agent teorien er at det er et klart skille mellom politisk og administrativt nivå der politikeren som bevilger, har andre interesser enn administrasjonen som i utgangspunktet antas å ha egeninteresse i å opparbeide seg slakk.

Jacobsens studie viser at det i interaksjonen mellom politisk og administrativt nivå er en tendens til at det utvikler seg elitefelleskap mellom de mest sentrale administrative og politiske aktørene. Disse har felles interesser i å være restriktive i forhold til økonomisk ekspansjon. Dette kan forstås som rollen voktere, i forhold til PO Norells besparingsteori

(Norell, 2003/2008). Samtidig foregår det også interaksjon mellom mer perifere ansatte i administrasjonen og mer perifere politiske aktører. Her kan det være større enighet i ekspansiv satsing på for eksempel de saksområdene aktørene er opptatt av. Rådmannen vil dermed styrke sin rolle som vokter hvis han inngår i en politisk/administrativ elite. Forsyth beskriver det å bli likt som en maktbase (Forsyth 1990). Ofte er både sentrale politikere og rådmenn gamle i "gamet" i de respektive kommunene og kjenner hverandre godt. Der det er bygd opp gode relasjoner og vennskap ser en konturene av det PO Norell kaller de fortroliges arena i sin teori om politikernes arenaer. Her kan rådmannen inngå i både en diskusjon om policy, men også strategisk planlegging av politikken uten at dette blir åpenlyst. Samtidig minner dette om det som ofte omtales som de "lukkede rom" og kan føre til en voksende misstillit blant de som ikke får tilgang til arenaen. Først og fremst blant mer perifere politikere, men også blant andre i administrasjonen. Uansett er det naturlig å se på hvordan rådmannen posisjonerer seg i forhold til de forskjellige arenaene, og da særlig de fortroliges arena.

Rådmannen har også muligheter til å utøve makt ved å ha mer strategisk tilnærming til bruk av informasjon og timing. Et kjent eksempel er hvordan regjeringen har fått et prisnippvedtak i Stortinget – handlingsregelen – som binder opp stortinget selv i hvordan de kan fatte egne beslutninger knyttet til budsjettbehandlingen. Slike handlingsregler og prinsipper eller intensjonsvedtak, kan legges fram på tidspunkt der politikeren ikke er like opptatt av temaet. Dette er basert på tidsaspektet, og at intensiteten i saksområder varierer med tiden og sykluser (Norell, 2003/2008). I beslutningsteorien er det beskrevet endringer i når det er mulig å få gjennom vedtak. Garbage can – teoriene støtter seg på at informasjonen og rasjonaliteten er så begrenset, at beslutninger i prinsippet er helt tilfeldige. De skjer når en god løsning møter et problem med de rette personene i tid og rom. Selv om vi må ta utgangspunkt i at rasjonell analyse og planlegging også har sin plass i forbindelse med beslutninger, åpner "garbage - can-teorien" en forståelse for at det kan finnes noen "windows og opportunity" som kan utnyttes av en rådmann som er bevisst dette. Et interessant slikt mulighetsvindu er når en rådmann er nyansatt. Det antas at den første tiden, og særlig det første kommunestyremøtet etter ansettelsen er et slikt mulighetsvindu for den nye rådmannen, da kommunestyret neppe vil gå sterkt i mot den nye rådmannen ved første anledning. Dette antyder at rådmenn som ikke har vært ansatt for lenge, og i det hele tatt at i kommuner med en viss turnover av rådmenn, kan rådmannen ha større innflytelse på en del områder.

Rådmannens maktutøvelse skjer ikke bare i forbindelse med forberedelse av sakene. Selv om et vedtak skal følges lojalt, er aldri vedtakene så detaljerte at de ikke må tolkes og brytes ned i faktiske handlinger. Dette er rådmannens oppgave. Det ligger en forventning om at rådmannen tar de politiske signalene slik at denne jobben ikke bryter med intensjonene i vedtaket. For store avvik her vil derfor være risikabelt. Det gir likevel rådmannen et visst handlingsrom ved at vedtaket i noen grad kan tilpasses situasjonene og vris mot en løsning som er spiselig for administrasjonen.

Til slutt ønsker vi å trekke fram ytterligere et perspektiv på makt knytte til rådmannens ståsted som ekspert. Dette kan gi rådmannen posisjon til å opptre som læremesteren, og politikeren som eleven, noe det ble harselert med i TV-serien ”ja vel, hr. statsråd”. Ved å sette opp diskusjoner der administrasjonen eller rådmannen deltar i tråd med ideene i det deliberative demokrati, kan rådmannen vinne fram gjennom sine argumenter uten at dette framstår som et forsøk på overtalelse (Gilljam & Hermansson, 2003). Der politikerne sender signaler om ønsket retning eller beslutninger, kan for eksempel rådmannen trekke fram alternativkostnadene og slik gjøre det mindre attraktivt å forfølge denne retningen.

Utgangspunktet for ovenstående diskusjon om rådmannens makt i forhold til politisk nivå var at det foreligger en konfliktsituasjon mellom administrasjonens interesser og syn, og politikernes ønsker og vilje. Samtidig viser vi at det er tilnærminger som gir liten grad av konflikt i forståelsen direkte konfrontasjon, som utgjør rådmannens handlingsrom. Jacobsen har også vist at det er nettopp dette som i hovedsak kjennetegnet forholdet mellom administrasjonen og det politiske nivået i de kommunene han studerte. Det er når rådmannens påvirkning tar form som et samarbeid at dette fungerer best. Ved en konfrontasjonslinje må en ta høyde for at det er politikerne i form av kommunestyre som er sterkest.

4.3. Organisasjonsutvikling

Mens politikerne prioriterer, har rådmannen etter kommuneloven et selvstendig ansvar for å sikre at driften er innenfor lovlige rammer. Dette setter rådmannen i et evig dilemma mellom økonomiske og kvalitetsmessige hensyn. Det er derfor sjeldent tilstrekkelig å gjennomføre de budsjettmessige endringene som følger av politiske vedtak. Det betyr at det parallelt må

jobbes med organisatoriske endringer for å finne løsninger som opprettholder et lovlig nivå og kvalitet på tjenestene.

Å gjennomføre endringer i en organisasjon er enklere dersom det er en kultur for endring. Det er altså en fordel at det uavhengig av et konkret vedtak jobbes med endringer løpende. Mens kommunene på 1990 tallet og utover i 2000 tallet var preget av reformer og innføring av New Public Management – orienterte styringsprinsipper og løsninger, ser det nå ut til at det er en større fokus på en mer inkrementell tilnærming til endringer. Et annet moment er at særlig tidligere reformer ble kritisert for å være staffasje og ikke føre til reelle endringer på hvordan arbeidet ble utført (Røvik, 2007). Godt endringsarbeid som skal løse utfordringen med å opprettholde et omfang og kvalitet på tross av endringer i de økonomiske forutsetningene, og i tillegg tilpasse organisasjonen til endrede krav og utfordringer, må gå i dybden og faktisk lykkes med å endre måtene det jobbes på i ytterste ledd. Skal en lykkes med det, må en se nærmere på adferdssystemene i organisasjonen (Busch, Johnsen & Valstad, 2007). I tillegg til strukturelle endringer oppnår en endring kun dersom det foregår læring. De nye forutsetningene og prosessene må læres av alle som skal endre adferden. Dette blir ofte tillagt for liten oppmerksomhet, og i den grad det er fokus på læring av nye oppgaver, gjøres dette ofte kun gjennom kurs og opplæring. Dette er en instrumentell læring som omtales som enkeltkretslæring og fører ofte ikke til ønsket endring i adferden. Får å få et bedre grep om dette er det naturlig å se nærmere på motivasjonelle, kulturelle og institusjonelle forhold. DiMaggio beskriver institusjonalisering som normative krefter som utviklinger en felles kognitive "base" basert på formell utdanning. Dette danner institusjoner basert på faggrupper som er svært sterke (DiMaggio & Powell, 1983). En kommune kjennetegnes nettopp av sterke faggrupper på forskjellige områder.

Institusjonalisert adferd preges av bruksteorier. Det vil si at de bakenforliggende teoriene som styrer adferden, er ubevisste og avviker gjerne fra de uttrykte teoriene/meningene (Busch, Johnsen & Valstad, 2007). For å få til varige grunnleggende endringer i adferdssystemet bør endringene baseres på dobbelkretslæring. Dette krever en revurdering av bruksteoriene, og siden disse er delvis ubevisste, må en få til en eksternalisering av teoriene slik at de blir bevisste og kan utsettes for ny vurdering. Det er derfor sentralt å ha en strategi for hvordan en kan utfordre bruksteorier der en ønsker endring. Disse prosessene forutsetter stor grad av deltakelse. I tillegg må en ha støtte i fagforeningene. Slik DiMaggio beskriver Institusjonelle forhold der fagutdanningen gir det normative grunnlaget, vil tillitsvalgte også kunne ses på

som representanter for disse normene. Rådmannens forhold til fagforeningene vil derfor være sentralt når bruksteoriene skal utfordres. Det er viktig at rådmannen selv har en strategi og personlig deltakelse i disse prosessene. Samtidig er det urealistisk at rådmannen kan være med i alle slike prosesser. Rådmannen må først og fremst jobbe i forhold til mellomlederne og eventuelt deres nærmeste medarbeidere både for å finne løsninger på faktiske spørsmål, men også for å etablere en lederadferd som utfordrer uhensiktsmessig praksis i alle ledd. Målet bør derfor være at rådmannens deltakelse er av delvis symbolsk verdi når målet er å skape en endring i kulturen. En stadig vurdering av bruksteorier der en ser muligheter for endringer. Vi nærmer oss da det som omtales som en lærende organisasjon (Hatch 2001). Men en kulturendring krever endringer på mange områder samtidig. I tillegg til symbolverdien ved rådmannens deltakelse og rollemodell, vil det være viktig å skape historier rundt endringer som har lyktes, personer som kan løftes, synlige endringer i strukturer og faktiske endringer i transformasjonssystemene (Busch & Vanebo 2005). Det betyr at rådmannen må opprettholde et fokus på dette over tid og la endringsarbeidet få konsekvenser for hvordan det styres og hvordan belønninger gis. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i neste kapittel. En forutsetning er også at det bygges opp (eller eksisterer) en stor grad av tillit i organisasjonen og at det gis rom for en prøve og feilekultur.

4.4. Oppfølging og styring

Som det framgår av vår konseptuelle modell for studien er en sentral del av oppfølgingen å sikre en tilbakerapportering til politisk nivå. Men oppfølging handler også å være tett på endringsarbeidet for å sikre oppfyllelse av intensjonen. Her ser vi nærmere på ledelsesstruktur, instrumentell ledelse og hvordan ivareta lederadferden generelt i organisasjonen. Vi er altså mer over på det å styre. Det er alltid en forskjell i hvor endringsorientert ansatte i en organisasjon er. I sitt forskningsbaserte materiell for kvalitetsutvikling i kommunene har Kunnskapssenteret beskrevet dette som en gausskurve med et lite antall svært endringsorienterte, et stort antall som følger på etter hvert, og et mindre antall som ikke vil være med. Dette trenger ikke å være knyttet til etablert lederstrukturer. Ofte kan ledere være blant dem som er mindre endringsvillig. Ledere er ofte opptatt av å forsvare sine posisjoner, og i henhold til "Public choice" teori; opparbeide slakk (Busch,

Johnsen, & Vanebo, 2002). Det gjør at det ofte kan være hensiktsmessig å bryte litt med de etablerte strukturene. I noen tilfeller kan det være riktig å bytte ut folk, men i det løpende endringsarbeidet må en se etter andre løsninger som gir en endringsdynamikk.

Et alternativ kan være å gi støtte og oppmerksomhet til enkelte som ønsker å jobbe fram nye løsninger og gjennom dette myndiggjøre dem på tvers av formelle organisatoriske linjer. Andre måter er å bruke prosjektmetodikk systematisk. Dette gir mulighet til å sette sammen sentrale personer som kan jobbe for endring. Dette kan skape interesse for endringen blant de deltakende personene som i neste tur kan fungere som endringsagenter. Dette krever også en synlig støtte og myndiggjøring av personene og det arbeidet som gjøres slik at det får legitimitet i organisasjonen. Dette kan gjøres ved personlig oppmøte av rådmannen på strategiske tidspunkt, historiefortelling om arbeidet, ivaretagelse gjennom belønningssystemet m.v. Dette kan også forstås som symbolhandlinger. Samtidig må rapporteringen gå i linjen. De formelle lederne må derfor forpliktes gjennom for eksempel å være prosjekteiere eller lignende. Da er vi over på det mer instrumentelle styringssystemet. Mange kommuner har innført en tilpasset form for balansert målstyring. Men for at et styringssystem skal ha en instrumentell funksjon, må det understøtte reell styring (Allern & Kleven, 2002). Det betyr at det skal klargjøring av forventinger og strategier, fungere som en motivator for arbeidet bl.a. gjennom å definere belønninger og straff, og gi tilbakemeldinger på resultater og mulige kursjusteringer. Når det er behov for justering av kurs eller endring av strategier, må styringssystemet være så dynamisk at det kan ta opp i seg disse endringene. Det er også helt sentralt å klargjøre oppfølgingsansvaret i alle ledd. Noe av det viktigste for at et styringssystem skal fungere som et instrumentelt verktøy er at det brukes jevnlig av de involverte og at det er tilstrekkelig forståelig for alle slik at det inngir til tillit. Det betyr at særlig rådmannen må bruke det aktivt og på en synlig måte gjennom å be om endringer, gir tilbakemelding på rapporteringen, og bruke det som verktøy i dialogen. Vider må han være tydelig på mål og suksesskriterier, etterspørre resultater og være med å definere om de er i tråd med kriteriene. Et styringssystem kan følge forskjellige prinsipper. Det kan være basert på omfattende dokumentasjon for å få med tilstrekkelig informasjon i en kompleks organisasjon som en kommune. Faren med det er at det blir så vanskelig å vedlikeholde, bruke, og i det hele tatt forstå at det kan miste tillit og ikke bli bruk aktivt. På den andre enden av skalaen kan styringssystemet også vær basert på muntlige overleveringer og dialog i forskjellige fora med et minimum av dokumentasjon. Faren med det er at det blir lite forpliktende og gir for stort rom for misforståelser og for opparbeidelse av slakk. Det viktigste

er at rådmannen her et eierforhold til styringen og at systemet for styring er tilpasset kulturelle og praktiske forhold som for eksempel størrelsen på kommunen.

Rådmannen må altså være både deltakende og funksjonell, men deltakelsen må være strategisk for å unngå ”overload”.

4.5. En operasjonalisering av det teoretiske grunnlaget

Vår utgangspunkt og hypotese er at en rådmann som skal lykkes godt i å styre kommunen mot økonomisk balanse må beherske alle disse områdene på en balansert måte. Og selv om den konseptuelle modellen i denne studien viser en lineær prosess, viser teorigrunnlaget at dette i realiteten må oppfattes og håndteres som parallelle prosesser. Det betyr at rådmannen både må rette blikket oppover mot politisk nivå og delta i den politiske sfæren, men innenfor det aksepterte vekslingsfeltet der administrasjon og politikk møtes. Samtidig må han rette blikket innover i organisasjonen og skape en lærende og endringsvillig organisasjon med god styring. Vi har valgt relativt små kommuner som over tid har hatt økonomiske problemer i varierende grad, og som i forskjellig grad har fått orden på det økonomiske uføre. I studien ønsker vi å se empirisk på hvordan rådmennene i disse kommunene forholder seg til de områdene vi har sett på i vår modell.

Som utgangspunkt må vi se nærmere på kommunens økonomiske situasjon og utvikling. Dette gjør vi i en analyse av KOSTRA- data. Her har vi valgt noen parametre som viser og forklarer kommunenes økonomiske situasjon og utvikling. Vi innleder derfor våre empiriske funn med en diskusjon av hvordan kommunene økonomi har utviklet seg. Disse funnene vil vi holde opp mot rådmennenes tilbakemeldinger i intervju. I tillegg har vi analysert budsjettokumentet i de valgte kommunene over en periode for å se hvilke strategier som er innarbeidet der.

Intervjuene er lagt opp som en så åpen dialog som mulig. Vi har brukt en intervjuguide for å sikre at vi har kommet innom de temaene som vi ønsket å få innsyn i. Samtidig er det ikke mulig å få klare svar på alle forholdene vi ønsker å studere. Vi har derfor basert deler av analysen på dokumentanalyser av kommunenes budsjetter over en periode for å bl.a. se hvilke strategier som ligger her og hvor stort samsvar det er mellom kommunens offisielle strategier

og rådmannens vurderinger i intervjuet. Før vi presenterer våre analyser av studiens empiri, vil vi her kort gå igjennom hvordan vi har operasjonalisert det teoretiske grunnlaget.

Analyse og strategier

Siden vi tar utgangspunkt i at analysen er en viktig forutsetning for rådmannens evne til å finne gode løsninger og gi mulighet for påvirkning, vil rådmannens fokus og interesse for egne analyser være interessant. I intervjuene ser vi derfor nærmere på utsagn som kan knyttes til rådmannens forståelse og interesse for kommunens situasjon. Videre ser vi på hvor bevisst rådmannen er på egne strategier, og hvordan han knytter sine strategier til egen analyse. Strategiene kan en ikke spørre direkte etter i intervjuene. De må delvis leses ut av det rådmannen forteller generelt. I tillegg benytter vi budsjettokumentene for å se hvor klar rådmannen er i sine strategier der, og om de er i tråd med de strategiene han uttrykker i samtalen. I analysen søker vi å tolke hvilket kulturelt utgangspunkt rådmannen har i sine analyser og hvilket strategisk perspektiv som er framtreddende i strategiene. Dette kan delvis tolkes ut fra direkte utsagn, og delvis gjennom vinklinger knyttet til de forskjellige strategiske utgangspunktene som er beskrevet over. Våre hypoteser knyttet til analyse og strategier er som følger:

- H1: Graden av hvor opptatt rådmannen er av å forstå kommunen og hvor klare og bevisste strategier han har på hvordan utfordringene kan møtes, har en positiv kausal sammenheng med rådmannens evne til å styre kommunens økonomi i balanse.
- H2: Graden av hvor dyptgående analysene er med bl.a. vurdering av kulturelle forhold har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H3: Graden av nytenking og mangfold i strategiske tilnærminger har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H4: Graden av fatalistisk kulturelt ståsted har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Beredede grunnen

Å berede grunnen er egentlig et begrep vi har hentet delvis fra implementeringsteorien og delvis fra statsvitenskapen. Her bygger det på en hypotese om at rådmannen må være med å sette dagsorden og formidle sine oppfatninger, virkelighetsforestillinger og løsninger på

utfordringer for å ha en sentral rolle i kommunens utvikling. Hvis ikke rådmannen er på banen i opinionsbyggingen vil andre ta dette rommet. Det handler altså om en synlig rådmann som har autoritet og legitimitet til å påvirke og koordinere. Vi tenker da særlig på hensynet til fagene (ansattes), statens signaler, lovligheten i løsningene og de management-faglige vurderingene. Politikerne er i utgangspunktet lekfolk og vil forholde seg til sine politiske ideologier, valgløfter og i forskjellig grad også til personlige preferanser, uten å nødvendigvis se helheten i alle hensyn. Det ligger derfor en åpenbar fare i å abdisere som rådmann fra den politiske sfæren. Samtidig er det altså klare både kulturelle og juridiske begrensninger i hva rådmannen kan tillate seg. Spørsmålet vi ser nærmere på er om det er en sammenheng mellom hvor aktive og bevisste rådmenn er på å være synlig i opinionsbyggingen og de resultatene dette gir i styringen av kommunen. Vi ser her etter om rådmennene bruker elementer fra det symbolske perspektivet for å nå fram med sine analyser og strategier. Videre ser vi på hvilke arenaer de opptre på og hvor bevisst de er på sin påvirkning på de forskjellige arenaene. Vi vurderer vi også hvordan rådmennene bygger opp sin autoritet og legitimitet for å påvirke.

Vi ser også på den mer direkte påvirkningen som er knyttet til saksutredninger og vedtak. Kommunestyret fatter vedtakene, men rådmannen har likevel noe formell makt gjennom sin møte- og tale- og innstillingsrett. I tillegg er det tradisjon for at rådmannen kan argumentere faglig med stor kraft bare det ikke gjøres i den politiske behandlingen med en form som har preg av å forsøke å overtale. I tillegg vil det alltid være rom for tolkning og videre detaljerte beslutninger av et vedtak som gjør at rådmannen til en viss grad kan vri den praktiske oppfølgingen av vedtaket i retning av egne faglige vurderinger. I tillegg har vi trukket fram de fortroliges arena der rådmannen (som regel) inngår som en del av den politisk-administrative eliten. På denne arenaen kan rådmannen delta aktivt og presumptivt med stor tyngde på bakgrunn av sitt informasjonsovertak. Men dette avhenger som sakt av rådmannens valg av hvor politisk han ønsker å være og hvilken posisjon han har i forhold til de andre både mht respekt for rollen og på det personlige plan. En kan tenke seg at rådmannen på denne arenaen også kan delta i diskusjon og planlegging av politiske strategier, og ikke bare policyen. Vi har også satt fokus på det politiske handlingsrommet. Hvor stort er det, og i hvilken grad ønsker og forsøker rådmannen å påvirke det. Bruker f. eks rådmannen bevisst timing av saker for å få dem gjennom? Det kan også være interessant å se litt på fartstid. Har nye rådmenn større innflytelse enn noen som har sittet i lenge i stolen og også selv blitt sosialisert inn i en kultur og blitt preget av stivhengighet? Til slutt har vi løftet fram et moment som er basert på vår empiri. Er det slik at enkelte rådmenn tar på seg en slags rolle som kan minne om oppdrager

og læremester overfor enkelte politikere, og i så fall hvilke konsekvenser har det for rådmannens rolle og evne til å styre? Våre hypoteser på området er:

- H5: Graden i bruk av symboler og andre elementer fra det symbolske perspektivet har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H6: Graden av deltakelse på forskjellige arenaer har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H7: Graden av bevisst bygging av autoritet, legitimitet og handlingsrom i egne rolle har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H8: Tidligere mislykkede strategier for påvirkning har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H9: Grad av deltakelse i en politisk – administrative elite har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H10: Grad av bevisst dagsordenmakt og bruk av timing på saker har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H11: Høy grad av politisk-administrativ konflikt har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.
- H12: En image som legger sterke rolleforventinger til at rådmannen ikke skal blande seg inn i det politiske arbeidet har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Organisasjonsutvikling

Vårt utgangspunkt er at vedtak fattet i kommunestyret ikke kan gjennomføres maskinelt i etterkant av vedtaket. Gjennomføring av vedtak er å forstå som større og mindre endringer og dette krever både en kultur for endring i organisasjonen og læring som basis for endringen. Alternativt kan det bli oppfattet som at endringene blir ”tredd ned over hue” på de ansatte, og en vil møte motstand og symbolske tilpasninger som ikke representerer reelle endringer. De budsjettmessige konsekvensene av et vedtak kan selvfølgelig innarbeides i budsjettet, og gjennom en hard budsjettdisiplin kan en også sikre at dette overholdes økonomisk. Faren da er at kvalitet og omfang reduseres til et ulovlig eller uheldig nivå. For å få en god flyt i en

politisk styrt kommune bør rådmannen derfor tilrettelegge for løpende inkrementelle endringer og organisasjonslæring. Disse endringene kan over tid føre til større strukturelle endringer, men da utgjør disse kun en strukturell tilpasning til endringer som allerede er gjennomført. Det vi spør oss om her er om rådmannen er orientert mot egen organisasjon, om han ser etter mulige forbedringsområder og jobber for endringer og forbedrede prosesser. Vi ser også etter om rådmannen utfordrer egne ledere på bruksteorier og om ledelse og kultur er på dagsorden i ledergruppen. Det er også interessant å se på hvordan rådmannen forholder seg til egne ansatte generelt med eventuelt interesse for de forskjellige fagområdene og faglige utfordringer, og hvordan han håndterer fagforeningene spesielt. I forlengelsen av rådmannens interesse for egen ansatte ser vi også på om han uttrykker noen form for omsorg og tillit til egne ansatte og om han byr på seg selv gjennom personlig deltakelse. Vi ser om rådmannen har et bevisst forhold til organisasjonskulturen og om han har tanker om endring av kultur på et strategisk nivå. Bruken av historier og bilder så vi på i forhold til ”berede grunnen”. Dette er viktig også i forhold til ansatte, men vi utformer ikke egne hypoteser på dette her da H4 er dekkende også for dette området. Våre hypoteser er som følger:

H13: Graden av interesse, tillit og deltakelse i organisasjonens arbeidsprosesser har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

H14: Rådmannens utfordring av ledernes bruksteorier har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

H15: En strategisk tilnærming til endring av organisasjonskultur har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Oppfølging og styring

Hovedmomentene i vår tilnærming til oppfølgingen er at den må foregå løpende og være dynamisk slik at den er tilpasset de til enhver tid pågående endringsprosessene. Videre må rådmannen ha et eierforhold til valgene av informasjonsflyten og de tilpasninger som gjøres. Det er to temaer vi tar opp. Det ene er tilpasninger av ledelsesstrukturen gjennom bruken av personer og ressurser på tvers av linjer for å få til endring. Det andre er bruken av styringssystemer som er enkle nok og tilstrekkelig tilpasset slik at de faktisk fungerer som et instrument til å drive gjennom strategiske endringer. Vi ser etter om rådmannen er strategisk i forhold til bruken av ledere og andre eksperter og endringsagenter blant ansatte der rollene

endres og gis legitimitet. Vi ser videre etter om rådmannen selv er opptatt av og bruker styringssystemene. I dette ligger også at rådmannen har vært med på å utvikle eller tilpasse systemene og om han er aktiv i forhold til tilbakemeldinger og tilpasninger som formidler hans strategier og hans egne behov for rapportering. Våre hypoteser her er:

H16: Viljen til å gjøre ledelsesmessige endringer og strategisk autorisere nye og midlertidige roller har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

H17: Rådmannens interesse deltakelse og bruk av styringssystemet har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

H18: Klare koplinger mellom styringssystemet og konsekvenser har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Balansen

Selv om de fleste rådmenn jobber mer enn 37,5 timer pr uke, er det en begrensning i hva rådmannen personlig kan delta på. Overload av både informasjon, forventinger og aktiviteter er tema som tas opp i de fleste ledelsesteoriene. I vår teoretiske tilnærming til denne oppgaven kan det framstå som om vi mener rådmannen skal være med på og håndtere det meste personlig. Det er ikke vår intensjon. Selv om vi mener hypotesene over (H1-H18) hver for seg kan gi et bidrag til forklaring, er det vårt hovedpoeng at rådmannen evner å fordele sin oppmerksomhet på alle områdene innenfor en begrenset ressurs. Det betyr at rådmannen må engasjere seg tilstrekkelig og med et strategisk forhold til alle områdene. Noen ganger er det behov for en ekstra innsats på et område som gjør at de andre må "stå på vent", men kunnskapen, interessen og engasjementet over tid bør være godt fordelt. Det betyr at det vi først og fremst ser etter er om rådmannen snakker like lett og engasjert om alle forholdene, eller om han har kun fokus på enkeltområder. Som vi nå vil komme tilbake til ser vi i vår empiri at noen rådmenn er klart mest opptatt av å være politisk, og styre gjennom et tett forhold til det politiske spillet uten å være særlig opptatt av egen driftsorganisasjon. Andre tar mer rollen som administrator eller "kontorsjef" og er tett på de prosessene som foregår i egen organisasjon, men "toer sine hender" i forhold til hva politikerne kan "finne på". For dem er det en arena de ikke har noen plass i. Vår egentlige hovedhypotese er derfor som følger:

H19: Rådmannens evne og vilje til å engasjere seg på alle områdene på en balansert og strategisk måte har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse over tid.

DEL II EMPIRI

Studiens del 2 omfatter presentasjon og analyser av all empiri. Vi starter med en analyse av kommunenes randfaktorer basert på behov og finansielle nøkkeltall. Deretter omhandles kommunenes resultater i form av driftsresultat og handlingsrom. På bakgrunn av KOSTRA, budsjett dokumenter og intervjuer gjennomgår deretter mulige forklaringsfaktorer (uavhengige variabler). Vi foretar så komparative analyser av de uavhengige variablene for å finne forklaringer kommunenes ulike resultater.

Vår studie har ikke vært gjennomført tidligere, det vil si at vi ikke gjentar en undersøkelse som andre har gjennomført tidligere, eller at vi følger opp et tidligere arbeid. Der foreligger imidlertid en rapport som er utarbeidet av Econ Pøry. Konsulentfirmaet har, på oppdrag fra Fylkesmannen i Nordland, kartlagt hvorfor kommuner i Vesterålen er i ROBEK- registeret (Econ, 2010). Econrapporten bygger på en undersøkelse som er gjennomført ved en kombinasjon av kvantitative befolknings- og regnskapsanalyser og kvalitative intervjuer ordfører, opposisjonspolitikere, rådmann, mellomleder, fagorganisasjon, kommunerevisjon og representant fra fylkesmannen. Selv om det i rapporten fokuseres på årsaker til at kommunene er i ROBEK- registeret, inneholder den også anbefalinger knyttet til det å ”ta grep” for å komme ut av situasjonen. Vår studie har hatt et noe annet utgangspunkt; vi har konsentrert oss om hvilke strategiske vurderinger og grep rådmannen, som kommunens øverste administrative leder med ansvar for framlegg til politisk behandling, tar med tanke på å bringe kommunen ut av den vanskelige økonomiske situasjonen. Vi har hatt mindre fokus på årsaker til at kommunene er kommet i en vanskelig situasjon. Selv om vi har gjennomført en KOSTRA- analyse, opplever vi ikke å ha kunnskap om hvorfor kommunen er kommet i den situasjonen som den befinner seg i. Vi ser på denne analysen som et av flere grunnlag for å forstå situasjonen den enkelte kommune befinner seg i. Analysen kan også fungere som et grunnlag for å vurdere hvor der kan ligge muligheter for strategiske løsninger. Noen vil kanskje si at å finne årsaker til at situasjonen er blitt som den er, eller å finne grunnlag for strategiske løsninger, vil være to sider av samme sak. Vi mener imidlertid at empiriske årsakssammenhenger knyttet til styring av kommuneøkonomien mot ubalanse, er mange og sammensatte. Forklaringer vil kunne variere alt etter tidspunkt en går inn og vurderer dette og hvilke data en velger å benytte i analysen. Derfor vil vi være forsiktige med å antyde

årsakssammenhenger, men heller beskrive og sammenligne situasjonen i kommunen over tid samt gjøre sammenligninger med andre kommuner både i og utenfor ROBEEK-registeret.

Econ-rapporten ble offentliggjort etter at vi hadde samlet inn både kvantitative og kvalitative data. Av kapasitetsgrunner har vi derfor ikke justert vår utvelgelse av KOSTRA-indikatorer for å kunne foreta mer nøyaktige sammenligninger mellom funn fra vår undersøkelse og funn i Econ-rapporten. Vi vil likevel se til konklusjonene og anbefalingene i Econ-rapporten ved vurdering av våre funn.

5. Analyse av kommunenes randfaktorer

I dette kapitlet vil vi gjennom nøkkeltallsanalyser fra KOSTRA, rette søkelyset mot mulige randfaktorer. Vi ønsker først å gi en beskrivelse av kommunenes demografiske situasjon. Dernest vil vi gjennomføre en sammenligning av kommunenes finansielle forhold.

I denne analysedelen benyttes nøkkeltall hentet fra KOSTRA, Statistisk sentralbyrå. KOSTRA-tall er statistikk hentet fra Kommune – Stat - Rapportering, det vil si kommunenes rapporter om ressursbruk, tjenestetilbud og personellinnsats på de fleste kommunale tjenesteområder. I KOSTRA grupperes tallene i begrepene *finansielle nøkkeltall*, *prioriteringer*, *dekningsgrader*, *produktivitet (enhetskostnader)* og *utdypende tjenesteindikatorer*. Informasjon om kommunale tjenester og ressursbruk (økonomi- og personellressurser) er sammenstilt slik at tallene i stor grad er sammenlignbare mellom kommuner.

Kommunene kan selv hente ut statistikkdata fra KOSTRA og benytte disse som styringsinformasjon. I motsetning til grunnlagsdata som viser endringer i enhetstall - kronebeløp og antall brukere på et tidspunkt eller i en periode, er KOSTRA-nøkkeltallene forholdstall. KOSTRA-tallene er anvendbare for blant annet ”benchmarking” av prioriteringer, utviklingstrender og tjenesteprofiler.

På bakgrunn av folkemengde og økonomiske rammebetingelser ble kommunene i Norge delt inn i 16 kommunegrupper i 2003. Denne inndelingen gir kommunene en mulighet til å sammenligne seg med et gjennomsnitt av sammenlignbare kommuner. De kommunene vi har valgt ut er representert i 2 ulike kommunegrupper, og begge kommunegruppene benyttes som sammenligning. I våre analyser har vi *ikke* trukket ut den aktuelle kommune fra kommunegruppen før sammenligning. Det å trekke ut én og én kommune fra kommunegruppen og beregne gjennomsnittet på ny for at den enkelte kommune ikke skal sammenlignes med et gjennomsnitt den selv er en del av, vil være en svært stor jobb. Kommunegruppene vi benytter, består av mellom 30 – 50 kommuner. Gjennomsnittet påvirkes derfor i svært liten grad om en kommune trekkes ut og gjennomsnittet beregnes på ny.

Vi henviser også til landsgjennomsnittet. Dette gjøres fordi kommunegruppene består av kommuner med likhetstrekk som gjenspeiles i gjennomsnittsresultatene. Ved å sammenligne med landsgjennomsnittet får vi også et bilde av hvordan resultatene framstår i et mer generelt perspektiv.

For å kunne vurdere kommunene ut fra de valgte indikatorene, har vi tatt utgangspunkt i utvikling og status/resultat for de respektive kommunene som er med i undersøkelsen. Ved å fokusere på både tidsserier og siste års status, vil vi kunne sammenligne både utviklingstrender og aktuell situasjon.

I analysene benevnes kommunene gjennomgående som kommune A, B, C, D og E. Eksakte tallverdier er utelatt fra tabellene, vi fokuserer i stedet på scorer over, under eller på gjennomsnittet for kommunegruppene.

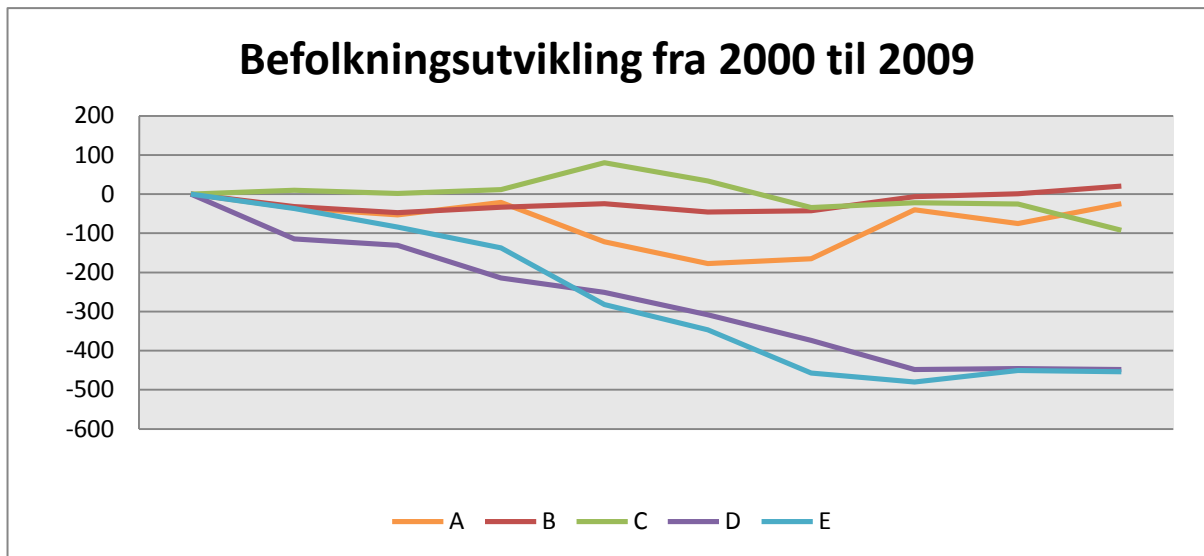
KOSTRA-figurene benevnes som KOSTRA fig. og nummereres fortløpende. Kilde: SSB

5.1. Behov i kommunen

Her gjennomfører vi en behovsanalyse for å vurdere om kommunenes randfaktor er tilstrekkelig like. Dette gjør vi for å sannsynliggjøre at randfaktorene ikke har avgjørende betydning for forskjell i resultat.

Årsakene til at kommunene er kommet i en vanskelig situasjon er mange og sammensatte. Det er imidlertid en klar sammenheng mellom befolkningens sammensetning og behovet for tjenester. Behovet for utbygging av skoler og barnehager vil være større i en kommune med befolkningsvekst/høy andel innbyggere i aldersgruppen 0-16 år, mens en kommune med vekst/høy andel innbyggere i aldersgruppen over 80 år vil ha et større behov for pleie- og omsorgstjenester. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i en behovsanalyse basert på følgende utvalgte behovsindikatorer; befolkningsutvikling, aldersmessig fordeling av befolkningen, andel skilte/ separerte, arbeidsledige og andel av den yrkesaktive befolkningen som pendler til arbeid utenfor kommunen. Disse dataene danner grunnlag for vår beskrivelse av kommunene.

Befolkningsutvikling

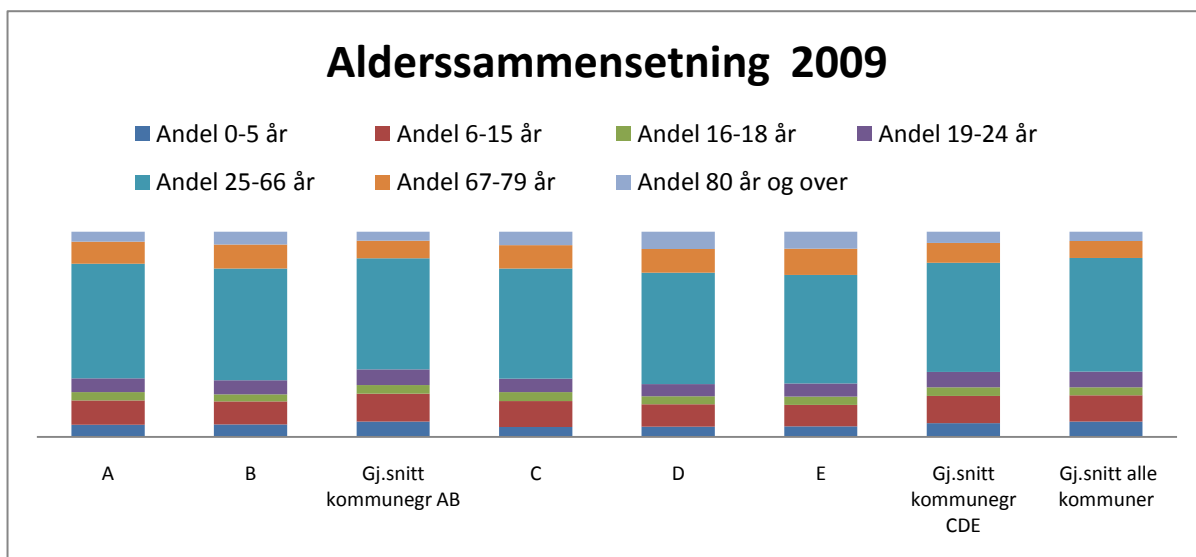


KOSTRA fig. 1

Befolkningsutviklingen i våre kommuner er preget av stagnasjon eller befolkningsreduksjon. Det er kun kommune B som har hatt en ørliten befolkningsvekst i perioden. Verst er situasjonen i kommune D som har hatt en reduksjon på over 8 % i perioden.

Alderssammensetning

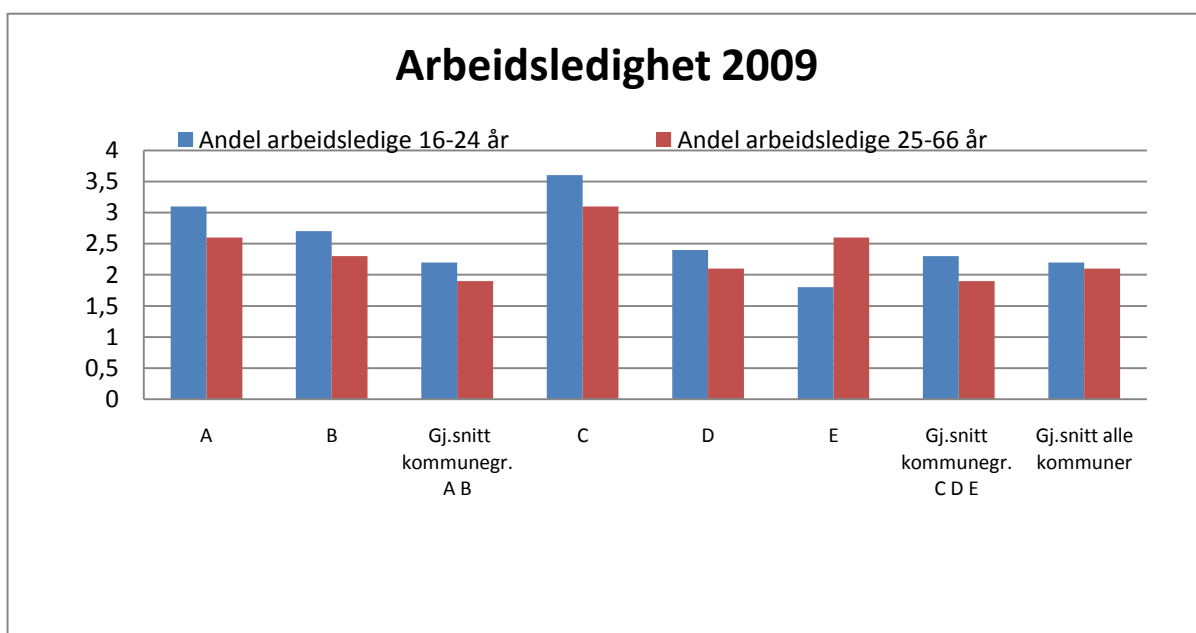
Befolkningens alderssammensetning, i tabellen under, viser at alle kommunene vi har med i undersøkelsen har en høyere andel eldre over 67 år, enn sine respektive kommunegrupper og gjennomsnittet for norske kommuner. Når det gjelder andel barn og unge, har våre kommuner jevnt over en lavere andel enn sammenligningskommunene og gjennomsnittet for norske kommuner for øvrig. For den yrkesaktive delen av befolkningen, aldersgruppen 25 – 66 år, er andelen i kommune A høyere enn snittet for kommunegruppen og for gjennomsnittet for Norske kommuner. Kommunene B, C og D har en høyere yrkesaktiv aldersgruppe enn sammenligningskommunene, men ligger under landsnittet. Kommune E har den laveste andelen blant den yrkesaktive delen av befolkningen i undersøkelsen. Denne andelen er lavere enn sammenligningsgruppen og landsgjennomsnittet.



KOSTRA fig. 2

Arbeidsledighet

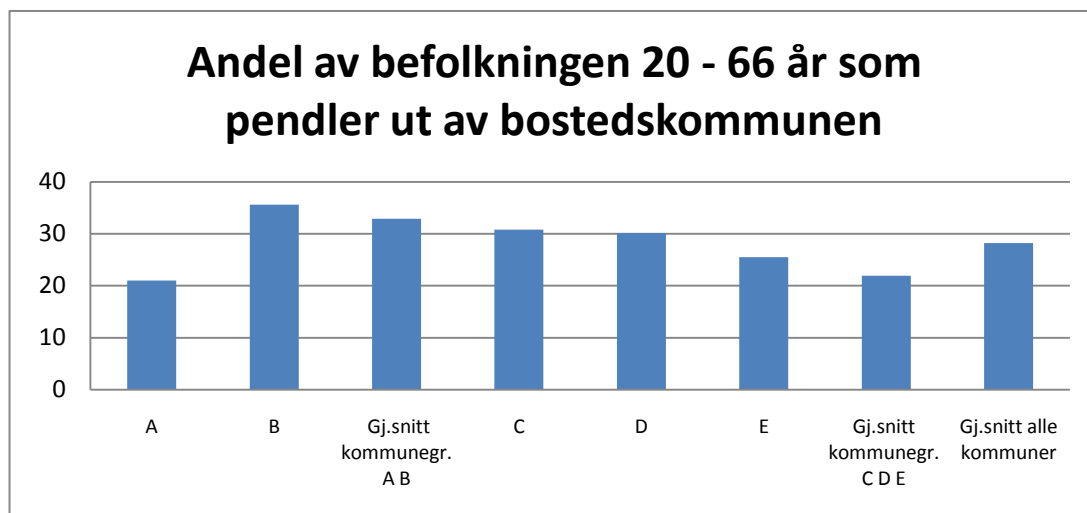
Men hvordan er inntektsmuligheten i befolkningen? Arbeidsledigheten i kommunen og andel av befolkningen med inntakt fra NAV (trygd og sosialhjelp) er forhold som kan påvirke utviklingen i kommunen negativt ved økt fraflytting, reduserte inntekter til både kommunen og næringsdrivende, økt fattigdom og økt press på velferdstjenestene.



KOSTRA fig. 3

Våre kommuner har en høyere arbeidsledighet blant den voksne delen av befolkningen enn sammenligningskommunene. Med unntak av kommune E har våre kommuner også en høyere ungdomsarbeidsledighet enn sammenligningskommunene. Kommune C skiller seg ut med en høy ledighet i både ungdomsgruppen og voksegruppen.

Pendling



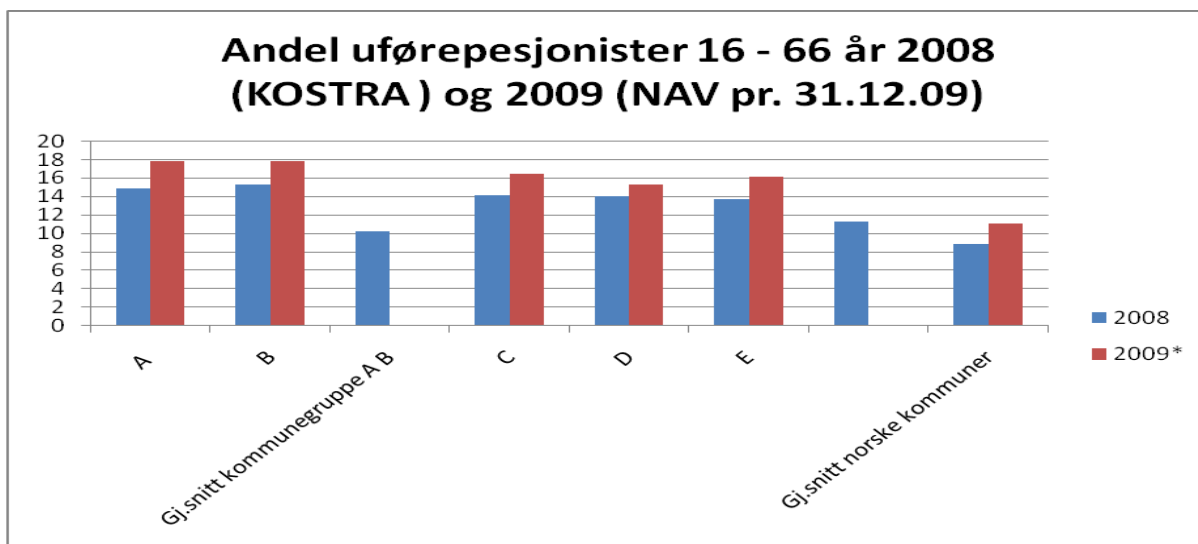
KOSTRA fig. 4

Med unntak av kommune A, har alle våre kommuner en høyere andel arbeidspendlere enn sammenligningskommunene. Kommune B, C og D har også en høyere andel pendlere enn landsgjennomsnittet.

Uførepensjon

I 2009 finner en ikke målinger for varige trygdeinntekter i KOSTRAs behovsprofiler. I tabellen under har vi hentet data fra 2 ulike registre; KOSTRA for 2008 og NAV for 2009. Benyttes kun tall fra NAV, får vi ikke fram sammenligning mellom kommunegruppene. For å få fram trenden om økning i andel uførepensjonister kombinert med benchmarking i hht kommunegruppene har vi valgt å vise tall fra KOSTRA og tall fra NAV i samme tabell.

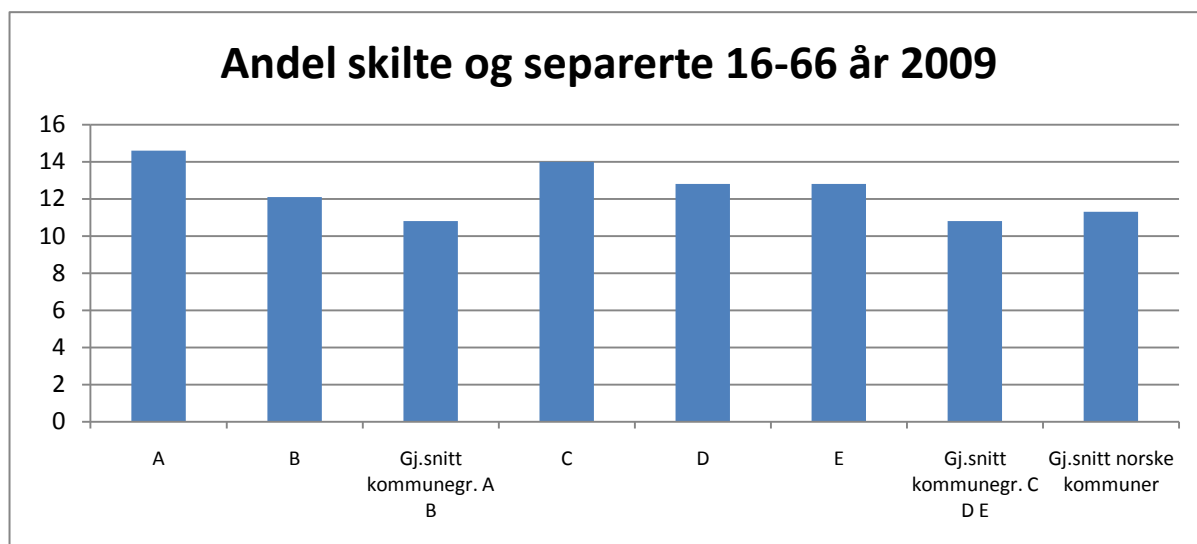
Alle våre kommuner har en høyere andel uførepensjonister enn gjennomsnittet for kommunegruppen og landsgjennomsnittet. I tillegg viser trenden en økende andel uførepensjonister i kommunene som er med i vårt utvalg. Denne trenden finner en også for landsgjennomsnittet. (Vi tar imidlertid forbehold om at andel uførepensjonister måles ulikt i KOSTRA og NAV.)



KOSTRA fig. 5

Skilte og separerte

Andel skilte og separerte er en viktig behovsindikator i KOSTRA. Forskning har vist at eneforsørger med små barn er en utsatt gruppe i forhold til fattigdom. En høy andel enslige forsørgere med små barn kan derved øke behovet for velferdstjenester (Fløtten, 1999).



KOSTRA fig. 6

Andel skilte og separerte er også høyere i alle våre kommuner enn for sammenligningskommunene og landssnittet.

Oppsummering

Gjennomgangen viser at fellestrekkene for våre kommuner er stagnasjon eller reduksjon i befolkningen, andelen eldre øker og andelen barn og unge er jevnt over lavere enn for sammenligningskommunene. Befolkningsreduksjon vil legge et ytterligere fremtidig press på kommuneøkonomien ved at kommunens frie inntekter kan bli redusert. Dette vil være et sentralt element i fremtidige strategiske valg knyttet til langsiktighet som vi vil forvente å finne igjen i kommunens dokumenter.

Når det gjelder levekårskomponenter og sosiale forhold som arbeidsledighet, arbeidspending, andel uføre samt skilte og separerte, ligger også våre kommuner jevnt over høyere enn sammenligningskommunene. Dette er forhold som bidrar til økt etterspørsel etter velferdstjenester og derved gir økte behov. Når det gjelder disse levekårskomponentene er våre kommuner relativt like.

5.2. Finansielle nøkkeltall

Her gjennomfører vi en analyse for å vurdere om kommunenes inntekts-, utgifts-, og gjeldssituasjon som randfaktorer er tilstrekkelig like. Dette gjør vi for å sannsynliggjøre at randfaktorene ikke har avgjørende betydning for forskjell i resultat.

Vi vil først gå gjennom inntektsnivå og -sammensetning, utgifter og gjeld.

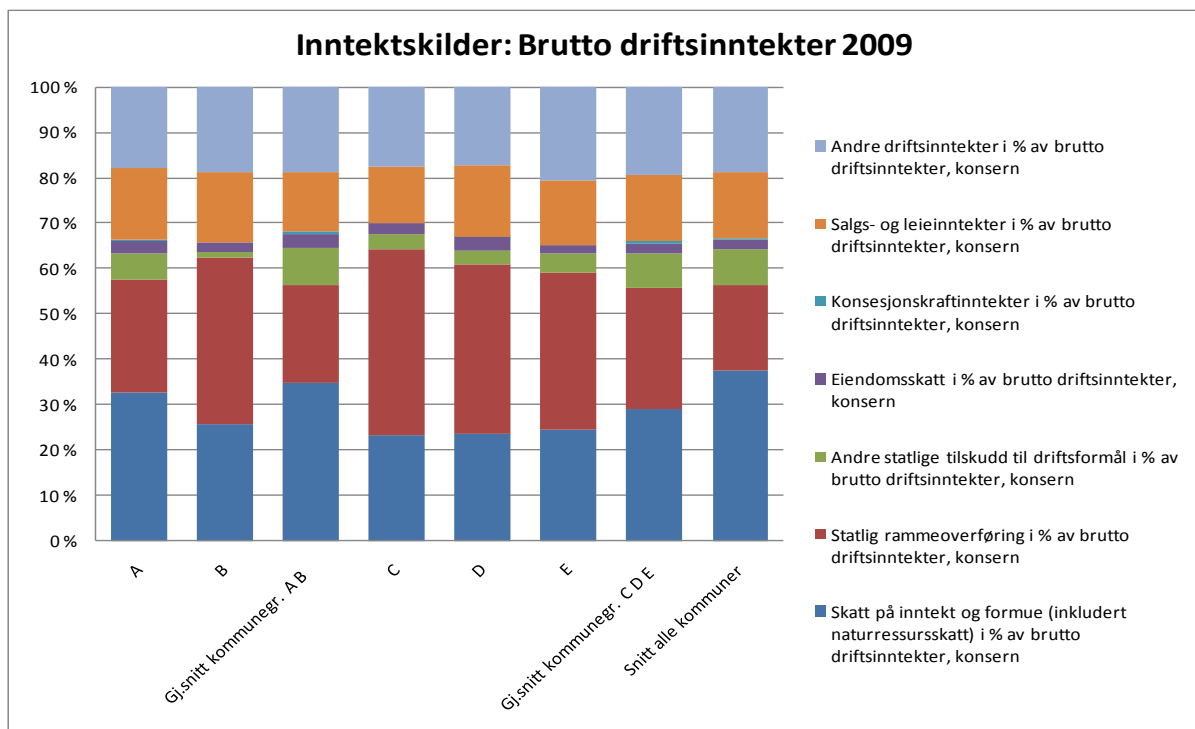
De finansielle nøkkeltallene har vi hentet fra konsernstatistikken i SSB/KOSTRA. Vi benytter *konsernstatistikken* fordi denne inneholder regnskapstall fra både kommunekassen og særbedriftene. Forholdet mellom inntekter, inntektskilder, utgifter og gjeld gir ikke et fullgodt bilde av den økonomiske situasjonen i kommunene. Ved også å se de finansielle nøkkeltallene i forhold til befolkningen, vil en kunne si noe om inntekts- og utgiftsnivået – er det en rik kommune som bruker de midlene som er til disposisjon eller er det en mindre velstående kommune som til tross for lave inntekter klarer å disponere disse slik at driftsresultatet likevel blir positivt. Vi har valgt å ta utgangspunkt i følgende indikatorer pr innbygger; brutto driftsinntekter, brutto driftsutgifter og netto lånegjeld.

1. Inntekter

Utgangspunktet for all drift er inntektene. Kommunens frie inntekter kan kommunen i utgangspunktet disponere fritt. Disse består hovedsakelig av skatt på inntekt og formue og rammetilskudd fra staten. Rammetilskuddet fra staten har som formål å gi grunnlag for at et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Staten foretar inntektsutjevning mellom kommunene om skatteinntektene svikter eller øker. Inkluderes momskompensasjon, utgjør de frie inntektene ca 80 % av de samlede inntektene i kommunene. All den tid staten har regler for tildeling av de frie inntektene er det lite kommunene kan gjøre for å påvirke disse. I tillegg kan staten gi øremerkede tilskudd til kommunene. Disse må benyttes i tråd med oppdrag fra staten.

Det kommunene kan påvirke er blant annet eiendomsskatt, leieinntekter, gebyr, avgifter og egenbetalinger for tjenester. Men det er ikke fritt fram for kommunene å innføre ordninger som øker inntektene. For eksempel eiendomsskatten er regulert i lov, og satsen for eiendomsskatt kan være mellom 2 og 7 promille av takstgrunnlaget.

Tabellen under viser hvordan kommunenes samlede inntekter fordeler seg på ulike inntektskategorier.

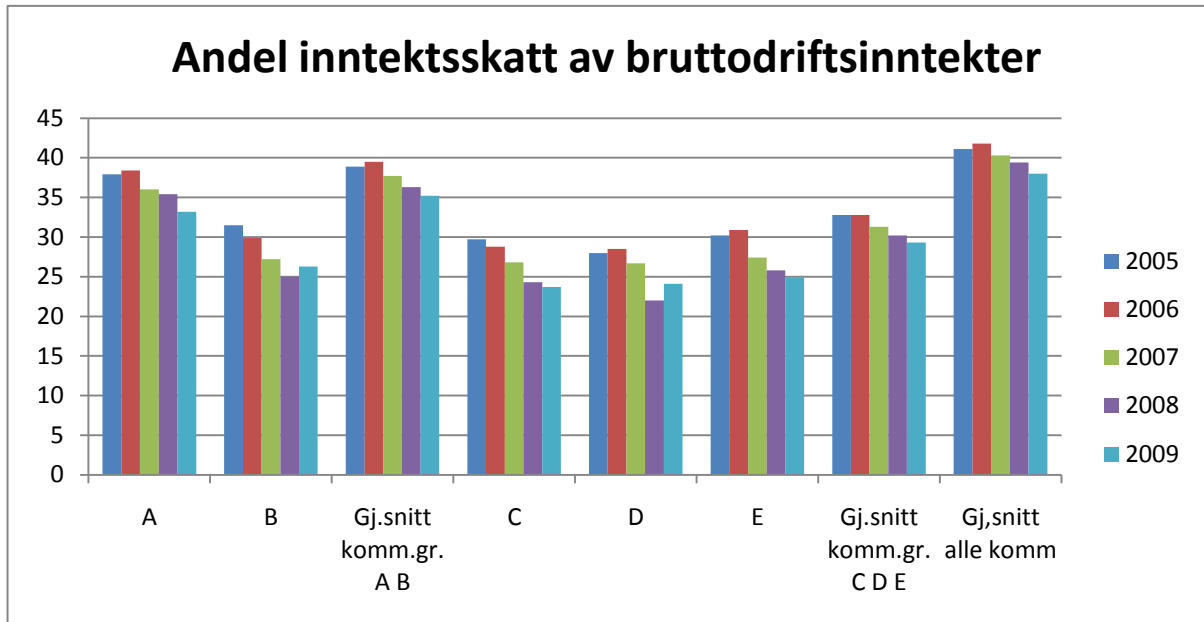


KOSTRA fig. 7

Tabellen viser at våre 5 kommuner har lavere skatteinngang og høyere statlige rammeoverføringer enn sammenligningskommunene. Samtlige av de undersøkte kommuner har innført eiendomsskatt.

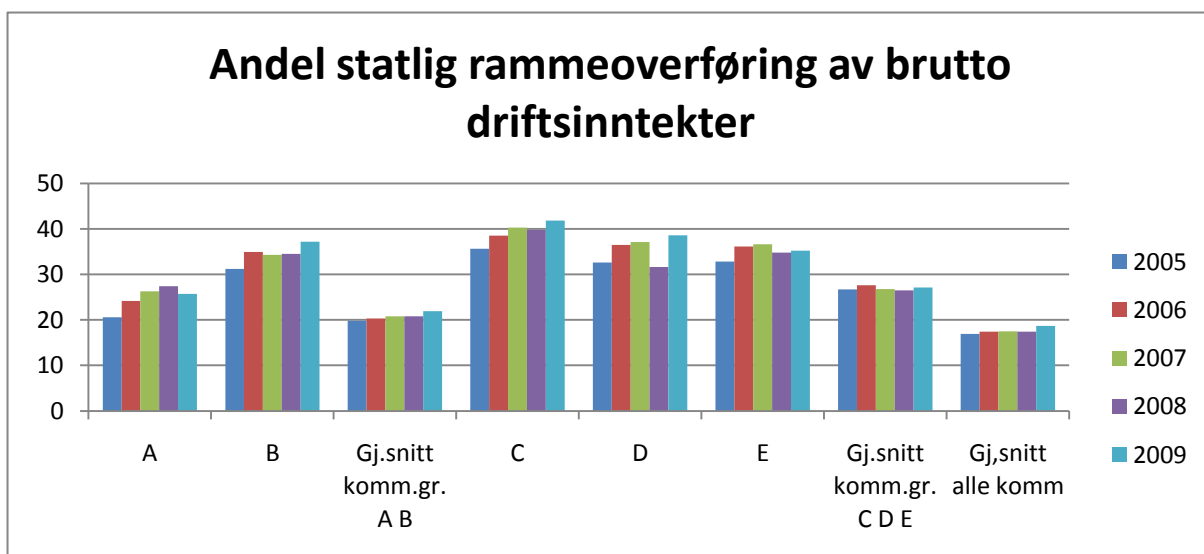
Inntektsutvikling i perioden 2005 – 2009 for skatteinngang og rammeoverføringer viser slik utvikling i våre kommuner og sammenligningskommunene:

Skatteinntekter



KOSTRA fig. 8

Rammeoverføringer

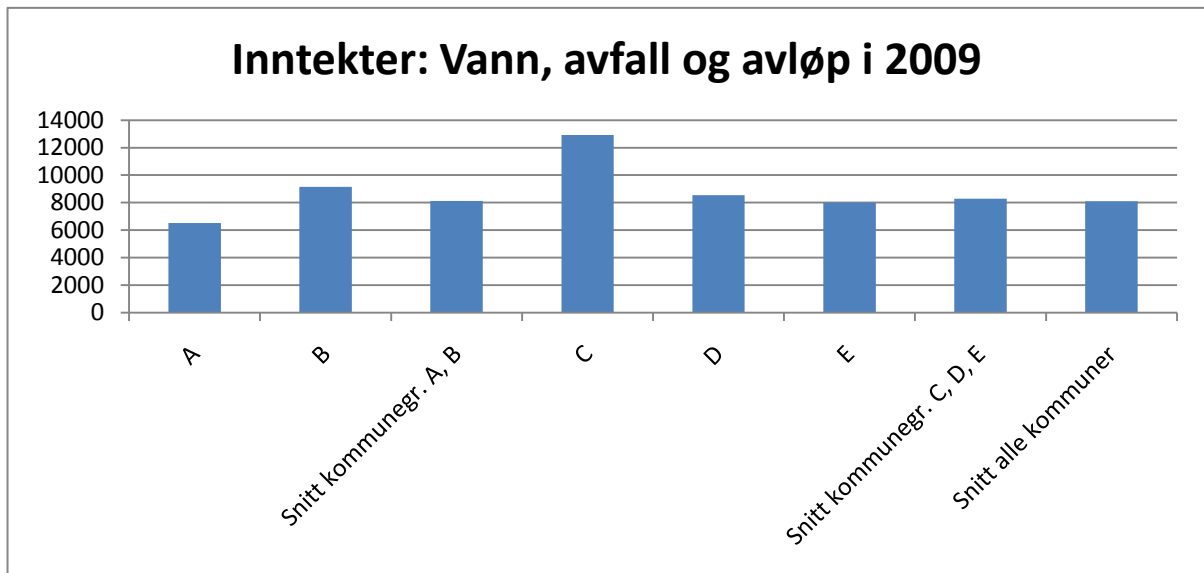


KOSTRA fig. 9

Våre kommuner har hatt en utvikling med redusert andel skatteinntekt og økt andel statlige rammeoverføringer. Dette er imidlertid en utvikling som er som er lik i sammenligningskommunene og gjennomsnittet for kommunene i Norge.

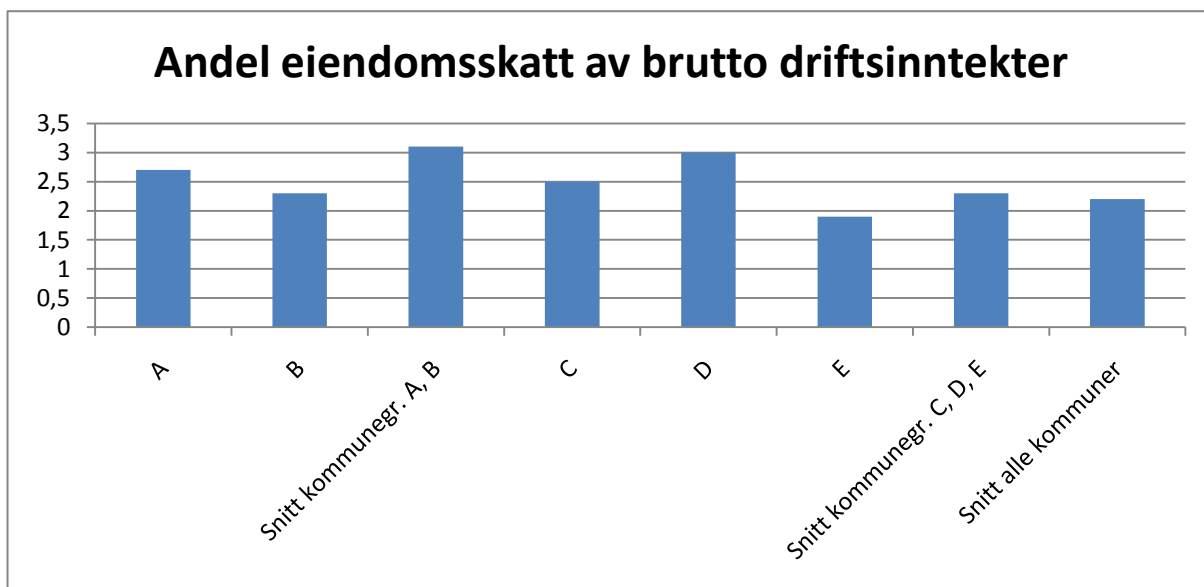
Andre inntekter

I hvor stor grad kommunene utnytter muligheten til ekstra beskatning av befolkningen framkommer ved å se på deres bruk av eiendomsskatt og hvor høye avgiftsgebyrene er på vann, avløp og avfall. Vi har tatt utgangspunkt i størrelsen i kronebeløp på avgifter til vann, avløp og avfall, og eiendomsbeskatning som andel av brutto driftsinntekter.



KOSTRA fig. 10

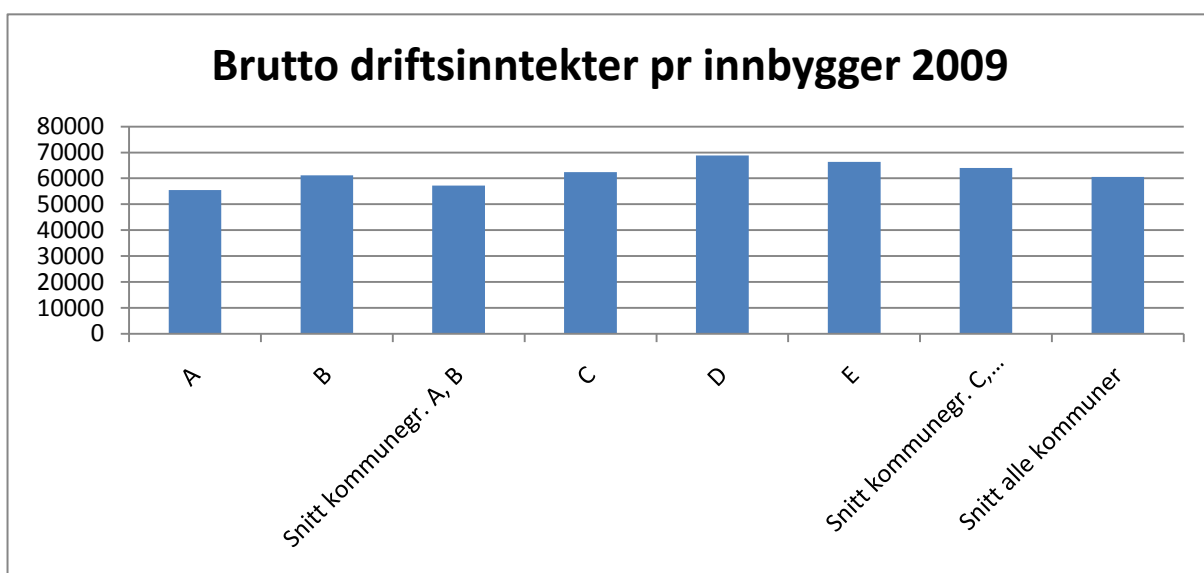
Kommune C har et høyere nivå på sine avgiftsbelagte tjenester enn de andre kommunene. Kommune A har et lavere nivå på sine gebyr enn de øvrige kommunene og sammenligningskommunene.



KOSTRA fig. 11

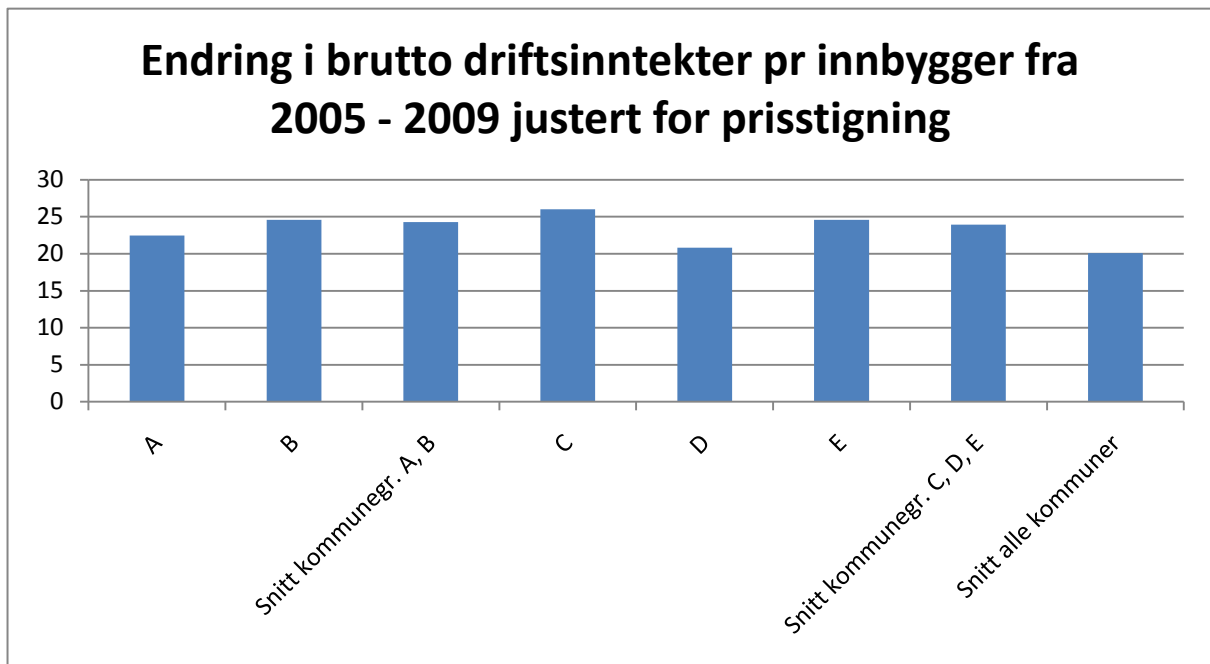
Kommune D er den av kommunene som tar ut den høyeste andelen eiendomsskatt sammenlignet med egen kommunegruppe. I forhold til snittet for alle kommuner i Norge er det bare kommune E som andelsmessig ligger lavere. Eiendomsskatten varierer mellom 5,0 ‰ og 6,5 ‰ i våre kommuner.

Brutto driftsinntekter pr. innbygger



KOSTRA fig. 12

Kommunene B, D og E har inntekter pr. innbygger som ligger over gjennomsnittet for sin kommunegruppe, Kommune C ligger like under snittet for sin kommunegruppe, men dette er like over landsgjennomsnittet. Kommune A har lavere inntekter pr innbygger de øvrige kommunene i utvalget, samt i forhold til sammenligningskommunene.

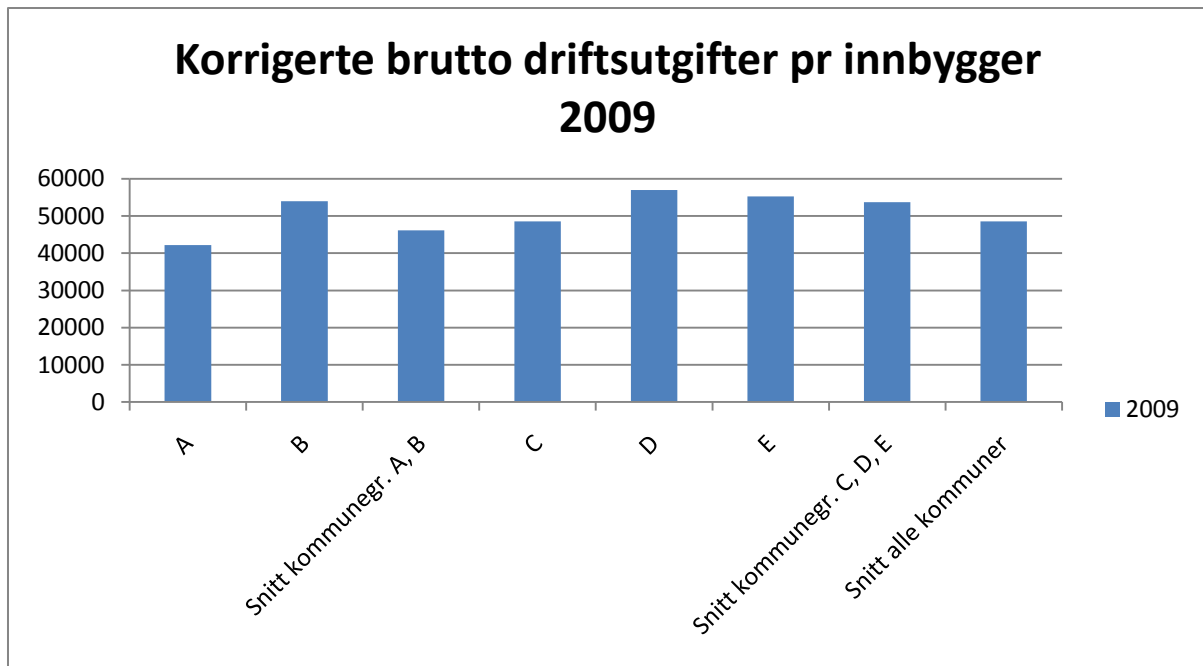


KOSTRA fig. 13

Alle våre kommuner har hatt en høyere inntektsvekst enn landsgjennomsnittet, og veksten har vært høyere enn kommunegruppen i kommunene B, C og E. Kommunene A og D har hatt en lavere vekst enn gjennomsnittet i kommunegruppen.

2. Utgifter

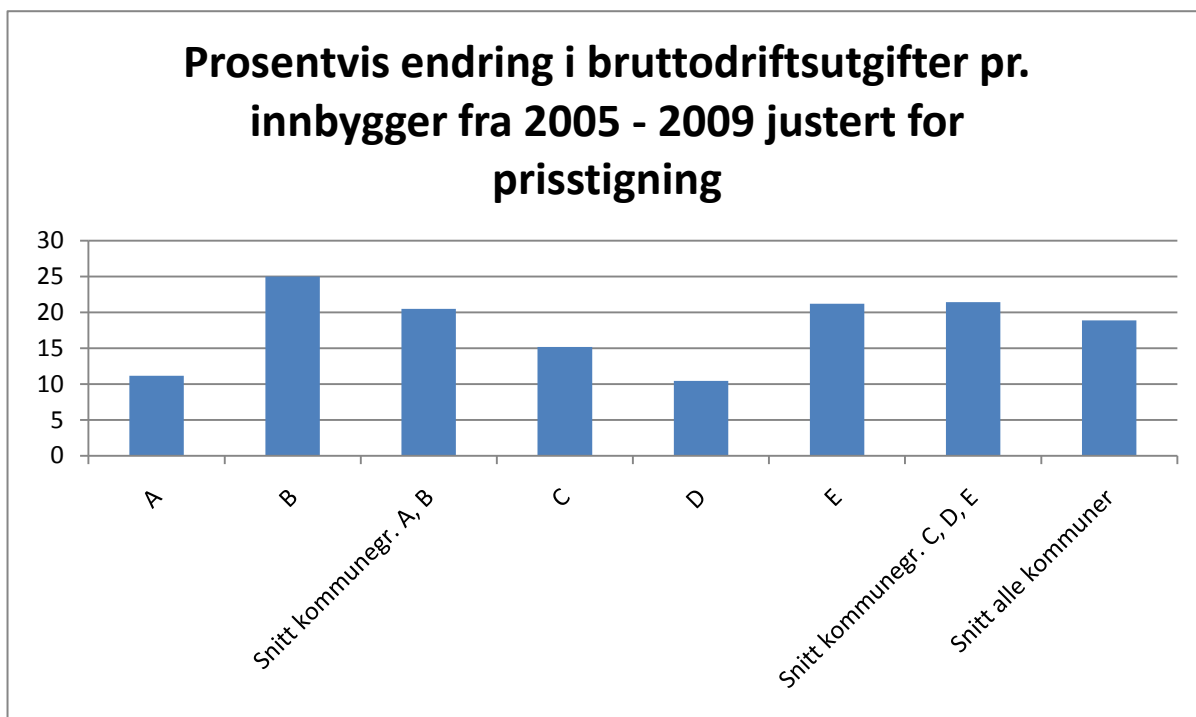
Korrigerte brutto driftsutgifter pr innbygger har vi valgt som produktivitetsindikator. Denne indikatoren viser enhetskostnaden ved kommunens egen tjenesteproduksjon. Indikatoren er korrigert for avskrivninger og viderefordeling av utgifter og interne kjøp.



KOSTRA fig. 14

Kommunene B, D og E drives til en høyere kostnad pr innbygger enn sine sammenligningsgrupper og landsgjennomsnittet. Kommune A drives til en lavere kostnad enn snittet for sin kommunegruppe og landsgjennomsnittet. Kommune C drives til en lavere kostnade enn egen sammenligningsgruppe og ligger ellers på landsgjennomsnittet.

Det har vært en endring i konsumprisindeksen i 5-årsperioden. Justeres brutto driftsutgiftene i hht dette, vil den prosentvise økningen i brutto driftsutgiftene pr. innbygger være slik:

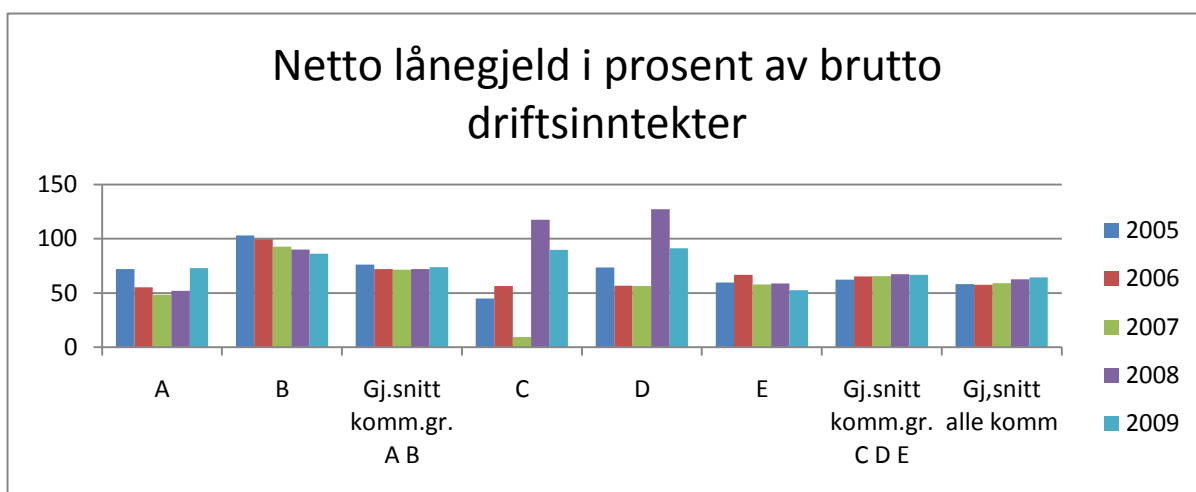


KOSTRA fig. 15

Det er kun kommune B som i perioden 2005 – 2009, har økt bruttodriftsutgiftene pr. innbygger mer enn gjennomsnittet for sammenligningsgruppene.

3. Gjeld

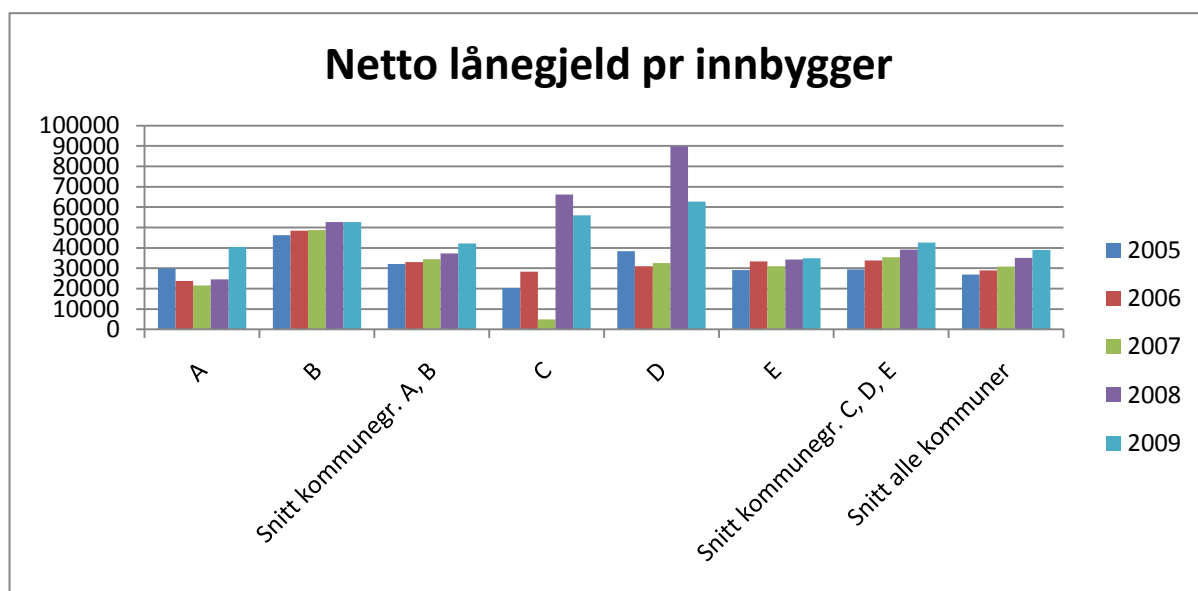
Vi har valgt indikatoren netto lånegjeld i prosent av bruttodriftsinntekter. I dette inngår ikke pensjonsforpliktelser, totale utlån og ubrukte lånemidler, mens det er tatt hensyn til utlån når mottatte avdrag føres i investeringsregnskapet samt innlån som skal avdras i driftsregnskapet.



KOSTRA fig. 16

Tabellen viser at kommune A har økt gjeldsbyrden i forhold til driftsinntektene, men denne kommunen har likevel en lavere gjeldsbelastning enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe. De fire andre kommunene har redusert gjeldsbelastningen siste året. Det er imidlertid kun kommune E som har nedgang i gjeld i 5-årsperioden og en lavere gjeldsbelastning enn gjennomsnittet i sin kommunegruppe og landsgjennomsnittet. Det noe underlige resultatet for kommune D i 2007 handler om interne transaksjoner og føringer/tilbakeføringer mellom foretak og kommune. (Jfr. kommentarer under punktet om kommunens handlingsrom.)

Netto lånegjeld pr. innbygger



KOSTRA fig. 17

Kommunene B, C og D har en høyere netto lånegjeld pr innbygger enn gjennomsnittet for sammenligningskommunene og landsgjennomsnittet. Gjelden i kommune B har vært stabil de siste to årene, mens både kommune C og D har redusert gjelden fra 2008 til 2009.

Både kommune A og E har en lavere lånegjeld enn gjennomsnittet for kommunegruppene. Kommune E har også en lavere gjeld enn landsgjennomsnittet.

5.3. Oppsummering av randfaktorer

Fellestrekkene for våre kommuner at inntektsandelen i form av frie inntekter fra staten er høyere enn for sammenligningskommunene. Rammeoverføringene fra staten utgjør en høyere andel og disse har hatt en større økning de siste 5 årene, enn blant sammenligningsgruppene. Inntekter som kommunene selv kan bestemme, er i varierende grad utnyttet fullt ut.

Når det gjelder utgiftssiden er ikke tallene like entydige. Kommune A og D har lavere bruttodriftsutgifter pr innbygger enn sammenligningsgruppene. Dette er kanskje ikke så overraskende da det er disse 2 kommunene som er kommet lengst i arbeidet med å forbedre økonomien og er p.t. ute av ROBEEK-registeret. Kommune B og til dels kommune E har hatt en stor vekst i brutto driftsutgiftene pr. innbygger.

Når det gjelder gjeldsnivået i de kommunene vi har undersøkt, gir ikke tallene noe entydig bilde av situasjonen. Vi finner to kommuner som har en lavere gjeld enn sammenligningskommunene, mens tre kommuner har en høyere gjeldsbyrde. Av de kommunene som er ute av ROBEEK-registeret er en plassert i gruppen med høy gjeld, mens den andre er i gruppen med lavere gjeld.

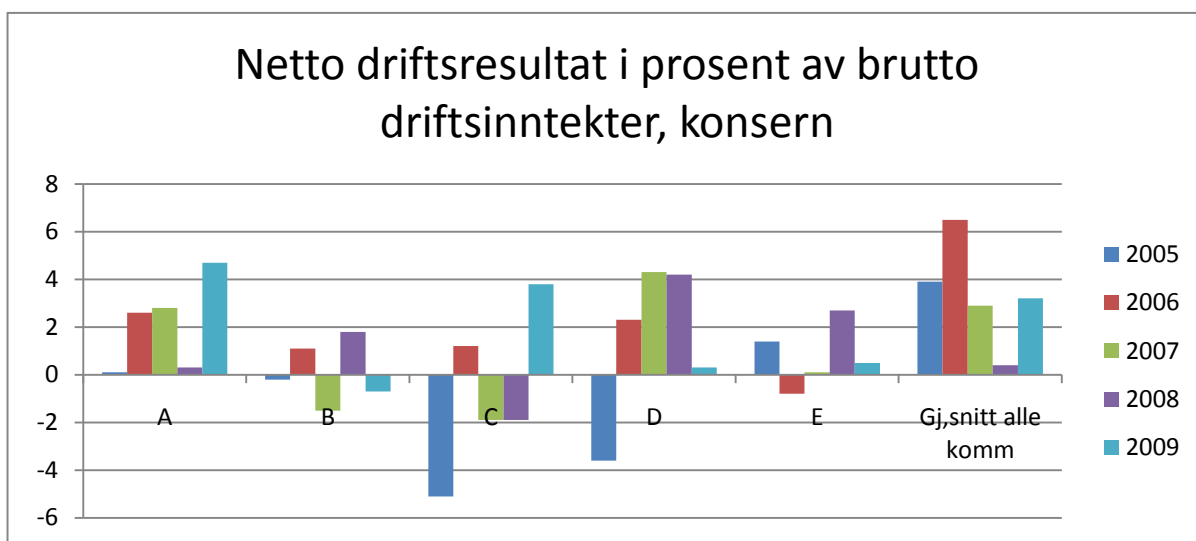
6. Kommunens resultat; Driftsresultat og handlingsrom

Her vil vi analysere nøkkeltall som indikerer kommunens økonomiske situasjon og trend. Dette utgjør resultatet og derved den avhengige variabel i studiens design.

Når vi skal foreta en analyse av kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon, det vil si har eller har hatt høyere netto driftsutgifter enn netto driftsinntekter, er det viktig å velge ut indikatorer som er sentrale for både å kunne vurdere og sortere kommunenes resultater i forhold til hverandre. I vår studie står resultatulikhet sentralt når vi vurderer rådmennenes analyser, strategier knyttet til det å bringe kommuneøkonomien i balanse. Resultatulikhet knytter vi fortrinnsvis til netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.

For å vise om der er økonomisk balanse i kommunen har vi valgt å benytte indikatoren *netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter*. Dette er en indikator som viser hva kommunene kan nytte til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk. Ved beregning tas det utgangspunkt i brutto driftsresultat (overskudd på årets drift) fratrukket avdrag og netto renteutgifter. Indikatoren er korrigert for avskrivninger slik at disse ikke gir resultateffekt.

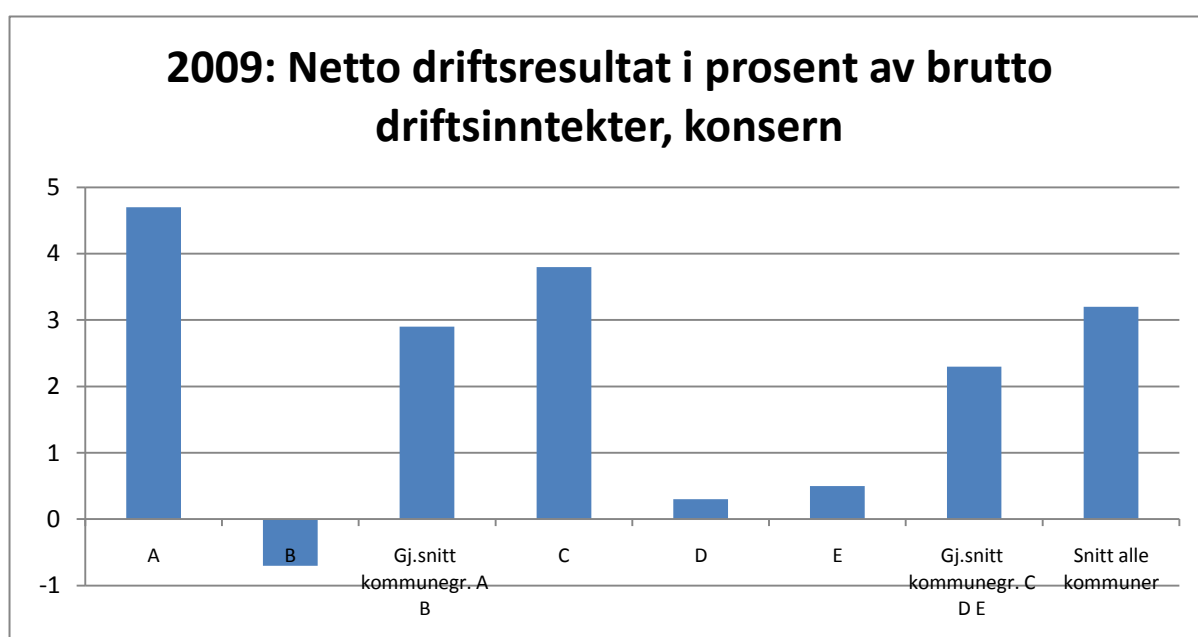
For å sikre en sunn kommuneøkonomi er den anbefalte normen å oppnå et driftsresultat som er minimum 3 %.



KOSTRA fig. 18

Vi har i denne figuren valgt å utelate kommunegruppene og heller valgt å sammenligne med gjennomsnittet for alle kommunene i landet. Dette gir et enklere bilde av utviklingen. Ser en på gjennomsnittet for alle kommunene viser tabellen at 2008 var et spesielt vanskelig år for kommunene. Det spesielle er imidlertid at det var kun kommune C som hadde et negativt resultat dette året. Kommunene B, D og E hadde sågar et bedre resultat enn gjennomsnittet for kommunene i Norge. Trenden fra 2008 - 2009 viser at kommunene A og C har en kraftig forbedring av resultatet, mens de øvrige 3 kommunene forverret sin situasjon.

For å se på aktuell situasjon i 2009 har vi laget en figur som også inneholder sammenligningskommunene.

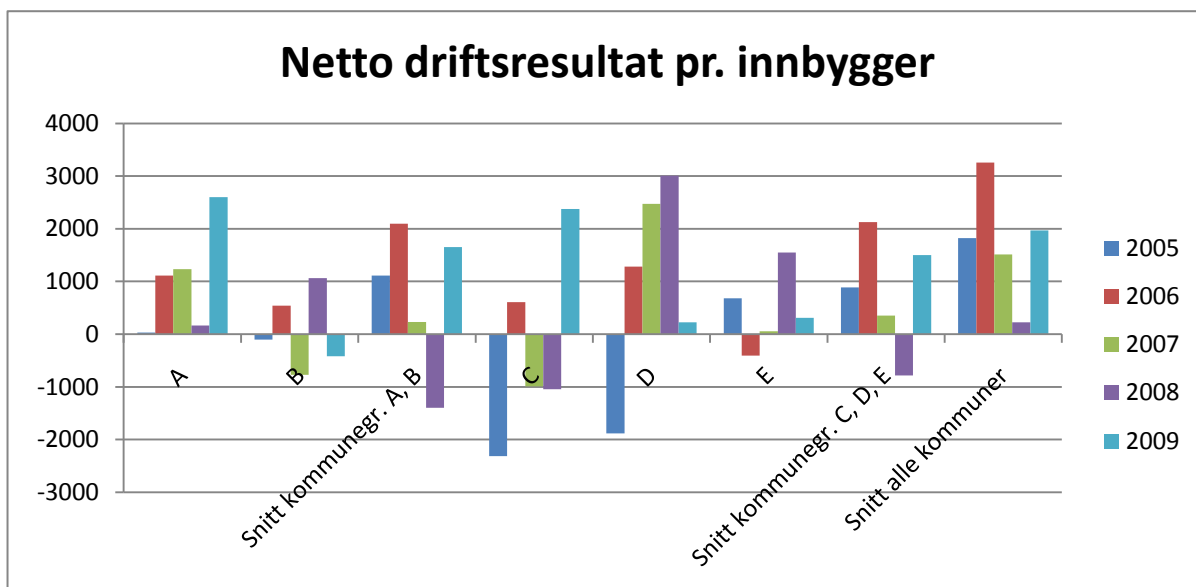


KOSTRA fig. 19

Tabellen viser at i 2009 var det kun kommune B som hadde underskudd i netto driftsresultat. De øvrige kommunene hadde midler til investeringer, nedbetaling av gjeld eller til å avsette til senere bruk. Kommunene A og C hadde høyere overskudd enn sammenligningskommunene og over normen for en sunn kommuneøkonomi.

Nettodriftsresultat pr. innbygger

Forskjellen på tabellen nedenfor og tabellen over er at vi her viser størrelsen på driftsresultatet i forhold til innbyggertallet. Forskjellene utgjør om lag kr. 3000 pr innbygger fra det laveste til det beste netto driftsresultatet blant våre kommuner.

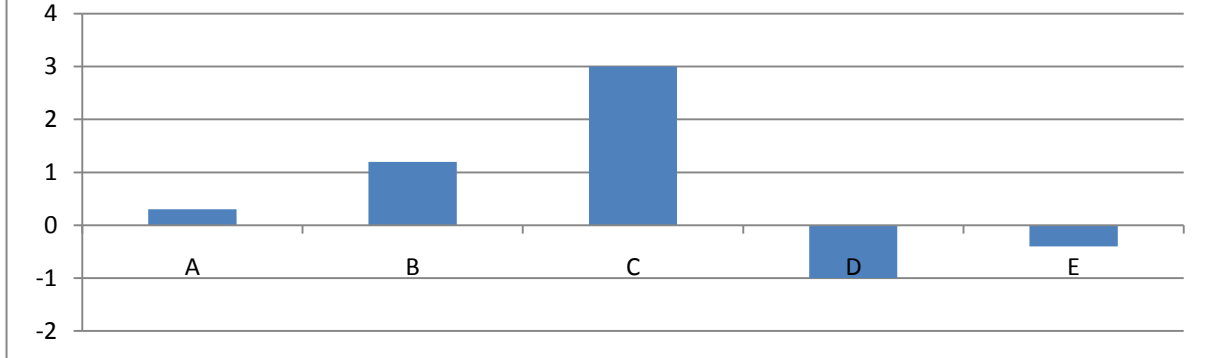


KOSTRA fig. 20

Foreløpig netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2010:

KOSTRA-tall for 2010 publiseres i SSBs database medio mars 2011. Disse tallene regnes som *midlertidige* inntil ny publisering av opprettede KOSTRA-tall publiseres medio juni 2011. Kommunene har anledning til å rette opp feil og mangler fram til publisering av de endelige tallene i juni. Det er vanligvis få feil knyttet til aggregerte regnskapstall relatert til netto driftsresultatet i prosent av brutto driftsinntekter. Vi har derfor valgt å legge inn driftsresultatet for 2010 basert på de foreløpige tallene. Dette gjør vi for å vise utviklingstrend for den aktuelle perioden for gjennomføring av våre intervjuer med rådmennene. Vi tar selvsagt forbehold om at det kan forekomme feil i disse tallene.

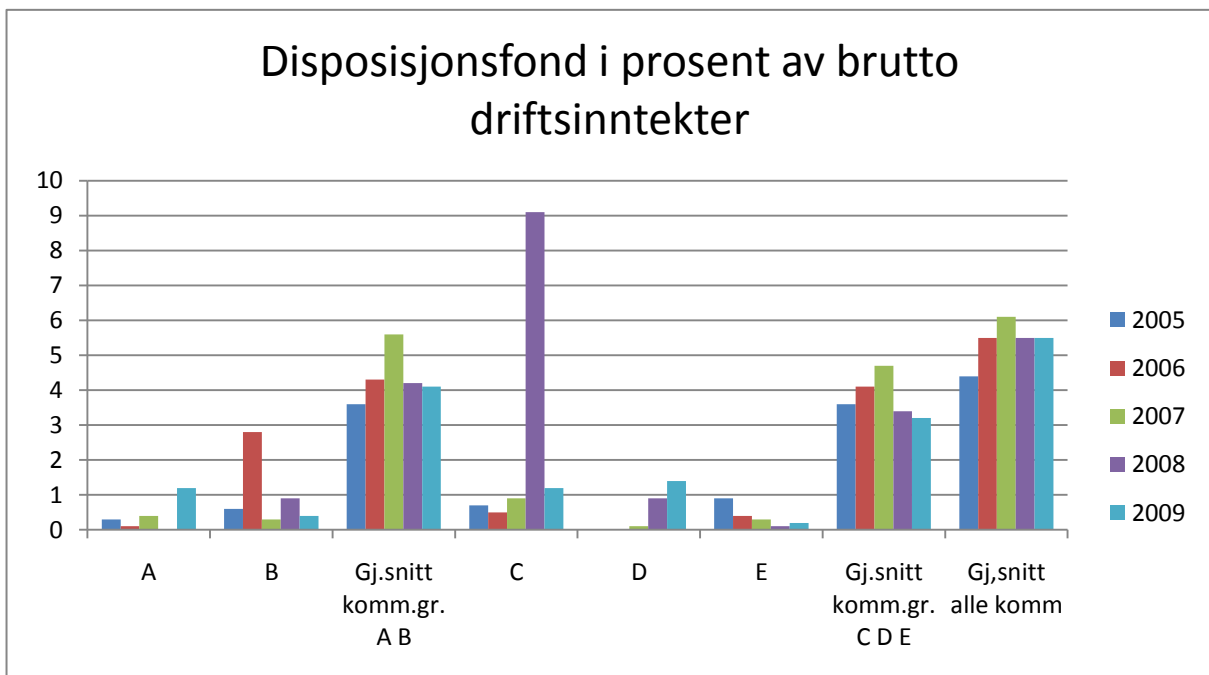
Ureviderte KOSTRA-tall 2010, pr. 23.03.11
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern



KOSTRA fig. 21

Handlingsrom

Vi har også vært opptatt av å finne en indikator som sier noe om hvilken handlingsfrihet kommunene har. Vi har valgt indikatoren disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Dette er midler som kan benyttes fritt til finansiering innen både driftsregnskapet og investeringsregnskapet.



KOSTRA fig. 22

Figuren viser at våre kommuner har langt lavere handlingsrom enn andre kommuner. Resultatet for kommune C i 2008 fremstår som noe underlig og trenger en forklaring. Denne kommunen hadde et negativt netto driftsresultat i 2008 samt en kraftig økning av gjelden i samme periode. I intervju med tidligere rådmann har vi fått opplyst at svingninger i disposisjonsfond i hovedsak skyldes overføring og tilbakeføring av bygg mellom kommune og foretak.

Oppsummering

Av våre kommuner er det kun kommunene B som ikke har klart å snu den negative utviklingen og oppnådd et positivt netto driftsresultat i 2009. Kommune A og D er de kommunene som ser ut til å ha en utvikling som på sikt gir økt handlingsrom. Disse to kommunene var da også ute av ROBEK-registeret etter 2009.

Ser en på de foreløpige resultatene for 2010 er bildet endret noe;

Kommune A opprettholder et positivt resultat, men dog noe svakere enn anbefalt.

Kommune B har klart å snu utviklingen til et positivt resultat, men også dette svakere enn anbefalt.

Kommune C har forbedret resultatet og ligger nå på det nivået som er anbefalt.

Kommune D har på ny fått et negativt resultat, og vil stå overfor nye utfordringer.

Kommune E har et negativt resultat og har ikke klart å snu trenden.

Det ligger i sakens natur at kommuner i ROBEK-registeret ikke har store disposisjonsfond. Kommunene ligger godt under sammenligningskommunene. Dette gjelder også for de to kommunene som er ute av registeret.

6.1. En rangering av kommunenes resultater

Her vil vi rangere kommunenes i lys av den avhengige variabel. Dette innebærer at vi her ser på ulikheter i økonomisk resultat.

For å kunne vurdere hva som ser ut til å være mer effektive måter å jobbe på for en rådmann med bakgrunn i de komparative analysene av intervjuene og budsjettdokumentene, må vi se nærmere på hvilke kommuner / rådmenn som har lyktes i større eller mindre grad. Vi vil derfor her rangere kommunenes økonomiske stilling basert på ovenstående oppsummering. Som utgangspunkt har vi beskrevet at alle kommunene har tilsvarende utfordringer knyttet til befolkningens demografi og sosiale forhold.

Vi ser for det første at det er to kommuner som har håndtert økonomien slik at de ikke lenger er på ROBOK-registeret. Dette er kommune A og D. Kommune A er en større kommune enn de andre i utvalget, men har tilsvarende utfordringer som de andre kommunene. Samtidig ligger de lavest på inntekter pr innbygger. Over noen år har kommunen gradvis fått en bedre økonomi og forsiktig opparbeidet seg større handlingsrom selv om handlingsrommet fortsatt vurderes som for lavt. Gjeldsbyrden er relativt lav og synkende over en 5-årsperiode, men økte noe i 2009. Ut fra erfaringer fra intervjuer og dokumentanalysen kan dette ha sammenheng med vilje til å investere for å kunne omdisponere og spare på sikt. Inntektene til kommunen har også vært økende. Budsjettet viser at det er godt samsvar mellom strategier og faktiske utfordringer, og det styres innenfor reelle rammer. En sentral utfordring ser ut til å være å få kontroll på tildeling av vedtakspliktige tjenester. Vi ser på kommune A som en kommune som nå har god kontroll, og er på riktig vei økonomisk, dog på en forsiktig og inkrementell måte. Kommune A vurderes å være den kommunen i utvalget som har best økonomisk kontroll.

Kommune D har tross nedgang i befolkningsutviklingen også noen positive trekk i forhold til demografien uten at det kan regnes å ha hatt positiv innvirkning på kommuneøkonomien. Inntektene har økt og den relative lånegjelden økte ganske betydelig i 2008. I 2009 er gjelden igjen redusert til et nivå som ligger litt over 2005-nivå. Tidligere akkumulert underskudd er nedbetalt. Muligheten for nedbetaling av underskuddet kan nok til en viss grad knyttes til at inntektsøkningen har vært betydelig. Det er likevel positivt at dette er brukt til å få økonomisk kontroll. Opparbeidet handlingsrom er fortsatt lavt. Det er fortsatt utfordringer med å

omprioritere og tilpasse tjenestene til behovsendringer. Samtidig viser dokumentanalysen at det legges omfattende strategier for nettopp dette. Vi vurderer kommune D å være på riktig vei, men kommunen har fortsatt et stykke å gå før økonomien kan sies å være helt under kontroll. Kommune D vurderes å stå noe svakere enn kommune A, men har en økonomi som er bedre enn de øvrige kommunene i utvalget.

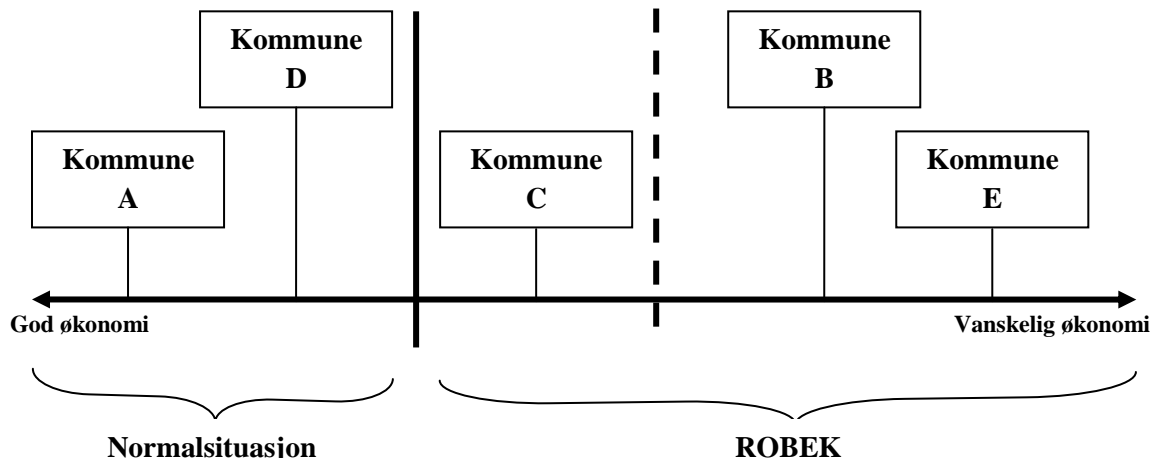
Kommune C er fortsatt i ROBEK. Her er andelen eldre relativt høy, men utviklingen for gruppen har likevel vært mer stabil enn i de andre kommunene. Denne kommunen skiller seg litt ut ved at det ser ut til at det har vært en tradisjon for å gjennomføre litt ukonvensjonelle løsninger. Her har vi intervjuet to rådmenn, og det ser ut til at det har vært jobbet i to faser. En første fase med rådmann C1 der det er gjort en del investeringer og opprydding i økonomistyringen. Rådmann C2 viderefører arbeidet med fokus på organisasjonsutvikling med forbedringer av prosesser og med strategier for å få organisasjonen, inkludert politisk nivå til å opptre mer konvensjonelt og byråkratisk gjennom arbeid med kultur og organisasjonslæring. Vi ser av lånegjelden at det har vært investert ganske betydelig i rådmann C1 sin tid i rollen. Samtidig ser vi at lånegjelden i regnskapet forsvinner i 2007 for så å komme igjen neste år. Dette er fordi ansvar, eierskap og lån/fond flyttes mellom kommunens og et eiendomsforetak sine regnskap. I 2009 er lånegjelden vesentlig redusert. På tross av relativt stor lånegjeld er det en positiv utvikling i driftsregnskapet, men kommunen har fortsatt svært lite handlingsrom. Vi tar ikke med regnskapstall (KOSTRA) for 2010, men vil likevel nevne at foreløpige tall antyder en fortsatt positiv utvikling for kommune C. En del av bildet er også at kommunen har hatt en av de største inntektsøkningene de siste årene. Når vi ser på budsjettokumentene, er det en utvikling i retning av at rådmannen kommer mer i posisjon i forhold til politisk nivå. Strategiene i dokumentet samsvarer godt med de utfordringene vi har løftet. Kommune C er altså fortsatt i økonomiske vansker, men ser ut til å være på riktig vei. Vi vurderer kommune C å være noe dårligere stilt økonomisk enn kommune D, men med en positiv utvikling som tyder på at rådmannen gjør grep som gir en positiv retning.

Kommune B er på ROBEK – listen og har med det et budsjettmessig underskudd og et lite handlingsrom. Kommunen har hatt en relativt høy gjeld de siste 5 år som gradvis reduseres. Det ser ut til at kommunen produserer gode, men dyre tjenester. Prioriteringen ser ikke alltid ut til å samsvare helt med behovet. Også endringer i behov vil kreve omprioriteringer. Budsjettokumentet er bare delvis i samsvar med de utfordringene vi har beskrevet. Det fokuseres på inntektsøkning og tilpasning av driften til rammen. Vi vurderer kommune B å

være vanskeligere stilt økonomisk enn kommunene A, D og C med få strategier på hvordan situasjonen skal håndteres. Omfanget av akkumulert underskudd er ikke veldig stort, men samtidig er fondene nesten oppbrukt, gjelden fortsatt relativt høy og økning i brutto driftsutgifter pr innbygger større enn for de andre kommunene. Samtidig er det en realisme som gjør at de økonomiske utfordringene ikke forsøkes løst med å skyve problemene framover i tid eller ved forsøk på å etablere urealistiske budsjetter.

Kommune E mener vi har de største økonomiske utfordringene. Kommunen har dratt med seg et akkumulert underskudd over mange år uten å greie å dekke det inn. Vi ser et for høyt driftsnivå og manglende omprioriteringer i forhold til behov. Lånegjelden er relativt lav og legger dermed ikke noe stort press på driftsbudsjettet, men dette kan, kombinert med informasjon fra dokumenter og intervjuer, også delvis tolkes til manglende evne og vilje til å ta strategiske grep som medfører investeringer. Driftskostnadene øker som i kommune B med nesten like høy økning i brutto driftskostnader pr innbygger i 2009. Driftsresultatet er ustabil og gjennomgående dårlig de siste 5 år. Samtidig er fondene nesten brukt opp og handlingsrommet dermed svært lite. Budsjettdokumentet samsvarer i liten grad med de utfordringene vi har beskrevet. Det er ingen fokus på behov i vurderingene, og det legges opp til få strategier for å løse utfordringene. Grepene som tas for å få budsjettet i balanse er grep som vi vil beskrive som utsettelse av problemene og som samtidig øker det økonomiske problemet på sikt. Det løftes bl.a. fram bruk av MOMS-kompensasjoner fullt ut for å saldere budsjettet, og økning av anslått sykepengerefusjoner. MOMS-kompensasjonen fra kapitalbudsjettet er i prinsippet lånte penger som sluses inn i driften. For å videreføre slik drift må det også på et senere tidspunkt lånes tilsvarende beløp. Vi vurderer at kommune E har de største økonomiske utfordringene i vårt utvalg.

Rangeringen av kommunene slik vi har gjort det her, kan framstilles på følgende måte (fig. 4):



Figur 4.

I tillegg til KOSTRA - analysene og situasjonen av hvorvidt kommunene er i ROBEK - registrert eller ikke, vurderer vi også hva rådmennene gir av tilbakemeldinger på hva som fungerer og ikke. Vi mener dette er en viktig forutsetning i denne studien da konsekvensene av rådmann A og C2 sine strategier neppe kan leses ut av KOSTRA p.t.

Rådmennene A og D uttrykker at de opplever å være på riktig vei og at strategiene de følger fungerer. Rådmennene B og E gir i ulik grad uttrykk for at de ikke helt ser løsningen på hvordan situasjonen skal løses, og mener de strategiene de har p.t. ikke er tilstrekkelig. Rådmann C1 gir uttrykk for at det er gjort en foreløpig opprydding som baner vei for riktig retning i økonomien, og rådmann C2 gir på tross av at kommunen er på ROBEK, uttrykk for at valgte strategier fungerer og at tilstanden på de fleste områder utvikler seg i riktig retning. Dersom vi i tillegg til de objektive tallene vektlegger rådmennenes vurderinger, vil også kommune C være en kommune som p.t. er på riktig vei i forhold til økonomisk situasjon. Den stiplede linjen i fig 4 gir da uttrykk for hvilke rådmenn vi forventer å ha gode strategier for kommunens økonomiske utvikling.

7. Forklaringsfaktorer – de uavhengige variablene

I dette kapitlet vil vi med utgangspunkt i alle de tre datakildene se nærmere på de uavhengige variablene. Ulikheter i tjenesteproduksjon vil i tillegg til å bidra til å forklare resultat også bidra som noe av grunnlaget for å vurdere rådmennenes budsjettmessige strategier i kapittel 8.2.

7.1. Tjenesteproduksjon

Hvordan kommunene prioriterer ulike deler av den kommunale lovpålagte tjenesteproduksjon, vil kunne bidra til å forklare ulikheter i resultat.

Kommunene er satt til å drifte viktige lovpålagte velferdsområder som grunnskole, barnehage, kommunehelsetjeneste, pleie- og omsorgstjenester, sosialtjeneste og barneverntjeneste. Felles for disse velferdsområdene er at de er lovpålagte slik at kommunene har et oppdrag fra staten på drift og kan ikke prioritere dem for lavt. På hvert av tjenesteområdene vil vi, i den grad det foreligger data som gir et godt bilde, se på følgende indikatorer:

- Tjenesteprioritering:

Vi har valgt to sentrale indikatorer for tjenesteprioritering. Den ene er velferdsområdets andelsmessige netto driftsutgifter av de totale nettodriftsutgifter, og den andre er velferdsområdets driftsutgifter pr. innbygger i målgruppen. Ved å gjennomføre begge sammenligningene vil en kunne si noe om prioriteringer mellom velferdsområdene og nivået på det enkelte velferdsområdet.

- Dekningsgrad:

Dekningsgrad er en indikator som gir en indikasjon på hvor stor del av befolkningen i målgruppen som benytter forskjellige velferdsordninger. Vi tar ikke med grunnskole og kommunehelsetjenester da disse skal tilbys hele befolkningen i målgruppen.

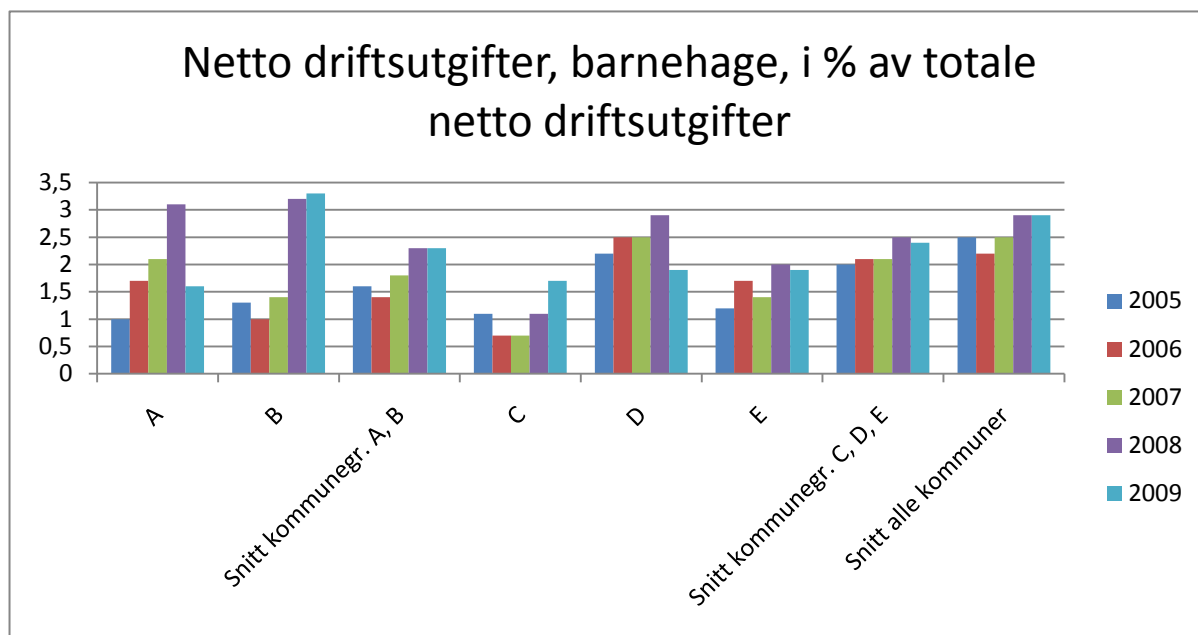
- Produktivitet:

Produktivitet måles i enhetskostnader, dvs. kostnader pr. bruker av velferdstjenesten. Innenfor velferdsområder som omfatter tjenester til hele befolkningen i målgruppen er der ingen forskjeller mellom prioriteringsindikatoren *kostnader pr innbygger i målgruppen* og *kostnad pr bruker i målgruppen*. Vi måler derfor ikke produktivitet for grunnskole og kommunale helsetjenester, men tar med produktivetskostnader for barnehage, barneverntjenester, sosialtjeneste og pleie- og omsorgstjenester. Vi vår vurdering benytter kun tall for 2009 da dette er tilstrekkelig for sammenligning. Tidsserier uten å ta hensyn til lønns- og prisvekst er i denne sammenheng mindre interessant.

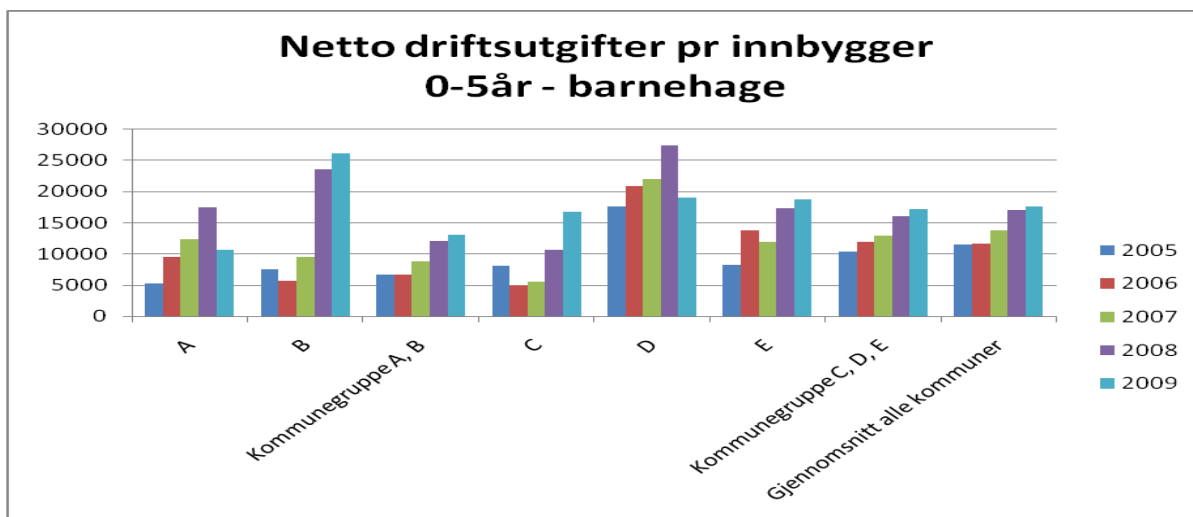
7.1.1. Prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet

Barnehage

Prioritering



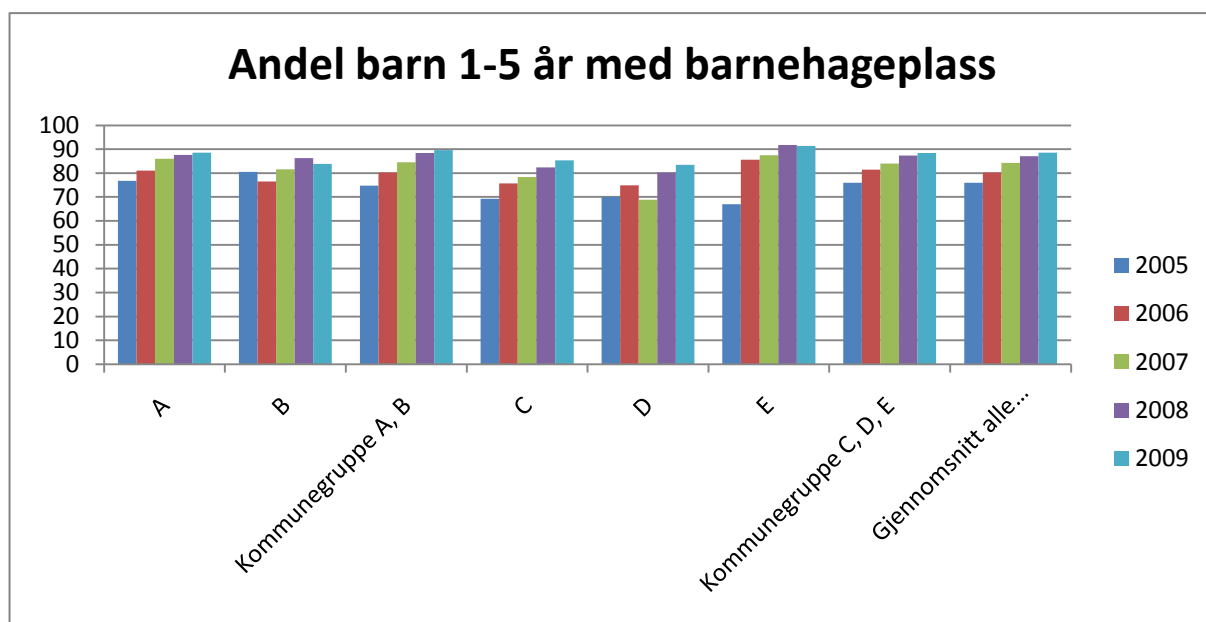
KOSTRA fig. 23



KOSTRA fig. 24

De fleste kommunene og kommunegruppene har økt driftsutgiftene til barnehager i perioden. Dette henger blant annet sammen med lovfestet rett til barnehageplass fra august 2009, noe som gjenspeiles i en opptrapping av barnehagenes andel av de totale netto driftskostnader fra 2008 i alle kommunene og sammenligningskommunene. Kommune B er den kommunen i utvalget som har en svært høy prioritering av barnehager både som andel av de totale driftsutgiftene, og som kostnader pr innbygger i målgruppen. Kommune D har også hatt en høy prioritering av barnehager, men her er kostnadene redusert og mer i tråd med sammenligningskommunene i 2009. Kommune A har også redusert kostnadene fra 2008 til 2009. Det er likevel verd å merke seg at andelen av de totale nettodriftsutgiftene kun er på mellom 2 – 2,5 % for alle våre kommuner med unntak av kommune B som ligger på over 3 %. Behovsanalysen over viser at våre kommuner har en lavere andel små barn og følgelig lavere behov for barnehager enn landsgjennomsnittet, og vi kunne forvente at barnehage var lavere prioritet i våre kommuner.

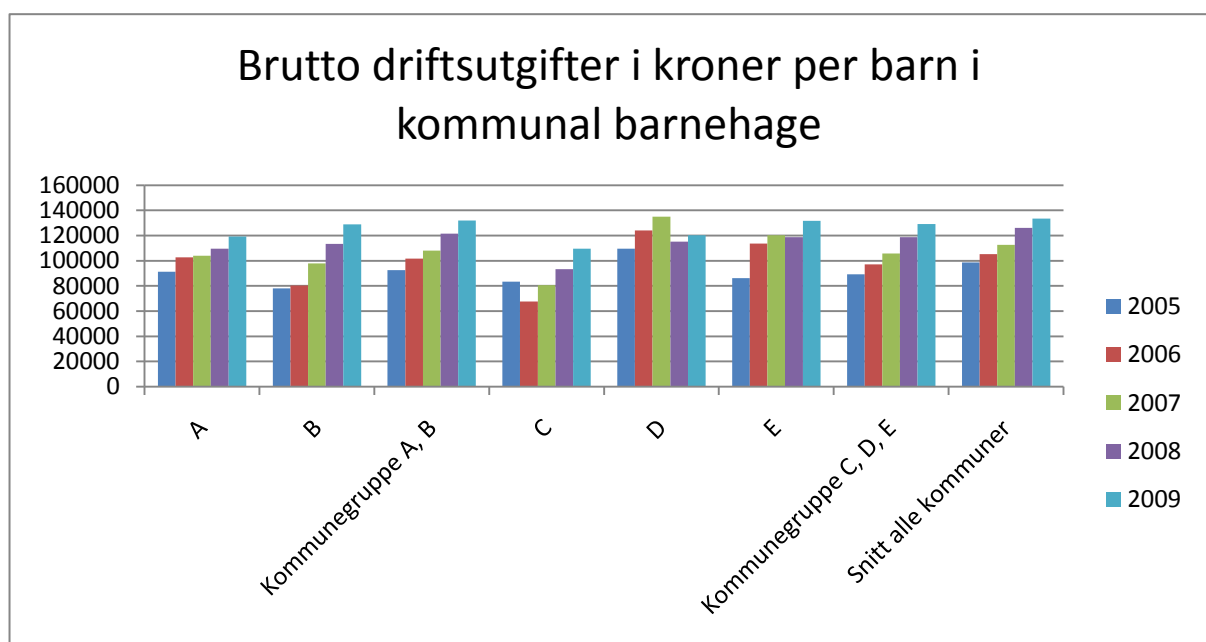
Dekningsgrad



KOSTRA fig. 25

Når det gjelder barnehagedekningen er det ikke så mye å bemerke; det har vært en økning i dekningsgraden i alle kommuner og sammenligningsgrupper i perioden. Kommune E har en høyere dekningsgrad enn sammenligningskommunene, mens de 4 andre kommunene har en lavere dekningsgrad enn gjennomsnittet.

Produktivitet



KOSTRA fig. 26

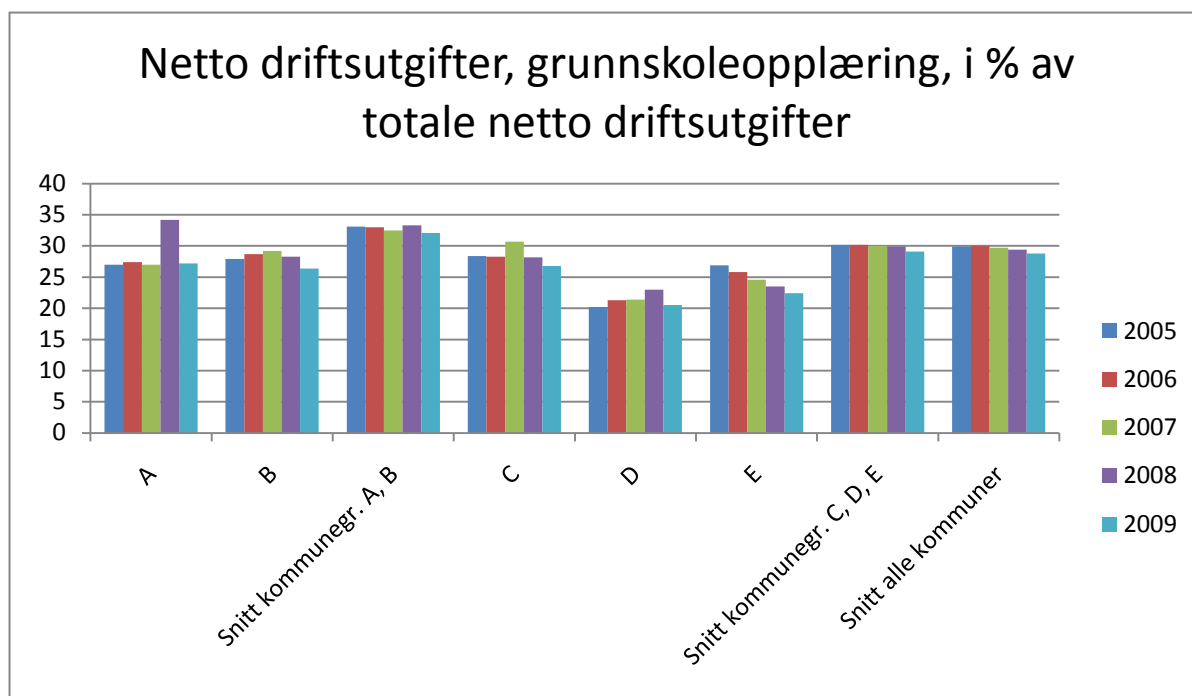
Tabellen viser at på barnehagefeltet er det kun kommune E som driver litt dyrere enn sammenligningskommunene, men dog rimeligere enn gjennomsnittet for alle kommunene.

Oppsummering og vurdering barnehage

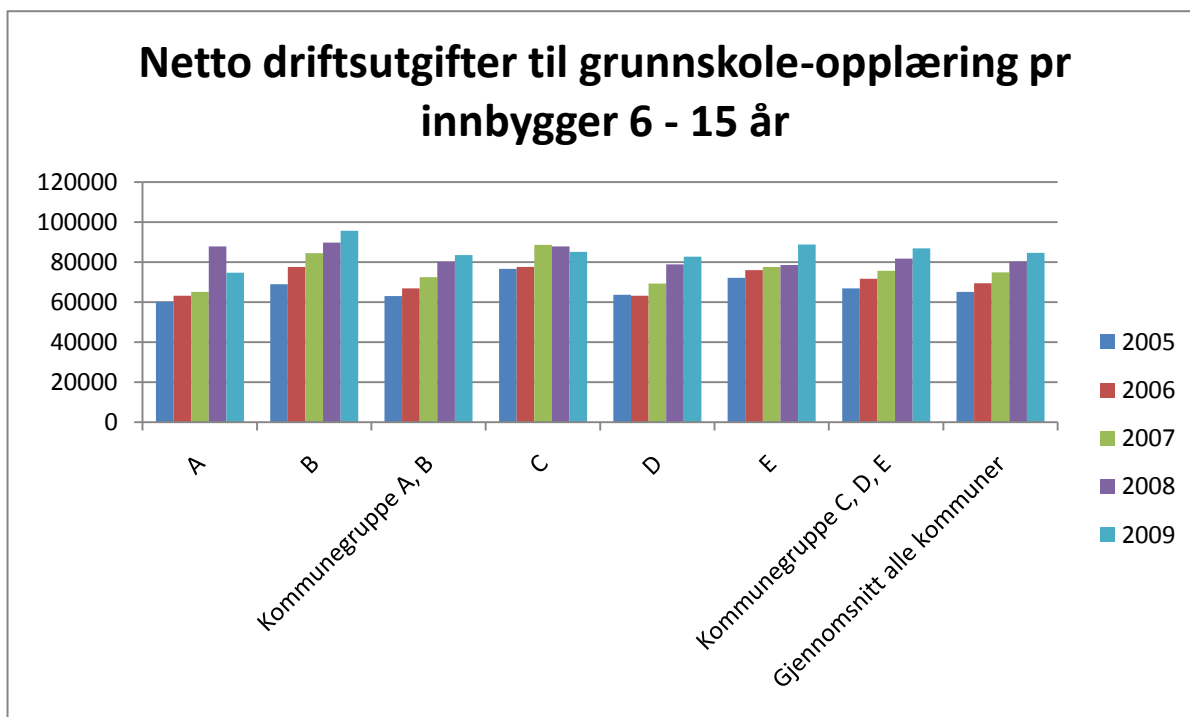
I følge tallene fra våre kommuner er det kun kommune B som skiller seg ut når det gjelder høyere prioritering og lavere dekningsgrad og en større økning i enhetskostnadene enn sammenligningskommunene. Kommune E har også høye enhetskostnader, men denne kommunen har også en høyere dekningsgrad slik at en her kanskje kunne forventet å finne noe effekt av lavere enhetskostnader som resultat av for eksempel større barnehager.

Grunnskole

Prioritering



KOSTRA fig. 27

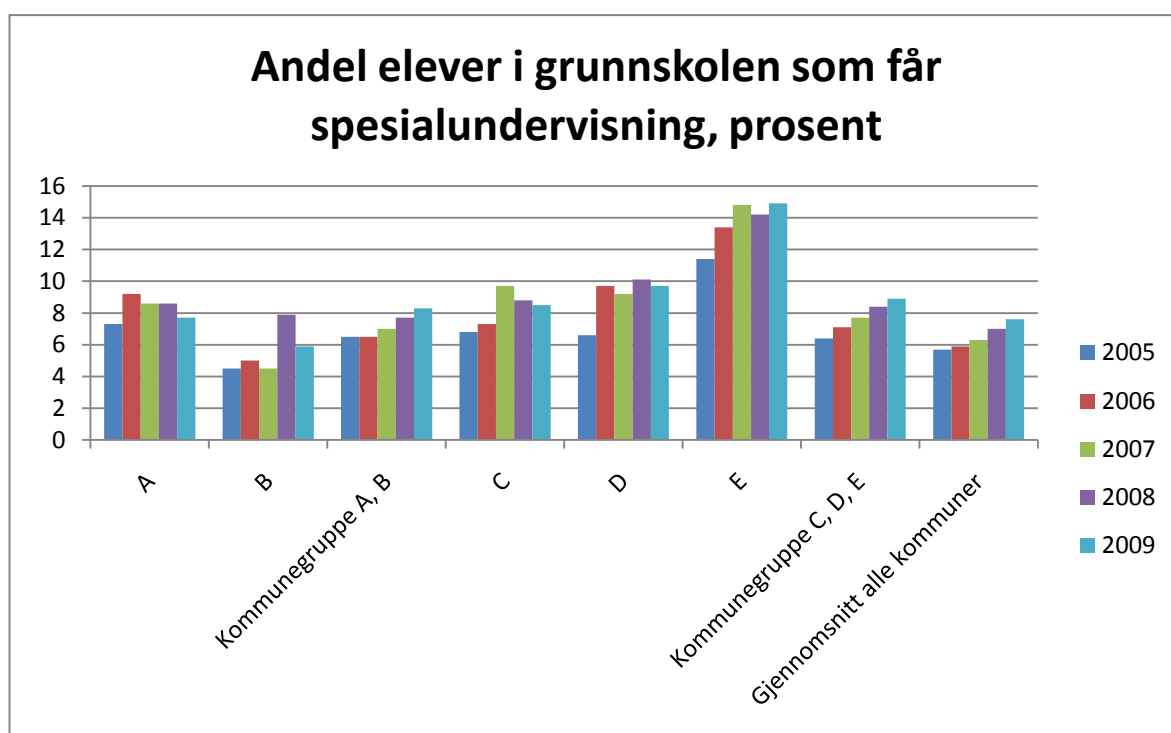


KOSTRA fig. 28

Skolebudsjettet utgjør omkring 30 % av de totale netto driftsutgiftene i kommunene. Dette betyr at endring av skolestrukturer vil kunne påvirke den økonomiske situasjonen i kommunen betraktelig. Våre kommuner har en lavere andel barn i grunnskolealder enn sammenligningskommunene. Dette indikerer at nettodriftsutgifter til grunnskole som andel av totale nettodriftsutgifter bør være lavere enn sammenligningskommunene. Alle våre kommuner har en lavere prioritet for grunnskole enn snittet for kommunegruppen.

Når det gjelder utgifter pr innbygger i målgruppen er det kommunene B og E som skiller seg ut med de høyeste enhetskostnader.

Kommune A og C har redusert kostnadene til grunnskolen.



KOSTRA fig. 29

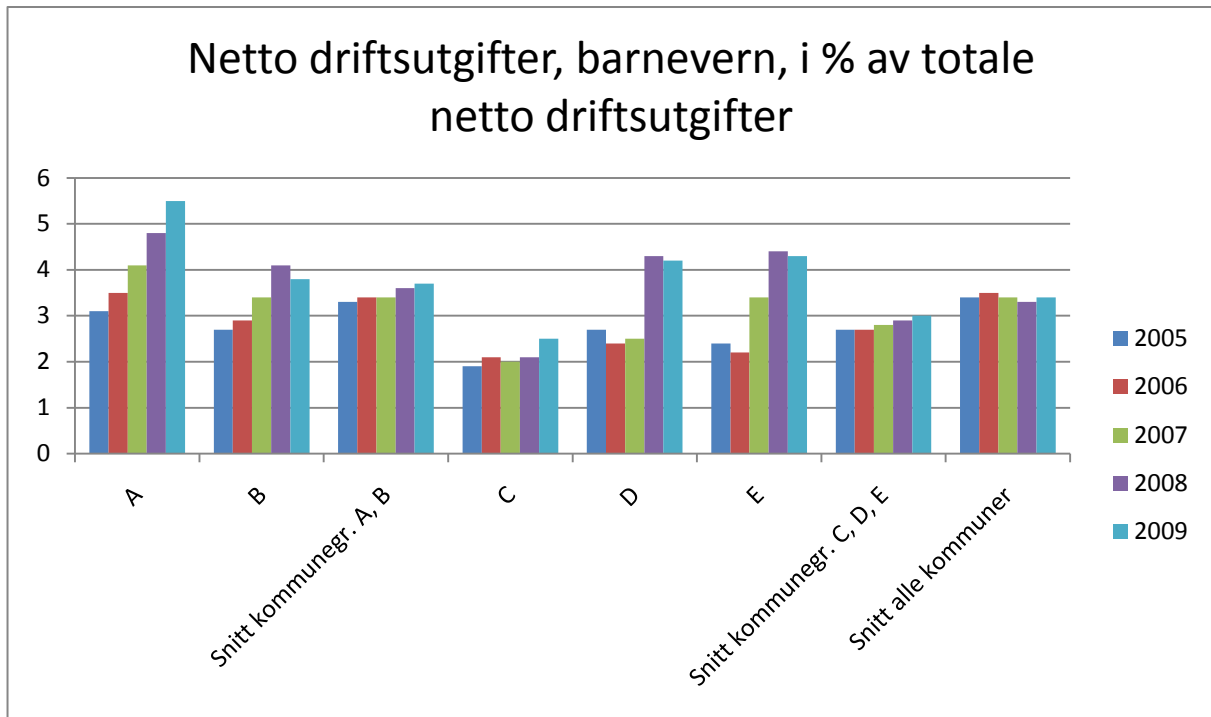
Det er spesielt kommune E som peker seg ut med en dobbelt så høy andel elever med spesialundervisning enn gjennomsnittet for alle kommuner. Kommune B hadde i 2009 en lavere andel enn de øvrige kommunene i utvalget, kommunegruppen og snittet for alle kommunene i landet.

Oppsummering og vurdering grunnskole

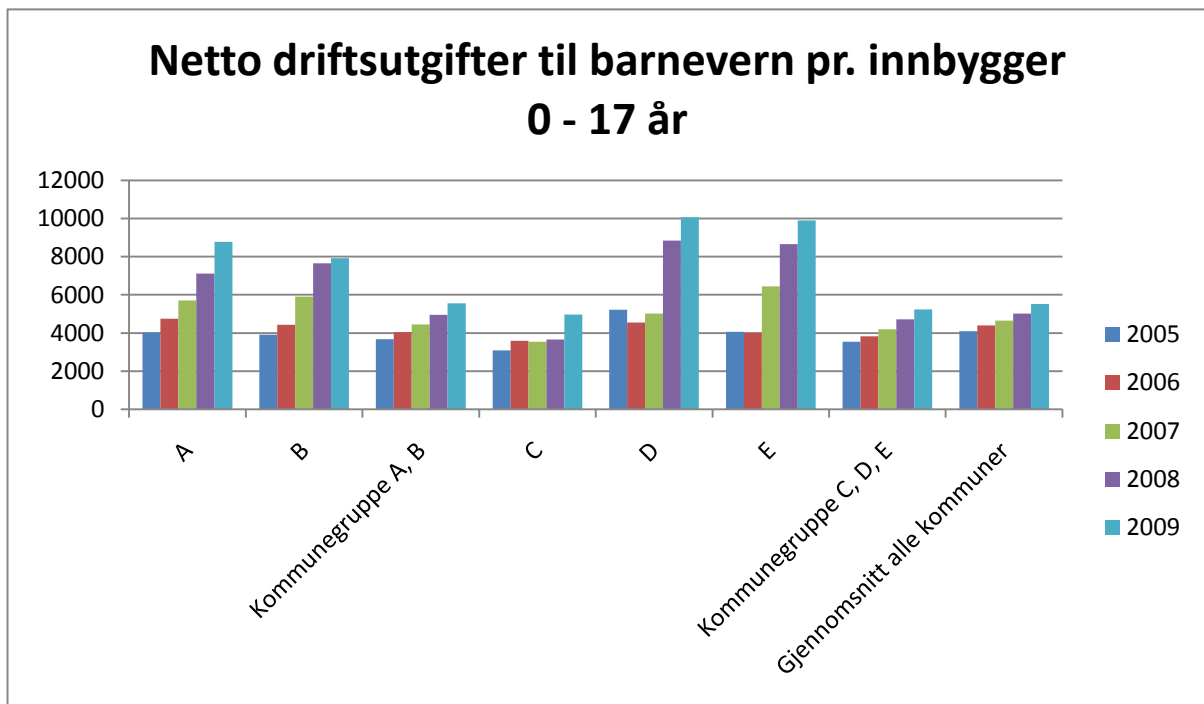
Grunnskole har som forventet en lavere prioritet enn i sammenligningskommunene, mens kostnadene pr elev ligger over snittet i kommune B og E. Høye enhetskostnader i kommune E kan forklares med høy andel elever i spesialundervisning, mens dette bidrar til en forklaring for kommune B. For kommune B kan det være forhold knyttet til skolestruktur som medfører høye enhetskostnader.

Barneverntjenester

Prioritering



KOSTRA fig. 30

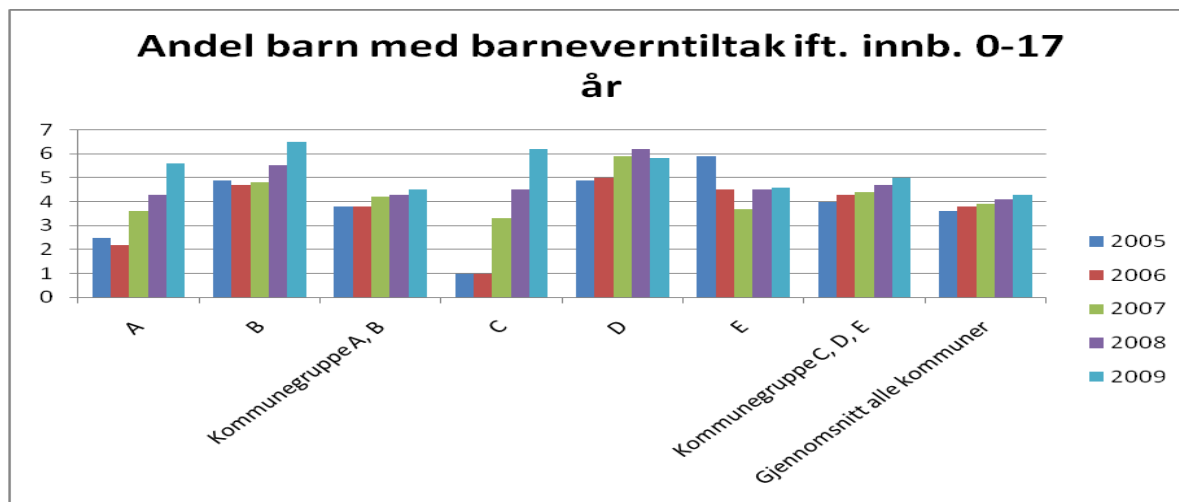


KOSTRA fig. 31

Barneverntjenesten er ikke blant de største tjenestene i kommunene. Men når utgiftene stiger slik at budsjettandelen økes fra ca 3 % til over 5,5 % av de totale netto driftsutgiftene, er ikke dette uvesentlig for en kommune. I tillegg er andelen barn og unge i våre kommuner lavere enn for sammenligningskommunene og landssnittet. Det er kun kommune C som prioriterer en lavere andel til barnevern av de totale netto driftsutgiftene enn sammenligningskommunene og landsgjennomsnittet.

Når det gjelder netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppen til barneverntjenesten i 2009 er det kun kommune C som ligger om lag på snittet for sin kommunegruppe. De andre 4 kommunene ligger godt over gjennomsnittet for kommunegruppen og landsgjennomsnittet. I 2005 og 2006 var gjennomsnittskostnadene relativt like mellom alle kommunene i vårt utvalg og kommunegjennomsnittet. Fra 2007/2008 til 2009 er utgiftene doblet i kommune A, B, D og E. Det er kun kommune C som har en moderat vekst fram til 2009.

Dekningsgrad

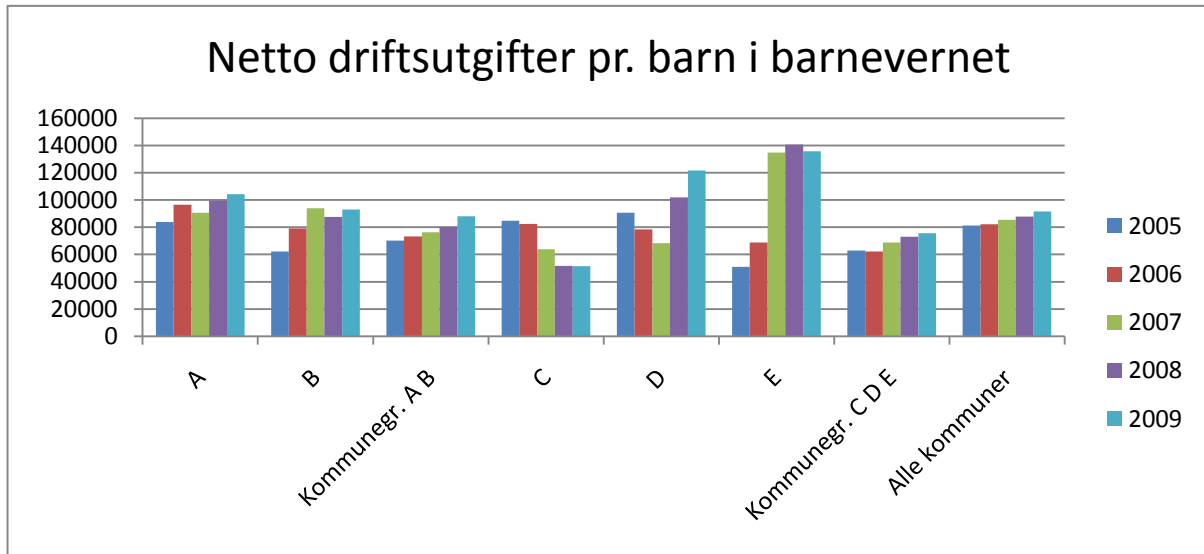


KOSTRA fig. 32

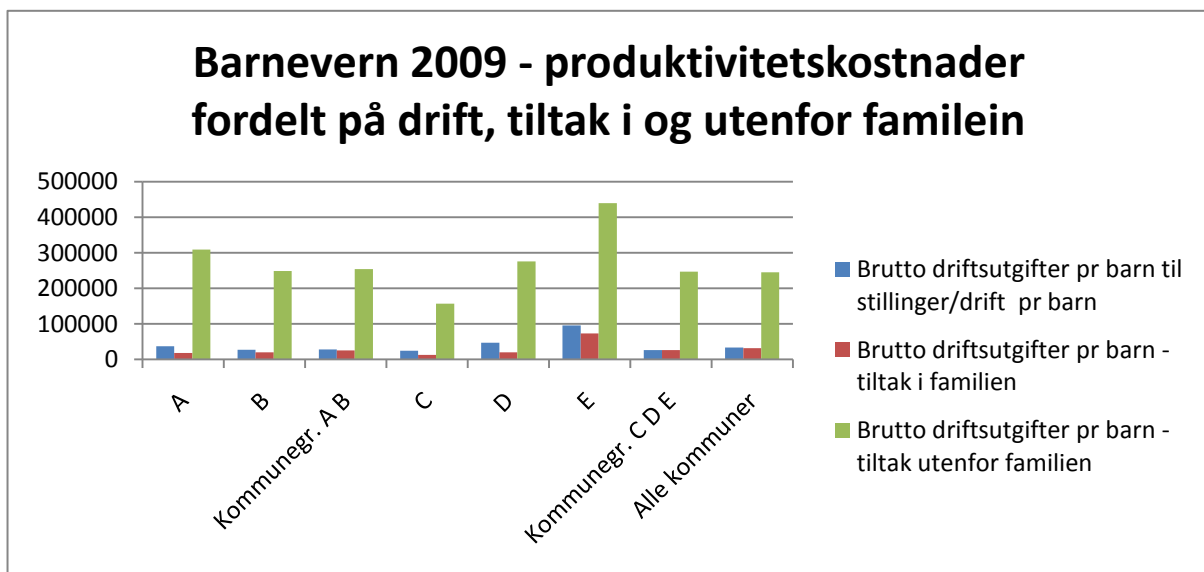
Kommune A, B og C har hatt en sterk økning i andel barn med barnevernstiltak. Disse har økt langt mer enn sammenligningskommunene. Kommune D ligger også høyt i forhold til sammenligningskommunene, men her har andelen gått noe ned det siste året. Det er interessant å legge merke til at det er kommunene A, B og C som har redusert andelen som får spesialundervisning jfr. forrige tabell.

Produktivitet

KOSTRA har ikke overordnede produktivitetsindikatorer på barneverntjenesten tilsvarende skole og barnehage samt pleie- og omsorgstjenestene. Tidligere tabeller har vist at noen av våre kommuner har en høy prioritet på disse områdene. Derfor vil vi gå inn på nivå 2 i KOSTRA-tallene og sammenligne indikatorer hentet fra ”detaljerte nøkkeltall” for barneverntjenesten.



KOSTRA fig. 33



KOSTRA fig. 34

Kommune E driver et svært kostbart barnevern; her er kostnadene til stillinger, forebyggende tiltak i familien og plasseringskostnadene langt høyere enn i sammenligningskommunene.

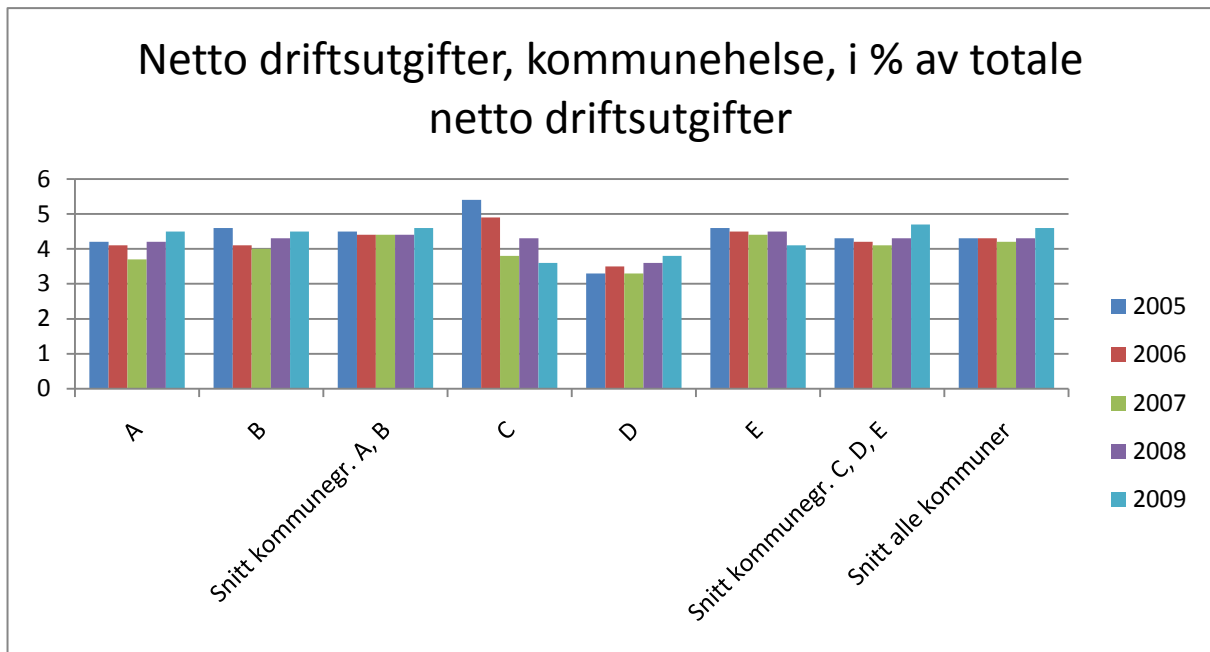
Oppsummering og vurdering barnevern

Størrelsen på barnebefolkningen skulle tilsi at barneverntjenesten har en lavere prioritet enn sammenligningskommunene, mens levekårsindikatorer som viser andel skilte og separerte og andel arbeidsledige, kanskje skulle tilsi en noe høyere prioritet innenfor dette området. Gjennomgangen over viser at fellestrekket blant våre kommuner er høyere prioritet, høyere kostnader pr barn i målgruppen og høyere kostnader pr barn i barnevernet. Unntaket er kommune C hvor både prioriteten og enhetskostnadene er lavere enn snittet for sammenligningskommunene. Alle våre kommuner har en forholdsvis høy dekningsgrad i forhold til landsgjennomsnittet.

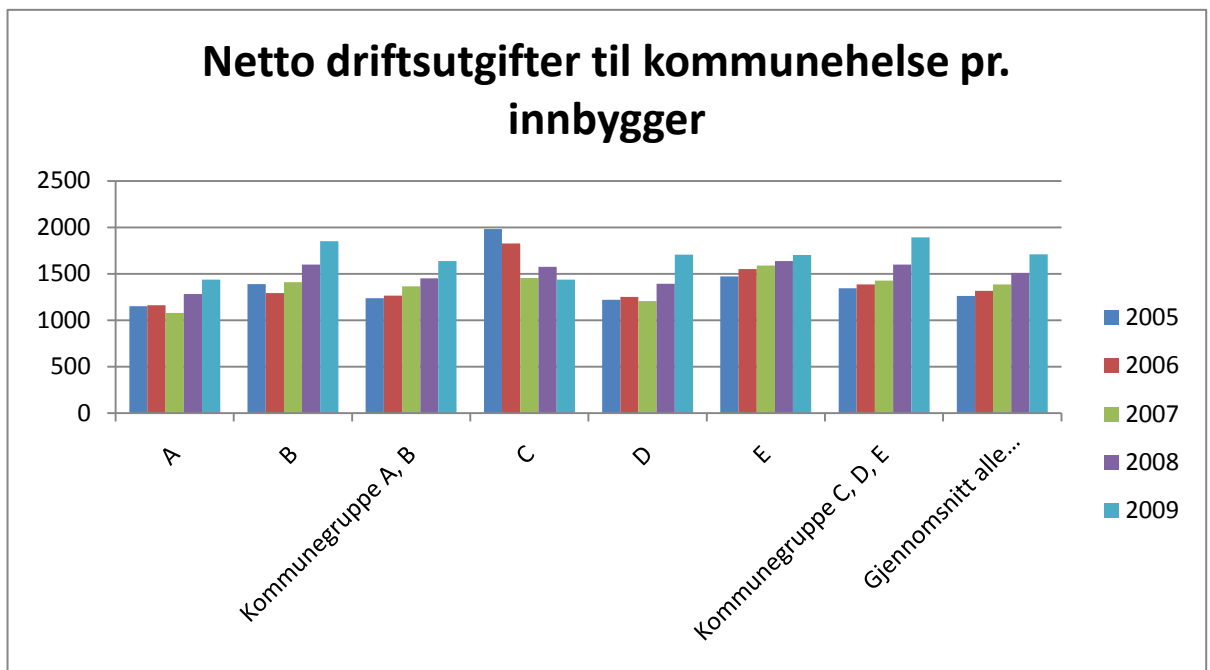
Kommunehelse

Kommunehelse omfatter helsestasjons- og skolehelsetjeneste, miljørettet helsevern, leger, fysioterapeuter, ergoterapeuter og psykiatriske sykepleiere som driver forebyggende arbeid, diagnosearbeid, behandling, rehabilitering og habilitering.

Prioritering



KOSTRA fig. 35



KOSTRA fig. 36

Netto driftsutgifter til kommunehelse utgjør ca 4 % av nettodriftsutgiftene. Kommune B har en høyere prioritet enn kommunegruppen, mens de øvrige kommunene lå under snittet i 2009.

For nettodriftsutgiftene til kommunehelse pr innbygger er det også kommune B som gir dette området den høyeste prioriteten i 2009.

Kommune C har som eneste kommune i utvalget redusert kostnadene til kommunehelsetjenesten i perioden, men de hadde i 2005 og 2006 en langt høyere prioritet i forhold til de totale netto driftsutgiftene enn de øvrige kommunene og sammenligningskommunene. Kommune C har nå utgifter til dette området som ligger under gjennomsnittet for sammenligningskommunene.

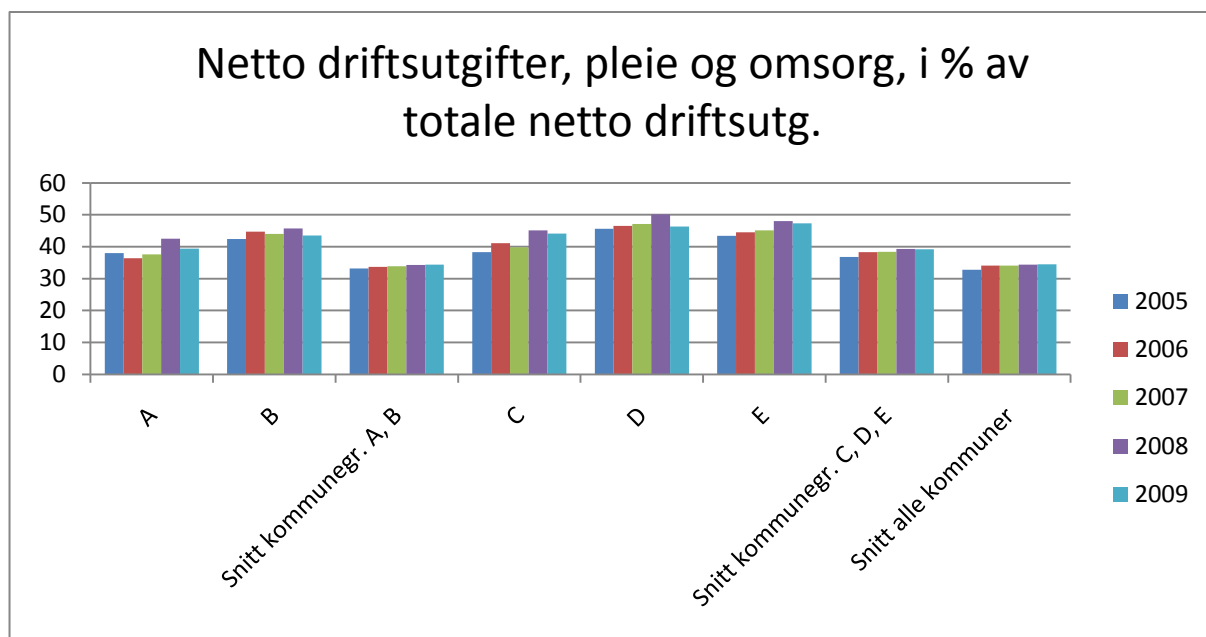
Kommune A har i hele perioden ligget under gjennomsnittet for kommunegruppen og landsgjennomsnittet både når det gjelder andel av de totale netto driftskostnadene og kostnader pr. innbygger til kommunehelse.

Oppsummering og vurdering kommunehelse

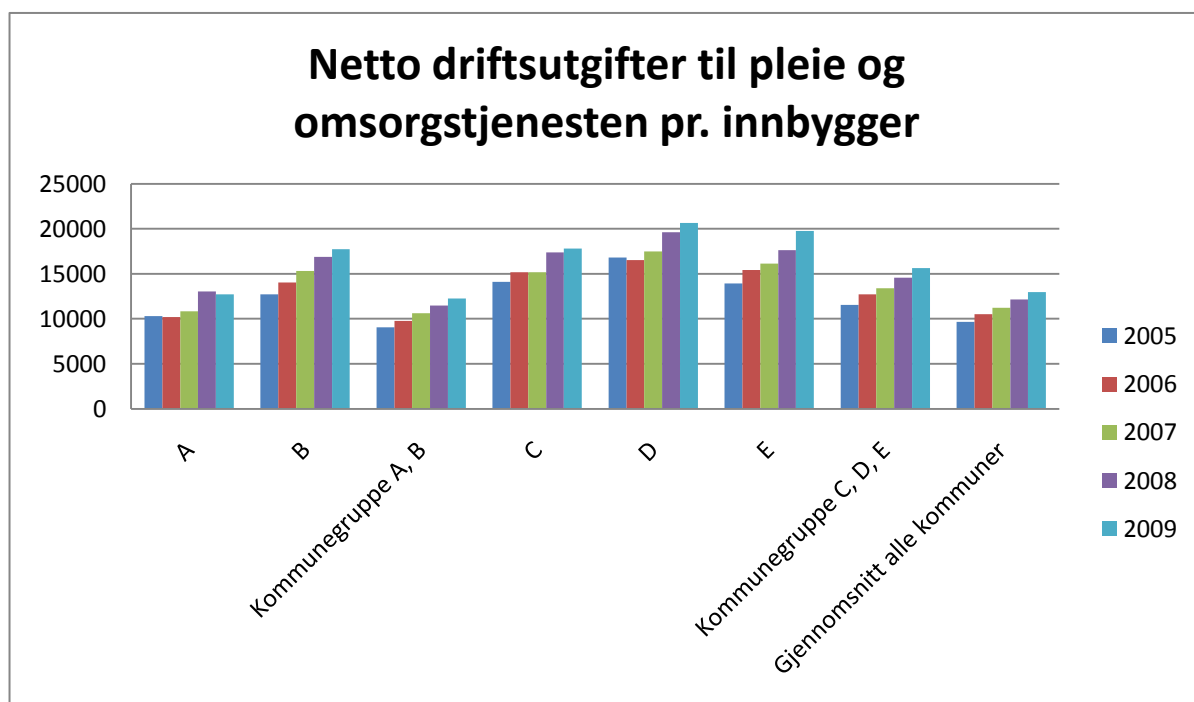
Når det gjelder prioritering av kommunehelse kan en si at våre kommuner ligger på nivå med eller under sammenligningskommunene. Utgifter pr innbygger viser imidlertid en større variasjon, men likevel er forskjellene forholdsvis små.

Pleie- og omsorgstjenester

Prioritering



KOSTRA fig. 37



KOSTRA fig. 38

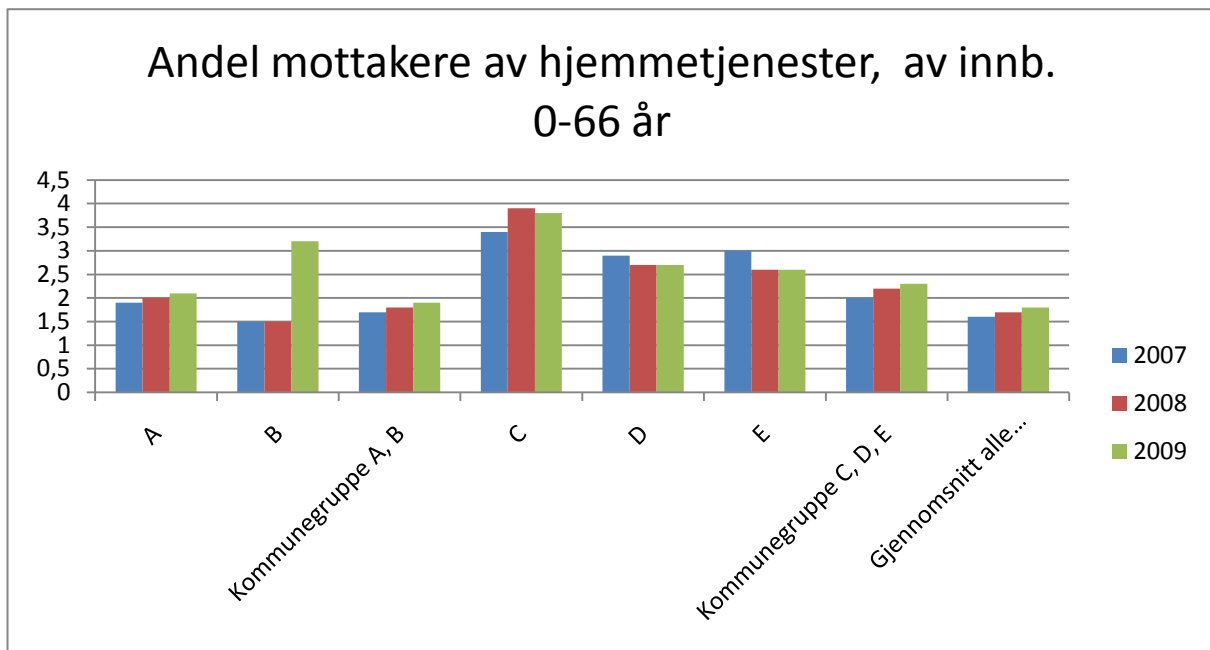
Pleie- og omsorgstjenester er kommunenes største utgiftspost. Utgiftene til dette velferdsområdet utgjør fra 36 % til 50 % av de undersøkte kommunenes totale netto driftsutgifter. Dette er høyere enn i sammenligningskommunene og landsgjennomsnittet. Behovsanalysen viser at våre kommuner har utfordringer knyttet til en aldrende befolkning.

På dette velferdsområdet ligger alle kommunene i vårt utvalg høyere enn gjennomsnittet for kommunegrupper og landsgjennomsnittet når det gjelder budsjettandel og kostnader pr innbygger i målgruppen, og økningen de siste 5 årene er kraftigere enn i de øvrige kommunene. Men fra 2008 til 2009 har alle våre kommuner hatt en reduksjon av pleie- og omsorgstjenestenes andel av de totale netto driftsutgiftene.

Kommune A har også redusert kostnadene pr innbygger fra 2008 til 2009 og ligger ikke mye over gjennomsnittet for kommunegruppen og landsgjennomsnittet.

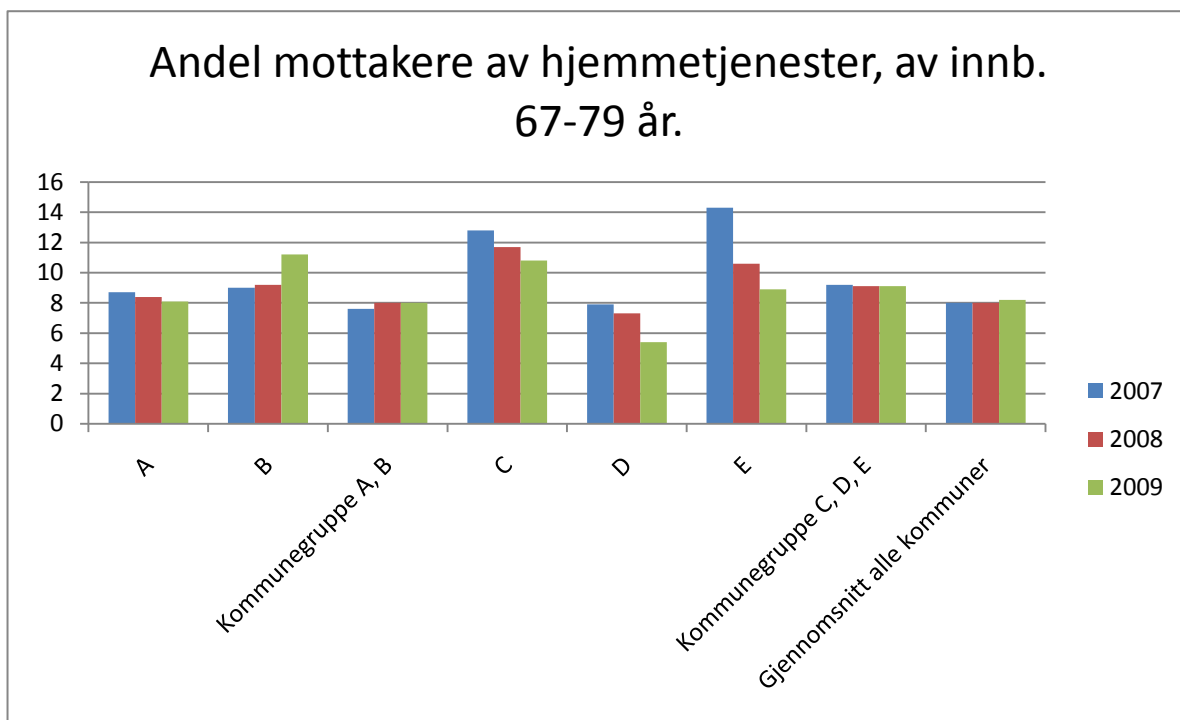
Dekningsgrader

I KOSTRA startet målinger i dekningsgrader innenfor pleie- og omsorgstjenestene i 2007. Vi benytter derfor tall for perioden 2007 – 2009. Tjenesteområdet rommer både tjenester innen eldreomsorgen og tjenester til funksjonshemmede i alle aldre. Vi har valgt å differensiere målgruppen og tjenestetilbudet slik; mottakere av hjemmetjenester 0 – 66 år, 67 – 79 år og over 80 år. I tillegg ser vi på andel i institusjon i målgruppen over 80 år. Når vi kommenterer resultatene ser vi på tiltaksprofilen; institusjon vs. hjemmetjenester, samt eldreomsorg vs. tjenester til den øvrige befolkningen.



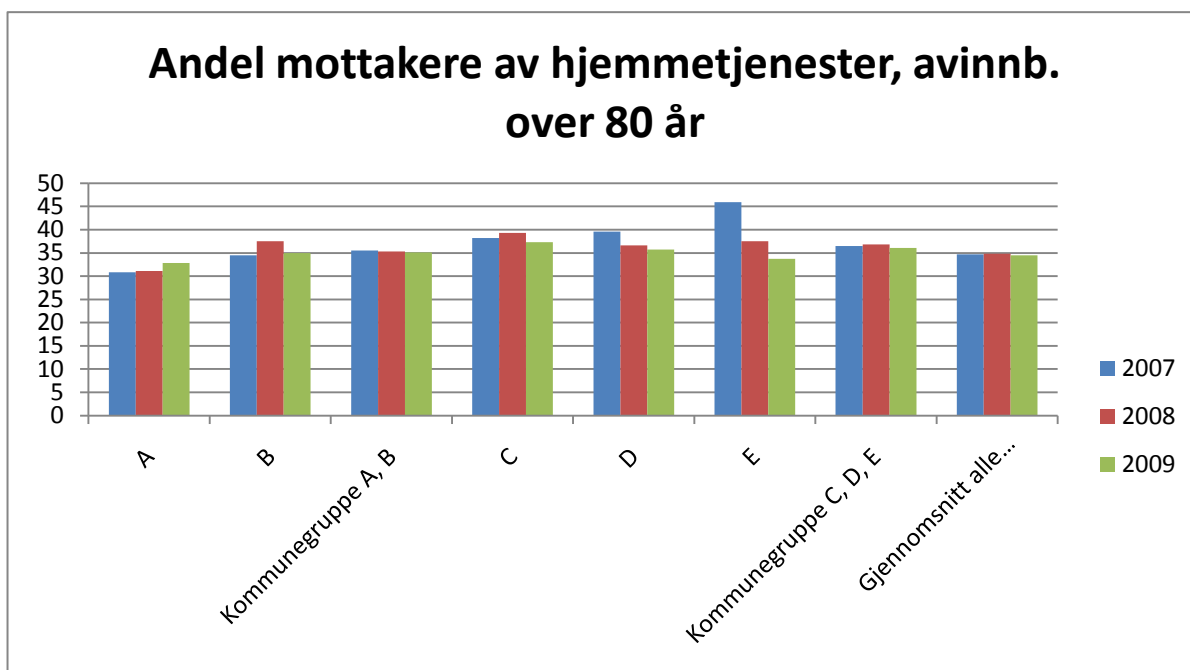
KOSTRA fig. 39

Når det gjelder hjemmetjenester til gruppen under 67 år dreier det seg i hovedsak om tjenester til funksjonshemmede, psykisk syke og utviklingshemmede – både i eget hjem eller i bofellesskap. Alle kommunene har en dekningsgrad over gjennomsnittet for sammenligningskommuner og landsgjennomsnittet. Kommune B har doblet dekningsgraden fra 2008 – 2009.



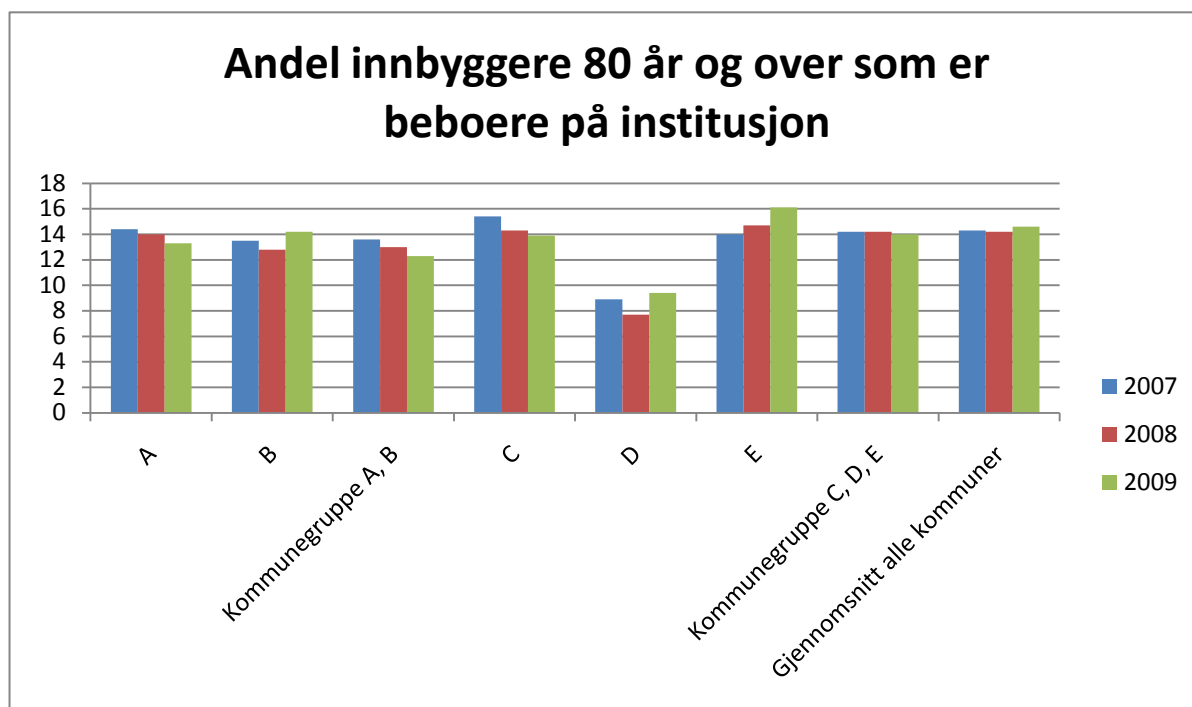
KOSTRA fig. 40

Utviklingen i sammenligningskommunene og landsgjennomsnittet viser en forholdsvis stabil dekningsgrad når det gjelder hjemmetjenester innen eldreomsorgen. Kommune B har også for denne aldersgruppen den største økning fra 2008 til 2009. De øvrige kommunene har redusert dekningsgraden. I kommune D er dekningsgraden godt under gjennomsnittet.



KOSTRA fig. 41

Tabellen som viser dekningsgrad i åpen omsorg over 80 år vil bli kommentert sammen med tabellen under som viser institusjonstilbudet for denne aldersgruppen



KOSTRA fig. 42

Kommune A ligger under snittet når det gjelder åpen omsorg og over snittet for dem i institusjon. I tidsperioden har trenden vært oppbygging av tjenester i åpen omsorg og reduksjon i institusjonsbruk.

Kommune B er på snittet når det gjelder åpen omsorg og over snittet når det gjelder institusjonsbruk. Her er tjenesteprofilen endret; reduksjon i åpen omsorg og økning i institusjonsbruk.

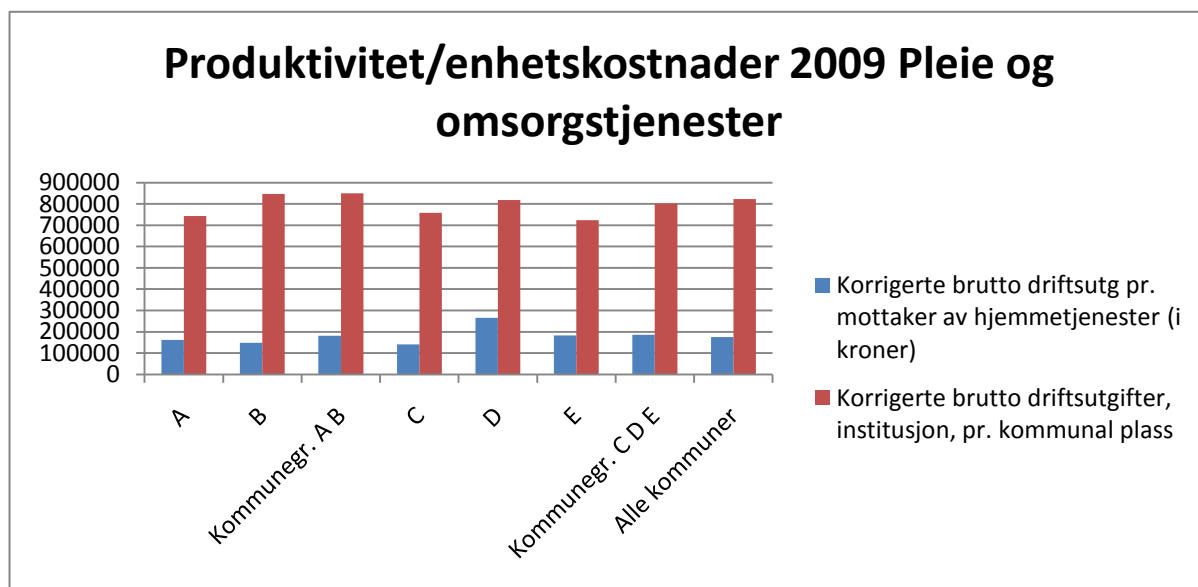
Kommune C har redusert dekningsgraden både innen åpen omsorg og institusjon, men er om lag på gjennomsnittet for sin kommunegruppe.

Kommune D har redusert brukergruppen i forhold til åpen omsorg, mens det har vært en økning i institusjonsbruken. Imidlertid er institusjonsbruken godt under gjennomsnittet for kommunegruppen.

Kommune E har redusert dekningsgraden innen åpen omsorg og økt dekningsgraden for institusjonsbruk. Resultatet av denne vridningen er at kommunen nå har en dekning under

gjennomsnittet for åpen omsorg og over gjennomsnittet for institusjonsbruk i forhold til sin kommunegruppe.

Produktivitet



KOSTRA fig. 43

Når det gjelder pleie og omsorgstjenestene er det store forskjeller i enhetskostnadene for hjemmetjenester og enhetskostnader for institusjonsplasser. Imidlertid gir ikke bruk av bruttoutgifter et korrekt bilde av institusjonskostnadene fordi det er høy egenbetaling for plass i sykehjem og aldershjem. Dette kommer ikke fram når vi bruker bruttoutgiftene. Det er også egenbetaling knyttet til hjemmetjenestene, men disse er ikke av samme størrelsesorden som egenbetalingen i institusjon. Kommunene A, C og E driver imidlertid institusjonene til en lavere enhetspris enn sammenligningskommunene og landsgjennomsnittet. Kommune B ligger over landssnittet, men under snittet for egen kommunegruppe. Kommune D ligger over egen kommunegruppe, men under landssnittet.

Oppsummering og vurdering pleie og omsorgstjenester

Pleie- og omsorgsområdet er en kritisk faktor i kommunene da dette området utgjør mellom 40 – 50 % av budsjettet i kommunene. Det er derfor av stor betydning at dette området drives kostnadseffektivt. På bakgrunn av befolkningens alderssammensetning har alle våre

kommuner et større behov for denne type tjenester innen eldreomsorgen enn sammenligningskommunene. Kommunene våre har da også prioritert dette området høyere både andelsmessig av de totale driftskostnadene og kostnadmessig pr innbygger. Men ser vi på dekningsgraden finner vi at det ikke bare er en aldrende befolkning som kan forklare den høye prioriteten. Dekningsgraden for aldersgruppen 0 – 66 år er også høyere enn for sammenligningskommunene. Her ligger det tjenester til personer som er fysisk funksjonshemmede, har psykiske lidelser og/eller er utviklingshemmede. Strukturen på tjenester til denne målgruppen er en kritisk faktor. I dette ligger for eksempel utbygging av omsorgsboliger, størrelse på bofellesskap, bemanningsfaktorer og lignende. Små bofellesskap og mange ressurskrevende brukere som har heldøgntilbud i eget hus/leilighet vil ikke dra nytte av stordriftsfordeler med til for eksempel nattevakt, kjøkkentjeneste og dagsentertilbud.

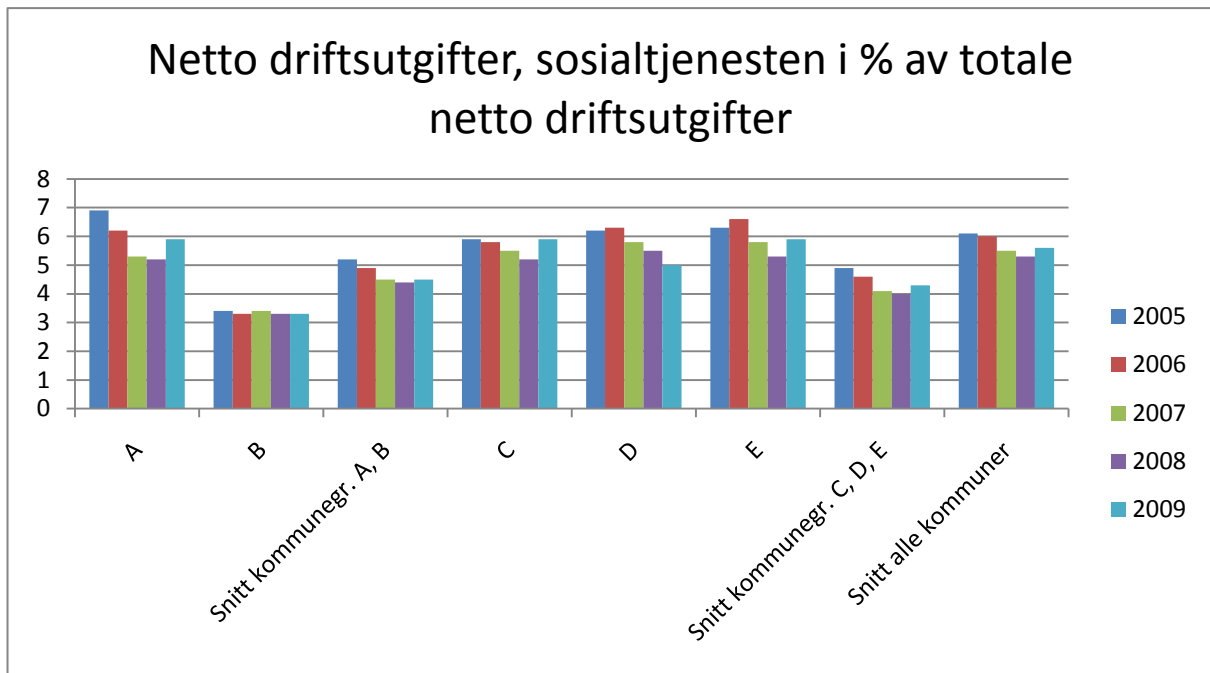
Når det gjelder dekningsgrader for den eldre del av befolkningen finner vi ikke den samme trenden. Her har kommunene totalt ulike profiler for bruk av hjemmetjenester og institusjonsbruk.

Enhetskostnadene varierer også, og det er kommunene B og D som har høyere enhetskostnader pr institusjonsplass, og kommune D har også høyere enhetskostnader for hjemmetjenestene enn sammenligningskommunene.

Hvilken profil kommunen har på sitt tilbud innenfor pleie- og omsorgstjenestene vil gi store utslag på kostnadssiden. Institusjonsplasser er svært dyre, men også individuelt tilrettede heldøgntilbud i egen bolig kan være kostnadskrevende. Profil og struktur på dette feltet kan være en kritisk faktor i den økonomiske utviklingen innenfor kommunenes driftsbudsjett.

Sosialtjeneste

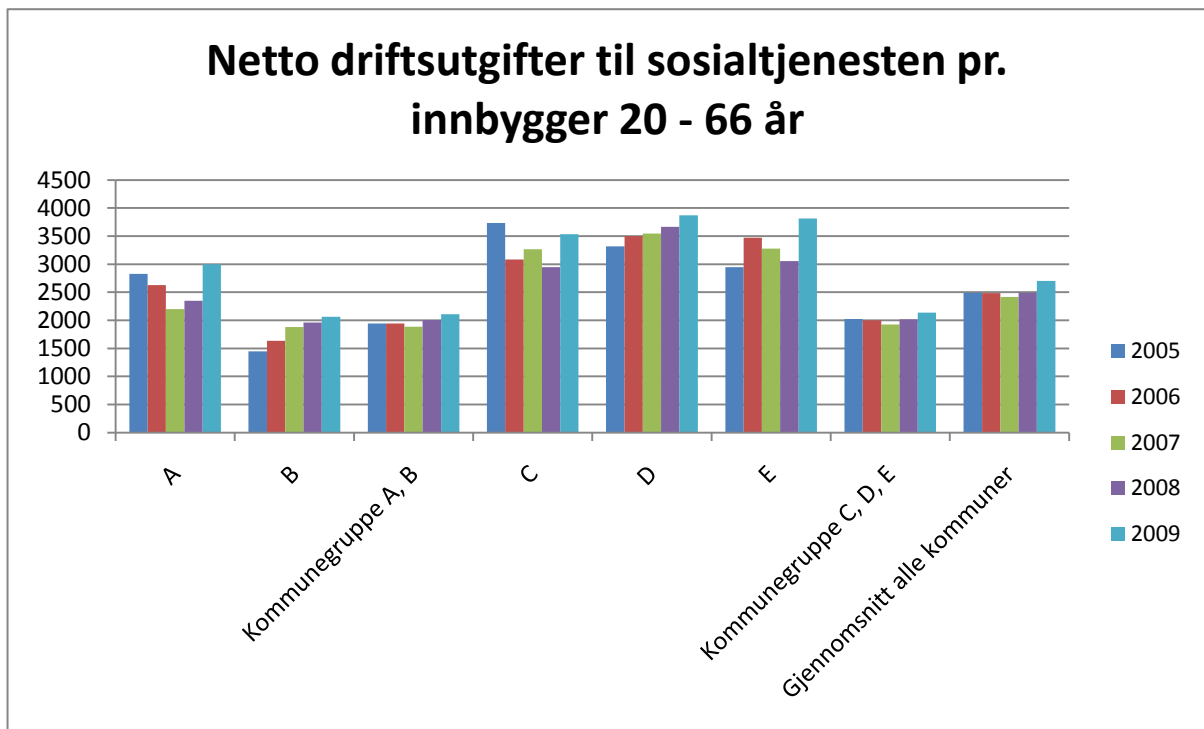
Behovet for sosialhjelp kan variere i tråd med konjunktursvingninger og arbeidsledighet. Vi ser imidlertid på utgifter til sosialtjenesten, hvilket også inneholder driftskostnader i tillegg til sosialhjelpsutgiftene. Lønnskostnader kan være en sentral del av driftsutgiftene.



KOSTRA fig. 44

Trenden fra 2005 til 2008 viser en nedgang i sosialtjenestens andel av de totale nettodriftsutgiftene, mens det ser ut til at sosialtjenesten igjen har økt sin andel i 2009. Dette kan henge sammen med lav arbeidsledighet fram til finanskrisen og økning i arbeidsledigheten med ”helårseffekt” i 2009. Kommune B har imidlertid et stabilt nivå på prioriteringen, mens i kommune D fortsetter reduksjonen også i 2009.

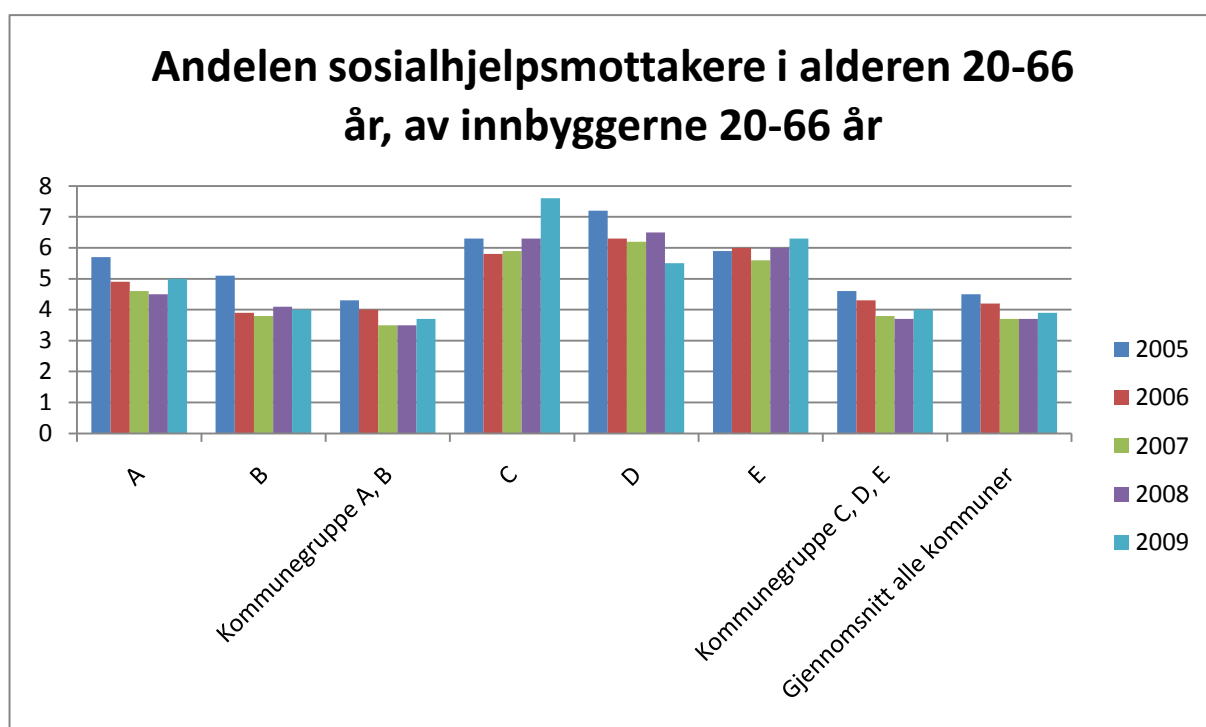
Sosialtjenestens prioritet ligger over sammenligningskommunene for 4 av våre kommuner. Det er kun kommune B som har en lavere prioritet enn sammenligningskommunene.



KOSTRA fig. 45

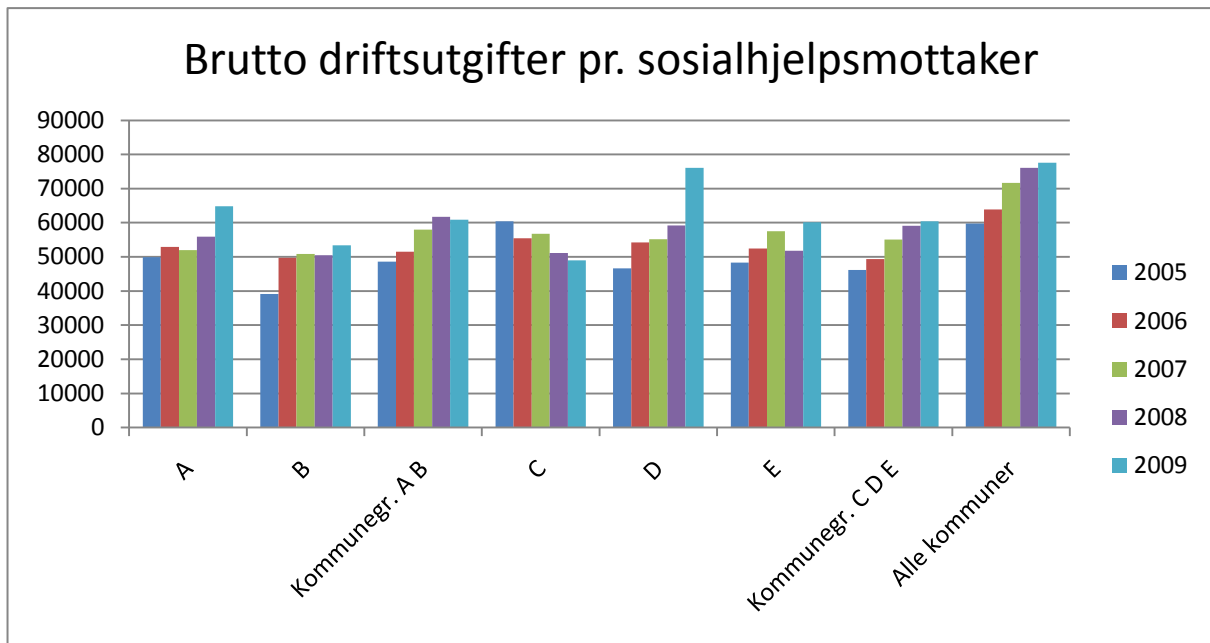
Ser vi på netto driftsutgiftene pr innbygger er økningen fra 2008 til 2009 tydeligere for 4 av våre kommuner enn for sammenligningskommunene. Kommune B viser imidlertid en liten, men jevn vekst i hele perioden.

Når det gjelder utgiftsnivået er det kun kommune B som er på nivå med sammenligningskommunene. De 4 andre kommunene har en høyere kostnad til sosialtjenesten enn sammenligningskommunene, og endringene fra 2008 til 2009 har vist en mer markant økning for disse 4.



KOSTRA fig. 46

Alle våre kommuner har en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn sammenligningskommunene, men andelen er spesielt høy i kommune C, D og E. Behovsanalysen viste at våre kommuner har en høy andel arbeidsledige, uførepensjonister og skilte / separerte. Disse forholdene vil kunne gi økt behov for sosialhjelp.



KOSTRA fig. 47

Kommunene A og D har høyere driftsutgifter pr. bruker i sosialtjenesten enn sammenligningskommunene, men ikke høyere enn snittet for alle kommunene. Det er også disse kommunene som har hatt den sterkeste veksten fra 2008 til 2009. Sosialtjenestens produktivitet påvirkes hovedsakelig av bemanning, stønadslengde og stønadsnivå. (Utgiftene inkluderer sosialhjelp, stillinger og annen drift).

Oppsummering og vurdering sosialtjeneste

4 av kommunene har en høyere prioritet enn sammenligningskommunene. Produktiviteten varierer i sterkere grad mellom våre kommuner.

Alle kommunene har høye behov for sosialtjeneste. 4 av 5 av våre kommuner prioriterer sosialtjenesten høyere enn sammenligningskommunene og enhetskostnadene pr. innbygger i målgruppen er også høyere. Dekningsgraden er over gjennomsnittet i alle kommunene. Når det gjelder kostnader pr bruker er det 2 kommuner som har utgifter over gjennomsnittet.

Det er spesielt to forhold som påvirker produktivetskostnadene på dette området; stønadsvarighet som kan henge sammen med arbeidsmarkedet, og stønadsnivået. Kostnadsnivå for boliger i kommunen er også en sentral driver på kostnadene. Alle våre fem

kommuner bør ha fokus på ulike sider ved sosialhjelpen som inntak og alternativer til sosialhjelp, oppfølging og mulighet for overgang til arbeid, studier eller annen alternativ inntekt/trygd. Utfordringen ligger også i det at sosialtjenesten er en del av statlig styrt NAV. Det er av sentral betydning at NAV er en sentral aktør som bidrar med virksomme tiltak for denne målgruppen. Samarbeidet mellom kommune og NAV må fungere godt.

7.1.2. Oppsummering - Prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet

Utgangspunktet for vår studie er kommuner som har en svak kommuneøkonomi, det vil si at netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter er negativt eller under 3 %. Men er det slik at kommuner med et svakt driftsresultat er fattige kommuner og at befolkningen ikke prioriteres like høyt når det gjelder velferdstjenester? Gjennomgangen over viser at det er ulikheter mellom kommunene når det gjelder prioriteringer i form av nivå på velferdstjenester pr innbygger i målgruppen, dekningsgrader og produktivitet målt ved enhetskostnader pr bruker. Men skal en ta en oppsummering, uavhengig av hvilken kommune som prioriterer hva, får vi dette bildet:

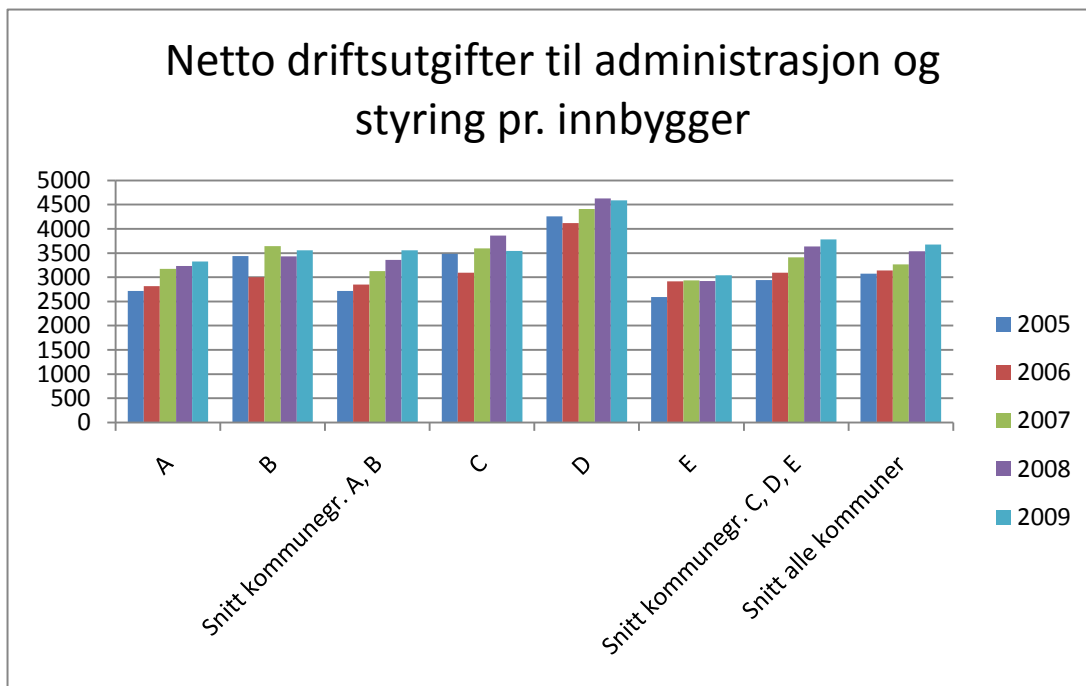
- Tjenester som er vedtakspliktige og som tildeles fra den enkelte resultatenheter:
 - 4 av 5 kommuner prioriterer barneverntjenesten, pleie- og omsorgstjenesten samt sosialtjenesten høyere enn sammenligningskommunene.
 - 5 av 5 har en høyere dekningsgrad innenfor pleie- og omsorgstjenesten 0 – 66 år samt sosialtjenesten enn sammenligningskommunene.
 - 4 av 5 har en høyere dekningsgrad innenfor barnevernet enn sammenligningskommunene.
 - 4 av 5 har høyere enhetskostnader pr bruker innenfor barneverntjenesten.
 - 2 av 5 har høyere enhetskostnader innenfor sosialtjenesten.
 - 3 av 5 har en høyere dekningsgrad for eldre i institusjon, mens enhetskostnadene i institusjon er høyere for 2 av 5.
- Tjenester som ikke er vedtakspliktige:
 - Innenfor grunnskolen er 2 av 5 høyere prioritet, høyere dekningsgrad for spesialundervisning og høyere enhetskostnader.
 - Innenfor barnehagene har 3 av 5 høyere prioritet, 1 av 5 høyere dekningsgrad og 1 av 5 høyere enhetskostnader.
 - Helsetjenesten har høyere prioritet i 1 av 5 kommuner.

Vi finner ikke grunnlag for å si at våre kommuner har et dårligere vedtakspliktig tjenestetilbud til befolkningen enn andre kommuner. Heller ikke innenfor skole og barnehageområdet er tjenestetilbudet vesentlig dårligere. Det kan imidlertid se ut til at helsetjenesten er lavere prioritert i våre kommuner enn i sammenligningskommunene.

Administrasjon

Prioritering:

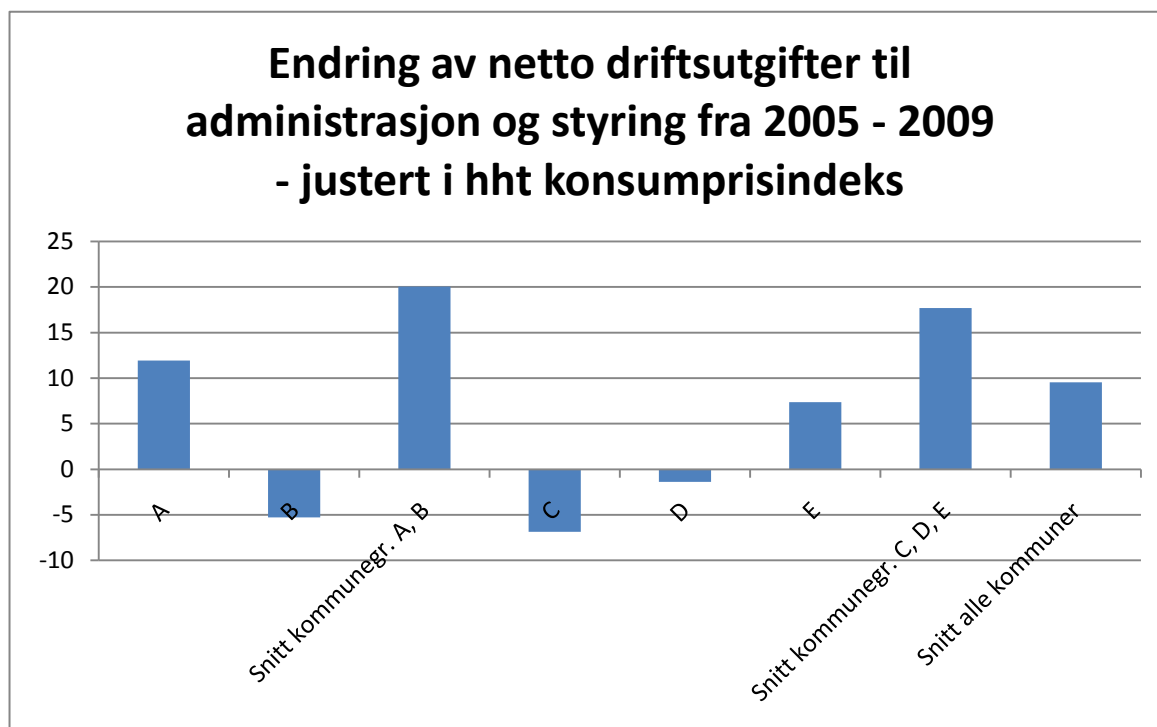
Det har vært en politisk trend over flere år å redusere administrative kostnader for å beskytte tjenesteproduksjon og velferdstjenester fra budsjettkutt. Vi er interessert i å se om det kan være en sammenheng mellom en slik strategi og kvalitet på administrasjon og styring. I tabellene under har vi valgt indikatoren netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger. Denne indikatoren viser utgiftene som er direkte relatert til administrasjon.



KOSTRA fig. 48

Tabellen viser at det ikke er store forskjeller mellom gjennomsnittene i de to kommunegruppene og gjennomsnittet for landet som helhet. Kommune D har imidlertid kostnader over sammenligningskommunene, mens kommune E har kostnader som ligger under sammenligningskommunene.

I sammenligningsgruppene har de nominelle utgiftene økt jevnt i perioden. Når det gjelder de undersøkte kommunene har ikke utgiftene steget i tråd med utviklingen i sammenligningskommunene. Dette vises tydeligere i neste tabell hvor vi ser på utgiftsutviklingen i 5-årsperioden - justert for konsumprisindeksen.



KOSTRA fig. 49

Vi finner her at Kommunene B, C og D har redusert utgiftene til administrasjon og styring. Kommune E har hatt en økning som er lavere enn sammenligningskommunene og gjennomsnittet for Norske kommuner, mens kommune A har økt mer enn gjennomsnittet for alle kommuner, men likevel mindre enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe.

Oppsummering og vurdering administrasjon

Det er i henhold til KOSTRA-tallene forholdsvis store forskjeller på prioritering av administrasjonskostnader i kommunene, med unntak av kommune D som har en høyere prioritet enn de øvrige kommunene. Kostnadsutviklingen i våre kommuner har vært lavere enn i sammenligningskommunene.

I kommunene B, C og D er den regnskapsmessige andel brukt til administrasjon på eller over snittet. I perioden har imidlertid disse 3 kommunene redusert de andelsmessige kostnadene til

administrasjon. Situasjonen i kommune A og E har imidlertid vært omvendt; har kostnadene ligget under gjennomsnittet, men er samtidig økt i perioden.

Det er vanskelig å foreta en normativ vurdering av administrasjonskostnadene, både fordi det kan være ulikheter mellom kommunene vedrørende hva som defineres som administrative utgifter. Det kan stilles spørsmål ved om det kan være en sammenheng mellom lav prioritet på det administrative området og muligheten for strategisk økonomistyring. Dette kan være en randfaktor som har påvirket muligheten for styring i kommune E.

7.2. Komparativ analyse av budsjett- og økonomiplaner

Vi vil i dette kapitlet gjennomføre en komparativ analyse av budsjett og økonomiplaner som strategiske dokument for endring og utvikling i de 5 kommunene som er med i studien. Funn fra denne analysen vil vi sammenholde med funn fra analysen knyttet til tjenesteproduksjon i kapittel 7.1.

I kommuner som er i ROBEK-registeret, eventuelt står i fare for å bli oppført på ny i registeret, vil styring i stor grad handle om å sikre balanse mellom kommunens inntekter og utgifter. Ubalanse kan rettes opp ved å øke inntektene, redusere utgiftene og/eller omsetting/bruk av verdier fra fonn, bankinnskudd, eiendom, aksjer eller lignende. Vi legger til grunn at kommunene skal drive innenfor den rammen som de faktisk har. Det å forvente økte frie inntekter vurderes i denne sammenhengen ikke som en mulig strategi.

Slik vi ser det er budsjett og økonomiplanen i kommunene det viktigste dokumentet og vedtaket som skal sikre økonomisk styring i kommunen. Derfor forventer vi her å finne svar på hvilke strategiske grep kommunen ønsker å gjennomføre for å bringe kommuneøkonomien i balanse. Ingen av våre kommuner har en parlamentarisk styreform, dermed er det administrasjonen, ved rådmannen, sitt ansvar å legge fram forslag til budsjett og økonomiplan til behandling i kommunestyret. For å vurdere rådmannens strategiske grep er det derfor av betydning hvordan rådmannen beskriver situasjonen og hvilke forslag til tiltak som faktisk går til politisk behandling.

Spørsmålene vi har stilt oss er om det i budsjett og økonomiplandokumentet framkommer et analysegrunnlag og eventuelt hvilke analyser gjøres i arbeidet for å oppnå økonomisk balanse og et bedret handlingsrom. Videre ønsker vi å se hvilke strategier rådmannen foreslår og kommunestyret eventuelt velger for å gjenopprette økonomisk balanse.

For å kunne gjennomføre en analyse av rådmannens strategier, vil vi vurdere situasjonen som framkommer i KOSTRA-analysene for den enkelte kommune, og se om utfordringene gjenspeiles i mål og strategier som framkommer i rådmannens forslag til budsjett, økonomiplan / kommuneplan og eventuelt i det politisk vedtatte budsjett og økonomiplan. Vi ønsker å se spesielt på om budsjett og økonomiplanen omhandler utfordringer og strategier knyttet til:

- 1 Behovsmessige forhold som befolkning, sysselsetting/næringsutvikling, trivsel og regionsutvikling.
- 2 Finansielle forhold knyttet til driftsresultat, inntekter, handlingsrommet og gjeld.
- 3 Styringsperspektiv; Styring i tråd med behovsanalyser, prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og prinsipper for økonomistyring.
- 4 Tjenesteutvikling; Brukermedvirkning, kvalitetsutvikling, ledelse, personell / kompetanse og arbeidsmiljø.
- 5 Interkommunalt samarbeid; herunder interkommunalt samarbeid om driftsoppgaver, regionperspektiv og kommunesammenslåing.

Vi har utarbeidet et kartleggingsskjema som grunnlag for vurdering av vedtatte strategier knyttet til kommunens økonomiske situasjon. Dette skjemaet er fylt ut for hver kommune på bakgrunn av gjennomgang av skriftlige dokumenter knyttet til budsjett og økonomiplan for 2010 og 2011.

Vi tar forbehold om at kommunen kan ha strategier innenfor de ulike områdene, men da omtalt i kommuneplanen og eventuelle planer knyttet til velferdsområder eller problemområder. Poenget med å gjennomgå de strategiske områdene i lys av budsjettdokumentet, er å se om strategier hjemlet i annet planverk er omtalt og om realisering vises i årsbudsjettet eller i økonomiplanperioden, eventuelt som strategier for å bringe kommuneøkonomien i balanse gjennom omstilling, omstrukturering eller omprioritering. Erfaringsmessig kan kommunene ha gode plandokument, men dersom de ikke finansieres og dette vises gjennom politiske prioriteringer i form av budsjettvedtak, kan deler av planene være urealiserbare eller kan karakteriseres som en ”plan lagt i skrivebordsskuffen”. Selvsagt kan det være planer som realiseres ved intern omstilling, og som ikke framkommer i budsjettdokumentet. Dette faller utenfor rammen av vår studie, med mindre det framkommer som organisasjonsutviklingsstrategi gjennom rådmannsintervjuet.

Vi vil nå gå inn på de funn vi mener å finne ved gjennomgang av budsjett- og økonomiplandokumentene, knyttet til de ulike ovennevnte perspektiver og forhold.

7.2.1. Samfunnsperspektiv

Behovsmessige forhold	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Økt tilflytting	Tilrettelegge Konkrete tiltak	Ikke omtalt	Tilrettelegge Konkrete tiltak	Tilrettelegge Konkrete tiltak	Ikke omtalt
Økt sysselsetting	Konkrete tiltak	Ikke omtalt	Konkrete tiltak	Konkrete tiltak	Ikke omtalt
Økt trivsel	Konkrete tiltak	Ikke omtalt	Konkrete tiltak	Konkrete tiltak	Ikke omtalt
Annet	Regionperspektiv	Ikke omtalt	Regionperspektiv Miljø perspektiv	Miljø perspektiv	Ikke omtalt

Tabell 1

Innenfor det strategiske området som vi her benevner som samfunnsperspektiv, har vi ønsket å se om det er likheter eller ulikheter med hensyn til om kommunene i budsjettperioden har fokus rettet mot de områdene som kan påvirke behov for kommunale velferdstjenester. Av tabellen framkommer det at 2 av kommunene (B og E) ikke omtaler dette i den skriftlige delen av budsjettet. Det er dermed ikke sagt at disse kommunene ikke har strategier innenfor disse områdene, tiltak kan ligge i ordinær drift uten omtale. De 3 andre kommunene har strategier innenfor områdene befolkningsøkning, sysselsetting/næringsutvikling og trivsel. 2 av disse kommunene er ute av ROBEK-registeret, mens kommune C har med dette perspektivet som den eneste av nåværende ROBEK-kommune i vårt utvalg.

Alle våre 5 kommuner har forholdsvis like demografiske utfordringer knyttet til befolkningsstagnasjon eller -reduksjon, samt næringsutvikling og sysselsetting. Dette gir utfordringer knyttet til kommunens fremtidige inntektssituasjon ved at inntektsutvikling følger blant annet av befolkningsstørrelsen. I tillegg er sammensetningen slik at behovet for velferdstjenester blant annet innenfor eldreomsorgen vil øke. Det er kun 3 av våre kommuner som omhandler befolkningsutviklingen strategisk i budsjettet og ønsker iverksatte tiltak på dette området. Dette gjelder kommunene A, C og D. Sammenholdes dette med økonomisk resultat så er det altså de to kommunene som er ute av ROBEK som omhandler dette, samt kommune C. Denne kommunen har også gode økonomiske resultater de siste 2 årene.

Kommune B og E har ikke strategier knyttet til å påvirke befolknings- og næringsmessige forhold. Kommunene A, C og D forsøker å ha et langsiktig perspektiv på strategivalg, mens kommunene B og E mer ensidig prøver å løse situasjonen for kommende år.

7.2.2. Finansielle strategier

Finansielle strategier	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Driftsresultat	Mål: Balanse mellom inntekter og utgifter. Rammene er tilpasset dagens tjeneste-produksjon.	Mål: Tjenestetilbud tilpasset rammene (med usikkerhets-elementer)	Mål: Tjenestetilbud tilpasset rammene	Mål: Tjenestetilbud tilpasset rammen	Mål: Balanse mellom inntekter og utgifter.
Handlingsrom	Øke handlingsrommet ved en lavere utgiftsvekst enn inntektsveksten skulle tilsi. Ønsker økonomiske buffere mot fremtidig økning i finanskostnadene	Inndekking av akkumulert underskudd fram til 2014, men ingen reserver. Ønsker bufferfond på sikt	Inndekning av akkumulert underskudd innen 2015. Legger opp til positivt driftsresultat.	Mål om 2 % driftsoverskudd	Redusert/omprioritert investeringsbudsjett MOMS-kompensasjon overføres investeringsbudsjett fra drift i tråd med nytt regelverk.

Inntekter	Rådmann: Øke eiendomsskatt	Rådmann: Øke eiendomsskatt og fjerning av bunnfradrag. Øke egenbetaling for tjenester MOMS-kompensasjon benyttes maksimalt til drift.	Rådmann: Øke eiendoms-skatt Øke avgifter. Nedfasing av MOMS-kompensasjon til bruk i driftsbudsjett.	Rådmann: Økt eiendoms-skatt Øke avgifter Deler av MOMS-kompensasjon til drift	Rådmann: Øke eiendomsskatt Fjerne/reducere bunnfradraget Øke egenbetaling Deler av MOMS-kompensasjon til drift Øke avvirkning av skog Øke sykepenge-refusjon
Gjeld	Kommunen har nedbetalt tidligere merforbruk/akkumulert underskudd	Vil få økt gjeld som følge av investeringer via låneopptak.	Ikke omtalt i tekstdel	Nedbetalingsplan og ny inndekningsplan	Redusere investeringer ikke økt gjeldsbelastning. Kommentert: Økt gjeld ville gitt økte driftsinntekter ved MOMS-kompensasjon

Tabell 2

På det finanspolitiske området ser vi på hvilke mål og strategier rådmannen vektlegger i budsjett og økonomiplanen. Alle kommunene har mål i forhold til driftsresultatet. Hvordan de benevner denne målsetningen varierer imidlertid noe, men det kan gå et skille mellom begrepene ”balanse mellom inntekter og utgifter” og ”tjenestetilbud tilpasset rammen”. Slik vi leser dette kan det ligge en tydeligere og mer aktiv rolle i benevnelsen ”tjenestetilbud tilpasset rammen”. Dette kan handle om signaler om tjenstereduksjon. Kommune B, C, og D bruker denne betegnelsen. Kommune D er ute av ROBEK-registeret, men signaliserer likevel tjenstekutt. Kommune E er ikke ute av registeret, men de signaliserer likevel at de skal oppnå balanse.

Når det gjelder handlingsrommet er det de to kommunene som er ute av ROBEK-registeret som har mål om økt handlingsrom og etablering av ”buffer” for fremtiden. Av ROBEK-kommunene er det 2 av dem (B og C) som har en plan for når akkumulert underskudd skal

være nedbetalt. Kommune E er utydelig på dette og strever med å få budsjettet i balanse. Denne kommunen ønsker momskompensasjonen til fortsatt benyttelse i driftsbudsjettet, men er også tydelig på at denne muligheten reduseres på sikt i tråd med nytt regelverk. Når det gjelder driftsmessige tilpasninger vil kommune A og D tilpasse drift til rammen og omprioritere innenfor rammen. Kommune B og E vil tilpasse rammen til drift og redusere driftsutgiftene ved ”ostehøvelkutt”. Kommune C vil faktisk redusere driftsutgiftene.

Alle rådmennene foreslår økning i inntektsgrunnet ved økt eiendomsskatt (selv om dette er kontroversielt politisk sett). Ellers er det stort fokus på inntektsøkning i form av avgiftsøkning og økt brukerbetaling ved bruk av momskompensasjon til drift. Kommune E er den kommunen som er mest ”kreativ” i forhold til inntektsøkning. Her regner en også med økte sykepengeinntekter. Vi vet imidlertid ikke om dette skyldes at inntektene er satt for lavt tidligere, eller om det handler om ”stopp i vikarbruk”. Dette framkommer ikke i dokumentet.

Når det gjelder gjeldssituasjonen er den svært ulikt kommentert i dokumentets tekstdel. Det er kun kommune E som oppgir at gjelden ikke skal økes for å unngå å legge ytterligere press på driftsbudsjettet.

7.2.3. Styringsperspektiv

Styringsperspektiv	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Behovsanalyser	Styringskort og analyser som et grunnlag for politiske prioriteringer. Nytt område Forebygging oppvekst og rus	Ikke omtalt	Enkle analyser og realistiske mål. Nytt område: Samhandlingsreformen	Styringskort og analyser som et grunnlag for politiske prioriteringer.	Ikke omtalt

<p>Prioriteringer;</p> <p>Omprioritering</p> <p>Tjenestekutt (ostehøvel)</p>	<p>Reduksjon i tjeneste-produksjon/ Nedbemannning fram til 2010. Omprioritering innenfor rammen.</p>	<p>Statlig øremerket ressurstilførsel omprioriteres til spesialtiltak i skolen Nedbemannning</p>	<p>Omprioritering mellom tjenester - omfordeling innenfor rammene Redusert aktivitet: Pleie- og omsorg Utfordring i barneverntjenesten Tjenestekutt: Årsverksreduksjon Reduksjon i internopplæring</p>	<p>Omfordeling innenfor rammen. Næringsutvikling prioriteres opp – pleie og omsorg ned. Tjenestekutt gjennomført tidligere</p>	<p>Prioritering barnehage og skole. Opprettholde Pleie- og omsorgstjenester på dagens nivå Midlertidige innsparings-tiltak: Stillingsvakanser, redusere tilskudd, innkjøpsstopp</p>
<p>Dekning</p>	<p>Økt dekning: barnehage Tjenesteprofil hjemmetjenester; Differensiert tilbud omsorgsboliger vs. institusjon</p>	<p>Ikke omtalt</p>	<p>Høyere inngangsterskel for pleie- og omsorg</p>	<p>Vurdere inngangsterskel for pleie- og omsorg</p>	<p>Ikke omtalt</p>
<p>Produktivitet:</p> <p>Omstrukturering</p>	<p>Driver effektivitet.</p>	<p>Økt produktivitet ved nedbemannning Skolestruktur utredes</p>	<p>Lavere ressursbruk, økt effektivitet innen pleie- og omsorg Omstrukturering innen familie og helse Endret skolestruktur</p>	<p>Reduksjon av driftskostnader innenfor pleie- og omsorgstjenestene Gjennomført ny skole og barnehagestruktur Arbeider med ny pleie- og omsorgsplan</p>	<p>Vurdere konkurranseutsetting Utrede alternative turnus Kommunestyret avviser ny skolestruktur</p>

Økonomi- styring	Stram økonomi- styring	Stram økonomi- styring	Stram økonomi- styring	Stram økonomi- styring;	Stram økonomi- styring
			Forbedre rapportering og rutiner	Forbedre rapportering og rutiner	
			Utvikle beslutnings- grunnlag for politisk behandling	Utvikle beslutnings- grunnlag for politisk behandling	
			Sikre gjennom- føring av vedtak	Sikre gjennom- føring av vedtak	
			It-basert informasjon	It-basert informasjon	

Tabell 3

Ved gjennomgang av budsjettokumentene har vi også valgt å trekke inn indikatorer som er trukket fram i KOSTRA-analysene. Dette innebærer at vi ser på indikatorene behovsanalyser, prioritering, dekningsgrader og produktivitet. I tillegg tar vi med om begrepet økonomistyring omhandles i dokumentet.

Hvorvidt rådmannen bygger budsjettstrategiene opp omkring behovsanalyser er svært ulikt i den enkelte kommune. 2 av kommunene (B og E) har ikke benyttet slike analyser, mens de øvrige 3 kommunene har slike analyser innarbeidet i tekstdelen.

Når det gjelder prioritering ser vi at de to kommunene som er kommet ut av ROBEK-registeret (A og D) oppgir at der tidligere er gjennomført tjenestekutt, og at omprioritering først og fremst skal skje innenfor rammen. De øvrige kommunene vil foreta tjenestekutt i form av ”ostehøvelkutt”.

Når det gjelder dekningsgradene er det verd å merke seg at 2 kommuner (C og D) ønsker å vurdere terskler for tjenestetildeling innen pleie- og omsorgstjenestene. I kommune C knyttes dette til nedprioritering og i kommune D som en omprioritering. Kommune B og E har ingen klar strategi her.

For å øke produktiviteten er det ingen spesielle strategier som er framhevet i kommune A, her konstateres det at i henhold til KOSTRA driver kommunen effektivt. De øvrige kommunene har uttalte strategier knyttet til dette:

- Strukturendringer er eller vurderes gjennomført i 3 av kommunene (B, C og D)
- Kostnadseffektivitet ved nedbemanning (B og C)
- Konkurransetsetting og alternativ turnusordninger skal vurderes i kommune E. Her avvises skolestrukturendringer fra politisk nivå

Alle kommunene fokuserer på stram økonomistyring. Kommune C og D skal videreutvikle styringssystemene.

7.2.4. Tjenesteutvikling

Tjenesteutvikling	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Brukermedvirkning	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Innbygger /bruker fokus på tjenester Dialoger mellom innbyggere, politikere, tillitsvalgte og ansatte.	Innbygger /bruker fokus på tjenester Dialog mellom innbyggere, politikere, tillitsvalgte og ansatte.	Ikke omtalt
Kvalitetsutvikling	Kvalitet på prioritert område. Fokus på tilstrekkelig kvalitet ved omstilling	Ikke omtalt	Tjenesteutvikling: Kvalitets- sikring og utvikling. Læring, evaluering, kontinuerlig omstilling.	Tjenesteutvikling: Kvalitets- sikring og utvikling ved struktur og rutiner Læring og evaluering. Etablere utviklings- og læringsfora	Ikke omtalt
Ledelse	Restrukturere stabs- og støtte funksjoner Lederutvikling: opplæring og lønnspolitikk.	Ikke omtalt	Styrke administrasjon og økonomi Klar struktur Arbeidsgiverstrategi Tydelige ledere Klare styrings-signaler	Har styrket strategisk rådmannsnivå; Tydelige ledere Økt utflating av organisasjon på driftsnivå. Endre forholdet mellom operativ fagressurs og administrativ koordineringskapasitet	Styrke ledelse: Økning i administrative lederstillinger

Personell / Kompetanseheving	Fokus på rekruttering av kvalifisert personell.	Ikke omtalt	Kompetanseheving medarbeidere	Kompetanseheving medarbeidere	Ikke omtalt
Arbeidsmiljø	Program for medarbeiderskap.	Ikke omtalt	Arbeidsgiverstrategi; Sykefravær, lønn og arbeidsvilkår Oppdrags- og arbeidsgiverrollen; Offensiv arbeidsgiver Kompetanseheving av ansatte Felles forpliktelse og felles mål Samarbeid	Arbeidsgiverstrategi med involvering fra politikere, ledelsen og medarbeidere Oppdrags- og arbeidsgiverrollen Medarbeiderskap; arbeidskultur med felles forpliktelse, medvirkning og stolthet Videreutvikle samarbeid	Ikke omtalt

Tabell 4

Innenfor tjenesteperspektivet har vi valgt å se spesielt på brukermedvirkning, kvalitetsutvikling, ledelse, kompetanse og arbeidsmiljø.

Innenfor dette perspektivet har ikke kommune B omtalt noen av områdene. Derfor er det bare de 4 øvrige kommunene som omtales videre.

Brukermedvirkning er et sentralt tema for både kommune C og D. Begge disse kommunene har et bredt brukerfokus hvor det inviteres til dialog med brukere, innbyggere, politikere, ansatte og ledelse.

Kvalitetsutvikling står også sentralt for kommunene C og D. Disse fokuserer på kvalitetssikring, utvikling og læring. Kommune A spisser kvalitetsfokus til satsingsområder og områder utsatt for omstilling. B og D omtaler ikke dette i dokumentene.

De fire kommunene som har omtalt ledelse og styring, fokuserer på behovet for sterkere styring.

Når det gjelder medarbeiderkompetanse er det igjen kommunene C og D som fokuserer på kompetanseheving. Kommune A framhever kompetanseheving via rekruttering. Igjen er det kommunene B og E som ikke har dette omtalt i dokumentene.

Innenfor arbeidsmiljøfeltet er det også kommunene C og D som framhever dette ved å ha fokus på arbeidsgiverstrategi og samarbeid. Kommunene A, D og C har fokus på medarbeiderskap og sykefravær. Kommunene B og E har ikke omtalt dette området i dokumentet.

7.2.5. Interkommunalt samarbeid

Inter-kommunalt samarbeid	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Inter-kommunalt samarbeid: drifts-oppgaver	Opprettholde interkommunalt samarbeid	Nye forslag til tjeneste-samarbeid	Opprettholde interkommunalt samarbeid	Opprettholde interkommunalt samarbeid. Forberedende samarbeid knyttet til samhandlings-reformen	Vurdere økt tjeneste-samarbeid.
Region-perspektiv	Påvirke regions-utvikling	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Påvirke regions-utvikling	Ikke omtalt
Sammen-slåing	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt

Tabell 5

Innenfor dette perspektivet har vi fokusert på om kommunene ønsker å benytte strategier utenfor egen kommune for å bedre økonomien internt.

Kommunene B og E vil vurdere utvidelse av interkommunalt samarbeid. De øvrige kommunene vil opprettholde det som er inngått. Ingen av kommunene vil vurdere sammenslåing av kommuner som en strategi for å bedre økonomien.

De to kommunene som er ute av ROBEK-registeret ønsker å påvirke regional utvikling.

7.2.6. Oppsummering / vurdering budsjettdokument og økonomiplan

Gjennomgangen over viser at det er klare innholdsmessige forskjeller i de ulike budsjett- og økonomiplandokumentene. Ser en først på selve designet er det ett sentralt område hvor en ser helt klare forskjeller. Tre kommuner (A, C og D) har budsjett og økonomiplaner som innholdsmessig kan gi grunnlag for politiske vurderinger, drøftinger, prioriteringer og beslutninger. To kommuner (B og E) har budsjettdokumenter med fokus på tabeller og tall og er svært sparsomme med hensyn til tekstdel. Disse dokumentene vil i liten grad gi forståelse og mening som grunnlag for politiske vurderinger, drøftinger og prioriteringer. Politiske beslutninger må i disse tilfellene skje etter en muntlig gjennomgang og beskrivelse av situasjonen i kommunen.

Ser vi på hovedstrategiene for å bringe kommuneøkonomien i balanse og sikre at driftsutgiftene er innenfor inntektsrammen følger disse langs 2 spor;

1. Øke inntektene

- a. Varig og forutsigbar økning av inntektene i form av økt eiendomsskatt, økning av gebyr, avgifter og egenbetalinger.
- b. Kortsiktig og uforutsigbar inntektsøkning ved bruk av momskompensasjon til drift, sykepengeinntekter, salg av eiendommer, verdipapirer eller andre verdier som gir tidsbegrensede inntekter.

2. Kostnadsreduksjon

- a. Budsjettreduksjoner etter ”ostehøvelprinsippet”. Det kan virke som om at slike nedtrekk retter seg mot stillinger som kan settes vakante eller reduksjon av ulike former for driftstilskudd.
- b. Bevisste grep i forhold til å effektivisere via strukturendringer innenfor skoler, barnehager og andre velferdstilbud.

Det ser ut til at alle våre kommuner har knyttet strategier til inntektsøkning i form av økt eiendomsskatt og gebyrøkning selv om det er politisk motstand mot denne strategien. Motstanden er kanskje sterkest i forhold til bruk av eiendomsskatt. Men vi ser også noen kortsiktige strategiske forslag ved for eksempel å vurdere å øke investeringene med tanke på å nytte momskompensasjon til drift. Også økte inntekter ved i form av økt sykepengerefusjon

kan virke noe underlig da høyt sykefravær er samfunnsmessig en uønsket situasjon som blant annet går ut over tjenestekvalitet og tjenestetilbud.

En forutsigbar kommuneøkonomi som sikrer kommunalt handlingsrom på sikt, bør være et mål for kommunene. Likevel er dette i ulik grad omtalt i budsjettokumentet. Alle kommunene ønsker en stram økonomistyring, 4 av kommunene har mål om budsjettmessig overskudd, og 2 av ROBEK-kommunene har mål om nedbetaling av akkumulert gjeld til tidligere års drift.

Alle kommunene vil ha behov for kostnadsreduksjon for å sikre en mer forutsigbar økonomi på lengre sikt. Når det gjelder kostnadsreducerende tiltak kan vi se to retninger i de strategiske valgene; Den ene strategien er knyttet til generelle nedtrekk med påfølgende krav om å sette stillinger vakant, stoppe tilskudd eller lignende. Dette kan karakteriseres som osthøvelkutt. Den andre retningen er målrettet inn mot konkrete prioriteringer. Dette dreier seg om for eksempel å gjennomføre strukturendringer med påfølgende konkrete nedtrekk. Flere av kommunene har benyttet skolenedleggelse/sammenslåing som en slik strategi.

En annen forskjell som viser seg gjennom budsjettokumentene er om det fokuseres på tjenesteutvikling og organisasjonsutvikling. De to kommunene som har det minst omfattende budsjettokumentet har nesten ingen omtale av strategier knyttet til tjenesteutvikling og organisasjonsutvikling gjennom kvalitetsutvikling, kompetanseutvikling og læring.

4 av våre kommuner har en befolkning under 10 000 innbyggere, mens den 5. kommunen har under 20 000 innbyggere. Det er den største kommunen som gjennomgående har de laveste totale brutto driftsutgifter pr innbygger, men også de laveste brutto driftsinntekter pr innbygger. Denne kommunen har lavere enhetskostnadene innenfor barnehage, grunnskole og kommunehelse samt lavere produktivitetskostnader innen eldreomsorgen enn sammenligningskommunene. Det er ingen av våre 5 kommuner som vurderer kommunesammenslåing som en strategi for å redusere driftskostnadene gjennom stordriftsfordeler. Interkommunalt samarbeid er utnyttet i alle kommunene, men likevel i ulik grad. Kommunene B og E har færrest interkommunale samarbeidsområder og det er disse kommunene som har den svakeste analysedelen knyttet til budsjettarbeidet.

Et annet funn er knyttet til kommune A og D. Disse kommunene er ute av ROBEK-registeret. Gjennomgang av budsjettokumentene viser at det er disse to kommunene som har etablert det mest helhetlige analysesystem for vurdering av strategier for bedring av økonomisk

situasjon. Men kommune C er også i ferd med å endre budsjettdokumentet slik at det også fremstår som et redskap for strategiske valg og i større grad fremtidsrettet. Dette innebærer at de i større utstrekning ønsker å ta strategiske grep som på sikt vil redusere behov og føre til vekst i befolkning, styrket næringsdrift og nye arbeidsplasser. Kommunene B og E har de minst omfattende budsjettdokumentene og det kan se ut som om at disse to kommunene får større motbør fra politisk hold når det gjelder politiske prioriteringer og strategiske valg.

Det kan se ut som om at kommune A og D har det best innarbeidete systemet for målstyring (balansert målstyring), og det er disse to kommunene som er kommet ut av ROBEK-registeret. Kommune C utarbeider nå et forenklet resultatoppfølgingssystem, og det kan se ut som om at denne kommunen tar mer helhetlige grep knyttet til økonomisk utvikling.

Gjennomgangen har vist at der er klare forskjeller mellom de to kommunene som er kommet ut av ROBEK-registeret og 2 av kommunene som fremdeles er i registeret når det gjelder kvalitet og omfang på budsjettdokumentet. Unntaket er kommune C som har et mer omfattende dokument, men som også fremdeles er i registeret. Det kan legges til her at kommune C har endret praksis omkring utarbeidelsen av dette dokumentet siste året.

7.2.7. Gjennomgang av budsjettdokumentene vs. behov og tjenesteproduksjon

Selv om budsjettdokumentene inneholder analyser av kommunens behov og driftsmessige prioriteringer, er det ikke sikkert at tiltakene faktisk er i overensstemmelse med de faktiske utfordringer og behov. Vi vil nå oppsummer hovedtrekkene og utfordringene i hver enkelt kommune og vurdere om disse gjenspeiles i strategier som framkommer i budsjett og økonomiplan. Vi spør om det er samsvar mellom behov og prioriteringer, dekningsgrad og produktivitet og de valgte strategier for omprioritering, omstrukturering eller annen omstilling som framkommer i budsjettet. Resultatet av gjennomgangen vil nyttes til en sammenligning av budsjettdokumentene som redskap i strategisk styring av kommuneøkonomien. Utgangspunktet for vurdering av prioritering, dekningsgrader og produktivitet innenfor de ulike områdene framkommer i KOSTRA-analysene. Vi har foretatt en oppsummerende sammenligning av resultatene i henhold til KOSTRA-analysene. I denne sammenhengen har vi tatt utgangspunkt i en beskrivelse av kommunenes status som på, over eller under

gjennomsnittet for sammenligningskommunene. Denne sammenligningen ligger oppsummert som vedlegg 3.

Kommune A er ute av ROBEK-registeret. Både driftsinntekter og driftsutgifter pr innbygger er lavere enn for sammenligningskommunene.

De siste tre årene har både de frie inntektene og gjelden økt. Gjeldsøkningen har vært høyere enn inntektsveksten. Gjeldsandelen ligger likevel på gjennomsnittet. Netto driftsresultat har vært positivt og bedre enn gjennomsnittet. Handlingsrommet er gradvis forbedret, men var fremdeles lavt i 2009 og 2010. Kommunen har lavere inntektsandeler knyttet til gebyrer og eiendomsskatt enn sammenligningskommunene.

Behovsmessig står kommunen overfor utfordring knyttet til stagnasjon og en økende andel eldre. Finansielt er kommunen på riktig vei, men vil fortsatt ha utfordringer da handlingsrommet ikke er stort nok til å møte fremtidige utfordringer knyttet til en eldrebølge eller en eventuell befolkningsnedgang. Det vil også være utfordringer knyttet til det å satse offensivt på utvikling av kommunen som bosettingskommune.

På skoleområdet driver kommunen slik at det ikke umiddelbart virker som at det er gevinster å hente ved omstrukturering eller omprioritering. Men det kan være formålstjenelig å foreta en gjennomgang av utgiftsveksten innenfor sosialtjenesten, og eventuelt vurdere strategier knyttet til stønadspraksis og stønadsnivå. Kommunen har et omfattende og høyt prioritert barnevern med høy dekningsgrad, høye enhetskostnader og en noe tung profil med nedprioritert forebyggende arbeid og høye kostnader på plasserte barn.

Innen pleie- og omsorgstjenesten er profilen tung for aldersgruppen 80+, med en høyere dekningsgrad knyttet til institusjonsplassering enn tjenester i hjemmet. Men samtidig er enhetskostnadene lavere enn snittet for begge for både hjemmetjenester og institusjonstjenester. Dette kan tyde på at tjenestene drives effektivt, men at de samtidig har en mulighet til å sette inn en økt ressursinnsats for hjemmeboende brukere heller enn å bygge videre ut institusjonsdriften, for å kunne ivareta økte behov innen eldreomsorgen de neste par årene.

I budsjettokumentet vektlegges mål om å tilpasse tjenesteproduksjonen til rammene, øke det kommunale handlingsrommet, og øke inntektsgrunnlaget ved å heve inntektskatten. Det tas til

orde for noe reduksjon i tjenesteproduksjon, samt omprioritering innenfor rammen. Dekningsgraden skal økes innenfor barnehagefeltet, mens tjenesteprofiler innen pleie og omsorg skal justeres ved endring i tjenesteprofil og økt differensiering av tiltak. Når det gjelder produktiviteten vurderer rådmannen at tjenestene har en god produktivitet sett i forhold til andre kommuner. Økonomistyringen skal fortsatt være stram.

Når det gjelder tjenesteutvikling rettes fokus mot kvalitetsutvikling, lederutvikling, medarbeiderskap og rekruttering.

Vurdering av samsvar mellom utfordringer, budsjettstrategier og styringsstrategier

1. Kommunen har utfordringer knyttet til både befolkningsutvikling og levekår. Disse utfordringene er analysert og omtalt i budsjettdokumentet og kommunen har etablert flere mål og strategier knyttet til det å skulle påvirke utviklingen i en positiv retning. Dette er forankret politisk gjennom budsjettvedtak og økonomiplanen. Rådmannen har et bevisst forhold til disse strategiene i et langsiktig perspektiv, noe som blant annet framkommer gjennom intervjuet. Han vil bidra til omprioritering av ressurser dersom dette kan bidra til næringsutvikling og positiv befolkningsutvikling. Dette området kan sies å være et av de viktigste satsingsområdene i kommunen.
2. I henhold til KOSTRA-analysene er økt handlingsrom fremdeles en utfordring. Dette gjenspeiles i budsjettdokumentet hvor det fokuseres på ytterligere å tilpasse drift til rammene. I tillegg økes inntektsgrunnlaget ved økt eiendomsskatt. Det er politisk aksept for strategiene. Strategiene finner en også igjen i rådmannens strategiske valg. For å tilpasse tjenesteproduksjon til budsjetttrammene, utfordres det til budsjettdisiplin i stedet for å akseptere krav om økte budsjetttrammer fra tjenestene. Han fokuserer på streng budsjett- og økonomistyring samt internkontroll for å sikre økt handlingsrom og omprioritering i tråd med overordnede mål. Hovedstrategien for tjenesteutvikling skal skje gjennom organisasjonsutvikling og omprioritering.
3. I henhold til KOSTRA-analysene har kommunen utfordringer knyttet til kostnader til vedtakspliktige tjenester som sosial-, barnevern- og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som tildeles brukerne etter enkeltvedtak fra forvaltningen. Tildeling av tjenester er delvis utenfor politisk kontroll. Rådmannen utfordrer bruksteoriene / praksis for utmåling av tjenester og ytelser overfor den enkelte resultatenheter. I tillegg

legger han vekt på å sikre styringsinformasjon til det politiske nivået, samt utfordre forventingsgapet mellom det tjenestenivået kommunen kan oppretthode og befolkningens forventninger til økt tjenestekvalitet og -tilbud.

Kommune B er fremdeles i ROBEK-registeret. Både driftsinntekter pr innbygger og brutto driftsutgifter pr innbygger over snittet for kommunegruppen.

Gjelden pr. innbygger er økt, men gjeld som andel av brutto driftsinntekter er likevel redusert. Gjelden er høyere enn for gjennomsnittet i kommunegruppen. Netto driftsresultatet var negativt i 2009. Handlingsrommet var under snittet og under anbefalt nivå i 2009, men forbedret til anbefalt nivå i 2010. Kommunen har høyere gebyrer, men andelsmessig lavere eiendomsskatt enn sammenligningskommunene.

Kommunen har utfordringer knyttet til økende behov for velferdstjenester innen eldreomsorgen samt den finansielle situasjonen som ikke gir grunnlag for vekst og utbygging av tjenestene. Utfordringen er både knyttet til at situasjonen tilsier at det bør gjennomføres tjenestekutt og omprioritering for å dekke endring i behov. Alternativt må inntektene økes med varige løsninger.

Kommunen scorer høyt på prioritering innenfor alle velferdsområdene utenom sosialtjenesten. Dette kan tyde på at kommunen prioriterer de lovpålagte tjenestene, mens andre kommunale oppgaver nedprioriteres. På kommunehelseområdet er det kun kommune B som har enhetskostnader pr innbygger over gjennomsnittet. Kommunen har også enhetskostnader (kostnader pr bruker) som ligger over gjennomsnittet på barnehage og barnevern. Barnevernet har i tillegg en tung profil med nedprioritert forebyggende arbeid og høye kostnader til barn plassert utenfor hjemmet. Men selv ved lave kostnader til forebyggende barnevern kan det forebyggende perspektivet ivaretas av helsestasjons-/skolehelsetjenesten.

Innen de resterende områdene ligger enhetskostnadene på eller under gjennomsnittet.

Det kan være en sammenheng mellom lave enhetskostnader og høy dekningsgrad innenfor noen av velferdsområdene. Dersom dekningsgraden er høy og enhetskostnadene er lave, kan dette indikere at kommunen hjelper flere brukere, men til en lavere kostnad. Kommunen kan da ha en mulighet for å vurdere om terskelen for å yte tjenester er for lav.

Kommunen har også en tyngre profil innen pleie- og omsorgstjenesten knyttet til høy dekningsgrad og institusjonsbruk. Kommunen kan dekke opp økning innen eldreomsorgen ved økt innsats overfor hjemmeboende.

Kommune kan vurdere skole- og barnehagestrukturen da enhetskostnadene på disse områdene ligger over gjennomsnittet.

I budsjettdokumentet foreslås tjenstekutt innenfor de fleste tjenesteområder (ostehøvelkutt). Dekningsgrader er ikke omtalt, men produktiviteten skal bedres gjennom nedbemanning og det varsles en gjennomgang av skolestrukturen. Økonomistyringen skal fortsatt være stram. Analyser og analysegrunnlag er svakt i forhold til å kunne gjøre politiske prioriteringer basert på fakta. Det kan være at informasjonsgrunnlaget er formidlet muntlig i dialogmøter. Vi har ikke opplysninger om dette, og har gjort et bevisst valg om å forholde oss til det skriftlige grunnlaget.

Når det gjelder tjenesteutvikling så er dette ikke omtalt i budsjettdokumentet.

Det skal tas initiativ for interkommunalt samarbeid innenfor nye områder.

Budsjettet mangler strategier knyttet til kvalitets- og kompetanseutvikling, styring og ledelse.

Vurdering av samsvar mellom utfordringer, budsjettstrategier og styringsstrategier

1. Kommunen har utfordringer knyttet til både befolkningsutvikling og levekår. Disse utfordringene er ikke analysert og omtalt i budsjettdokumentet og kommunen har ikke etablert mål og strategier knyttet til det å skulle påvirke utviklingen i kommunen i en positiv retning. Rådmannen har heller ikke strategier knyttet til disse utfordringene nå. Han mener at første prioritet er å få kommuneøkonomien i balanse. På samfunnsutviklingsområdet legges det ikke til rette for synlige politiske prioriteringer.
2. I henhold til KOSTRA-analysene er økt handlingsrom fremdeles en utfordring. Dette gjenspeiles ikke i budsjettdokumentet i form av omtale eller strategier. I stedet fokuseres det på å tilpasse rammene til driften. I budsjettdokumentet og gjennom rådmannens strategiske valg kommer det ganske klart fram at inntektsgrunnlaget og derved budsjettrammen må styrkes ved å øke blant annet eiendomsskatten. Det er ikke full politisk aksept for strategiene, men eiendomsskatten økes noe. Eiendomsskatt og inntektsøkning legges til politisk drøfting og prioritering. Også i intervjuet fokuserte

rådmannen på inntektsøkning som den primære strategien. Han oppga at kommunen hadde gjennomført tjenestekutt, hovedsakelig etter ”ostehøvelprinsippet”, og at det ikke er mulig å kutte mer i tjenestene.

3. I henhold til KOSTRA-analysene har kommunen utfordringer knyttet til høy prioritet og dekningsgrad på de fleste velferdsområder. Det framkommer både i budsjettokumentet og gjennom rådmannens strategier at tjenestekutt må gjennomføres for å øke produktiviteten og tilpasse driften til de økonomiske rammene. Tjenestekuttene framstår hovedsakelig som ”ostehøvelkutt” uten analyser knyttet til behov, prioritering eller dekningsgrader. Rådmannen opplyser at det er foretatt noen omstillinger tidligere. Rådmannen ønsker å legge til rette for stram økonomistyring, men et styringssystem, basert på aktuelle styringsdata, er ikke utviklet. På dette området legges det ikke til rette for reelle politiske prioriteringer.

Imidlertid oppga rådmannen i intervjuet at politikerne, fagorganiserte, tjenestestedsledere og brukere inviteres til deltakelse i budsjetteringsprosessen for å sikre målet om å få kommunen ut av ROBEK-registeret, samt dekke inn det akkumulerte underskuddet. Han opplever at organisasjonen ønsker utvikling og etterspør dette. Politikerne ønsker også deltakelse og viser dette ved selv å skulle utforme visjoner og mål for kommunen.

Kostnader til vedtakspliktige tjenester som sosial-, barnevern- og pleie- og omsorgstjenester utfordres ikke av rådmannen eller kommunestyret. Dette er tjenester som tildeles brukerne etter enkeltvedtak fra forvaltningen og er delvis utenfor administrativ og politisk styring. Rådmannen oppgir ikke at han legger opp til organisasjonsutvikling og læring gjennom for eksempel ved å utfordre bruksteorier innenfor velferdstjenestene.

Kommune C er fremdeles i ROBEK-registeret. Brutto driftsinntekter pr innbygger er på nivå med gjennomsnittet for egen kommunegruppe, men over gjennomsnittet for alle kommunene. Denne kommunen har hatt den høyeste inntektsveksten i 5-årsperioden. Brutto driftsutgifter pr innbygger er lavere enn sammenligningskommunene, og disse har økt mindre enn for sammenligningsgruppene. Lånegjeld som andel av brutto driftsinntekter og lånegjeld pr innbygger er redusert siste året, men ligger fortsatt over sammenligningskommunene. Netto

driftsresultat for 2009 var positivt og lå over gjennomsnittet for kommunegruppen, og resultatene for 2010 ligger an til et handlingsrom på anbefalt nivå. Kommunen har høyere gebyrer og andelsmessig høyere eiendomsskatt enn sammenligningskommunene.

Kommunen vil stå overfor et behov for strukturendringer om befolkningsutviklingen fortsetter med stagnasjon, nedgang i barnebefolkning og høy andel eldre. Den finansielle situasjonen preges av høy gjeld, men etter hvert et akseptabelt handlingsrom.

På skoleområdet driver kommunen slik at det ikke umiddelbart virker som at det er gevinster å hente ved omstrukturering eller omprioritering.

All den tid at enhetskostnadene pr bruker av behovsprøvde hjelpetjenester ligger under snittet, samtidig som dekningsgraden er over snittet, kan det se ut som om at kommunen hjelper flere brukere, men til en lavere kostnad. Kommunen har dekning over snittet for hjemmetjenester til alle målgrupper, og ligger på snittet når det gjelder institusjonsbruk. Enhetskostnadene er imidlertid under snittet på begge områdene. Dette kan indikere at terskel for hjelp i hjemmet er lav ved at kommunen hjelper flere som har et lavere hjelpebehov. Skal kommunen ha fokus på videre utbygging av pleie- og omsorgstjenester framover, kan heving av terskel for inntak vurderes.

Kommunen har en noe høy dekningsgrad innen barnevernsfeltet, men har ikke høy prioritet og kommunen driver et forholdsvis rimelig barnevern.

Rådmannen foreslår endring i prioriteringer ved omprioritering, aktivitetskutt og kostnadsreduksjon. Når det gjelder dekningsgradene foreslås heving av terskel for pleie- og omsorgstjenester og bedring av produktiviteten gjennom effektivisering av dette området. Det foreslås også omstrukturering innenfor skole, helse og familie.

Når det gjelder tjenesteutvikling satses det på brukerdialog, kvalitetsutvikling, ledelse og arbeidsgiverstrategier, kompetanseheving av personell og arbeidsmiljøtiltak.

Vurdering av samsvar mellom utfordringer, budsjettstrategier og styringsstrategier

1. Kommunen har utfordringer knyttet til både befolkningsutvikling og levekår. Disse utfordringene er analysert og omtalt i budsjettokumentet og kommunen har etablert mål for utviklingen av kommunen, men strategiene knyttet til dette området er ikke høyt prioriterte. I intervjuet framholder rådmannen behovet for å legge til rette for

næringsutvikling og bedre levekår for befolkningen. Men hovedmålet er at kommuneøkonomien må i balanse og akkumulert underskudd skal nedbetales.

2. I henhold til KOSTRA-analysene er behovet for økt handlingsrom fremdeles en utfordring. Rådmannen har fremdeles fokus på strategier knyttet til å oppnå et positivt driftsresultat og nedbetaling av akkumulert gjeld. Den finansielle situasjonen er imidlertid bedret ved det at inntektsveksten har vært høyere enn utgiftsveksten, samt at gjelden er redusert. Rådmann 1 sin stramme økonomistyring har gitt resultater i form av forbedring av handlingsrommet. Rådmann 2 opprettholder strategier knyttet til økonomistyring ved å bedre inntektssituasjonen (eiendomsskatt/avgifter) og redusere driftsutgiftene. Han er framtidsrettet ved å ha et bevisst forhold til utfasing av bruk av momskompensasjon til drift.
3. I henhold til KOSTRA-analysene har kommunen utfordringer knyttet til høye dekningsgrader spesielt innenfor pleie- og omsorg og barnevern. Det framkommer både i budsjettokumentet og gjennom rådmannens strategier at tjenestene må tilpasse driften til de økonomiske rammene, og rådmannen trekker fram terskel for tjenesteyting, omstrukturering av tjenester samt tjenesteutvikling ved kvalitetsutvikling som aktuelle strategier. Rådmannen ønsker å legge til rette for stram økonomistyring, og styringssystem basert på aktuelle styringsdata er utviklet og benyttes overfor både politikere og ledere. Han ønsker å tilrettelegge for gode politiske beslutninger basert på en felles forståelse av situasjonen. Ledelsessystemet er styrket med tanke på styring og kontroll. Rådmannen forventer at det kontinuerlig arbeides med kostnadseffektivitet, besparelser og læring.

Kommune D er ute av ROBEK-registeret fra 2009. Både brutto driftsinntekter og brutto driftsutgifter pr innbygger er høyest blant våre kommuner og høyere enn sammenligningsgruppene. Lånegjeld som andel av brutto driftsinntekter og pr. innbygger er også høyest i utvalget, selv om gjelden er betraktelig redusert fra 2008 til 2009. Til tross for en kraftig økning av de fire inntekter i perioden, er gjeldbelastningen økt enda mer.

Netto driftsresultat for 2009 gav et lite overskudd, men under snittet for kommunegruppen, og resultatet for 2010 ga et lite overforbruk. Handlingsrommet er derfor fremdeles lavt.

Kommunen har andelsmessig høyere eiendomsskatt enn sammenligningskommunene, mens gebyrene ligger på snittet.

Kommune D har utfordringer knyttet til befolkningsreduksjon, og aldrende befolkning. Endringene vil bidra til et behov for omstrukturering av velferdstjenester fra tiltak til barnefamilier til økt fokus på eldreomsorg. På den finansielle siden er handlingsrommet fremdeles lavt, noe som reduserer muligheten til omstrukturering uten nedtrekk på tjenesteområder.

Kommunen prioriterer alle de tre områdene med vedtakspliktige tjenester, barnevernstjenester, sosialtjeneste og pleie- og omsorgstjeneste høyere enn snittet for kommunegruppene, men behovene knyttet til eldre er også høyere enn sammenligningskommunene. Kommunen har et omfattende og høyt prioritert barnevern med høy dekningsgrad, høye enhetskostnader og en noe tung profil med nedprioritert forebyggende arbeid og høye kostnader på plasserte barn. Kommunen har også et mer omfattende tilbud for spesialundervisning.

Kommune D har dekningsgrader innen eldreomsorgen på eller under gjennomsnittet, men brukergruppen 0 – 66 år har en høyere dekningsgrad. Enhetskostnadene både i institusjon og hjembaserte tjenester er over snittet. Dette kan tyde på at de hjelper færre, men de som hjelpes har større behov og er kanskje mer kostnadskrevende. Imidlertid kan den høye dekningsgraden overfor befolkningen 0 – 66 år være det som driver enhetskostnadene opp. Det kan være at kommunen driver bofellesskap til utviklingshemmede og innen psykisk helsevern i et større omfang og til en høyere enhetskostnad enn sammenligningskommunene. Det kan være grunn til å se på effektiviteten, det vil si størrelse på bofellesskap og personellbruk, knyttet til dette området.

På skole- / barnehageområdet driver kommunen effektivt og det er ikke store gevinster å hente ved omstrukturering eller omprioritering.

Kommune D har en strategi om å redusere budsjettet innenfor pleie og omsorgssektoren da denne sektoren har lav produktivitet i form av høye enhetskostnader pr bruker. Imidlertid er dekningsgraden innenfor eldreomsorgen lav, noe som kan indikere at de tar inn de mest hjelpetrengende brukerne. Enhetskostnadene må da nødvendigvis bli høyere enn om totalkostnadene også skulle vært fordelt på en brukergruppe med små behov for tjenester.

I henhold til budsjettdokumentet skal prioriteringer endres ved omfordeling og tjenstekutt. Dekningsgraden innenfor pleie og omsorg skal reduseres ved hevet terskel for inntak. Når det gjelder produktiviteten så skal disse reduseres innenfor pleie- og omsorgsfeltet. Kommunen har gjennomført endring i skole- og barnehagestruktur. Økonomistyringen skal være stram.

Tjenesteutvikling skal skje ved brukermedvirkning, kvalitetsutvikling, kompetanseheving av personellet og arbeidsgiverstrategi. Ledelsen er styrket på rådmannsnivå.

Vurdering av samsvar mellom utfordringer, budsjettstrategier og styringsstrategier

1. Kommunen har utfordringer knyttet til både befolkningsutvikling og levekår. Disse utfordringene er analysert og omtalt i budsjettdokumentet og kommunen har etablert flere mål og strategier knyttet til det å skulle påvirke utviklingen i en positiv retning. Dette er forankret politisk gjennom budsjettvedtak og økonomiplanen. Rådmannen har også et bevisst forhold til disse strategiene, noe som blant annet framkommer gjennom intervjuet. Han fokuserer tydelig på strategier knyttet til det å gjøre kommunen attraktiv for befolkningen gjennom trivselstiltak, sysselsetting og næringsutvikling. Dette framstår å være et av de viktigste satsingsområdene for kommunen, og i noen tilfeller prioritert høyere enn effektiviseringstiltak og strukturendringer.
2. I henhold til KOSTRA-analysene er økt handlingsrom fremdeles en utfordring. Dette gjenspeiles i budsjettdokumentet hvor det fokuseres på ytterligere å tilpasse driften til rammene. I tillegg skal inntektsgrunnlaget økes ved høyere eiendomsskatt. Det er imidlertid ikke en plan for å redusere bruk av momskompensasjonen til drift. Rådmannen fokuserer på streng budsjett- og økonomistyring med bevisst underbudsjettering som en valgt strategi for å sikre økt handlingsrom og omprioritering i tråd med overordnede mål. Det er politisk aksept for strategiene. I intervjuet kommer det tydelig fram at tiltak knyttet til omstilling innenfor rammen i stor grad er delegert til mellomledere for ulike tjenestesteder. Rådmannen har et styringskort som benyttes ved rapportering til politisk nivå. Imidlertid rapporteres det i stor grad muntlig gjennom oppfølgingssamtaler mellom ledergruppen og mellomledere.
3. I henhold til KOSTRA-analysene har kommunen utfordringer knyttet til de vedtakspliktige tjenester som sosial-, barnevern- og pleie- og omsorgstjenester.

Dekningsgraden er høy og kostnadene pr bruker høye. Dette er tjenester som tildeles brukerne etter enkeltvedtak fra forvaltningen. Tildeling av tjenester er delvis utenfor politisk kontroll. Hovedstrategien i henhold til budsjettokumentet skal være tjenesteutvikling gjennom kvalitetsutvikling, kompetanseheving og ny arbeidsgiverstrategi. I tillegg skal terskel for pleie- og omsorgstjenester heves. Rådmannens strategier er ikke tydelige utover kravet om lojalitet til budsjettvedtakene. Bruksteorier utfordres i liten grad. Rådmannen velger imidlertid ut noen få særskilte fokusområder hvor kulturen utfordres gjennom tydelige resultatkrav.

Kommune E er fortsatt i ROBEK-registeret. Både brutto driftsinntekter og brutto driftsutgifter pr innbygger er høyere enn sammenligningsgruppen, og justert for lønns- og prisvekst i 5-årsperioden har både inntekts- og utgiftsveksten vært på om lag samme nivå som sammenligningskommunene. Lånegjeld som andel av brutto driftsinntekter og pr. innbygger er lavest i utvalget og lavere enn sammenligningsgruppen. Nivået på gebyrer er på gjennomsnittet, mens eiendomsskatten ligger andelsmessig under snittet for kommunegruppen. Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter har vært positivt de siste 3 årene, men med nytt underskudd for 2010.

Enhetskostnadene til skole og barnehage ligger høyt. Dette kan indikere at kommunen har en mulighet til å vurdere barnehage og skolestruktur – eventuelt andre forhold som for eksempel lav terskel for spesialundervisning. Men samtidig er dekningsgraden lav innenfor barnevernsfeltet. Disse to områdene kan balansere hverandre og kan ses i sammenheng.

Kommunen har en lavere dekningsgrad innen barnevern, men driver kostbart overfor de barna som har tiltak fra barnevernet. Det er mulig å se på bruksteorier innenfor barnevernsfeltet.

Dekningsgraden innen eldreomsorgen er på eller lavere enn gjennomsnittet for hjemmetjenester mens bruk av institusjonsplass ligger over gjennomsnittet. Imidlertid er enhetskostnadene under snittet for både tiltak i hjemmet og institusjonsplass. Det vil likevel være mulig å vurdere fordelingen mellom tjenester i hjemmet versus institusjonsplassering.

Kommunen har også en høyere dekningsgrad for befolkningsgruppen 0 – 66 år enn sammenligningskommunene. Det kan vurderes om nivået for tildeling av tjenester ligger for lavt, og om det er mulig å heve terskel for når hjelpeplikten inntreffer.

I budsjettdokumentet fokuserer ikke kommunen på strategier knyttet til behovsmessige forhold. På tjenesteområdet skal det ikke gjøres reelle nedprioriteringer, men tjenstekutt vil skje på de fleste områder ved vakanser og ”ostehøvelkutt” der det lar seg gjøre. Endring i dekningsgrader er ikke omtalt. For å bedre produktiviteten vil konkurranseutsetting og alternativ turnus bli vurdert. Kommunestyret avviser å endre skolestrukturen.

Når det gjelder tjenesteutvikling omtales hverken brukermedvirkning, kvalitetsutvikling, kompetanseutvikling eller arbeidsmiljø. Det foreslås økt fokus på ledelse ved å øke administrative stillinger.

I budsjettdokumentet inviteres mellomledere til å gi innspill knyttet til konsekvenser av foreslåtte innsparingstiltak, og i mindre grad i forhold til å vurdere omstilling og alternative kostnadsreducerende tiltak. Politikerne inviteres også til deltakelse, men det kan se ut som om analysegrunnlaget er noe magert i forhold til å kunne gjøre politiske prioriteringer basert på fakta.

Vurdering av samsvar mellom utfordringer, budsjettstrategier og styringsstrategier

1. Kommunen har utfordringer knyttet til både befolkningsutvikling og levekår. Disse utfordringene er ikke analysert og omtalt i budsjettdokumentet og kommunen har ikke etablert mål og strategier knyttet til det å skulle påvirke utviklingen i kommunen i en positiv retning. Det legges ikke til rette for politiske prioriteringer knyttet til dette.
2. I henhold til KOSTRA-analysene er tilpasning av driftsutgifter til driftsinntekter fremdeles en utfordring. Dette gjenspeiles ikke i budsjettdokumentet i form av omtale eller strategier. I stedet fokuseres det på å tilpasse rammene til driften, det vil si å øke inntektene samt å finne midlertidige løsninger for reduksjon av driftsutgiftene. I budsjettdokumentet og gjennom rådmannens strategiske valg, kommer det klart fram at inntektsgrunnlaget og derved budsjettrammen må styrkes både ved realistiske og mer urealistiske tiltak. Prioriteringer legges til politisk drøfting ved å fremme tjenestenes syn på konsekvenser av innsparingstiltak. I intervjuet framkommer det at rådmannen opplever at forholdet til politikerne er vanskelig og at de mangler forståelse for situasjonen. Samtidig kommer det fram at politikerne ikke forelegges tilstrekkelig informasjon som beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer. Verken KOSTRA-tall eller andre styringsdata legges fram for det politiske nivået. Når resultatet blir at inntektene ikke skal økes og tjenestene heller ikke skal reduseres, kan

en kanskje si at det politiske systemet blir handlingslammet i en strategisk prioriteringssammenheng.

3. I henhold til KOSTRA-analysene har kommunen utfordringer knyttet til høye dekningsgrader og høye enhetskostnader på noen områder. Det framkommer både i budsjettokumentet og gjennom rådmannens strategier at tjenstekutt må gjennomføres for å øke produktiviteten og tilpasse driften til de økonomiske rammene. Tjenstekuttene framstår imidlertid som ”ostehøvelkutt” uten analyser knyttet til behov, prioritering eller dekningsgrader. På dette området legges det ikke til rette for politiske prioriteringer. Rådmannen ønsker stram økonomistyring, men styringssystem basert på aktuelle styringsdata er ikke utviklet. I henhold til beskrivelser fra intervjuet kan en si at økonomistyringen framstår som ”kostnadskontroll”. Gjennomføring av kostnadskutt er delegert til mellomlederne uten at bruksteorier utfordres eller at omprioriteringer besluttes i toppledelsen eller politisk.

Kostnader til vedtaksplichtige tjenester som sosial-, barnevern- samt pleie- og omsorgstjenester utfordres ikke av rådmannen eller kommunestyret. Dette er tjenester som tildeles brukerne etter enkeltvedtak fra forvaltningen og er delvis utenfor administrativ- og politisk styring.

7.2.8. Oppsummering; budsjettokumentene som strategisk styringsverktøy

Når det gjelder hvordan kommunene forholder seg til interne driftsmessige forhold som tjensteprioriteringer, dekningsgrader og produktivitet finner vi følgende:

Kommune A har et godt analysegrunnlag og gjør bevisste omprioriteringer i henhold til behov. Dette gir grunnlag for bedre styring av omstillingsprosessene.

Kommune B har ikke et analysegrunnlag for vurdering av behov og strategiske valg. Budsjettet omhandler ikke forhold som intern prioritering og tjenestenivå, men behovet for nedbemanning er uttrykt. Det beskrives ikke hvor kuttene tas. Vi vurderer at kuttene tas som osthøvelkutt (generelt nedtrekk der det er mulig). Skolestruktur skal utredes.

Kommune C har enkle analyser og enkle mål. Rådmannen ønsker å ta tak i høyt tjenestenivå og høye dekningsgrader og gjennomføre målrettet tjenestekutt og omstrukturering. Han utvikler styringssystem for slik oppfølging.

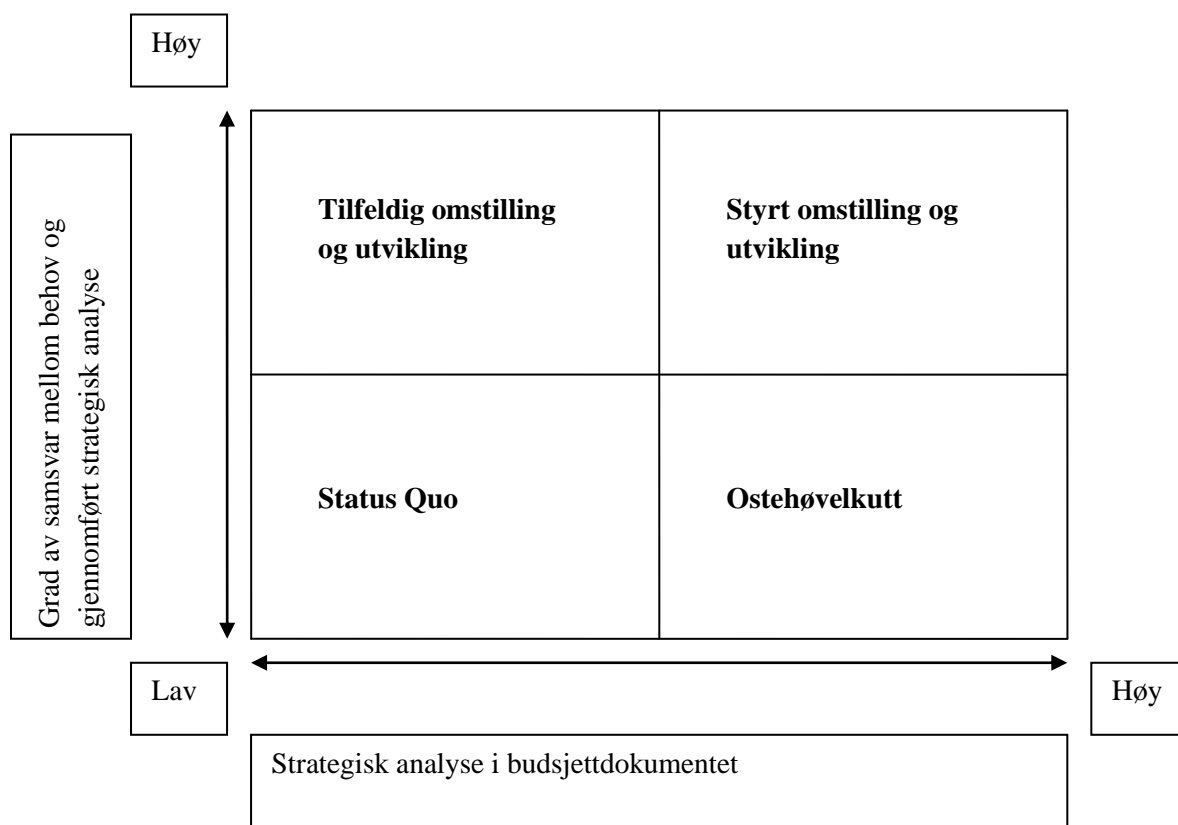
Kommune D har et godt analysegrunnlag for bevisst prioritering i henhold til behov. Imidlertid fokuseres det ensidig på omprioritering og tjenestekutt på ett område slik at strategiene ikke er helt i overensstemmelse med de muligheter for omprioritering som vises i analysene.

Kommune E har ikke et analysegrunnlag for vurdering av behov og strategiske valg. Strategiene knytter seg til å finne løsninger for å opprettholde tjenesteproduksjonen slik den er, men med midlertidige innsparingstiltak i form av vakanser og lignende. Ønsket er å finne løsninger for og opprettholde status quo når det gjelder tjenesteproduksjon og tjenesteprioritering.

Som overordnet funn kan en si at kommune E ønsker å opprettholde tjenestene slik den er og ser etter løsninger for å sikre dagens drift. Kommune B er klar over behovet for tjenestekutt, men har ikke redskap for å identifisere hvor og hvordan kuttene bør gjennomføres. Dette gjennomføres da ved osthøvelkutt. Kommunene A og C har et bevisst forhold til behov og prioriteringer, og de gjennomfører omprioriteringer og utfordrer enkeltområder spesifikt. Kommune D har analysene knyttet til behov og prioriteringer, men utfordrer ensidig på ett tjenesteområde når det gjelder tjenestekutt og omprioritering.

På bakgrunn av ovennevnte funn har vi utarbeidet en modell (fig. 5) for kategorisering av kommunene i forhold til gjennomføring og bruk av strategiske behovsanalyser i sine strategiske valg for å styre omstilling og utvikling i kommunen.

Modell for vurdering av budsjettdokumenter som redskap for strategisk styring



Figur 5

Konklusjon:

Kommune E plasseres i kategorien ”status quo”, kommune B plasseres i kategorien ”ostehøvelkutt”, kommune D plasseres i kategorien noe ”tilfeldig omstilling og utvikling”, mens kommunene A og C er plassert i kategorien ”styrt omstilling og utvikling”. Ser vi dette i forhold til resultat i form av om kommunene er ute av ROBEK-registeret, så er kommunene A og D, ute av registeret og begge har strategiske analyser, men bruker det i varierende grad, kommune D bruker analysene noe mer tilfeldig enn A. Kommune D har et negativt driftsresultat i 2010. Kommune C er ikke ute av registeret, men bruker analysene strategisk som kommune A. Kommune C har et godt driftsresultat i 2010. Kommunene B og E er begge i registeret, og benytter ikke analyser strategisk. B har imidlertid oppnådd positivt driftsresultat i 2010. Dette har ikke kommune E. Kommune E er den kommunen som i størst grad prøver å opprettholde status quo.

7.3. Intervju

Her vil vi først gi en beskrivelse av hvert enkelt intervju. Vi vil så gjennomføre en komparativ analyse av rådmennenes strategier, basert på intervjuene, for å skissere mulige forklaringsfaktorer på kommunenes ulike resultater.

7.3.1. Beskrivelse av intervjuene

Vi har intervjuet til sammen 6 rådmenn fra 5 kommuner. På grunn av rådmannsskifte i kommune C har vi valgt å intervjuer både den gamle og den nye rådmannen. Dette har vi ikke gjort i kommune A hvor det også har vært et skifte i rådmannsstillingen. Grunnen til dette er at rådmann A varsler en videreføring av strategiene til forrige rådmann, mens rådmann C2 har oppgitt til dels store endringer i forhold til rådmann C1. Vi vil her gå gjennom de viktigste elementene som kom fram i hvert enkelt intervju.

7.3.1.1. *Intervju med rådmann i kommune A*

Analyse

Rådmannen er forholdsvis ny i jobben, og har tatt over etter en rådmann som har ledet kommunen ut av ROBEK-registeret. Rådmannen startet med å gjøre seg godt kjent med kommunen, organisasjonen og funksjonaliteten. Kommunen har innført balansert målstyring og bygger sine analyser blant annet ved å bruke data fra KOSTRA. Den nye rådmannen er på bakgrunn av dette kjent med situasjonen i kommunen i forhold til behov og kommunal drift. Han har også besøkt tjenestestedene for ytterligere å gjøre seg kjent med organisasjonen og situasjonen.

Rådmannen har ingen intensjoner om å foreta organisatoriske endringer ennå, men vil videreføre det etablerte for å se hva som fungerer og hva som eventuelt bør endres på sikt.

Rådmannens mål og strategier bygger på en situasjonsforståelse hvor det sentrale er å forholde seg til den økonomiske rammen, og bidra til å videreutvikle kommunen basert på objektive analyser. Rådmannen er opptatt av å se muligheter for utvikling gjennom omstilling, og han ønsker å være en tydelig samfunnsutviklingsaktør da dette er av stor betydning for innbyggerrekruttering, vekst og utvikling i kommunen. Entreprenørskap og fokus på

mulighetene både sentralt i kommunen og lokalt ved enkelte tjenestesteder dominerer. Rådmannen er orientert mot å finne koordinerte og effektive løsninger. Han framstår som utviklingsrettet, innenfor den klassiske retningen, samtidig som han prøver å ha et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Samarbeidet er preget av bred deltakelse på flere formelle og uformelle arenaer, både politisk og internt i organisasjonen. Samarbeidet med ordfører karakteriseres som godt, og han tilrettelegger for politiske beslutninger.

Innad i administrasjonen og organisasjonen bidrar han til å sette dagsorden blant annet ved å utfordre den etablerte policy for tjenestetildeling eller andre forhold knyttet til driften. Han stiller spørsmål ved bruksteoriene og forventer nytenkning og utvikling av lederne. Ledere ansvarliggjøres og det stiller krav, samtidig som han benytter incentiver knyttet til blant annet lederavtaler. Han leter etter forbedringsområder, benytter risikoanalyser og etterspør også rutiner og kontroll.

Endringsstrategiene er preget av inkrementell utvikling gjennom omstilling og utvikling. Rådmann A sier:

"Det at organisasjonen ser ut som den gjør, og det er sikkert etter nøye vurderinger og overveielser, og i stort tipper jeg at det er bra. Jeg må forvente at både administrasjonen tidligere og rådmannen tidligere på en måte har tatt de vurderingene, og så vil jeg se det litt an, og så vil jeg gjøre... de tingene som er bra skal vi fortsatt ha, og de tingene vi kunne hatt på en annen måte må vi utvikle. Så noen stor omorganisering har ikke jeg plan om..."

..." og det signalet jeg har fått fra lederne er at de håper på å kunne jobbe i hvert fall et halvt år uten å bli omorganisert en gang til. Litt spøkefullt sagt fra deres side, men det ligger nok mye bak."

Dette vitner igjen om at rådmannen velger en inkrementell utvikling der han bevarer det som fungerer bra og utvikler det som bør forbedres. Samtidig lytter han til de ansattes innspill. Dette vitner om en respektfull og ærlig lederadferd.

Han har respekt for tilbakemeldinger om at menneskene i organisasjonen ønsker ro i forhold til endring, samtidig er han bevisst på organisasjonslæring gjennom å bedre kontrollen og foreta rutineforbedringer ved avdekking av avvik.

Rådmannen i kommune A fremstår som en rådmann med ønske om målrettet utvikling. Han møter sine medarbeidere med respekt, lytter til og involverer dem i beslutninger, samtidig som han utfordrer etablert praksis.

Vi tolker dette som et egalitært kulturelt ståsted.

Beredde grunnen

Rådmannen er ny og er bevisst på at han i nybegynnerfasen ønsker å bli kjent, lytte og sette seg inn i dagens situasjon. Han vinner tillit fordi han viser respekt for det bestående og har et avslappet forhold til at endringer ikke haster. Det at han også er kunnskapsrik og trygg i rollen har en positiv effekt som bidrar til at han blir involvert og får utøve lederskap på mange ulike arenaer. Han er åpen og stiller utfordrende spørsmål knyttet til etablert praksis og drift. Det at han bruker mye historier, symboler og metaforer i sin fortelling bidrar til at han blir forstått og lettere kommer i posisjon til å styre i ønsket retning.

Rådmannen ser på sin egen posisjon som avgjørende i forhold til økonomi. Han er kommunens vaktbikkje i forhold til pengebruk, og påpeker både ovenfor politikere og egne tjenesteledere;

”Det har vi ikke penger til”.

Rådmannen vil ha effektivisering og god utnyttelse av de eksisterende ressurser. Fokuset er mer rettet mot de gode tjenestene de har, heller enn mangler som kan forekomme. Han mener at tjenestene er gode og faglig forsvarlige, selv om media og noen innbyggere stiller spørsmål ved det. Han har et klart bilde av at det kan være et gap mellom befolkningens forventninger og kommunens mulighet for å innfri disse. Han vet at det er de løpende utgiftene som er hovedproblemet for kommunen, han er derfor villig til å investere dersom det kan gi effekt på lang sikt. Han som rådmann er prinsipalen som aktivt forholder seg til agenten, og om nødvendig presser agenten.

Rådmannen er bevisst på at informasjonen til politikerne må styres. Det er ikke detaljene, men de store og viktige sakene som skal løftes frem. Han innser at politikere har begrenset kunnskap om økonomi og budsjett og ønsker å tilpasse saksutredningene slik at det blir en løpende og god dialog. Samtidig ser han sin egen rolle som bremsekloss ovenfor ivrige politikere som vil sikre et godt ettermæle og vinne neste valg.

Organisasjonsutvikling

Rådmannen kjennetegnes spesielt av hans evne til å utfordre bruksteoriene på en utradisjonell og utfordrende måte. Han utfordrer både økonomi og kultur ved å stille konkrete og spesifikke spørsmål om kommunens sedvane. Det samme gjør han til mellomledere som ønsker økte budsjетtrammer. På denne måten arbeider han kontinuerlig med institusjoner og kulturer, samtidig som han ønsker å bryte den etablerte praksis.

Han jobber både med adferdssystemet og koalisjonen og har som mål å endre transformasjonssystemet.

Oppfølging og styring

Han har oppfølgingsamtaler med lederne, og så forsøker han å få lederne til å oppleve seg som leder for en kommune, og ikke bare leder for egen fagenhet. Enheter som ligger an til budsjettoverskridelser, utfordres på innsparingstiltak.

Rådmannen er opptatt av at fakturering skal gå fortløpende slik at kommunen til enhver tid har god økonomistyring og oversikt. Her har han innført kontrollsystemer.

Når det gjelder økonomi har rådmannen satt i gang et arbeid med forbedring av kvalitetskontroll. Menneskelige feil kan jo skje, men han mener at de må ha systemer som sikrer det som sikres kan.

Den økonomiske realiteten og dens konsekvenser fokuseres tydelig.

Balansen

Rådmannen har vært rådmann i svært kort tid så det vil være umulig å se konsekvensen av lederskapet på lang sikt. Imidlertid får vi inntrykk av at rådmannen har et meget godt metaperspektiv over kommunens helhetlige oppgaver og ansvar. Han har en god og realistisk forståelse av egen rolle, og har definert sin egen viktigste rolle som økonomisk vaktbikkje. Dette avspeiles gjennomgående i hans lederskap. Rådmannen har fokus både på samfunnsperspektivet og den interne organisasjonen og tjenesteproduksjonen.

Vi vil karakterisere hans rolleutøvelse som primært kommuneutvikler og organisasjonsutvikler.

7.3.1.2. *Intervju med rådmann i kommune B*

Analyse

Rådmannen har som mål å få kommunen ut av Robek listen, dekke opp akkumulert underskudd og ha et driftsnivå i henhold til inntektene. Hovedfokuset er økonomistyring og muligheter for inntektsøkning primært via økt eiendomsskatt. Dette gjør han tiltross for at det er politisk betent, og at han erfaringsmessig ikke har fått fullt gjennomslag for ideen. Kommunen har tatt ut årsverk fra pleie- og omsorg, og at han mener at ytterligere reduksjon ikke vil være forsvarlig. Det samme gjelder i skolen. Han forsøker å få en felles oppfattelse av at ”ostehøvel” prinsippet ikke lenger er mulig. Rammene er altså for små og strategien knyttet til det å øke rammene. Premieavvik på pensjon er en av årsaksforklaringene til den dårlige kommuneøkonomien som trekkes frem. I forhold til kulturelt ståsted fremstår rådmannen i denne sammenheng som noe fatalistisk i den forstand at ”andre” har skylden for den dårlige økonomien.

Han nevner ingen langsiktige visjoner utover at en balansert økonomi vil gi dem muligheten til å tenke utvikling. Økt handlingsrom er ikke i fokus.

Rådmannen har god kjennskap til kommunen gjennom mange år i stillingen. Han kjenner innbyggerne, ansatte og politikerne godt. Vi kan karakterisere denne kjennskapen som primært subjektiv.

Når det gjelder deltakelse på ulike arenaer oppgir han det som viktig å være synlig og delta sammen med både ansatte og politikere, spesielt der økonomi er på agendaen. Han er opptatt av formelle systemer og har et formelt og godt samarbeid med ordfører. I budsjettprosessen inviterer han til dialog omkring den vanskelige situasjonen, men det kan likevel se ut som om at han bidrar til polarisering ved noe ensidig fokus på inntektssiden i budsjettet.

Han deltar i organisasjonen og er opptatt av å bevare tjenesteproduksjon og skape trivsel, men mye av forbedringsjobben gjøres lokalt av enhetsledere og avdelingsledere. Det etterspørres utvikling fra organisasjonens side. Utviklingen ser ut til å ha vært inkrementell med kort tidshorisont. Innen pleie- og omsorg spesielt og arbeidsmiljø generelt har kommunen kjørt vellykkede prosjekter. Det er tatt ut effektiviseringsgevinst gjennom omstilling i transformasjonssystemet i forhold til turnusløsning, og i forhold til adferdssystemet har de innført nytt system for vikarbruk. Organisasjonen ved mellomledere bidrar til å sette dagsorden og rådmannen deltar.

Rådmannen har god og detaljert oversikt over hva som påvirker budsjettbalansen. Det er de små detaljene som dominerer mer enn en langsiktig og helhetlig strategi.

Rådmannen fremstår ikke som opptatt av KOSTRA-tall og styringsinformasjon og han mangler et godt system for analyse og styring. Rådmannen arbeider med å innføre et helhetlig styringssystem.

Beredde grunnen

Rådmannen opplever at han må reise en prioriteringsdebatt, og han inviterer kommunestyret til en tettere dialog om den økonomiske situasjonen. Målet med dialogen er å få en felles politisk og administrativ forståelse for kommunens situasjon og felles virkelighetsopplevelse. Dette vet han blir vanskelig siden politikerne ønsker økt politisk kapital i forbindelse med forestående kommunevalg til høsten.

I tillegg ønsker han gjennomslag for å øke eiendomsskatten slik at tjenesteproduksjonen kan opprettholdes. Rådmannen ønsker at ledelsessystemet skal representere et helhetssyn på hele budsjettprosessen. Gjennom etatssjefene kjøres hele budsjettprosessen i hele organisasjonen. I det hele tatt har han helhetssyn som en kritisk faktor, og ønsker dette fremfor sektor- eller faginteresser. Å få frem helhetssynet er sentralt både i forhold til etatssjefene og i forhold til politikerne. Gjennom å skape felles virkelighetsopplevelse med politikerne ønsker han også å oppnå at politikerne tar budskapet videre til befolkningen.

Forholdet mellom ordfører og rådmannen er bra. Som han sier:

”Vi har klart å skille litt på politikk og administrasjon på den måten så..”

Som leder har rådmannen et helhetsperspektiv som han ønsker skal gjennomsyre hele organisasjonen. For å forankre dette budskapet har han ledermøter, lederlunsjer og ledersamlinger med etatssjefer og avdelingsledere. Han opplever selv at organisasjonen er endringsvillig. Møtepunktene han arrangerer brukes til økonomi og ad hoc temaer. Det mangler intensjoner, visjoner og langsiktighet.

Rådmannen har vært bevisst på å knytte sterke bånd til sine etatssjefer, og han har et godt forhold til ordfører. Før han fremmer saker så avtaler han med ordføreren, men samtidig har de en enighet som å skille politikk og administrasjon som vil påvirke rådmannens

påvirknings- og gjennomslagskraft. Rådmannen venter på at formannskapet skal komme med kommunens visjon. Organisasjonen er ivrig på utviklingsarbeid. Rådmannen sier:

"Hvis det går litt tid i mellom- så er det mange som etterlyser " Hva skjer nå? Når vi er på en vei og jobber mot ett eller annet så... hvis vi ikke får fullføre så blir det uro. Vi er bevisst på det i hvert fall at det at... men det er sikkert noe vi kunne gjort mye mer på. Men vi prøver å kjøre en så åpen dialog som mulig slik at en vet hva som skjer underveis."

Rådmannen bruker som regel "vi" når han snakker om rådmannsfunksjonen og har tydelig et nært forhold til etatssjefene. Det kan også virke som om den ytre organisasjonen er pådrivere i utviklingsarbeidet.

Rådmannen opplever at andre ledere etterspør hva som skjer dersom det blir stille for lenge.

Organisasjonsutvikling

Rådmannen inviterer til bred deltakelse i prioriterings- og budsjettarbeidet. Han vil gjerne oppnå balanse i budsjettet og forutsigbarhet i forhold til tjenesteproduksjon. Samtidig opplever vi en noe forsiktig rådmann som vegrer for å utfordre etatssjefene på for eksempel bruksteoriene, og at han med fordel kunne drøftet alternative løsninger med både etatssjefene og ordføreren for å skape handlingsrom og mer dynamikk i organisasjonen. Vi opplever ikke at han bruker noen form for incentiver i styringen, selv om han nevner at de skal vurdere å innføre lederavtaler. En annen ting som er markant fraværende er organisasjonslæring – og utvikling. Kommunen har en opplæringsplan, men på spørsmål kommer det frem at den handler om hvilken lønn studiepoeng relatert til utdanning gir. Vi savner strategier i forhold til å lære av hverandre og lære av de erfaringer som kommunen får via ulike prosjekter som de har lyktes med.

Vi får inntrykk av at rådmannen lytter til etatssjefene, men at han ikke stiller noen utfordrende eller kritiske spørsmål i forhold til bruksteoriene for å få til refleksjon og nytenkning. Det kan hende at rådmannen som har sittet lenge i samme stilling, ikke evner å se dette perspektivet ved lederrollen.

Rådmannen ville også styrket sin posisjon ovenfor politikerne om han hadde vært opptatt av relasjonsbygging og brukt egen posisjon og autoritet til å påvirke politikerne. Han ville tjent

på å være pro aktiv. Legge frem ulike forslag til besparing og begrunnet godt i saksfremleggene. Han burde også kjørt en intern bred prosess i utvikling av verdigrunnlag, og så lagt det frem for politisk forankring og godkjenning. Da ville politikerne lyttet mer til rådmannen og han ville bli møtt med høyere respekt. Rådmannen ville på en slik måte slippe å bli møtt med forslag om å redusere 10 årsverk i administrasjonen, årsverk som ikke finnes.

Oppfølging og styring

Rådmannen er åpenbart opptatt av organisasjonens ve og vel. Han ønsker det gode for alle. HR områder som arbeidsmiljø og nærvær er viktig for han som leder. Utfordringen blir at fokuset blir for ensidig og kanskje litt naivt. Som leder for en kompleks organisasjon må det være balanse i styring og ledelse. Balanse mellom å forstå og utfordre, balanse mellom å ta vare på det eksisterende og endre i forhold til samfunnsmessig utvikling og endring. Et kollektivt styringssystem der etatssjefene som gruppe blir utfordret er kanskje ikke tilstrekkelig i en kommune som skal få god oversikt over økonomien. Da må antagelig rådmannen utfordre den enkelte etatssjef helt konkret. Det kommer ikke frem at rådmannen gjør det, tvert i mot fremstår han som en myk leder som lyttet både oppover og nedover i organisasjonen uten å stille de utfordrende spørsmål i noen retning.

I intervjuet kommer det heller ikke frem hvilke konsekvenser overskridelser av rammebudsjettet som den enkelte etatssjef har ansvar for. Da blir det henvist til forklaringer i brukerbehov mer enn i hvordan den enkelte leder prioriterer.

Balansen

Rådmannen er opptatt av økonomien, men vi opplever at han burde vært mer aktiv på de interne arenaene ved å utfordre kulturen. Vi får inntrykk av at kulturen preges av at kommunen er et offer for myndighetenes prioriteringer og at løsningen må komme utenfra. Dersom rådmannen hadde hatt fokus på å utfordre bruksteoriene, sett på mulighetene og det positive i kommunen kunne resultatene vært annerledes.

Rådmannsrollen kan karakteriseres som byråkratisk og med fokus på klassisk økonomistyring.

7.3.1.3. Intervju med Rådmann 1 i kommune C

Analyse

Rådmannen satt som rådmann i ca 4 år. Han viser god økonomisk oversikt og forståelse. Han ble hentet inn til stillingen på grunn av økonomikvalifikasjoner og erkjennelsen av at noe måtte gjøres. Rådmannen har god kjennskap til og kunnskap om KOSTRA og har brukt tallene i analyse og strategivalg. Han har god regnskapsforståelse.

Hans strategi har vært økonomisk balanse og fokuset har helt og holdent vært rettet mot det. Vel vitende om at det kunne gå utover andre forhold. Rådmannen opplevde imidlertid en trygghet på at tjenesteproduksjonen og kvaliteten var bra, siden dette hadde vært prioritert i mange år på bekostning av økonomien. Han har dermed en gjennomgående hierarkisk kulturell tilnærming.

Da han startet opp fikk han med en ressursgruppe i forhold til økonomi som hjalp han i utarbeidelse av prognoser. Den gangen hadde kommunen 17 enhetsledere, noe rådmannen opplevde som uhåndterlig. Det ble derfor foretatt en organisasjonsendring slik at det ble 3 kommunalsjefer med ansvar for de største områdene.

Han var bevisst på at alle måtte bidra, og at for å endre budsjettet måtte en også endre bruksteoriene.

”Det var ikke vits i å endre på budsjettet om vi ikke gjorde andre ting.”

I henhold til kommunalt lovverk gjorde de justeringer og tilpasninger som var mulig. Alle ble dyktige på prognoser og økonomirapporteringer. Rådmannens strategi gikk altså først og fremst mot intern organisasjon fremfor mot politisk nivå.

”Når en skal spare inn et så stort overforbruk som vi skulle måtte vi gjøre noen grep.”

Det ble gjennomført endringer innen pleie- og omsorg og innen skole. Grunnlaget for disse endringer var blant annet produktivitetsindikatorer hentet fra KOSTRA.

Rådmannen opplevde lite motstand internt og blant politikere, men endringer i skolestruktur skapte debatt i befolkningen. Han valgt åpne folkemøter, der også fylkesmannen deltok, som strategi for å få informert innbyggerne. Det var viktig å skape felles virkelighetsopplevelse, ikke minst i forhold til politisk tilbakeslag når vedtak skulle gjennomføres.

Han kjenner kommunen godt, men ikke det kommunale systemet. Imidlertid fikk han tillit både i forhold til politikerne og organisasjonen på grunn av økonomisk kompetanse og evnen til å lage gode prognoser basert på fakta. Han prioriterte økonomi og så på økonomistyring som sin viktigste oppgave. Rådmannen tilpasset organisasjonen til oppgaven og sørget for at alle ledere lærtes opp i prognose arbeid, økonomiloyalitet og økonomirapportering. Dette vil vi betegne som en klassisk strategi.

Beredde grunnen

Rådmannen har i stor grad brukt faktaopplysninger i sin kommunikasjon både internt og mot politikere og innbyggere. På den måten fikk han skapt forståelse for utfordringene som kommunen sto overfor. Han har hatt et godt samarbeid med ordfører, men det var også vanskelig når ordfører satt i mindretall. Derfor fikk de begrenset gjennomslag for sakene som ble lagt frem.

Gjennom prosjektene i skole og helse kom det frem mange gode forslag til endringer. Mange av disse ”bottom up” forslagene ble gjennomført. Rådmannen har vært åpen og bevisst på at alle grep handler om økonomi og han fikk forståelse og aksept for dette. Effekten av endringen kunne ikke tas ut så raskt som rådmannen hadde håpet - ting tar tid.

Bruk av åpne folkemøter har gitt gode resultater og det ble en arena som han bevisst brukte flere ganger. Denne strategien førte også til at han ble opplevd som en synlig leder som ga ryggdekning for lederstillingene på lavere nivå. Han har vært synlig og tatt ansvar.

Rådmannen har med bakgrunn i solid kompetanse fått stor gjennomføringskraft. Han kan forklare og vise med objektive utsagn og metoder hvordan ting henger sammen og hvilke beslutninger som må fattes for at de skal komme seg videre. Kommunen var fra før ikke vant til å bruke blant annet KOSTRA-tall på en så systematisk og styrende måte. Han ser at for å ha en fullstendig oversikt må man se regnskapet for kommunalt foretak sammen med regnskapet for kommunene.

Rådmannen har fra første dag en klar intensjon om å få økonomisk oversikt. Han er bevisst på prioriteringen og vektlegger økonomi gjennomgående på alle arenaer fra interne ledermøter, til kommunestyret og til folkemøter.

Organisasjonsutvikling

Ovenfor organisasjonen er han tydelig på forventningene og åpen på at det er økonomi det handler om. Han baserer seg hele tiden på fakta, og er klar over at han nedprioriterer forhold han antagelig burde jobbet med.

Samtidig erkjenner han i sine refleksjoner at han antagelig burde gjort en bedre jobb i forhold til for eksempel barnevern. Kommunen har hatt store sosioøkonomiske utfordringer som har påvirket tjenestene negativt. Dette skyldes utdanningsnivå, utflytting og tilflytting som skyldes kommunes geografiske plassering.

Oppfølging og styring

Økonomi er grunnlaget for kvalitet i tjenestene, noe som har vært rådmannens budskap. Den oppfølging rådmannen hadde med organisasjonen var begrenset til økonomi. I all sin kommunikasjon har rådmannen valgt å fronte økonomi, samtidig som han har lagt frem fakta og prognoser som begrunnelse for sine forslag og grep. Han har sørget for hyppig og vedvarende fokus på dette på ulike steder, folkemøter, kommunestyret og innen organisasjonen.

Balansen

Rådmannen var rådmann i en overgangsperiode der han ga et viktig bidrag fra en litt fatalistisk holdning til økonomi til stram styring og beslutninger basert på fakta og objektive styringstall.

7.3.1.4. Intervju med rådmann 2 i kommune C

Analyse

Kommunen har hatt et rådmannsskifte og der er et uttalt politisk ønske om at rådmannsskiftet skal bidra til å få kommunen ut av ROBEK-registeret. Rådmannen overtar et system som i følge tidligere rådmann har hatt et sterkt økonomifokus og et ønske om at dette skulle være gjennomgående i hele organisasjonen og i forhold til innbyggerne. Der har vært invitert til dialog om samarbeid, men samarbeidet med deler av koalisjonssystemet var vanskelig, både politisk, fagpolitisk og forholdet til innbyggerne. Regnskapstall og KOSTRA-tall har dannet grunnlaget for strategiene. (Jfr. intervju med tidligere rådmann C1).

Dagens rådmann har et økonomisk realistisk utgangspunkt for sine analyser, og vurderer at der er et behov for kostnadseffektivitet, kostnadsbesparelser og læring innad i den kommunale organisasjonen. Hans prioriterte hovedfokus er kommunens ledelses- og atferdssystem og strategier knyttet til etablering/utvikling av gode operative systemer. Han ønsker å endre kulturen fra en individualistisk kultur til en byråkratisk kultur med fokus på kontroll og plan. Han ønsker å formalisere forholdet mellom administrasjon og politikk ved blant annet å løse uformelle henvendelser inn i formelle organer. Videre ønsker han å sikre habilitet i forhold til kontrollorganer og bryte ned makt i uformelle nettverk.

”Den største utfordringen er en uformell organisasjon der ute som er minst like sterk som den formelle, her er det dialoger og møter som går på tvers av alt, de har styrt mye, og noen med ett ben i hver leir- de høster der det gir mest.”

Men han ser også behovet for samfunnsmessige endringer og har startet en prosess med tanke på bedring av levekår og tilrettelegging for næringsutvikling. Han ser på kompetanseutvikling som et helt sentralt område for å videreutvikle lokalsamfunnet.

”Noe av grunnen til at jeg tilsatte opplæringslederen var målet han hadde om å bryte den sosial reproduksjon.”

Vurdering; analyse av situasjonen

Rådmannen har gjennom KOSTRA- og regnskapsanalyser (fra tidligere rådmann) god kunnskap og forståelse for situasjonen. Han har imidlertid også en oppfatning av betydningen

av uformelle relasjoner, kommunikasjon og beslutninger som fungerer på utsiden av det formelle systemet.

Ved rådmannsskiftet har fokus og strategier endret seg. Kommunen har hatt et sterkt fokus på økonomistyring og felles forståelse, uten at dette arbeidet har brakt dem ut av ROBEK-registeret. Den nye rådmannen endrer fokus og strategi og satser i større grad på oppbygging av en tydelig og byråkratisk organisasjon og fokuserer i tillegg på kostnadseffektivitet, kostnadsbesparelser og læring. Det er for tidlig å si noe om hvorvidt perspektivutvidelse har hatt betydning for utvikling innen kommuneøkonomien. Hovedstrategien knytter seg primært til de interne forholdene.

Vi har ikke funnet grunnlag til å karakterisere kulturen som fatalistisk hvor det er forhold utenfor rådmannens kompetanseområde som er årsak til problemene. Snarere tvert imot, rådmannen fremstår som pro aktiv med et sterkt ønske om å kunne delta og endre kulturen i kommunen i retning av mer kontroll og planmessig utvikling som motvekt til den rådende og mer individualistiske kulturen.

Beredet grunnen

Rådmannen legger opp til at kommunestyret skal kunne fattede nødvendige beslutninger for å sikre at kommuneøkonomien kommer i balanse og at beslutningene blir bredt forankret. Rådmannens ansvar er knyttet til at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig og forståelig. Samtidig utfordrer han det politiske systemet ved å etterspørre hjemmel for alle beslutninger som tas. Han oppgir at det tidligere ikke har vært samarbeid mellom politisk og administrativt ledelsesnivå for å sikre budsjettbalanse.

Utgangspunktet for rådmann C2 er å etablere en felles forståelse og opplevelse av situasjonen. Han unngår uformelle møter med det politiske nivået, men vektlegger allianser for å skape bred forståelse for at situasjonen må endres. Han benytter historier for å vise hvorfor kommunen økonomisk står der den gjør i dag. Samtidig sikres det at dokumentasjon som framlegges, er lik for alle. Informasjonen skal være enkel og forståelig for alle, og dette skal sikre felles problemforståelse, gi bedre grunnlag for diskusjoner, gi en annen type politisk diskusjon og føre til nødvendige endringer for å skape økonomisk balanse.

”Det første jeg tok tak i var informasjon. ... Rapporteringen som ble brukt til de som skulle fatte vedtak så slik ut, får en nok av slikt så blar en bare videre. ... De visste ikke hva de vedtok. ... Derfor er forenkling et mantra for meg på informasjonssiden.”

I forhold til strategisk endringsarbeid innad i organisasjonen, er strategien endret. Utgangspunktet var bred deltakelse i lederteam. Ved etablering av et topplederteam med kommunalsjefer er deltakelsen redusert. Begrunnelsen var å øke ledelsens gjennomslagskraft og tydeliggjøre ledelsens ansvar overfor personellet. En toppledergruppe vil kunne sikre nødvendig tillit.

Tett samarbeid med fagorganisasjonen er brutt på grunn av tillitsbrudd.

Overfor atferdssystemet ønsker rådmannen å være synlig. Han besøker derfor alle enhetene.

”Det har vært å hilse på alle, så de opplever rådmannen som en positiv fyr, samt stikke innom for å opprettholde inntrykket.”

Vurdering: ”berede grunnen”

Slik vi ser det, har rådmannen valgt en strategi hvor han inngår i en politisk og administrativ elite gjennom sin formelle posisjon som kommunens øverste administrative leder og ansvarlig for saksframlegg til politisk behandling. Hans primære målsetning er å skape et grunnlag for lik forståelse av den situasjonen som kommunen er kommet i. Hvorvidt dette vil kunne ha en positiv effekt på rådmannens ønske om å få gjennomslag og beslutninger knyttet til nødvendige endringer, kan vi ikke si noe om på grunnlag av intervjuet.

Rådmannen benytter karismatiske teknikker opp mot det å fremstå som positiv og jovial, men samtidig formell og korrekt. Han fremstår som et eksempel på den kulturen som han ønsker å etablere som rådende i styring og drift av kommunen. Hvorvidt han klarer å endre kulturen, og derigjennom får kontroll på økonomien, er for tidlig å si noe om.

Rådmannen deltar på forskjellige arenaer for å skape en felles forståelse for situasjonen. Samtidig har han etablert et nytt topplederteam for bedre styring og kontroll. Det er for tidlig å kunne si noe om disse strategiene vil ha effekt på resultatene på sikt.

Rådmannen er bevisst i bygging av formell autoritet i forhold til det politiske nivået. Han utfordrer ikke den politiske autoriteten direkte, men han ønsker å bidra til at flere får

tilstrekkelig kunnskap til å delta i den politiske debatten og derved utfordre den politiske eliten som ikke tar tilstrekkelig ansvar for den økonomiske utfordringen som kommunen har.

Når det gjelder autoritet i forhold til det administrative nivået så bygges den opp gjennom en sterkere styring og kontroll. Fokus på korrekt hjemmel for beslutninger, bidrar til å bygge autoritet og legitimitet.

Rådmannen har endret kommunens strategiske fokus noe. Han har vurdert de tidligere strategiene til å være utilstrekkelige i forhold til å oppnå endring. Hvorvidt han lykkes med de nye strategiene, er det for tidlig å kunne si noe om. Kommunen er ikke ute av ROBEK-registeret.

Organisasjonsutvikling

Samarbeidet i toppledergruppen er tett, og her tas det beslutninger som lojalt følges opp. Rådmannen har arbeidet bevisst i forhold til å bygge opp et topplederteam preget av felles beslutninger og lojalitet til disse:

”Her trengs ingen myk ledelse nå, men ledere som kan få ting igjennom.”

I organisasjonen gis de samme resultatkrav til mellomlederne som til topplederne. Også overfor dette nivået legger han opp til forenkling ved at arbeidet skal forankres i prinsipper knyttet til brukerorientering, kostnadseffektivitet og læring. Det skal fokuseres på ledelse og i mindre grad på operativ tjeneste.

”... Ansvarliggjøring ved å ta mellomlederne med på refleksjoner og konsekvensanalyser, for eksempel når (enhetsleder)kommer med en økning av budsjettet på 50 %, da må en reflektere sammen. ... Da kom kuttforslagene. Her er det ikke snakk om organisasjonsutvikling hvert 3 år med ”bli bedre mennesker kurs”, men organisasjonsutvikling som kontinuerlig læringsprosess.”

Det legges opp til delegasjon og ansvar nedover i organisasjonen, men også her skal beslutninger hjemles.

Rådmannen har en kulturell forankring i hierarkisk kultur og viser dette gjennom et sterkt fokus på oppbygging av systemer som sikrer struktur og orden. Han vektlegger tydelig ledelse og har også styrket ledelsen. Han deltar gjerne på kommunalsjefenes arena for å styrke deres

posisjon nedover i organisasjonen. I en del tilfeller behandler han saker selv. Dette gjøres som en symbolsk handling for å gi signaler om policy nedover i organisasjonen. Han viser seg i organisasjonen, og har klare forventninger om at resultatenhetslederne tar ansvar for gjennomføring i tråd med vedtatte retningslinjer:

”Ansvarliggjøring og fullmakter er viktig.”

Men han har også noen individualistiske trekk som kommer fram når bruksteorier utfordres og lederne må reflektere omkring praksis og bidra til å finne gode løsninger. Han ønsker å oppnå endring i atferdssystemet gjennom økt brukerfokusering og kostnadseffektivitet. Han ser dette som organisasjonslæring:

”Empowerment er et begrep her. Har ikke lederne tabbet seg ut innen 6 måneder har de sannsynligvis ikke gjort jobben sin. Kan ikke sikre alt hos revisor. Vi må våge, og vi må ta noen sjanser. ... Læring skjer i hverdagen. Vi må tørre å utfordre.”

Ledergruppen er lojal overfor rådmannen og følger opp det som fokuseres. Hvorvidt lojaliteten er forankret nedover i organisasjonen har vi ikke opplysninger om.

Vurdering: ”organisasjonsutvikling”

Det kan se ut som om at rådmannen har en bevissthet omkring det å bruke makt for å sette dagsorden, men ikke slik at han bruker makt for å utøve press overfor politisk ledelse. Han virker bevisst på at dagsorden forankres i en felles oppfatning av hva som er problemet. Men overfor atferdssystemet settes dagsorden ved å utfordre mellomledere til refleksjon knyttet til innsparinger og det er ikke aksept for å styre mot merforbruk uten å iverksette tiltak.

Rådmannen søker å unngå politisk- administrativ konflikt ved å sikre god og tilgjengelig informasjon som felles beslutningsgrunnlag, samtidig som han etterlyser hjemmel for politiske vedtak og beslutninger som ikke gagnar kommuneøkonomien.

Rådmannen inntar en bevisst oppdragerrolle i forhold til den politiske ledelsen, det administrative ledelsessystemet og atferdssystemet. Han kan selv gå inn og foreta beslutninger for å vise policy, men når policy først er forankret forventer han at beslutninger tas på et lavere nivå. Han har foretatt omstrukturering av ledergruppen for å styrke dens gjennomslagskraft og det kreves lojalitet til beslutninger.

Det har vært flere rådmannsskifter i den perioden kommunen har hatt store økonomiske utfordringer. Flere av tiltakene for å bringe økonomien i balanse, har vært påbegynt av forrige rådmann.

Rådmannen engasjerer seg bredt når det gjelder organisasjonens arbeidsprosesser og han går forholdsvis dypt ned i detaljene når det gjelder personalreglement og tjenesteutøvelse. Han opplever at bevisstheten i organisasjonen er økende og delegasjon blir tydeligere.

Gjennom både direkte styring og dialog, blir ledernes bruksteorier utfordret.

For å kunne oppnå resultater må han også utfordre trekk ved kulturen i organisasjonen. Rådmannen har valgt å fokusere på to ulike strategier knyttet til organisasjonskulturen; Vrir praksis mot en sterkere byråkratisk kultur hvor lover, regler og avtaler er styrende. Samtidig utfordres bruksteoriene med tanke på å finne løsninger. Læringsperspektivet står sentralt for rådmannen.

Oppfølging og styring

Rådmannen har omorganisert ledelsessystemet i kommunen ved å etablere en toppledergruppe bestående av kommunalsjefer og rådmannen. Det har vært en bevisst satsing på å styrke ledelsen og få ledergruppen til å fungere som et samstemt lederteam. Det benyttes lederavtaler knyttet til visjon, mål og ansvar.

Rådmannen benytter en forenklet versjon av balansert målstyring, med halvårlige oppfølgingssamtaler hvor det fokuseres på mål og resultater. Når resultatene uteblir, utfordres dagens praksis og det kreves endringer:

”Holdningsarbeid er viktig. Å endre holdninger er vanskelig; involvering, diskusjon og delaktighet. Jeg går ikke så fort frem, men aldri tilbake. Jeg vil ha progresjon.”

Den forenklete versjonen av balansert målstyring, benyttes også når det rapporteres til det politiske nivået.

På oppfølgingssiden står kontrollbegrepet sentralt. Rådmannen er opptatt av at kontrollen skal ha høy legitimitet ved å sikre habiliteten. På dette området mener han at det kan være en aktuell strategi å sette ut kontrolloppgaver på anbud. Her bryter han med den klare byråkratiske tradisjonen og har tanker om bruk av New Public Management strategier som

representerer en mer individualistisk kultur. Men også dette er et grep for å styrke de byråkratiske strategiene:

”Vi eier de som skal revidere oss, og får den rapporten vi vil ... Jeg har lyst til å gå ut av X- revisjon og gå ut på anbud. Vi har aldri fått en negativ beretning før nå. Jeg hadde et møte med revisjonen og fikk i år en negativ rapport.”

Vurdering; ”oppfølging og styring”

Rådmannen har styrket ledelsessystemet bevisst, og søker å endre atferdssystemet ved målrettet oppfølging og utfordring.

Styringskortet benyttes strategisk. Rådmannen har en bevisst strategi om personlig deltakelse på arenaer med behov for praksisendring. Utfordring og dialog står sterkt når resultatmålinger viser negative trender eller avvik avdekkes. Styringskortet benyttes også som informasjon til det politiske nivået.

Rådmannen retter oppfølgingen mot områder som representerer en uønsket kultur i organisasjonen. Resultatene følges opp, og han krever praksisendring i tråd med regelverk.

Vi har ikke fått fram indikasjoner på at rådmannen benytter konsekvenser, hverken positive eller negative reaksjoner, som incentiver for styring. Men fokus på områder som ikke fungerer tilfredsstillende vil kanskje oppleves som ubehagelig dersom en ikke følger opp som forventet. Det er antakelig ingen som liker å skulle rapportere direkte til sjefen om manglende resultater. Antakelig vil forventning om lojalitet til ledelsen stå sentralt i rådmannens styringsstrategier.

Balansen

Rådmannen har strategiske analyser knyttet både det politiske, fagpolitiske og det administrative nivået, og han arbeider aktivt for å berede grunnen og for å sikre nødvendige beslutninger. Gjennomføring skal sikres ved hjemmel og lojalitet til beslutninger. Resultater etterspørres.

De strategiske valgene har tidligere primært vært knyttet til kostnadsreduksjoner, men det siste året fokuseres det også sterkt på kulturendring i organisasjonen og felles forståelse av problemene.

Kommunen har tidligere hatt en stor satsing knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling og trivselstiltak. Rådmannen ser på noe av denne satsingen som årsak til kommunens problemer i dag.

”... den store gjelden ... den positive siden er at bygningsmassen er bra så vi slipper vedlikehold på mange år. Skolen er et godt eksempel, ... hypermoderne stål peis og moderne show rom for innspillinger og alt mulig. Befolkningstallet går rett ned, men kommunen klinker til. Hvorfor har ingen reagert?”

Vurdering; ”balansen”

Det å skulle engasjere seg som rådmann på de fleste arenaer og samtidig være drivende i forhold til å gjennomføre gode analyser som grunnlag for strategiske valg knyttet til å berede grunnen, få tatt gode beslutninger, iverksette endringer og følge opp, er en svært omfattende rolle, som neppe lar seg gjennomføre uten et godt administrativt system å støtte seg til.

Vår vurdering er at rådmannen i denne kommunen ønsker å etablere en hierarkisk kultur og benytte enn klassisk strategisk tilnærming for å sikre et godt grunnlag for politiske beslutninger, og endre praksis nedover i organisasjonen. Han jobber målbevisst i en slik retning. Fokus er primært rettet innad i organisasjonen for å bringe økonomien i balanse. I forhold til koalisjonssystemene har han en strategi om å bedre beslutningsgrunnlaget og etablere en felles forståelse for situasjonen. Det kan se ut til at han bevisst velger å ta utgangspunkt i deling av politikk og administrasjon som følger av kommuneloven, uten at han involverer seg for tett i politikken. Han fokuserer heller ikke på de mer utadrettede strategier med fokus på befolkningsvekst, næringsutvikling og trivselstiltak. Utad er han opptatt av kompetanseheving i befolkningen.

7.3.1.5. *Intervju med rådmann i kommune D*

Analyse

Rådmannen kjenner kommunen forholdsvis godt og har et klart og godt overblikk over kommunens utfordringer både i forhold til å se dagens behov og fremtidige utfordringer. Kommunen klarte å komme ut av ROBEK-registeret i 2009. For å komme dit hadde kommunen gjennomført flere tjenestekutt, omstruktureringer og strategier for å øke inntektene. Analysene knyttet til fremtidige strategier må ses på som en videreføring av det tidligere arbeidet, men nå med fokus på å styrke kommuneøkonomien ytterligere i årene framover.

Når det gjelder analysen knyttet til dagens behov, utpeker han noen få områder og utfordringer og fokuserer særskilte på disse. Analysene forankres i statistikk og resultater innenfor området. KOSTRA-tall og analyser fra kommunens eget styringskort, ligger til grunn for arbeidet. I tillegg er rådmannen opptatt av styringssignaler som kommer fra statlige myndigheter og via media. Holdningen overfor omgivelsene vil kunne karakteriseres som åpen, uten at en kan påstå at det er media som setter agenda for styring av kommunen. Det kan heller oppfattes som at rådmannen er positiv og offensiv i forhold til å ta lærdom fra andre som oppnår positive resultater, ved å fokusere sterkt på enkeltområder.

Samtidig gir han også uttrykk for et klart bilde av de fremtidige utfordringene knyttet til befolkningsutvikling og konsekvenser for utvikling i kommuneøkonomien. Det er spesielt spørsmål om befolkningsstagnasjon/-reduksjon, alderssammensetning og levekår som inngår i disse analysene. Rådmannen har god kompetanse om fremtidige behov og utfordringer og disse sammenfaller med behov som framkommer i behovsindikatorene hentet fra KOSTRA og framskrivning av befolkningsprognoser. Også innenfor dette området kan det virke som om at rådmannen er åpen for å finne nye strategiske grep.

Rådmannen har også foretatt en politisk analyse. Denne går ut på at det ikke vil være mulig å få gjennomslag for strategiske valg uten at dette er forankret politisk. Dette framkommer ved at han helt klart gir uttrykk for at han kun vil fremme forslag som vil være politisk gangbare.

Når det gjelder analyser knyttet til det administrative nivået, forankres også disse i KOSTRA-tall. Områder med for høy prioritet og/eller for lav effektivitet utpekes som områder med potensial for innsparing og effektivisering dersom dette er politisk gangbart.

Rådmannens analyse av atferdssystemet er at organisasjonen er lite endringsvillig. Organisasjonen er preget av en bemanning med lav formalkompetanse og desto høyere realkompetanse. Turn-over er lav og de ansatte har etablert en maktposisjon og gjør som de selv ønsker. Strategien som følger av denne analysen er få fokusområder, tett oppfølging og fokus på positive resultater.

Analysene som rådmannen gjør av kommunens situasjon, er preget av den klassiske tilnærmingen med fokus på resultater med sterke elementer av rasjonell planlegging og prosessorientering med oppfølging og justering av innsatsen. Økonomistyringen er realistisk selv om strategiene bevisst har et for høyt ambisjonsnivå.

Vi kan karakterisere rådmannens kulturelle ståsted som en blanding mellom hierarkisk og egalitær kultur med fokus på vokterrollen og kontroll samtidig som initiativ og valg for hvordan kravene skal effektueres/oppnås, er opp til den enkelte resultatenheter.

Vurdering; analyse av situasjonen

Rådmannen har gjennom analyser god kunnskap og forståelse for situasjonen, og har vist at det er mulig å styre kommunen ut av ROBEK-registeret.

Vi har ikke funnet belegg for å kunne hevde at nytenkning og mangfold i strategisk tilnærming har en sammenheng med det å få kommunen i økonomisk balanse. Men det er på det rene at rådmannen i denne kommunen har et bredt spekter av strategier både i forhold til å arbeide med bedre økonomistyring av tjenestene pr. i dag, samt å sikre et fremtidig befolkningsgrunnlag til videre vekst og utvikling. Strategiene endres fra et internt fokus med omprioriteringer, tjenestekutt og effektivitet til også å fokusere på utadrettede utviklingsstrategier for befolkningsvekst og næringsutvikling.

Vi har ikke funnet grunnlag til å karakterisere kulturen som fatalistisk hvor det er forhold utenfor rådmannens kompetanseområde som er årsak til problemene. Snarere tvert imot, rådmannen fremstår som pro aktiv med et sterkt ønske om å kunne delta og styre kommunen i retning av vekst og utvikling.

Beredde grunnen

Utgangspunktet for rådmann D er styring. Han er opptatt av at kommunen styres av både ordfører som representant for det koalisjonssystemet, og av rådmannen som administrativ representant for atferdssystemet. I fellesskap håndterer ordføreren og rådmannen balansen mellom innbyggerne/brukerne, kommunestyret, fagorganisasjonen/ansatte og ledergruppen/mellomlederne. Han snakker om å *forhandle* fram mulige løsninger og sikre at disse kan vedtas/beslutes:

”... jeg er en politisk klok rådmann i den forstand at jeg foreslår ikke å legge ned noe som ikke er noe poeng...”

Samarbeidet og relasjonen mellom ordføreren og rådmannen står helt sentralt, noe som blant annet framkommer i sitatet:

”I praksis så syrer ordføreren og jeg hele skitten for å si det sånn...”

I forhold til strategisk endringsarbeid innad i organisasjonen utkrystalliserer det seg to hovedstrategier. Den ene er å bygge opp en toppledergruppe med rådmann og kommunalsjefer som opptrer samstemt og lojalt overfor den vedtatte økonomiske rammen og de politiske vedtakene. Den andre strategien er etablering av nye arenaer tilpasset bestemte utfordringer og oppdrag. Han inviterer bredt til dialogmøter hvor deltakelse, medbestemmelse og medansvar er førende. Det sentrale for rådmannen er å vinne gehør for ønsket overordnet mål, mens han inviterer til dialog knyttet til delmål og løsningsforslag. Når målene er gjort kjent har han et sterkt og klart fokus på resultater.

Rådmannen er synlig og tydelig i forhold til det politiske miljøet, ledergruppen og til dels i forhold til de fagorganiserte. Når det gjelder kontakt med ansatte lengre ned i organisasjonen er han ikke synlig. I forhold til dette nivået arbeider han fortrinnsvis gjennom kommunalsjefene.

Rådmannen har inngått et tett og nært samarbeid med kommunens ordfører. Rådmannen framhever den gjensidige avhengigheten mellom det politiske og det administrative nivået som en av de viktigste kritiske faktorene for styring av kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Saker som har viktig politisk symbolverdi, besluttes politisk. På den måten er det mulig å få oppslutning om andre områder som ikke har den samme politiske symboleffekten, men som økonomisk kan gi større uttelling i et trangt kommunebudsjett. Rådmannen er opptatt av at det tas beslutninger som kan gi størst mulig økonomisk effekt.

Han oppgir også at han ikke utfordrer politikerne på strategiske valg når tiden ikke er moden for slike utfordringer. Han karakteriserer dette som politisk klokskap:

”... hele fylket lo – og langt utover – da vi ikke foreslo å legge ned skoletilbud for 2-3 elever. Pedagogisk helt på trynet og økonomisk helt på trynet...”

Han ser på forholdet mellom ordfører og rådmann som et gjensidig avhengighetsforhold:

”... og da blir det på en måte mye makt på godt og vondt. ... Begge vet at ordføreren er veldig avhengig av meg og jeg er avhengig av ordføreren.”

Tilsvarende er samarbeidet i toppledergruppen også tett og nært. Også her tas det beslutninger som lojalt følges opp. Rådmannen har arbeidet bevisst i forhold til å bygge opp et topplederteam preget av felles beslutninger og lojalitet til disse.

Rådmannen benytter budsjettvedtak et som et bevisst virkemiddel for å oppnå tjenestereduksjon og omstilling. På tjenesteområder som skal reduseres, kuttet budsjettene mer enn det som antas mulig å gjennomføre i løpet av året. Det holdes av en sentral reserve for å dekke opp eventuelle underskudd knyttet til dette.

”... budsjettet er en helt klar strategi fra min side ... vi underbudsjetterer - tar vekk gevinsten budsjettmessig kjappere enn vi vet at vi greier å få det til.”

Konklusjon ”berede grunnen”

Rådmannen benytter karismatiske teknikker opp mot de mål og resultater han ønsker å fokusere på, mens gjennomføring delegeres nedover til tjenestestedsledernivå. Bak rådmannens karismatiske ytre med fokus på visjoner og mål, står en lojal og samstemt ledergruppe som innad har hatt grundige drøftinger før mål og beslutninger framføres.

Rådmannen evner å delta på viktige politiske arenaer, samtidig som han etablerer nye arenaer for å vinne gjennomslag og opplutning for strategisk viktige områder og mål.

Rådmannen er bevisst i bygging av autoritet i forhold til det politiske nivået, samtidig som han ikke utfordrer den politiske autoriteten. Vi kan kanskje karakterisere autoriteten i forhold til dette nivået som en balansert autoritet.

Når det gjelder autoritet i forhold til det administrative nivået så bygges den opp gjennom en sterk og lojal ledergruppe hvor kommunalsjefene er sentral. Definisjon av mål og fokusområder støtter opp omkring det å bygge autoritet og legitimitet.

Rådmannen har ikke gitt oss grunnlag til å si noe om hvorvidt han har mislyktes i tidligere strategier. Kommunen er imidlertid ute av ROBEK-registeret og strategiene er endret til også å omfatte fremtidig befolkningsvekst, trivsel og næringsutvikling.

Slik vi ser det har rådmannen valgt en strategi hvor han inngår i en politisk og administrativ elite. Vi vet imidlertid ikke noe om hvordan forholdet mellom rådmann og det politiske nivået fungerte da kommunen, for 3 - 5 år siden, gjennomførte store tjenestekutt med omprioriteringer og omstruktureringer. Men pr i dag kan det se ut til at slik deltakelse har betydning for fastsetting av mål og strategier, og at dette har en positiv effekt på det å få gjennomslag og beslutninger knyttet til nødvendige endringer.

Det kan se ut som om at rådmannen har en bevissthet omkring det å bruke makt for å sette dagsorden, men ikke slik at han bruker makt for å utøve press overfor politisk ledelse. Han virker bevisst på at dagsorden forankres i et samarbeid med ordfører og ledergruppe. Men overfor atferdssystemet settes dagsorden. Budsjettvedtak med budsjettkutt er en strategi som benyttes som grunnlag for større endringer. Dette skjer i allianse med politikerne.

Rådmannen framhever et godt samarbeid og en gjensidig avhengighet mellom ordfører og rådmann som den viktigste faktoren for suksess.

Rådmannen inntar ikke en bevisst oppdragerrolle i forhold til den politiske ledelsen. Hvorvidt dette har vært gjort tidligere, da de store tjenestekuttene ble foretatt, har vi ikke kjennskap til. Når det gjelder oppdragerrollen overfor det administrative systemet, gir rådmannen uttrykk for at dette har vært nødvendig. Han har foretatt omstrukturering av ledergruppen og det kreves lojalitet til beslutninger.

Det har vært rådmannsskifte i den perioden kommunen har hatt store økonomiske utfordringer. Flere av tiltakene for å bringe økonomien i balanse, har vært påbegynt av forrige rådmann.

Organisasjonsutvikling

Rådmannen inviterer til bred deltakelse når overordnede beslutninger skal gjennomføres. På den måten forankres de strategiske grepene, i form av konkrete tiltak, av partene. Dette kommer tydelig fram i følgende sitater:

”Vi har brukt mye penger og tid på å ha fått til dialogen mellom alle partene. ... vi har liksom fått til dette veldig bra med dialogseminar hvor vi har tillitsvalgte, alle enhetsledere, hele kommunestyret, og ledere av brukerråd ...og vi i ledergruppen. ... Det er veldig godt planlagt og vi setter ned grupper på tvers – det er ikke en sånn at tillitsvalgtgruppen sitter seg der og politikerne der – det er helt på tvers. ... signalene som kommer derfra er gjenkjennbart når jeg legger fram økonomiplanen.”

”Jeg tror nok at jeg har opparbeidet meg ganske stor tillit i organisasjonen...”

Det foreligger en stor grad av delegasjon til resultatenehetene når det gjelder valg av tiltak for å oppnå målsetningene. Men når rådmannen har bestemt seg for å satse i forhold til et målområde eller en strategi, så holdes det fokus på resultater. Rådmannen fremstår som svært resultatorientert, noe som framkommer i følgende sitat;

”for å ta sykefraværet så handler det kun om en ting ... om fokus. Det er bare så enkelt og så komplisert. ... For min del så handler det bare om å etterspørre og etterspørre ...”

Ledergruppen er lojal overfor rådmannen og følger opp det som fokuseres, men likevel er der personell lenger nede i organisasjonen som ikke er så lett å styre og som viser sin motstand.

” ... de har liksom opparbeidet sin maktposisjon på mange måter: ... De kan bare sitte der borte på rådhuset, men vi gjør nå som vi alltid har gjort”

Vurdering: ”organisasjonsutvikling”

Rådmannen inviterer bredt når det gjelder deltakelse og på den måten får både politikere, ledere, fagorganiserte et eierforhold til tiltakene. Han er ikke ute på en enkelte resultatenehet, men benytter i stede alternative arenaer for deltakelse, og han opplever faktisk endring.

Gjennom dialogseminar og bred deltakelse er det ikke bare ledernes bruksteorier som utfordres, men også fagorganisasjonen og det politiske miljøet utfordres. For å kunne oppnå resultater må han også utfordre trekk ved kulturen i organisasjonen.

Rådmannen har en strategisk tilnærming til endring av organisasjonskultur. Han oppgir at det er mulig å oppnå resultater ved å fokusere sterkt over tid på resultater. Organisasjonen har en tendens til å falle tilbake til ”gammel praksis” så snart det ikke fokuseres på oppnådde resultater.

Oppfølging og styring

Rådmannen har omorganisert ledelsessystemet i kommunen ved å etablere en toppledergruppe bestående av kommunalsjefer og rådmannen. Det har vært en bevisst satsing på å få ledergruppen til å fungere som et samstemt lederteam, som gjennomfører målrettede oppfølgingssamtaler knyttet til fokusområder og økonomiplanen. Kommunen har ikke innført tekniske styringssystem som for eksempel IT-system, for oppfølging i henhold til balansert målstyring eller lignende. Oppfølgingssamtaler erstatter langt på vei tekniske målinger nedover i organisasjonen, men det rapporteres skriftlig til det politiske nivået.

Vurdering; ”oppfølging og styring”

Rådmannen har styrket ledelsessystemet bevisst, og utnytter koalisjonssystemet gjennom dialog og deltakelse. Pr i dag styres kommunen mot balanse.

Rådmannen har en bevisst strategi om personlig deltakelse på nye arenaer for dialog, drøfting og tiltaksutvikling. Dialog og medvirkning står sterkere hos ham enn tekniske resultatmålinger. Men ser en på det faktum at underbudsjettering benyttes som en strategi for å redusere aktivitet knyttet til enkelte velferdsområder, er det tydelig at lojalitet til ledelsen antakelig må spille en sentral rolle.

Vi har ikke fått fram indikasjoner på at rådmannen benytter konsekvenser, hverken positive eller negative reaksjoner, som incentiver for styring. Men det kan kanskje ha en betydning at mellomledere må rapportere resultater til toppledelsen i faste oppfølgingssamtaler. Dette kan i seg selv være et sterkt virkemiddel til å oppnå resultater. Det er antakelig ingen som liker å skulle rapportere direkte til sjefen om dårlige resultater. Dette kan også styrke antakelsen om at lojalitet til ledelsen og i ledergruppen står sentralt i rådmannens styringsstrategier.

Balansen:

Rådmannen har strategiske analyser knyttet både det politiske, fagpolitiske og det administrative nivået, og han arbeider aktivt for å berede grunnen og for å sikre nødvendige beslutninger. Gjennomføring skal sikres ved bred deltakelse og resultater etterspørres. De strategiske valgene har tidligere primært vært knyttet til kostnadsreduksjoner, men de siste par årene har han også fokusert på befolkningsutvikling, næringsutvikling gjennom attraktivitet og trivsel for kommunens innbyggere.

Det som rådmannen framhever som nedprioritert hittil er fokus på læring og gode kvalitets- og internkontrollsystemer, uten at dette nødvendigvis har påvirket de økonomiske resultatene.

”Vi har hatt lite fokus på det å etablere gode læringsarenaer, hvis jeg kan si det på den måten. Men vi har vært god på en måte til å endre oss og tilpasse oss når vi trækker feil – eller hva jeg skal si. ... Vi har hatt veldig lite fokus på kompetanseutvikling generelt. ... så vi har ikke maktet alt..”

Vurdering: ”balansen”

Det å skulle engasjere seg som rådmann på de fleste arenaer og samtidig være drivende i forhold til å gjennomføre gode analyser som grunnlag for strategiske valg knyttet til å berede grunnen, få tatt gode beslutninger, iverksette endringer og følge opp er en svært omfattende rolle, som neppe lar seg gjennomføre uten et godt administrativt system å støtte seg til.

Vår vurdering er at rådmannen i denne kommunen har et hierarkisk utgangspunkt og benytter enn klassisk strategisk tilnærming. Rådmannen opererer i en hierarkisk kultur med tro på at han kan styre utviklingen gjennom god planlegging. Selv om der er områder med manglende analyser, ser det ut til at dette er en strategi som gir resultater i form av at endringer iverksettes og gir effekt. Hvorvidt dette er tilstrekkelig til å gi varige endringer, kan vi ikke si noe om i dag. Men manglende fokus på organisasjonslæring kan være noe han bør være opptatt av for å sikre at endringer holder seg over tid.

7.3.1.6. *Intervju med rådmann i kommune E*

Analyse

Det framstår som klart at rådmannen har et godt overblikk over kommunen. Dette gjelder både samfunnet, administrativ organisering og politisk nivå. Analysen kan framstå som noe overflatisk. Han har for eksempel få konkrete syn på kulturelle forhold både i samfunnet og i organisasjonen. Han oppfatter kulturen som gjennomgående åpen og god både mellom politikere, mellom borgerne og politisk nivå, og i samfunnet generelt. Han kommer lite inn på kulturen i organisasjonen. Han mener også at det ikke er noen klare interessegrupper eller eksterne koalisjoner han må ta særlig hensyn til. Indirekte kommer det likevel fram at enkelte interne interesser har vunnet terreng med bl.a. støtt i eksterne interesser, men han har ingen klar strategi på dette.

Det kan synes som det er det politiske nivået som har størst fokus, mens mulige koalisjoner av interesser i samfunnet, og tildeles i egen organisasjon, får mindre oppmerksomhet. Rådmannens analyse er ikke basert på objektiv informasjon som KOSTRA og data fra styringssystemer. Det ser ut til at analysen i hovedsak er basert på subjektive vurderinger som framkommer ved egen erfaring og gjennom dialog. Noe av problemet med lite bruk av objektiv informasjon er at det blir vanskelig å få overblikk over kvaliteten og eventuell slakk og muligheter i tjenesten. Dermed blir det også vanskelig å utlede alternative strategier som svar på de utfordringene som framtrer i analysen. Rådmannen har da også relativt få strategier på utfordringene. Denne problemstillingen er rådmannen klar over, og det er dermed i seg selv en del av rådmannens analyse. Strategien for å møte utfordringen er å styrke den administrative ledelsen for bedre innsyn og overblikk. Den valgte strategien går altså i hver fall i første omgang på å styrke kapasiteten til å innhente ytterligere subjektiv informasjon for bedre styring. Tar vi utgangspunkt i at rådmannen er klar over de svakhetene som ligger i manglende styring av organisasjonsutviklingen og manglene i styringssystemene som er beskrevet under, vil nok denne kapasitetsøkningen også brukes til å utvikle disse områdene på sikt.

Vi har satt fokus på at utgangspunktet for analysen og de strategiske valgene er avhengig av kulturelt ståsted. Det er dette som avgjør hvilket perspektiv en ser verden fra. Det er vanlig, særlig i mange ROBEK-kommuner, å peke på rammefaktorene som inntektssystemet, sentrale føringer mv som årsak til problemene, noe som fører til maktesløshet (Econ-rapport 2010). Rådmann E uttrykker en tilsvarende forståelse der problemet knyttes til at politikerne i kommunestyret ikke har tilstrekkelig forståelse for situasjonen eller vilje til å ta nødvendige

beslutninger. Intervjuet viser videre at rådmannen bruker relativt få strategiske tilnærminger for å møte denne utfordringen. Det har tidligere vært et mislykket forsøk på å skape en kriseforståelse blant kommunepolitikerne, noe som har medført at rådmannen bevisst forsøker å være konservativ og forsiktig i sine beskrivelser. Men strategiene har over tid vært ensidig og statisk. Økonomisk forsøkes det gjentatte ganger å øke inntektsgrunnlaget for å opprettholde nivået på tjenestene. Tilsvarende holder rådmannen fast på noen strategisk grep han mener er riktig for å redusere utgiftene. Verken forslagene til inntektsøkning eller kostnadskutt har politisk støtte. Når dette ikke går, kuttes tjenestene etter ostehøvelprinsippet samtidig som det tæres på reserver, mens utgifter flyttes framover i tid. Det er også fokus på å få budsjettet godkjent slik at det kan lånes penger og investeres for å få momskompensasjon fra investeringene. Momskompensasjon brukes til å saldere budsjettet. Vi forstår dette som et fatalistisk kulturelt utgangspunkt da vanskene med å få økonomien i balanse forklares med utenforliggende faktorer i forhold til rådmannsrollen. Samtidig er den strategiske tilnærmingen prosessuell. Istedenfor bruk av fakta i analyse og systematisk langtidsplanlegging, forsøker en å finne praktiske kortsiktige løsninger en ser der og da. Dette beskrives godt i et uttrykk fra intervjuet som omhandler rådmannens oppfatning av hvordan kommunestyret ønsker å løse utfordringene i budsjettet:

”... ønsker heller å prøve å mikke det til.”

Noe av forklaringen på det vi oppfatter som en følelse av maktesløshet overfor politisk nivå, kan ligge i liten bredde på den totale ledelsesfaglige kompetansen i den administrative ledelsen. Det ser imidlertid ut til at den økonomifaglige kompetansen er god.

Budsjettstyringen er streng og virksomhetenes drift går etter rådmannens utsagn stort sett i balanse. Det gjør antakelig at oppmerksomheten rettes mot politisk nivå for å få til mer riktige rammer å styre etter. Men det er også mulig å ha strategier for endringer i tjenestene som forutsetning for framtidige rammeendringer. Ut fra intervjuet konkluderer vi med at rådmannen ikke har klare strategier i forhold til dette. Det gjøres kun mindre justeringer, og det legges ikke opp til større endringer verken i organisering eller teknologi. Med manglende ønske om endringer i den administrative organisasjonen, forstår vi strategien om tilpasning av rammene som en tjenestereduksjon. Dvs. at rådmann E ikke har som strategi å effektivisere, altså opprettholde tjenesten, men for en lavere kostnad. Samtidig ser vi en underliggende strategi som går ut på å over tid forsøke å styre gradvis mot bedring i økonomien. Altså en

forsiktig inkrementell tilnærming. Rådmannen uttrykker blant annet at det ikke er så stor sum som står igjen før en er i balanse.

Beredde grunnen

Utgangspunktet for rådmann E er et strengt skille mellom administrasjon og politikk. Det er et mål med klare regler og roller. Vi kan ikke se at rådmannen har noen bevisst forhold til egen rolle i forhold til forskjellige formelle og uformelle arenaer. Det kommer ikke fram at det er noen klar mediestrategi eller bruk av media fra rådmannen. Kun en formell saksspesifikk arena nevnes spesielt, og som utgjør et møtepunkt mellom administrasjonen og politikere. Forholdet mellom rådmann og ordfører er godt, men ligger kun på det saklige planet. Slik det framlegges, er det konkrete saker som diskuteres. Relasjonen vektlegges ikke. Det kan neppe forstås at det foreligger noen forpliktende relasjoner i samarbeidet ut over det som avtales og som ellers ligger i rolleforståelsen. I budsjettarbeidet legges det opp til noen møtepunkter der administrasjonen i hvert fall innledningsvis presenterer sitt syn. Tidligere har det vært gjort et forsøk på å analysere situasjonen ved hjelp av eksterne konsulenter som har benyttet anerkjente verktøy. Dette ble presentert for politisk nivå og gav et bilde av situasjonene som krevde store endringer. Det lyktes imidlertid ikke å få gjennomslag for denne forståelsen. Det kan virke som politikerne ikke visste hva de skulle gjøre med situasjonen. Det framkommer ikke i intervjuet om administrasjonen la fram handlingsalternativer for å møte den beskrevne situasjonen, men ser en på saksbehandlingen for øvrig og erfaringer fra analysen av budsjettene, legges det ikke opp til form og innhold som underbygger et politisk arbeid med saken. Etter dette har rådmannen vært bevisst på å legge fram administrasjonens bilde på situasjonen på en forsiktig og balansert måte i budsjettprosessen. Saksutredningene gjøres i samsvar med forståelsen av skarpt skille mellom administrativt og politisk nivå. Utredningen gjøres på faglig grunnlag uten alternativer. Fokuset i sakene er dreiet fra å argumentere for et behov for innektsøkning til å vise hva en kan få til for disse pengene. Dette tyder i seg selv på at administrasjonen vrir fokuset vekk fra behovet for å spare i saksutredningene. Rådmannen uttaler i intervjuet at de heller går på et nederlag i kommunestyret enn å blande faglige vurderinger og politikk. Det gjøres et poeng av at administrasjonen har fått beskjed om at utredninger skal være korte, noe som ikke gir plass til alternative løsninger m.v. Vi kan ikke se at det foreligger noen *strategi* på verken å gi politisk nivå forenklet informasjon som gir

tilstrekkelig grunnlag for godt politisk arbeid, eller saker som gir rom for tolkning av administrasjonen i etterkant, selv om konkrete saker kanskje har gitt slike muligheter.

Vi har løftet fram at et skarpt skille mellom politikk og administrasjon kan forsterke en konfliktforståelse mellom nivåene. Dette uttrykkes av rådmannen i følgende sitat:

”... så ser man jo både her og andres steder at politikere som tar en rolle med å redde budsjettforslag fra den fæle rådmannen”

Denne konfliktlinjen kommer også fram i forhold til at kommunestyret har tatt omkamper på forslag fra administrasjonen på et senere tidspunkt i prosessen.

Det er vanskelig å si om rådmannen aktivt definerer sin virkelighetsforståelse blant andre interessenter og internt i egen organisasjon. I intervjuet blir det ikke satt fokus på dette verken i forhold til fagforeninger eller i forhold til egne ledere. Rådmannen ser ikke ut til å ha noe fokus på samfunnsutviklingsperspektivet, og han engasjerer seg personlig som rådmann i liten grad i en konkret sak som gir kommunen negativt omdømme.

Selv om det må antas at rådmannen jevnlig formidler den økonomiske situasjonen til virksomhetsledere, er det også utsagn i intervjuet som tyder på at enkelte ledere med sine støttespillere vinner fram med sine syn i kampen om ressurser, tilsynelatende på bekostning av rådmannens oppfatning.

Organisasjonsutvikling

Det foreligger stor grad av delegasjon til virksomhetsledere. Mye av utviklingen skjer internt i enkeltvirksomheter uten innblanding fra rådmannen. Rådmannen uttrykker i utgangspunktet tillit til sine ledere. Samtidig gis det noen ganger pålegg fra rådmannen om hvordan ting skal gjøres. Dette framstår som absolutte krav. Andre ganger bidrar rådmannen med forslag til hvordan ting kan gjøres. Det er litt uklart om dette utgjør noen strategi, eller om de forskjellige tilnærmingene er mer tilfeldig. Det ser i alle fall ikke ut til at rådmannen har noen klar strategi for løpende organisasjonsutvikling. Det kommer ikke fram at rådmannen utfordrer virksomhetene og at løsninger og endringer i praksis vokser fram i en dialog mellom rådmann og virksomheter. Enten skjer utviklingene på virksomhets-, eller avdelingsnivå, ellers gir rådmannen ferdige løsningsforsalg eller direkte pålegg. Det vises heller ikke til noen sentral plan for kompetanseutvikling. Det ser ut som utviklingen delvis skjer frikoplet fra

rådmannen, eller ved praktiske løsninger som kommer ovenfra. Det er ikke fokus på å endre prosesser og adferd i organisasjonen. Rådmannen ser heller ikke på organisasjonsendringer (omorganisering) som noe alternativ. Etter at det ble gjort en større organisasjonsendring for mange år siden, mener han at dette bare forstyrrer organisasjonen og gir et feil fokus. Dette på tross av at han mener organiseringen ikke er optimal. I 2011 er det som nevnt over likevel planer om en strukturendring for å styrke ledelse og styring på toppnivå. Ved ett tilfelle ble det innført ny teknologi i pleie og omsorgssektoren ved elektroniske løsninger som skulle effektivisere tjenesten. Rådmannen oppfatter at dette gav en innsparing, men at dette senere ble spist opp av økt etterspørsel. Den økte etterspørselen blir delvis forklart med endringer i praksis i andre deler av samfunnet som belaster kommunen, og delvis i endringer i befolkningens behov. Det er vanskelig å se i hvilken grad dette bildet er reelt da vi ikke har tall på gjennomsnittlig behov på brukernivå, men det er en økning i antall eldste eldre som kan indikerer et økt behov. Samtidig er det en nedgang i antall personer som mottar hjemmetjenester og en vridning til at institusjonsplassene blir dyrere. Investeringen skulle effektivisere hjemmetjenesten, så en kan ikke si at denne investeringen konkret er spist opp av endrede behov. Samtidig er det også vanskelig å se at investeringen faktisk gav noen effekt da produktiviteten i hjemmetjenesten ligger under gjennomsnittet i sammenligningskommunene. I intervjuet framkom det da også at rådmannen ikke visste hvordan denne investeringen ble brukt og om det var tatt ut noen konkret innsparing.

I noen tilfeller kommer det fram at det har vært initiativer i forhold til organisasjonens utvikling. Et område er et forsøk på å innføre incentiver for bedre styring. Dette fungerer ikke. Delvis fordi systemet for øvrig gjør det vanskelig, og delvis pga motstand. Et annet område er prioritering mellom tjenester. Her har noen virksomheter vært sterke og greid å opparbeide seg en større andel av budsjettet uten at de foreligger tilsvarende endringer i behovene. Dette er rådmannen klar over og forsøker å rette på det. Men det skjer ved å øke andre budsjetter uten å redusere de som er blitt for store. Her kan det ligge en forklaring knyttet til prinsipal - agentproblematikk. Det er framkommet at de som har opparbeidet seg et relativt stort budsjett, er faglig og politisk sterke. Rådmannen greier antakelig ikke å gå nok inn i problemstillingen til å forsvare å redusere budsjettet.

Oppsummert mener vi intervjuet viser at rådmannen ikke jobber med utvikling. En grunn er at han ikke har fokus på dette, men han mangler også ressurser og kompetanse i administrasjonen til å gå inn på alle sider av organisasjonen i styringen. I tillegg skal vi i neste

avnitt se at han heller ikke har styringssystemer som gjør det mulig å holde seg tilstrekkelig informert til å påvirke organisasjonsutviklingen.

Oppfølging og styring

Rådmannen viser i første omgang til Balansert målstyring som kommunens styringssystem. I tillegg framkommer det at kommunen har et system for internkontroll og HMS- arbeid som han definerer som styringssystem. Økonomisk avviksrapportering og økonomistyring følges opp tett og ses ikke i sammenheng med de andre styringssystemene. Rådmannen erkjenner at det er en svakhet at disse systemene ikke er koplet sammen som et styringssystem. Han har et mål, eller ønske om å få et mer helhetlig styringssystem på plass, men ser ingen løsning. KOSTRA ses ikke i sammenheng med balansert målstyring. Han benytter heller ikke andre produksjons- eller objektive kvalitetsindikatorer. Økonomistyringen i forhold til forbruk har tett oppfølging og oppfattes at det fungerer. BMS mener rådmannen ikke fungerer. I sin beskrivelse sier han at verken virksomhetsledere, andre i organisasjonen, eller politikerne forstår det tekniske eller viktigheten i å bruke det som styringssystem. Han mener derfor det må mer kursing til for å øke kompetansen. I sine beskrivelser av dette nevner han ikke sin egen rolle eller hvordan han bruker systemet som kilde til informasjon og styring. Det framstår som om han har fokus på kostnadskontroll, mens andre styringssystemer som gir informasjon om produksjon, kvalitet og arbeidsmiljø er noe som skal gå automatisk som et slags rapporteringsverktøy mellom virksomhetene og politisk nivå. Selv bruker han det ikke aktivt som et system for innhenting av styringsinformasjon og for å styre gjennom bla annet å formulere mål og stille krav. Styringssystemet knyttes heller ikke til noen form for incentiver. Bildet forsterkes av at styringssystemene ikke tilpasses noen form for endringer i fokusområder, oppfølging av konkrete tiltak el.

Oppsummert kan vi si at systemene for kommunikasjon og styring ikke gir nødvendig informasjon for verken styring eller planlegging mellom noen av nivåene.

7.3.2. Komparativ analyse av intervjuene

Hovedinntrykket en sitter igjen med når en går gjennom intervjuene med rådmennene i de forskjellige kommunene, er den store variasjonen i tilnæringsmåter og valg av strategier. Disse kommunene er i utgangspunktet er relativt like og opplever i stor grad de samme problemene i forhold til økonomien. Kommunene ligger også i nærheten av hverandre og det må antas at det er et samarbeid mellom rådmennene og andre, og en kunnskap om hverandres tilstand og valg av strategier. Likevel er det altså stor forskjell i hvordan rådmennene håndterer situasjonen. Dette underbygger i seg selv den teoretiske modellen vi har tatt utgangspunkt i. Vi vil her sammenligne sentrale parametre hentet fra vår teoretiske modell for å se om det er noen tendenser som skiller kommuner som i større eller mindre grad er i ferd med å få kontroll på økonomien, med de kommunene som i større grad fortsatt ikke helt finner veien ut av ROBEK-registeret.

7.3.2.1. Rådmannsrollen

Når rådmennene blir spurt om hvordan de oppfatter rollen, vektlegger de noe forskjellig. Enkelte har en utvidet forståelse der de ser på rollen både som politisk, som samfunnsaktør og som ansvarlig for kvaliteten av tjenesten til innbyggerne. Andre har en mer snever forståelse. Det som er felles for alle er et hovedfokus på at rådmannens hovedansvar er å håndtere økonomien. Det som skiller på dette punktet er hva dette innebærer i praksis. Her ser vi at noen har et fokus på å sikre at inntekter og aktivitetsnivå er i samsvar gjennom budsjettarbeid og økonomistyring. Andre er mer opptatt av å effektivisere tjenesten slik at de kan frigjøre handlingsrom uten at det får ut over tjenestenes omfang og kvalitet. Det ser altså ut til at rådmannsrollen som sådan kan ha en betydning for både rådmannens valg og rådmannens handlingsrom. Vi har derfor sett nærmere på hvordan rådmennene oppfatter sin egen rolle og hvilken image rådmannen har i kommunen. I klassisk rolleteori er det framhevet at det til enhver rolle knytter seg noen rolleforventninger. Rådmannsrollen er en så sentral og formell rolle at det allerede følger en del forventninger. Det er likevel et visst handlingsrom som kan defineres videre av den som innehar rollen. Over tid vil det likevel etableres en image som ytterligere forsterker rolleforventningene til rådmannen. Vi kan beskrive image som en etablert sosial rolle som skaper forventninger til adferden. Dersom en bryter vesentlig med disse forventningene kan det gi negative reaksjoner fra omverdenen.

	A	B	C1	C2	D	E
Rekruttering	Image 0	Image Byråkrat	Image konsulent	Image konsulent	Image konsulent	Image Byråkrat
Rådmanns- rollen	Utvikler og vekter	Klassisk rolle Symbolsk: skape felles forståelse	Klassisk økonomistyring Symbolsk: skape felles forståelse	Pedagog Symbolsk – skape felles forståelse	Strateg Utvikler Symbolsk: Bruker nye begreper for å stimulere	Klassisk økonomistyring Klassiske rolle

Tabell 6

Tabell 6 viser en kategorisering basert på de data som framkom fra intervjuene. Vi har valgt to dimensjoner som sier noe om både imagen, eller de sosiale rolleforventingene, og hvordan rådmennene oppfatter sin egen rolle. Vi har sett at imagen til rådmennene antakelig delvis knytter seg til hvordan de er rekruttert. Men imagen knytter seg også til hvordan rådmennene over tid har skapt forventinger til egen adferd. Vi har da kommet fram til at det er tre hovedkategorier av image.

Image 0 henviser til en situasjon der det ikke er etablert noen sterk rolleforventing. Dette gir rådmannen relativt stort spillerom til å handle både innefor den administrative organisasjonen, i forhold til politisk nivå og eksterne interessenter generelt. Bakgrunnen for at rådmann A kategoriseres som image 0 er delvis at han er såpas ny i stillingen at det neppe kan ha dannet seg noen spesifikke og universelle forventinger ut over de som ligger til den formelle rådmannsrollen. Delvis kommer det til uttrykk gjennom at han i intervjuet er mer åpen for flere tilnærminger til de forskjellige problemstillingene uten samtidig å ta opp begrensninger som knytter seg til rollen.

Kategorien image konsulent henviser på en type rolleforståelse som er utviklingsorientert og der regler og tradisjonelle rolleforventinger ikke gis stor betydning. Rådmann C1, C2 og D gir uavhengig av hvor lenge de har vært rådmann, uttrykk for at de jobber systematisk for endringer selv om de har en inkrementell tilnærming. De er ikke opptatt av skillet mellom administrasjon og politikk, de utvikler sine egne systemer, og de har klare mål og strategier for hvor de vil. Typisk er det også at disse rådmennene er rekruttert utenifra og at de har en bakgrunn som avviker fra den mer tradisjonelle økonomi- eller juridiske bakgrunnen som en ofte finner blant tidligere rådmenn (kontorsjef).

Image byråkrat beskriver en rolle der rådmannen er opptatt av spillereglene, og særlig på å opprettholde en rolleforståelse der det skilles strengt mellom administrasjon og politikk. Disse rådmennene er rekruttert fra stillinger som er mer tradisjonelle for rådmannsjobben og er gjerne, men ikke nødvendigvis, rekruttert internt. De er opptatt av rådmannens faglighet; at administrasjonen skal ta kun faglige hensyn i sine framstillinger, og gjennomføre kommunestyrets vedtak.

I tillegg til en klassifisering av rådmennene i forhold til image, eller sosiale rolleforventninger, se en at også rådmennenes egen oppfattelse av rådmannsrollen underbygger utviklingen av en slik image. Rådmann B og E som vi har klassifisert som image byråkrat, ser på rådmannsrollen på en svært klassisk måte. De er på mange måter opptatt av å følge spillereglene. I intervjuet er de opptatt av skillet mellom politikk og administrasjon. De vil ha klare vedtak som de skal sørge for å iverksette. Både rådmann B og E henviser til saker som har låst seg fordi de avventer politisk initiativ. Rådmann B er opptatt av hvordan han skal bidra i større grad med å tilrettelegge for gode politisk prosesser, men oppfatter det tilsynelatende som vanskelig pga. skillet mellom politikk og administrasjon. Rådmann E er også opptatt av å komme mer på offensiven i forhold til de politiske prosessene, men mangler en klar strategi på dette. Han er derfor i det daglige mer opptatt av god økonomistyring og små trinnvise grep for å styre mot økonomisk balanse på sikt.

Rådmann A formidler både en rolleforståelse som går i retning av en image byråkrat og en image konsulent. På den ene siden beskriver han rollen som en vekterrolle der rådmannens oppgave er på passe på hver krone og hvordan pengene brukes. Hovedinntrykket er imidlertid at han ser på rollen som en utvikler. Han formidler også at han ser på rådmannsrollen som en rolle som disponerer mange verktøy og muligheter.

Rådmann C1 er litt vanskelig å plassere image-messig fordi han primært jobbet for å få orden på økonomistyringen i organisasjonen. Samtidig oppfattet han dette som en større endringsjobb siden dette mer eller mindre manglet fra før. Han brukte derfor en rekke prosjekter for omstilling samt innføre nye arbeidsprosedyrer innen økonomistyring. I tillegg gjorde han en rekke grep og investeringer for å skape en ny situasjon som skiller underbygge bedre økonomisk kontroll. Vi ser at han var handlingsorientert og hadde fokus på endringer selv om dette fokuset var begrenset til transformasjons og styringssystemer. Vi har der for kategorisert ham som image konsulent. Rådmennene C2 og D er helt klart i image konsulent kategorien. De har klare strategier på endringer og viser handlekraft og flere strategiske

tilnærminger. De går inn både i den politiske konteksten og jobber for endringer direkte i den administrative organisasjonen. De bruker handlingsrommet og går gjerne nye veier. Når de uttaler seg direkte om rådmannsrollen, henviser de både til rådmannen som ”pedagog” (den lærende organisasjonen), som strateg og utvikler og som en som bruker symboler for å vise retning. Under vil vi diskutere flere faktorer som underbygger kategoriseringen her.

7.3.2.2. Analyse og strategier

Vi har i vår modell og i kapittel 2 beskrevet viktigheten av at rådmannen har en god analyse og gode mål og strategier som henger sammen med analysen for å kunne styre på en god måte i kommunen. Her vil vi se nærmere på hvordan de forskjellige rådmennene forholder seg til omverdenen i sine analyser, hvordan de prinsipielt utvikler sine strategier og hvilke faktiske strategier de velger. Vi starter med å se nærmere på analysen.

Analysen

Som vi har beskrevet tidligere i vår modell, vil analysen være påvirket av hvilket kulturelt ståsted rådmannen har. Vi har valgt begreper hentet fra Aaron Wildavskys modell for kulturer. I tabell 7 starter vi med å oppsummere de situasjonsforståelsene som rådmennene formidler i intervjuene i hvilke kulturelle trekk som da blir mest framtrede. Vider i tabellen viser vi hvordan rådmannen oppfatter situasjonen i forhold til økonomisk situasjon, i forhold til det politiske arbeidet, i forhold til egen organisasjon, og til slutt i forhold til samfunnet og samfunnsutviklingen i kommunen.

	A	B	C1	C2	D	E
Kulturelt ståsted	Egalitær, hierarkisk og individualistisk	Egalitær og noe fatalistisk og hierarkisk	Hierarkisk og noe egalitær	Hierarkisk (Mye individualistisk og til dels fatalistiske trekk org)	Hierarkisk og noe egalitær	Fatalistisk
Situasjonsforståelse, økonomi	Rammen OK Skyld: Ingen Objektive analyser	Rammen feil Skyld: Systemet Subjektive og noe objektive analyser	Rammen OK Skyld: Ingen Objektive analyser	Rammen OK Skyld: Ingen Objektive analyser	Rammen OK Skyld: Ingen Objektive analyser	Rammen feil Skyld: Lokalpolitikere Subjektive analyser

Situasjons forståelse, Kommune-styret / Politikk	– Ser muligheter	Ser fakta	Frikopling	Ser muligheter	Ser en etablert mulighet	Ser fakta
Situasjons forståelse, administrativ organisasjon	– Objektiv og faktabasert med muligheter Kultur: ++ Praksis: ++ Teknologi: - Ledelsesprosesser: +	Subjektiv kjennskap med få mulighetsanalyser Kultur: ++ Praksis: - Teknologi: + Ledelsesprosesser: +	Objektiv og økonomibasert analyse med få mulighetsanalyser Kultur: - Praksis: + Teknologi: + Ledelsesprosesser: -	Objektiv og subjektiv faktabasert analyse med fokus på å avdekke og lukke avvik. Kultur: ++ Praksis: ++ Teknologi: - Ledelsesprosesser: ++	Objektiv og subjektiv faktabasert analyse med fokus på å finne noen forbedringsområder. Kultur: + Praksis: - Teknologi: - Ledelsesprosesser: -	Subjektiv kjennskap med få mulighetsanalyser Kultur: - Praksis: - Teknologi: - Ledelsesprosesser: -
Situasjons forståelse, Samfunnskoalisjons systemer	– Kommunene som samfunnsaktør – Mange strategier nettverksbasert	Få strategier	Uklare strategier	Uklare strategier	Kommunene som samfunnsaktør Flere (mange) strategier	Få strategier - Frikopling

Tabell 7

Rådmann A formidler nær ingen kulturelt fatalistiske trekk. Det som er mest framtreddende hos rådmann A er imidlertid at han avhengig av saksområde viser klare trekk fra alle andre kulturelle kategorier. Han jobber gjerne i nettverk på noen saksområder, tar hensyn til forskjellige interesser, viser interesse for alle i organisasjonen, og har et godt og bevisst forhold til fagforeningene. På andre områder vektlegger han klare regler, linjevei, og bruk av verktøy for systematisk planlegging top-down. På atter andre felt bruker han personlige incentiver og New Public Management tilnærminger. Rådmann B er opptatt av alle interesser og interesserter. Han foreskriver prosesser med bred deltakelse. Dette er riktignok mest rettet mot den administrative organisasjonen, men han uttrykker også et ønske om å tilrettelegge bedre for de politiske prosessene og ser at han må ta hensynt til variasjoner i den politiske kapitalen. Samtidig framstår han som en trygg og klar toppleder for egen organisasjon. Han har imidlertid noen fatalistiske trekk som vi skal se når vi ser nærmere på hvilke situasjonsforståelser som framkommer.

Rådmann C1, C2 og D har et hierarkisk kulturelt ståsted som det mest framtreddende. De tar styringen og innretter andre prosesser etter egen styring eller for å styrke egen mulighet for å

realisere sine mål og strategier. Rådmann E har et fatalistisk kulturelt ståsted som det mest framtreddende.

De kulturelle ståstedene er utledet av de situasjonsforståelsene som kom til uttrykk i intervjuene. Her ser vi noen prinsipielle og grunnleggende forskjeller. Rådmennenes opplevelse av de økonomiske rammene og hvordan de analyserer økonomien og de muligheter som ligger her, viser systematiske forskjeller. Rådmann A, C1, C2, og D fokuserer ikke på den økonomiske rammen. Som rådmann A sa i intervjuet:

”Vi har de rammene vi har...”

Dermed er de heller ikke opptatt av hvordan disse framkommer eller om hva som er skyld i at rammene er som de er. Disse rådmennene er opptatt av hva de kan få til innenfor rammene. Rådmann B og E forteller at de mener rammene er for små eller feil. De henviser henholdsvis til systemet (bl.a. kriterietildelingssystemet) og manglende politisk vilje til å gjøre nødvendige grep som årsak til dette. Den vanskelige økonomiske situasjonen blir dermed til en viss grad noe som er utenfor deres kontroll. Samtidig henvises det til en god, men subjektiv kjennskap til kommunen som grunnlag for analysene. Rådmennene A, C1, C2 og D benytter i varierende, men likevel i stor grad, objektive data som KOSTRA-analyser og anerkjente analyseverktøy, i sine analyser.

Når det gjelder analysen av den politiske situasjonen framkommer det et tilsvarende bilde. Vi har sett på i hvilken grad analysen er innrettet mot å se etter politiske muligheter og handlingsrom, eller om analysen er mer faktabasert og ikke inneholder elementer av hvilke handlingsrom rådmannen har i politiske prosesser. Bortsett fra C1, som slik vi tolker intervjuet ikke ser det som et oppdrag å opptre i særlig grad på den politiske arenaen, er det den samme gruppe rådmenn som ser politiske muligheter som også bruker objektive analyser og analyseverktøy. Rådmann A og C2 ser etter mange muligheter, mens rådmann D har funnet sin form som oppleves å fungere. Rådmann B leter etter muligheter og er opptatt av at rådmannen må komme på banen i større grad som en som skaper felles forståelse, men formidler ikke noen klare strategier for dette. Rådmann E uttrykker noe av det samme, men er i enda større grad opptatt av begrensningene som ligger i systemet heller enn på leting etter nye strategier.

Analysen av den administrative organisasjonen har vi vurdert etter samme kriterier. Her har vi i tillegg sett nærmere på omfang i analysen. Vi har tatt utgangspunkt i vår teoretiske modell og

sett på i hvilken grad rådmennene er opptatt av fire sentrale temaer i sine analyser. For det første ser vi på i hvilken grad tar rådmannen med kulturperspektivet i sine analyser. Hva er den rådende kulturen? Hvilke subkulturer eksisterer? Hvilke muligheter er det for å påvirke kulturen i ønsket retning? Videre har vi sett på i hvilken grad rådmennene er bevisst hvilken adferd som utøves i forskjellige enheter i det daglige virke. Er de daglige beslutningene og prosedyrene som gjøres av ansatte, hensiktsmessige i forhold til kommunenes mål? Det kan argumenteres for at adferden er en konsekvens av den rådende lokale kulturen. Vi skiller likevel på dette da det kan medføre forskjellige tilnærminger og gi forskjellige strategier for endringsarbeid avhengig av om en ser på det som kulturelle ytringer, eller om en ser på det som institusjonalisert adferd.

Kommunene har en rekke forskjellige teknologier. I helse og omsorgssektoren er det forskjellige omsorgsteknologier. I skolen er det forskjellige undervisningsteknologier. Dette utgjør selve kjernen i transformasjonssystemene. Med andre ord: teknologien er det kommunene gjør. Uten en viss interesse og forståelse for de teknologiene som benyttes i kommunen på et overordnet nivå, vil det være vanskeligere å utvikle overordnede strategier for utvikling av tjenestene. Vi har derfor valgt å se på hva rådmennene sier om teknologien i kommunene i sine analyser. Til slutt ser vi på om ledelsesprosessene i kommunen er en del av analysen.

Her ser vi også at rådmann B og E baserer sine analyser på sitt gode kjennskap til kommunene. Samtidig inneholder analysene få mulighetsbeskrivelser. Rådmennene C2 og D baserer sine analyser mer på objektive data, men kombinerer dette med egne erfaringer. Disse rådmennene ser etter løsninger, men har allerede i analysen valgt noen strategier for hva de har fokus på. Rådmann C2 ser etter avvik og muligheter til å lukke disse for en mer byråkratisk og velfungerende organisasjonen. Rådmann D tenker mer kvalitetsutvikling og ser etter enkelte forbedringsområder som er strategisk lurt å ta tak i, for et forbedringsarbeid. En kan si at begge disse kommunene er systematiske på forbedringsarbeid, men rådmann C2 jobber bredere kontinuerlig, mens rådmann D setter fokus på ett større område om gangen. Rådmann C1 bruker også objektive data i sine analyser, men har hatt et klart oppdrag i forhold til å finne fornuftige grep for bedret økonomistyring. Fokuset har derfor i større grad vært gitt. Rådmann A jobber systematisk for å finne løsninger på mange områder gjennom objektive analyser.

Når vi ser på omfanget i analysene, har både rådmann A, B og C2 et stort fokus på kulturen i organisasjonen selv om det får litt forskjellig uttrykk. Rådmann D har også noe fokus på dette, men har ingen klare mulighetsanalyser knyttet til dette. Rådmann C1 og E ser ikke ut til å være særlig opptatt av å få dette inn i analysen.

Når det gjelder praksis var det særlig to rådmenn som i særlig grad var opptatt av dette. Det var rådmann A og C2. Interessen for teknologien er merkelig nok ikke framtrødende hos noen. Kun rådmann B og C1 uttrykker noe interesse for dette i sine analyser. Dette kan komme av at det ikke ble oppfattet som interessant i intervju situasjonen, men en ser under at det heller ikke har særlig fokus i forhold til de strategiene rådmennene har. Rådmann A og B har noen analyser knyttet til ledelsen og ledelsesprosessene i kommunen, men dette er ikke veldig framtrødende. Kun rådmann C2 er helt klar på at ledelsesprosessene er sentrale i sine analyser. Rådmann C1, D og E er ikke opptatt av dette i analysen, selv om alle nevner enkelte ledere i egen organisasjon og hva de har gjort.

Når det gjelder analysen av samfunnsperspektivet, altså samfunnsutviklingen og borgerne, er det relativt lite fokus på dette blant rådmennene B, C1 og E. Alle er klar over kommunens situasjon, men disse rådmennene har ingen eller uklare strategier for eget engasjement på området. Det er to rådmenn som har helt klare strategier i forhold til samfunnsutvikling. De ser på kommunen og rådmannsrollen som viktige aktører i samfunnsutviklingen og har mange tilnærminger og strategier for hvordan en kan tilrettelegge for både næringsliv, befolkningsvekst og omdømme av kommunen.

Strategier

I forlengelsen av analysen må det legges noen strategier. Vårt fokus har vært å se på hvilke strategier som ligger innbakt i det rådmennene har fortalt i intervjuene for å se på om det kan identifiseres noen prinsipielle forskjeller i tilnærmingen til strategiene. Som kategorier har vi har tatt utgangspunkt i de fire skolene som beskrevet i kapittel 2 under dimensjonen strategiske valg. I tillegg har vi valgt dimensjonene prioriteringsstrategi der vi har sett på hvilke konkrete strategier rådmenn har for å få økonomien i balanse. Under dimensjonen endringsstrategi, ser vi på rådmennenes strategier for å få til nødvendige endringer. Her ser vi på om rådmennene velger større omveltninger eller om de har en inkrementell tilnærming. En sentral kategori her er hvorvidt rådmennene har hovedfokus mot politisk nivå for å få til

politiske vedtak som strategi for endring, eller om de orienterer seg mer mot endringsarbeid i egen organisasjon innefor de mandater rådmannen har. Dette er i tråd med vår modell der rådmannen formelt sitter som et bindeledd mellom politisk og administrativ nivå (fig.1). Det har vært en av våre hypoteser at enkelte rådmenn vil tendensere til å rette oppmerksomheten mer mot politisk nivå, men andre vil ha mer fokus som daglig leder mot administrativ organisasjon.

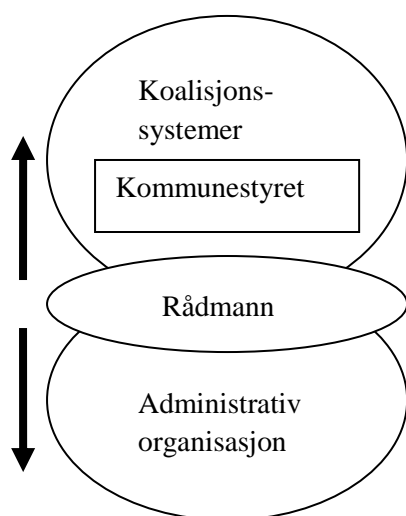


Fig 6

Vi har også sett på hva endringsstrategiene baserer seg på i praksis.

	A	B	C1	C2	D	E
Strategiske valg	Evolusjonær, klassisk og systemteoretisk	Systemteoretisk	Klassisk	Klassisk	Klassisk	Prosessuell
Prioriteringsstrategi	Omstille/effektivisere	Øke inntektene Redusere tjenesten	Redusere og Omstille/effektivisere	Omstille/effektivisere	Redusere tjenesten Øke samfunnsutvikling	Øke inntektene Kun justeringer i tjenesten

Endringsstrategi	Inkrementell Basert på: Organisasjonslæring Fokus på både politisk og administrativt Annet: utvikling av styrings-systemer og samfunnsutvikling	Inkrementell Baser på: Medvirkningsprosesser Fokus på organisasjon Annet: HR-fokus	Større endringer Basert på: Prosjekter. Fokus på organisasjon Annet: Involvere mange	Inkrementell (med mål om store endringer) Basert på: Organisasjonslæring Fokus på Makt og posisjonering både i organisasjonen og politisk	Inkrementell Basert på: Styring Fokus på makt (Politisk / administrativ elite) Annet: Fokus vendes mot samfunnsutvikling	Forsiktig inkrementell (lite endringsstrategi) Basert på: Budsjettarbeid / økonomistyring Fokus: Politisk nivå
-------------------------	---	--	---	--	---	---

Tabell 8

Rådmann A har i tråd med analysen også mange strategiske tilnærming. I intervjuene formidler han at det både er igangsatt flere større og mindre prosjekter for forbedring uten at han mener det er klart hvilken effekt hvert enkelt prosjekt gir. Han sier også at han ønsker å være pro aktiv og investere i flere prosjekter for å spare penger på sikt. De som ikke fungerer kan avsluttes, men han mener det er riktig å prøve. Dette tyder på en prøve og feile – holdning som kan kjennetegne den evolusjonære skolen. Samtidig er han klar på å gjøre rasjonelle analyser for å utarbeide planer i tråd med den klassiske skolen. Også andre elementer i intervjuet viser at han ser på seg selv og rådmannsrollen som den klare ene lederen som tar de endelige beslutningene og bærer ansvaret. Samtidig løfter han fram viktigheten av å forstå kulturen og tilpasse strategiene til den konteksten kommunen er i. Blant annet løfter han flere ganger fram viktigheten av å ha et godt samarbeid med fagforeningene der rolleavklaringer og forventninger er sentralt, og der han er forpliktet til å finne balanserte løsninger og følge det opp som rådmann. Dette tolker vi som at han også følger den systemteoretiske tradisjonen.

Rådmann B har, slik vi tolker det, hovedsaklig en systemteoretisk tilnærming. Han er forsiktig med å planlegge ferdig fra sentralt hold og er opptatt av å forstå kulturen. Det pågår forbedringsarbeider og utvikling av planer, men det gjøres ofte med bred deltakelse. Rådmann E har en mer prosessuell tilnærming. Slik vi forstår intervjuet jobber han mer ad. hoc. i forhold til planlegging. I dialogen med virksomhetsledere deltar han i å finne løsninger i saker, og bidrar da direkte med løsningsforslag der han ser løsningsmuligheter i den konkrete saken. Virksomhetene jobber noen ganger helt selvstendig med løsninger på problemstillinger, mens noen ganger gir rådmannen pålegg.

Rådmennene C1, C2 og D har en klassisk tilnærming. Selv om strategiene er forskjellige, og selv om det ikke alltid er en helhetlig plan for hva som skal gjøres, er strategien klar og uomtvistelig. ”Det er rådmannen som bestemmer”.

Under dimensjonene prioriteringsstrategi, ser vi på prinsipielle strategier rådmennene har for å spare penger. Vi ser da at noen har den innstillingen at aktivitetsnivået må tilpasses rammen. Andre har den grunnholdningen at aktivitetsnivået i utgangspunktet er gitt av behovene. Strategien blir da å omstille eller effektivisere slik at tjenesteforfølgelsen kan opprettholdes uten omfangsreduksjon. I den første gruppen kan fokuset være både på utgiftsreduksjon gjennom reduksjon av tjenesten, eller ved inntektsøking.

Rådmann A har en klart uttrykt holdning til at nivået av tjenester til befolkningen p.t. i hovedsak stemmer godt med de behovene som er i kommunen. Behovet for å spare penger ligger derfor utelukkende i en rekke strategier for å omstille og gjøre tjenestene mer effektive slik at det kan tas ut en økonomisk gevinst. Rådmann B ser at tjenestene i utgangspunktet ikke bør reduseres og arbeider for en inntektsøkning. Siden det ikke er realistisk å løse den økonomiske situasjonen gjennom utelukkende inntekstøknings, bl.a. begrunnet i manglende politisk vilje, går han også inn for noe tjenestekutt. Rådmann B arbeider som nevnt over med utviklingsprosjekter, men det ser ikke ut til at disse er innrettet på å ta ut økonomiske gevinster. Det kan derfor se ut som om dette er kvalitetsøkning av tjenestene innenfor rammen av en allerede for ekspansiv økonomi. Rådmann E ser tilsvarende kun løsningen å øke inntektene. Dette er vanskelig begrunnet i manglende politisk vilje. Han forsøker derfor å gjøre justeringer i tjenesten og andre grep for å få økonomien til å utvikle seg i riktig retning, men oppfatter dette som vanskelig. Rådmann D uttrykker ikke noe klart syn på om omfanget av tjenester er riktig i forhold til behovet, selv om han er systematisk med bruk av KOSTRA-analyser. Hans strategi er å redusere tjenestene der det er politisk mulig samtidig som det satses på samfunnsutvikling for å øke inntektsgrunnlaget på sikt. Rådmennene C1 og C2 er som Rådmann A i hovedsak opptatt av å forbedre, omstille og effektivisere.

Når det gjelder endringsstrategier, er alle rådmennene inkrementelle i sin tilnærming - til dels bortsett fra rådmann C1. Flere uttrykker også eksplisitt sin skepsis til å gjøre større strukturelle grep for å spare penger eller oppnå andre effekter. Det som likevel kan virke litt merkelig, er den manglende interessen for å se på muligheter for å gjøre endringer i teknologien. Med dette er nok en følge av at teknologi heller ikke er noen vesentlig del av analysen hos noen av rådmennene.

Forskjellene framkommer tydelig når en ser på hva endringsstrategiene baseres på. Rådmennene A og C2 ser ut til å basere mye av endringsstrategiene på organisasjonslæring, selv om rådmann A også har en uttrykt strategi på å bygge ut styringssystemene og kontrollen i kommunen for å fange opp utviklings-/forbedringsområdene. Disse rådmennene ser på seg selv som ”pedagoger” som bevisst utfordrer bruksteoriene gjennom å stille stadige kritiske spørsmål til gjeldende praksis. Rådmann C2 uttrykker også eksplisitt at han har organisasjonslæring som strategi og at han forsøker å etablere det som en standard i kommunens ledelsesadferd. De jobber altså for å få til en dobbeltkretslæring i organisasjonen. Begge disse rådmennene vektlegger både praksis og kultur i sine analyser. Rådmann A skiller ikke på dette i sine strategier. Han ser denne måten å jobbe på som helt sentral også for å påvirke kulturen. Rådmann C2 har en mer bevisst ledelsesfaglig tilnærming og arbeider bevisst med organisasjonslæring samtidig som han også arbeider for å endre organisasjonskulturen ved hjelp av en rekke symboler og symbolhandlinger.

Rådmann E baserer sine strategier på budsjettarbeid og økonomistyring. Rådmann B har et HR-fokus og baserer sine strategier på medvirkningsprosesser i organisasjonen. Han planelegger å utvikle kvalitetssystemet og har et fokus på kompetanseheving, men da som opplæring og kurs m.v., altså enkeltkretslæring. Rådmann D sin hovedstrategi er streng styring med klare fokusområder der det stilles krav til mellomledere over tid. Rådmann C1 hadde en rekke bredt sammensatte utviklingsprosjekter som strategi for større endringer for å få kontroll på pengebruke i organisasjonen. Kun rådmann C1 hadde ambisjoner om å gjøre større strukturelle endringer gjennom slike prosjektarbeider.

7.3.2.3. Berede grunnen

I vår modell fokuserer vi på hvordan rådmannen posisjonerer seg for å få oppslutning om sine analyser som grunnlag for en felles forståelse og opinionsbygging, og for å få gjennomslag for sine strategier. Dette har vi kalt å berede grunnen. I tillegg til strategier på andre områder, vil det også være strategier for dette. I kapittel 2 har vi beskrevet et par overordnede dimensjoner som kan gi en pekepinn på om rådmannen er i posisjon til å påvirke opinionen over tid. Dette er i hvilken grad rådmannen bruker elementer fra det symbolske perspektivet (Bolman & Deal, 2008). Altså om rådmannen bruker symboler, symbolhandlinger, historier m. v i sine uttrykk. Den andre dimensjonen er i hvilken grad rådmannen deltar på mange arenaer eller om han kun opptrer på de formelle arenaene der rådmannsfunksjonen er definert inn. I de formelle arenaene der rådmannen har en definert rolle, som kommunestyremøtene, vil

rolleforventingene være sterke, mens i andre arenaer vil det være større rom for å løfte fram sine syn på måter som gir større gjennomslagskraft bl.a. ved større grad av elementer fra symbolperspektivet. Vi bruker begrepene formelle og uformelle arenaer. I dette legger vi at formelle arenaer er arenaer der rådmannen opptrer som rådmann. Dette kan være alt fra etablerte standardiserte arenaer som kommunestyret og faste utvalg til møter mellom rådmann og en politiker for å følge opp en sak. Med uformelle arenaer forstår vi arenaer der rådmannen i utgangspunktet opptrer som privatperson, som uformelle selskaper, deltakelse i fritidsaktiviteter m.v., men der sammensettingen består av andre aktører i kommunen som politikere, næringslivsleder m.v.

	A	B	C1 (gammel)	C2 (ny)	D	E
Symbolisk perspektiv	Symbolbruk: mye	Symbolbruk: Noe	Symbolbruk: Noe	Symbolbruk: Svært mye	Symbolbruk: Noe	Symbolbruk: Lite
Planleggingsperspektiv	Tid: Lang	Tid: Kort	Tid: Lang	Tid: Lang	Tid: Lang	Tid: Kort
Arenaer	Bruker mange formelle (og uformelle) arenaer	Bruker noen få formelle arenaer	Bruker formelle arenaer aktivt	Bruker mange formelle arenaer	Bruker formelle arenaer (Delvis ad hoc)	Bruker nesten ingen arenaer

Tabell 9

Rådmann A uttrykker at han er opptatt av det symbolske perspektivet. Vi identifiserer ikke mange fysiske symboler, men i intervjuet bruker han mye historier og bilder i sine beskrivelser. Det er ikke gitt at han opptrer tilsvarende på andre arenaer, men det er sannsynlig at dette er en form han bruker. Mer konkret er det at han beskriver en rekke symbolhandlinger. Både gjennomførte handlinger og planlagte. I tillegg beskriver han at han ønsker å følge prinsipper som handler om å utføre symbolhandlinger. Samtidig ser vi at rådmann A bruker en rekke arenaer. I intervjuet trekkes det ikke fram uformelle arenaer, men dataene viser ingen tegn på at han vil være skeptisk til dette hvis det foregår i skikkelige former. Derimot viser han til deltakelse på en rekke formelle arenaer, som egen deltakelse i utvalg, innlegg på lederkurs, forskjellige slags samlinger i virksomhetene, bruk av media, etablering av nettverk med næringslivet og andre.

Rådmann B løfter ikke symbolperspektivet i samme grad, men det er ikke tvil om at han også er opptatt av dette gjennom bl.a. formen på medvirkningsprosesser og egen rolle i dette. I tillegg nevner han noen konkrete aktiviteter som har en klart symbolsk verdi. Han ønsker

også å skape en arena for kommunestyret med deltakelse fra administrasjonen med større dynamikk for å få etablert en felles forståelse for situasjonen. Hovedsaklig er imidlertid symbolperspektivet rettet mot organisasjonen, og rådmannen bruker ellers få og kun formelle arenaer.

Hos rådmann C1 kan vi ikke identifisere noen klar strategi i forhold til bruk av symbolperspektivet. Derimot skaper han en rekke arenaer gjennom både folkemøter med egen deltakelse, og etablering av utviklingsprosjekter som settes sammen av aktører fra administrasjonen og eksterne koalisjonssystemer. Her deltar han i liten grad selv. Etablering av slike arenaer kan ha en symbolverdi i seg selv. Også media blir brukt som en viktig arena, selv om dette antakelig ikke er initiert av rådmannen selv. Arenaer knyttet til det politiske nivået ser det ut til at han i liten grad bruker for opinionsbygging.

Rådmann C2 er opptatt av symboler. Han bruker konkrete bilder, faste utvalgte modeller i sine framstillinger, endringer i styringssystemene m.v. bevisst som symboler. I tillegg bruker han bevisst en rekke symbolhandlinger som å trekke inn enkle saksbehandlingsoppgaver som han gjør selv en periode for å markere og sette en standard. Han har også lagt fram saker som utelukkende har hatt en symbolsk motivasjon. Han har også flyttet ansatte mellom kontorer og etasjer for at det skal gi en symboleffekt, og han har vært og hilst på alle ansatte. Rådmann C2 bruker også mange formelle arenaer. Disse retter seg mest mot politisk nivå. Mange av arenaene er møter med enkeltpolitikere som kan oppstå ad hoc, men som har til hensikt å skape en enhetlig forståelse for regler og systemer for å få orden på prosessene. Rådmann C2 er helt klar på at han ikke deltar på uformelle arenaer.

Rådmann D er også til en viss grad opptatt av symbolbruk. Han sier eksplisitt at han bruker nye begreper som symboler for å endre innstilling til enkelte forhold, og han bruker symbolske aktiviteter knyttet til fokusområder som kan forstås som ritualer. Dette er imidlertid hovedsakelig rettet mot organisasjonen. Rådmann D jobber hovedsakelig mot politisk nivå gjennom sitt ordførersamarbeid. Vi har ikke gått inn på hvordan ordfører arbeider i de politiske prosessene.

Rådmann E er ikke opptatt av det symbolske perspektivet og deltar kun i de etablerte formelle arenaene der han har en sterk rolleforventning. Det framkommer ikke under intervjuet om han deltar i uformelle arenaer.

7.3.2.4. Rådmennenes forhold til de forskjellige kontekstene

Vi har sett nærmere på hvordan rådmennene forholder seg mer konkret til noen sentrale kontekster. Dette er ordførersamarbeidet, det politiske nivået, den administrative organisasjonen, og i samarbeidet med fagforeningene. I forhold til ordførersamarbeidet har vi i utgangspunktet fire kategorier. Det er det dårlig eller problematisk samarbeid, et formelt og nøytralt samarbeid, et formelt og godt samarbeid, og et samarbeid som er så tett og med så gode relasjoner at vi kaller det de fortroliges arena. Ingen av rådmennene gir uttrykk for at de har et dårlig samarbeid med ordfører, så dette utgår i analysen. Med formelt og nøytralt mener vi et godt fungerende samarbeid, men som ikke representerer relasjoner eller bindinger som gjør at det forplikter ut over det som avtales fra sak til sak. I formelt og godt ligger det at vi mener å kunne forstå fra intervjuet at det ligger en relasjon der rådmann og ordfører tar et økt hensyn og støtter hverandre. Her ser vi at selv om det ikke representerer noen ”de fortroliges arena”, ligger det en kime til utvikling av samarbeidet i den retningen. Det er vanskelig å få noen klar definisjon på skillet mellom formelt og nøytralt og formelt og godt, men vi mener det er viktig å få fram en gradering av hvor tett samarbeidet er da ordførersamarbeidet er framhevet som en sentral suksessfaktor for styring av kommunen (jfr. Kap. 4). Med de fortroliges arena mener vi, som vi har beskrevet nærmere i kapittel 4, at det er en så nær og forpliktende relasjon at det gir en gjensidig tillit som gjør det mulig å håndtere saker på et dypere nivå. Dvs. at en internt på arenaen kan føre fortrolige samtaler og legge planer for strategier m.v. for å få gjennomslag. Konfliktsituasjoner kan håndteres internt. Dette gir store muligheter for å få fram alle sider i diskusjonene, og det gir en stor slagkraft utad.

På politisk nivå har vi fokus på tre sentrale dimensjoner. Det første er i hvilken grad rådmannen er i en posisjon til i betydelig grad å sette dagsorden i den politiske konteksten. Den andre dimensjonen er formen rådmannen legger opp til og relasjon til aktørene. Her ser vi i våre data to hovedkategorier. Den ene er en relasjon som legger opp til dialog og der formen er innrettet mot samarbeid. Den andre hovedkategorien er en relasjon som legger opp til polarisering mellom politisk nivå og administrasjonen, og der formen blir formell. Som beskrevet i kapittel 2 gir den første kategorien mulighet for en dynamikk med stadige tilpasninger som gir rådmannen større aksept og handlingsrom, og større påvirkningsmulighet i prosessene. Den andre kategorien styrker rolleforventningene som begrenser rådmannens handlingsrom, og skaper en vi-dem forestilling som øker sannsynligheten for konflikter mellom nivåene. Til slutt ser vi på i hvilken grad rådmennene legger opp informasjon og

saksutredninger slik at det underbygger politikernes mulighet til å drive sitt politiske håndverk.

	A	B	C1	C2	D	E
Ordfører samarbeid	Formelt og godt	Formelt og godt	Formelt og nøytralt	Formelt og nøytralt	”De fortroliges arena”	Formelt og nøytralt
Politisk nivå	Setter dagsorden: Ja Relasjon: Dialog Form: samarbeid Tilrettelegging for politikk: Ja	Setter dagsorden: Nei Relasjon: Polarisering Form: Formell Tilrettelegging for politikk: Noe	Setter dagsorden: Nei Relasjon: Polarisering Form: Formell Tilrettelegging for politikk: Nei	Setter dagsorden: Ja Relasjon: Polarisering Form: Formell Tilrettelegging for politikk: Ja	Setter dagsorden: Ja Relasjon: Politisk / administrativ elite Form: samarbeid Tilrettelegging for politikk: Nei	Setter dagsorden: Nei Relasjon: Polarisering Form: Formell Tilrettelegging for politikk: Nei
Administrativ organisasjon	Setter dagsorden	Deltar i å sette dagsorden	Setter dagsorden	Setter dagsorden	Setter dagsorden	Setter ikke dagsorden (diskusjoner foregår i formelle organer og frikoplet)
Fag-organisasjoner	Nært og godt samarbeid	Nært og godt samarbeid	Ulik erfaring på samarbeidet	Ulik erfaring på samarbeidet	Formelt samarbeid	Uklart

Tabell 10

Rådmann A har et formelt og godt samarbeid med ordfører. Rådmann A er så ny i stillingen at det er begrenset erfaring på dette området, men han uttrykker likevel stor tilfredshet med samarbeidet. I relasjon og form er han samarbeidsorientert og vektlegger dialog. Som beskrevet over deltar han og diskuterer med politikere i mange sammenhenger og arenaer. På område der politikerne trekker i en annen retning enn rådmannens strategier, oppfatter han det som helt greit. Han er da opptatt av å formidle alternativkostnader og gi et bilde på hvilke strategier dette åpner for og stenger for i den vider utviklingene. I intervjuet uttrykker rådmann A i hvert fall at han selv opplever å være delaktig i diskusjonen og at rådmannen har stor påvirkningskraft, samtidig som han er klar på at politikerne har og skal ha siste ordet. I forlengelsen av dette er rådmann A svært opptatt av å utforme saker og informasjon på en slik måte at alle politikerne forstå kjernen i problemstillingene. Han legger gjerne fram alternativer, og han er bevisst hvilket nivå informasjonen ligger på slik at det politiske arbeidet kan foregå på et politisk nivå. Han innarbeider objektive data framstilt på enkle og oversiktelige måter slik at politikerne har materiale til å gjøre egne analyser og bygge argumenter basert på informasjonen. Han legger med dette også opp til at administrasjonen i

en viss grad kan tolke og avgjøre hvilke praktiske administrative løsninger som kan oppfylle de politiske beslutningene. Vi mener derfor at rådmann A absolutt tilrettelegger for et godt politisk arbeid.

Rådmann B har også et formelt og godt ordførersamarbeid. Han har imidlertid en så begrenset adgang til å delta i den politiske konteksten at vi ikke vurderer at han setter dagsorden på det politiske nivået. Rådmann B er opptatt av rolleavklaring og vi katalogiserer ham som polariserende og formell i forhold til relasjon og form. Uten at dette er framtreddende, ser vi også at politikerne til en viss grad reagerer med en konfliktorientert form i forhold til administrasjonen bl.a. ved å gå i mot rådmannens innstillinger. Når det gjelder å tilrettelegge for politisk arbeid ser vi at rådmannen til en viss grad gjør dette. I hvert fall er han opptatt av å få til prosesser knyttet til budsjettet. Men både ut fra rådmannens fokus i intervjuet og ut fra analysen av kommunens budsjett dokumenter, ser vi at det bare i noen grad tilrettelegges for godt politisk arbeid fra administrasjonens side i kommune B.

Fra intervjuet ser det ut til at rådmann C1 i liten grad forholder seg til politisk nivå inkludert ordførersamarbeidet. Vi vurderer dataene slik at ordførersamarbeidet er formelt og nøytralt og at han ikke setter dagsorden i forhold til det politiske nivået. I hvert fall ikke på en direkte måte. Man kan jo tenke seg at politisk nivå blir påvirket av rådmannens arbeid med bruk av folkemøter og opptreden i medier. Bruk av eksterne interessenter inn i prosjektgrupper kan påvirke den politiske dagsorden på en indirekte måte. Videre har vi kategorisert rådmannens relasjon og form som polarisering og formell. Dette er ikke like klart uttrykt som hos rådmann B da rådmann C1 ikke uttrykker spesielt at han er opptatt av skillet mellom politikk og administrasjon. Her blir klassifiseringen mer basert på at rådmannen ser ut til å distansere seg litt fra det politiske nivået. Det er dermed også vanskeligere å tolke i hvilken grad dette fører til økt eller redusert konfliktnivå. Det ser bare ikke ut som om den politiske arenaen oppfattes som viktig for at rådmann C1 skal lykkes med sine strategier. Og dermed vurderer vi heller ikke at rådmann C1 tilrettelegger for gode politiske prosesser.

Rådmann C2 har et formelt og nøytralt forhold til ordføreren. Rådmann C2 er også opptatt av å være formell i sine relasjoner og aldri opptre på uformelle arenaer. Å bygge forpliktende relasjoner til ordfører har en uformell dimensjon slik vi definerer det. Derimot setter rådmann C2 i stor grad dagsorden. Han bygger imidlertid ikke dette på en likeverdig og balansert dialog som relasjon og samarbeid som form slik som rådmann A. Rådmann C2 har relasjon og form som polarisering og formell. Ut fra den forståelsen vi har fått gjennom intervjuene

kan dette til dels være like mye basert på å møte den eksisterende kulturen på en tilpasset måte, som ulike strategiske valg. Vi har imidlertid ikke sett nærmere på de kulturelle forholdene i kommunene ut over det som framkommer i intervjuene, og kan derfor ikke vurderer dette nærmere her. Det er klare data som tyder på konflikt. Politikere, både enkeltvis og som kollegium i kommunestyret, utfordrer rådmannen og rådmannens posisjon og rollemakt på flere områder. Rådmannen svarer med symbolsaker, irettesetting ved bruk av reglement (informasjonsmakt), og ved ett tilfelle direkte avvisning av vedtak om utredning. Vi tolker dette som et relativt høyt konfliktnivå mellom politikere og administrasjonen ved rådmannen. Det er vanskelig å si om dette er en farlig konflikt med muligheter for eskalering med de konsekvenser det kan få, eller om det er mer en form, eller en kultur som kan fungere over tid med avklarte rolleforventninger som tar høyde for dette. Samtidig er rådmann C2 opptatt av å få til gode politiske prosesser. Han har flere strategier for å tilrettelegge både informasjonen og saker slik at politikeren får et grunnlag for å være med på gode politiske prosesser. Han bruker objektive data for å gi et bredere bilde og forståelse enn kun regnskapstall, og han jobber med å forenkle og tilrettelegge for bedre forståelse og politiske valg. Han har en klar målsetting om å få til en ryddig kommune med klare spilleregler og gode prosesser. Bakgrunnen til at han utfordrer er, slik vi forstår dataene, at han oppfatter at det har eksistert en kultur som er uheldig for lokaldemokratiet og kommunens utvikling.

Rådmann D har som vi tidligere har vært inne på et forhold til ordføreren som vi bare kan kategorisere som de fortroliges arena. Gjennom dette samarbeidet setter han dagsorden i samarbeid med ordfører og eventuelt andre gjennom at det er etablert en slik politisk administrativ elite gjennom de fortroliges arena. Formen må hensepeiles på dette samarbeidet, og må da i høyeste grad betegnes som samarbeidsorientert selv om det sikkert intern kan oppstå konflikter. Vi har imidlertid vurdert at rådmannen ikke tilrettelegger for gode politiske prosesser. Vi mener at gode politiske prosesser involverer alle politikere og gir rom for politisk håndverk der alle har en påvirkningsmulighet. I et lokaldemokrati bør dette også ha et islett av deliberativt demokrati. Dette er på mange måter i motstrid til en situasjon der saker mer eller mindre er forhåndsavklart i en elite. Men nå er ikke dette bildet ensidig. Vi må anta at det er begrenset hva som er mulig å forhåndsavklare og få gjennomslag for i ettertid. Og når vi ser på analysen av kommunens budsjetter, er dette dokumenter som inneholder gode analyser og objektive data som gir et godt bilde av kommunen med status og muligheter. Det skulle tyde på at administrasjonen i hvert fall gir et grunnlag for gode politiske prosesser.

Rådmann E har et formelt og nøytralt forhold til ordfører, men de kan også ta en prat om saker ad. hoc. Når det gjelder det politiske nivået, er ikke rådmannen i posisjon til å sette dagsorden. Det er også slik at kommunestyret til dels har avskjært rådmannen fra å komme i posisjon bl.a. ved at administrasjonen kapasitetsmessig ikke er rustet til å arbeide strategisk, og ved at det er lagt begrensinger i formen på saksutredningene. Dette gjør at rådmannen ikke har mulighet til å belyse alle sider ved sak og eventuelt komme med alternative løsninger. Dette oppfatter rådmannen som et legitimt krav, og godtar det selv om rådmannen har et selvstendig og uavhengig ansvar for tilstrekkelig saksutredning i henhold til kommuneloven og forvaltningsloven.

Relasjonen og formen er polarisering og formell. Rådmann E er svært opptatt av spillereglene knyttet til å skille administrasjon og politikk. Han forholder seg mer enn noen av de andre til kun faglige vurderinger ved saksutredningen uten å ta hensyn til politiske innspill i saken. Det ser ut som han har en oppfattelse av at det finnes ett faglig riktig svar og ett politisk svar. Om disse ikke sammenfaller, er det politikken som ikke er rasjonell. Samtidig sier han at det nok skulle vært lagt mer vekt på å få fram alternativer, men at dette ikke er gjort delvis pga ressurser og fordi det ikke har vært fokus på dette. I tillegg sier han at det også er vanskelig å få til pga. de begrensningene han er pålagt i forhold til formen på utredningene. Inntil visse grenser er nok skillet mellom faglige vurderinger og politikk en vanlig oppfatning, men en kan stille spørsmål om hvorfor det legges ned ressurser i utredninger hvis en allerede i utgangspunktet vet at det ikke går igjennom politisk. Med manglende innpass i den politiske konteksten, ensidig saksutredninger m.v. vurderer vi at han ikke tilrettelegger for gode politiske prosesser.

Når det gjelder ledelsen av den administrative organisasjonen er vi mest opptatt av om rådmannen opptrer som en overordnet leder som viser vei, gir hendelsene mening og får de interne koalisjonene med seg. Vi har forenklet kalt det å sette dagsorden i forhold til den administrative organisasjonen. I tillegg mener vi forholdet til fagforeningene er viktig, både fordi fagforeningene kan være en viktig ressurs å spille på i samarbeid, men også fordi det tapper energi hvis det er konflikter mellom administrasjonen og fagforeningene. Vi har derfor også sett spesifikt på rådmannens forhold til de lokale fagforeningene.

Vi har tidligere nevnt at Rådmann A framstår som en trygg leder som takler mange strategiske tilnærminger og som har et godt forhold til fagforeningene. Han kom inn på forholdet til fagforeningene flere ganger i intervjuet og vektlegger dette som svært viktig. Med bakgrunn i

gode analyser, systematisk bruk av data og styringssystemer og tilbakemeldinger, følger han opp alle side i organisasjonen. Der det er behov, går han inn og utfordrer ledere uten selv å komme med løsningen, men også uten å gi seg før en løsning er på plass. Han aksepterer åpent innsigelseer og forslag av alle slag fra alle ansatte, og krever av seg selv at han skal ha en god forklaring på alle beslutninger og forhold han står inne for. Vi har kategorisert ham som en toppler som setter dagsordenen i egen organisasjon.

Rådmann B har også et nært og godt forhold til fagforeningene. Han setter ikke dagsorden på sammen måte i egen organisasjon som en toppler som går foran. Han slipper i større grad til andre på denne banehalvdelen slik at flere er med på å gi hendelser mening. Dette i seg selv ser ut til å gjøre at alle blir med uten at han så markant selv viser vei. Han framstår som en trygg toppler, og vi mener han kommer i kategorien ”setter dagsorden”. Vi har likevel nyansert det noe og sier at han deltar i å sette dagsorden.

Rådmann C1 tar grep og setter i gang prosjekter. Han leder an og viser vei. Han får organisasjonen i bevegelsen og jobber internt med å forklare og beskrive situasjonen. Han får med de ansatte på dette. Vi ser at han setter dagsorden i egen organisasjon. Med så mye endringer vil en lett møte motstand. Han uttrykker at han har ulike erfaringer med fagforeningene. Men dette går på det nivået at noen er med og bidrar, mens andre reserverer seg og mobiliserer til motargumenter og motstand. Dette er det en kan regne med, og kan neppe begrunnes med rådmannens innstilling til fagforeningene. Det er i hvert fall tydelig i det som uttrykkes at fagforeningene ble tatt med på råd.

Rådmann C2 har også ulike erfaringer med fagforeningene, men dette er mer uklart. Her har det vært forsøkt å utvide samarbeidet ut over det som kan forventes. Det har oppstått misstillit og dette samarbeidet har blitt avbrutt. Senere forsøk fra tillitsvalgt for å ta opp igjen dette samarbeidet, er avvist av rådmannen. Her ligger det en konflikt som antakelig kan forklares i en vanskelig kultur der kontaktene går ukurante veier. Dette er nok litt av forklaringen til at rådmannen er avisende, men som nevnt tidligere har vi ikke sett spesifikt på kulturen og derfor følger ikke dette her. Det må forutsettes at det foregår et formelt medbestemmelsesarbeid. For øvrig er rådmannen en tydelig toppler med klare mål og strategier som han implementerer systematisk i organisasjonen gjennom sine kommunalsjefer. Han bruker symboler og beskriver virkeligheten. Han krever lojalitet for egne forståelser og strategier. Vi kategoriserer ham som en som i stor grad setter dagsordenen i egen organisasjon, selv om han uttrykker at han har lang vei å gå før organisasjonen fungerer som han ønsker.

Rådmann D har et formelt samarbeid med fagforeningene og setter dagsorden gjennom sine fokusområder og aktiviteter for å holde fokus oppe.

Rådmann E setter ikke dagsorden i egen organisasjon. Han uttrykker at han har dyktige og lojale medarbeidere, men i andre sammenhenger kommer det fram at han ikke får gjennomslag for noen av egne forslag. Andre ganger kommer det fram at enkelte har vunnet for mye fram i intern kamp om ressurser. Det ser ikke ut til at han er i posisjon til å gå foran og vise vei. Mye av organisasjonsutviklingsarbeidet foregår internt i enhetene, og som beskrevet over, ser det ikke ut til at han har klare beskrivelser og strategier for hvor han vil med organisasjonen, bortsett fra å få økonomien i balanse. Når det gjelder samarbeidet med fagforeningene er det uklart hvordan dette foregår i praksis, men i intervjuet hadde han ikke fokus på dette. Fagforeningene ble trukket fram en gang, og da var han opptatt av å gå dypere inn i regelverket for å avklare rollene til fagforeningene og de tillitsvalgte i forhold til andre roller.

7.3.2.5. Organisasjonsutvikling

Begrepet organisasjonsutvikling har mange dimensjoner og har hatt ulik betydning gjennom historien og de ulike tradisjoner. Klassisk tradisjon så på organisasjoner som stabile. Det var struktur, rutiner og det rasjonelle som hadde fokus. I vår tid har organisasjonsutvikling fått et stort forandringsperspektiv i seg, noe som har gått på bekostning av stabiliserende faktorene fra klassisk tradisjon. Samtidig vet vi at å endre strukturer ikke fører til forandring dersom en samtidig ikke fokuserer på læring og endring av adferd. Dette har vi beskrevet i Kap. 4. 3. De fleste av kommunene har gjennomført strukturelle omorganiseringer, i form av å flate ut organisasjonen med færre nivå. Kommune B er den eneste av våre kommuner som har valgt å holde på den gamle etat organiseringen. Det kommunene nå gjennomgående er opptatt av, er de små stegs vei med fokus på økonomi, kvalitet, bruksteorier og beste praksis, også kalt inkrementell utvikling.

Rådmannen som leder

A	B	C1	C2	D	E
Symbolbruk (mening): Ja	Symbolbruk (mening): Ja	Symbolbruk (mening): Nei	Symbolbruk (mening): Ja	Symbolbruk (mening): Ja	Symbolbruk (mening): Nei
Transparent: Ja	Transparent: Ja	Transparent: Ja	Transparent: Ja	Transparent: Nei	Transparent: Ja
Myndiggjøring: Ja	Myndiggjøring: Ja	Myndiggjøring: Ja	Myndiggjøring: Ja	Myndiggjøring: Ja	Myndiggjøring: Ja
Lojalitet til spilleregler: ++	Lojalitet til spilleregler: ++	Lojalitet til spilleregler: ++	Lojalitet til spilleregler: ++	Lojalitet til spilleregler: +	Lojalitet til spilleregler: ++
Egen Deltakelse: Ja	Egen Deltakelse: Ja	Egen Deltakelse: Nei	Egen Deltakelse: Ja	Egen Deltakelse: Nei	Egen Deltakelse: Nei

Tabell 11

Rådmannsrollen i organisasjonsutviklings perspektiv blir å se rådmannen som leder av endringer. Vi tror det er viktig å involvere alle "*berørte parter*" for at menneskene i organisasjonen skal åpne seg for nye holdninger, verdier og adferdsmønstre.

For å analysere dette har vi valgt følgende kategorier: Symbolbruk, transparens, myndiggjøring, lojalitet til spillereglene og egen deltakelse. Som tidligere beskrevet definerer rådmennene sin egen rolle ulikt. Dette kommer også til uttrykk i forhold til rådmannsrollen i utviklingsarbeidet.

I utviklingsarbeid handler det om å ha klare mål og så få med seg ansatte til å nå målene. Symbolbruk i form av historiefortelling og metaforer gjør formidlingen mer levende. De fleste av rådmennene bruker symboler i sin kommunikasjon. Dette bidrar til at de ansatte forstår oppdraget og aktivitetene. Oppdraget må oppleves meningsfylt for de som skal utføre. Rådmann C2 bruker veldig mye symboler både i form av historiefortelling og i form av metaforer. Han har også valgt ut sine mantra (symboler) i forhold til ønsket endring i kulturen. Dette kommer vi tilbake til senere. Rådmann A bruker mye historiefortelling i sin formidling, mens rådmann D bruker ritualer for å få gjennomslag for egne satsinger. Rådmann B bruker symboler for å underbygge sitt budskap. Rådmann E benytter seg ikke av symboler, i alle fall kom ikke det frem via intervjuet.

Rådmennene har gjennomgående stor transparens. Transparens handler om å opparbeide seg troverdighet, basert på å åpne for innsikt i prosesser og saksbehandling. Det er å formidle mål og vedtak åpent slik at alle parter vet hva som skal skje og hvorfor. Poenget med dette er å

åpne for mulighet til å påvirke prosessene. Rådmann A har transparens både mot politisk nivå, befolkningen, tillitsvalgte og egen intern organisasjon. Han deltar aktivt på ulike arenaer både internt i organisasjonen og eksternt mot politikere og næringsutviklere, han legger frem saker og inviterer til dialog. Rådmann B har stor åpenhet internt i administrasjonen, han deltar på så mange arenaer som mulig for å ha en åpen dialog med ansatte. Han har også transparens mot politisk nivå, og forsøker å etablere dialogarenaer for å styrke felles forståelse. Rådmann C1 har stor åpenhet mot alle parter både politisk, mot befolkningen via folkemøter, og ovenfor organisasjonen. Rådmann C2 har stor åpenhet mot politisk nivå og spesielt ovenfor lederne i organisasjonen, han forklarer og forsøker å skape felles oppfattelse av kommunens situasjon og ønsket mål. Rådmann D har fokus på utvalgte temaer og inviterer bredt til i deltakelse i forhold til satsinger. I intervjuet med rådmann E kommer det ikke frem om transparens vektlegges.

Myndiggjøring er et ord som fulgte med New Public Management bølgen. Myndiggjøring vil si å legge til rette for delegering og sørge for at medarbeiderne kan fatte selvstendige beslutningen tuftet på kompetanse, målforståelse og trygghet. Under intervjuene kommer det frem at rådmennene er opptatt av å myndiggjøre, for det første virksomhetsledere, men også sentrale nøkkelpersoner, for å nå kommunens mål. De ser og forstår at kommunens virksomhet er mangfoldig og kompleks slik at de må ha en enhetlig ledelsesstrategi. Siden alle rådmennene er opptatt av myndiggjøring mener vi at dette ikke vil være noen vesentlig forklaringsfaktorer i resultatene. Det betyr ikke at det ikke kan være en viktig faktor for å få til endring. I den komparative analysen er det ikke interessant å forfølge dette nærmere.

I forhold til lojalitet til spilleregler mener vi å få frem om og hvordan rådmennene opptrer i forhold til organisasjonsstrukturen, økonomien og vedtatte regler og prosedyrer. At de følger linjen og ikke går utenom, og at de forholder seg til fagorganisasjonene i henhold til avtaleverk. Lojalitet innebærer både pliktroskap og lovlydighet. Det innebærer også allianseforhold og gjensidig støtte og tillit. Vi har gradert lojalitet med + og ++. Rådmann A opptrer med stor lojalitet. Han er opptatt av å følge linjeorganisasjonen og snakke med riktig person på riktig nivå, for eksempel når han utfordrer på økonomiske rammebetingelser. Videre er han opptatt av et nært samarbeid med tillitsvalgt, noe han nevner flere ganger. Rådmann B viser også stor lojalitet. Han viser stor lojalitet i måten han leder og fremstår på i møter med organisasjonen og politikerne når det gjelder budskapet om ytterligere økonomisk innstramming. Rådmann C1 fremmer budskapet vedr. den økonomiske situasjonen og står tydelig frem på en lojal måte, C2 fremstår som veldig lojal ovenfor kommunens spilleregler

og han slår klart og tydelig ned på avvikende adferd. Han jobber for at alt skal foregå ordentlig, og at lover, forskrifter og regler skal følges. Han inviterer fagforeningene til tett samarbeid, men bryter det når tillitsvalgt ikke opptrer i henhold til spillereglene. Rådmann D fremstår med noe lavere lojalitet til spilleregler. Dette baserer vi hovedsakelig på at han bevisst underbudsjetter enkelte tjenesteområder som strategi for å redusere utgiften, for så å gå inn med midler for å dekke opp underskuddet når de ikke klarer å holde rammene. Rådmann E er veldig lojal i forhold til lover, regler og bestemmelser. Han henviser til lovverk i sin styring.

Hvor deltakende rådmennene er, varierer veldig. Med deltakelse så mener vi hvordan de engasjerer seg i drift og utvikling i kraft av personlig oppmøte, støtte, hva de etterspør og hva de utfordrer. Både kommune A, B, C1 og C2 har rådmenn som deltar i ulik grad, de stiller opp på viktige arenaer, A og C2 utfordrer bruksteoriene og etterspør effekter og resultater. Rådmann D deltar på de arenaene som samsvarer med egne prioriteringer som for eksempel i nærværprosjektet og kultursatsningen, men det kommer ikke frem hvordan han ellers deltar. Rådmann E har lav eller ingen deltakelse.

Ledelsesprosesser /bruk av nøkkelpersoner i organisasjonene

A	B	C1	C2	D	E
Uklart	Uklart HR tilnærming til ledelse	Strategisk valg av personer til arbeidsgrupper	Strategisk og symbolsk plassering og bruk av nøkkelpersoner/ledere Ledere skal drive med organisasjonslæring	Velger nøkkelpersoner	Uklart Delegasjon gjennom frikobling, men griper innmed «pålegg» noen ganger.

Tabell 12

Den rådmannen som tydeligst henter inn ressurser til en arbeidsgruppe er rådmann C1. Han har et konkret oppdrag om å få økonomien i balanse, og han henter med seg dyktige fagpersoner fra staben. Rådmennene A, B, C2 og D er opptatt av enhetlig ledelse og har aktivt og inkluderende oppmerksomhet på kommunalsjefene eller virksomhetslederne. Alle rådmennene gir uttrykk for at de er avhengig av å ha dyktige nøkkelpersoner for å ivareta viktige funksjoner i driften. Både A, B og delvis C2 kjører også felles lederopplæring mer

eller mindre planlagt og strukturert. Rådmann E bruker i mindre grad nøkkelpersoner, men gir uttrykk av behov for å styrke egen stab og ledelse. Et annet moment som berøres er at bruk av nøkkelpersoner vil motivere og inspirere ansatte. På denne måten kan bruk av nøkkelpersoner også bidra til karriereutvikling og ivaretagelse av interne ressurspersoner og eventuelle lederkandidater. De fleste av våre kommuner gir uttrykk for at nyrekruttering er en utfordring.

Organisasjonslæring

A	B	C1	C2	D	E
Dobbelkretslæring	Enkeltkretslæring	Enkeltkretslæring	Dobbelkretslæring	Hovedsakelig enkeltkretslæring	Ikke fokus på organisasjonslæring sentralt. Kommer med innspill til løsninger, men engasjerer seg lite i organisasjonens læring.
Mål: Ad hoc tilnærming til skrittvisse forbedringer	Mål: kompetanseheving	Mål: etablere økonomisk styringssystem	Mål: Endre transformasjonssystemet gjennom økt brukerfokusering, kostnadseffektivitet og organisasjonslæring	Mål: Utvikle og spre beste praksis. Ønsker å utvikle bedre læringsarenaer.	

Tabell 13

I organisasjonsmessig sammenheng omtales det ofte som en hovedutfordring å møte omstillingskravene og behovet for kontinuerlig utvikling og endring. Her kommer læring i arbeidslivet inn som en viktig faktor. Det er behov for at individer tilegner seg kunnskap og utvikler evner til å løse oppgaver innenfor gitte rammer, også kalt enkeltkretslæring. I tillegg er det også behov for systemer som kan styre og korrigere adferd og bestemme hva som er hensiktsmessig adferd. Dette kalles dobbelkretslæring og omfatter verdibedømmelse. Vi tenker at det viktigste er å utvikle arbeidsplassen som system for læring og utvikling. For å få til det må en tenke både enkeltkretslæring og dobbelkretslæring. Kommuner har en stor tjenesteproduksjon som vil kreve vedlikehold av faglige prosedyrer. Hensikten med dobbelkretslæringens refleksjonsspørsmål er å få til læring gjennom handling, og refleksjon over handlingene. På denne måten brukes refleksjonen som verktøy for å få til læring. Effektiv læring brukes for å gjøre organisasjonen i stand til å oppnå ønskede mål og visjoner. Det er også et mål at hver enkelt skal utvikle seg i forhold til personlig mestring og være i kontinuerlig læringsprosess for å bli klar over sine styrker, kvaliteter og vekstområder. Gjennom refleksjon kan vi evaluere det vi har gjort, vi kan generalisere og trekke læring ut av våre refleksjoner og se nye muligheter.

Dobbelkretslæring krever at systemet setter spørsmålstegn ved sine egne underliggende antakelser og verdier, som rådmann A og C2 gjør ved å utfordre bruksteoriene. Målet deres er å utvikle arbeidsprosesser for å forbedre praksis. Rådmann A stiller systematisk og konsekvent spørsmål ved bruksteoriene i kommunen. På denne måten har han kontinuerlig oppmerksomhet på utviklingsområder, knyttet både til innsparing og kvalitet. Han benytter da både enkeltkretslæring og dobbelkretslæring. Rådmann B benyttet enkeltkretslæring som vil si læring ut fra konsekvensene av tidligere adferd. Dette innebærer kompetanseheving på individ nivå og at reprodutiv læring har fokus. Rådmann B har opplæringsplaner som er styrende for prioriteringene. Rådmann C2 har læring som sitt største fokus og driver organisasjonsutvikling via læring. Han benytter dobbelkretslæring og tar ulike grep for å lære opp både politikere og ansatte, noe som kommer inn under enkeltkretslæringen. Verdiene han fronter i opplæringen er brukerfokus, kostnadseffektivitet og læring. Rådmann C1 og D har i hovedsak fokus på enkeltkretslæring og økonomisk balanse. Rådmann D har også fokus på kvalitetsforbedring i tjenesteproduksjonen gjennom best praksis, mens rådmann E ikke har fokus på organisasjonsutvikling.

Arbeid med kultur

A	B	C1	C2	D	E
Strategien er å utfordre organisasjon / mellomledere på bruksteorier knyttet til tjenesteproduksjon.	Aksepterer det bestående	Oppgir ikke kulturelle utfordringer	Store kulturelle utfordringer. Jobber via symbolbruk	Oppgir enkelte uønskede kulturtrekk. Har ikke klar strategi på kulturendring, men tar tak i enkelte symbolsaker	Oppgir ikke kulturelle utfordringer

Tabell 14

Utvikling av organisasjonens kultur og et godt sosialt klima kan være virkningsfulle endringsstrategier. Kultur som styremiddel innebærer åpenhet og ærlighet ovenfor motsetningene i organisasjonen. Utvikling av organisasjonskultur kan være både et mål og et virkemiddel for organisasjonsutvikling. Kultur er ideer, verdier, normer og regler som gjelder i den enkelte kommune.

Rådmann A utfordrer ledere på ulikt nivå for å nå alle via ledelsessystemet, han bygger en læringskultur. Kommune C jobber aktivt med å utvikle en omforent kultur. Han bruker mange elementer fra det symbolske perspektivet bevisst og systematisk for å endre kulturen. Lover

og regler skal følges. Han tar opp forhold som ikke er som de skal og viser hva han ønsker. Han sørger også for opplæring og er tydelig. Kommune B har en annen vinkling på dette med kultur. Han trives med den eksisterende kulturen, tross for dette engasjerer kommunestyret seg i utarbeidelse av kommunens kommende verdigrunnlag. Det kommer ikke frem om de tillitsvalgte deltar. Ansatte utelukkes fra arbeidet. Vi vet heller ikke om de har drøftet konsekvensene av et slikt valg, men vi antar at det er en uheldig løsning i og med at kultur handler om måten en opptrer på, og det er noe som kommer i uttrykk i samhandlingen mellom innbyggerne og organisasjonen.

Rådmann D oppgir kulturutfordringer, men han er usikker på om det er mulig å endre noe. I forhold til prioriterte områder forsøker han å fokusere på kultur via ritualer og dialogseminar. Rådmann E oppgir ikke kulturutfordringer.

7.3.2.6. Oppfølging og styring

Styring

A	B	C1	C2	D	E
Helhet: Stor	Helhet: Stor	Helhet: Liten	Helhet: Stor	Helhet: Liten	Helhet: Stor
Måltrettethet: Sterk	Måltrettethet: Svak	Måltrettethet: Sterk	Måltrettethet: Sterk	Måltrettethet: Sterk	Måltrettethet: Svak
Autorisering av tiltak: stor	Autorisering av tiltak: Stor	Autorisering av tiltak: Stor	Autorisering av tiltak: Stor	Autorisering av tiltak: Stor	Autorisering av tiltak: Svak
Interesse for teknologi: stor	Interesse for teknologi: Stor	Interesse for teknologi: Stor	Interesse for teknologi: Liten	Interesse for teknologi: Liten	Interesse for teknologi: Middels
Krav om resultat og tilbakemeldinger: Sterkt	Krav om resultat og tilbakemeldinger: Svak	Krav om resultat og tilbakemeldinger: Sterkt	Krav om resultat og tilbakemeldinger: Sterkt	Krav om resultat og tilbakemeldinger: Middels	Krav om resultat og tilbakemeldinger: Svak Styrker styring med to kommunalsjefer

Tabell 15

Styring vil vi knyttes til ledelsesstruktur, instrumentell ledelse og hvordan rådmannen generelt kan påvirke lederadferden i organisasjonen. I vår analyse har vi valgt kategoriene: helhet, måltrettethet, autorisering av tiltak, interesse for teknologi og krav om resultat og tilbakemeldinger. Våre kommuner har ulike utgangspunkt for styring. Det er til dels store variasjoner i antall stillinger og kompetanse i de ulike kommunene. De har også ulikt fokus og syn på styringssystem. Rådmennene A, B, C2 og E viser stor helhetsforståelse i den forstand

at rådmennene ser alle tjenesteområdene, men når det gjelder å styre ut fra denne helheten finnes stor forskjeller. Rådmann A tar tak i de enhetene som har tendens til å bruke for mye penger, og utfordrer lederne. Rådmann B forsøker å bringe budskapet fra enhetene frem til politikerne for å få økt inntektene via økt eiendomsskatt. Rådmann C2 utfordrer, lærer opp og stiller krav for å ivareta styring av helheten. Rådmann C1 har fokus kun på økonomi og ivaretar bevisst ikke helheten. Det er økonomien han er ansatt for å få kontroll på. Rådmann D har lite helhet i sin styring. Han velger ut fokusområder som for eksempel nærværarbeid og innbyggerrekruttering, som en del av styringen.

Når det gjelder målrettethet kommer det tydelig frem at rådmennene har ulikt måloppnåelsesfokus. Rådmennene A, C1, C2 og D er svært målrettet. De har alle satt seg mål for å få balanse i økonomien, samtidig som de vil ivareta kvaliteten. Evnen til å utfordre og påvirke resultatene i forhold til å utfordre varierer sterkt. Kommune A og C2 er tydelige i sine krav til lederne og etterspør resultater.

Rådmennene viser at de har tro på lederne, har forventninger og er opptatt av resultater. Spesielt rådmennene A og C forstår at det er nødvendig å iverksette endringer i tjenesteproduksjonen dersom de endrer de økonomiske rammebetingelsene. De forventer og krever tilbakemeldning og rapportering. Rådmann B og E har uklare og svake krav til resultater og tilbakemeldinger, mens rådmann D betegner vi som middels. Det vil si at det stilles krav, men at det er noe uklart. Han forventer ikke så mye tilbakemelding, og prioriterer dialog med noen få utvalgte. Rådmann A er også opptatt av å kvalitetssikre hele styringskjeden for å forebygge og unngå misbruk av for eksempel bruk av kommunens bensinkort. Rådmann C1 er opptatt av at alle skal lære å gjennomføre økonomiske prognoser, kunne styre og rapportere på økonomi. Han har bevisst kun dette fokuset og velger bort de andre dimensjonene i sitt lederskap.

Autorisering av tiltak har vi brukt variabelen stor og svak. Med autorisering mener vi at når noe er delegert, stiller rådmannen seg bak den som har fått en dedikert oppgave og viser i ord og handling at han stiller seg hundre prosent bak og formidler at dette er viktig. Det er dermed en forutsetning for å lykkes at rådmannen er "eier" av det som skal skje og medvirker positivt og forpliktende. For at rådmannen skal kunne gi autorisering til tiltak, bør han selv ha autoritet. Autorisering gitt til den som har ansvaret for oppgaven vil understøtte viktigheten og gi gjennomfører legitimitet. Alle rådmennene benytter autorisering, men rådmann E har en svakere autorisering enn de andre. Dette kan også skyldes at han har liten stabsressurs.

Teknologi er 3 av 6 opptatt av, mens en er middels opptatt av det, og en har lite fokus på det. Med teknologi så menes mer enn IT systemer. Her kommer prosedyrer, verktøy og metoder som brukes i tjenesteproduksjonen. De fleste er opptatt av å ta ut effektiviseringspotensialet som ligger her, mange vil si at det å arbeide smartere vil komme inn i dette. Rådmann A og C2 er spesielt opptatt av å stille utfordrende spørsmål til sine mellomledere og er aktivt opptatt av teknologi. Rådmann D har også fokus på teknologi og kan konkret vise til endringer som er gjennomført i pleie- og omsorg. Rådmann C1, D og E er lite opptatt av tjenesteteknologi.

Administrativ oppfølging

	A	B	C1	C2	D	E
Instrumentelle ledelsessystemer	Hvilke: Balansert Mål	Hvilke: HR og HMS	Hvilke: økonomi-tyring	Hvilke: forenklet Balansert mål	Hvilke: Balansert Mål	Hvilke: Balansert Mål
Eksklusiv budsjett/regnskap	Styring og tilpassede rapporteringer	Personlig eierforhold: ja	Personlig eierforhold: ja	Styring og bruk av kalender	Styring og muntlig rapportering på fokusområdene	Styring
	Personlig eierforhold: ja	Tilpassing etter behov:	Personlig eierforhold: ja	Personlig eierforhold: ja	Personlig eierforhold: ja	Personlig eierforhold: Nei
	Tilpassing etter behov:	Rådmann: Aktiv bruk av rapportering: Nei	Tilpassing etter behov:	Tilpassing etter behov: ja	Personlig eierforhold: ja	Tilpassing etter behov: Nei
	Rådmann: Aktiv bruk av rapportering: Ja	Incentiver: Nei	Rådmann: Aktiv bruk av rapportering: Ja	Rådmann: Aktiv bruk av rapportering: Ja	Tilpassing etter behov:	Rådmann: Aktiv bruk av rapportering: Nei
	Incentiver: Ja	(styring gjennom dialog)	Incentiver: nei	Incentiver: Nei	Rådmann: Aktiv bruk av rapportering: Ja - muntlig	Incentiver:Nei
					Incentiver: nei	

Tabell 16

Når det gjelder oppfølging har vi valgt å se på den administrative oppfølgingen.

Tre av kommunene bruker instrumentelle ledelsessystem tilsvarende balansert målstyring. Rådmann C2 bruker et forenklet system kombinert med kalender der topplederne rapporterer en uke fremover og en uke tilbake. Vi antar at rådmannen ser på dette som opplæring og etablering av gode rutiner. Samtidig bruker rådmannen styringskortet strategisk, og har en bevisst strategi om deltakelse på arenaer med behov for praksisendring. Rådmann D har styringskort i henhold til balansert målstyring, men har ikke innført noe elektronisk system for oppfølging. Rapportering skjer muntlig innen toppledergruppa. Rådmann E har innført balansert målstyring, men han mangler kompetanse og ressurser til å følge opp. Rådmann B

satser mye på Human Resours tiltak som medarbeiderundersøkelser, arbeidsmiljøoppfølging og Helse- miljø og sikkerhet. Rapportering skjer i stor grad via dialog. Det må imidlertid nevnes at rådmann B har satt i gang et arbeid for å vurdere innføring av et helhetlig kvalitetsstyringssystem. På oppfølgingssiden står kontrollbegrepet sterkt hos flere av rådmennene, og spesielt hos rådmann A og C2.

I tillegg bruker rådmann A, C2 og D KOSTRA-tall som objektive kvalitetsindikatorer for å sammenligne og vurdere egne tall, kvalitet og tjenesteproduksjon.

En annen kategorisering vi har valgt å ta med her er om rådmannen har personlig eierskap til valg av system. Rådmann B og E har et svakt eierskap til styringssystemene. Rådmennene A, C og D tilpasser systemet til lokale forhold og sikrer seg at alle har en felles forståelse. Rådmann C2 bruker styringskortet strategisk, og har en bevisst strategi om egen deltakelse på arenaer med behov for praksisendring. Utfordring og dialog står sterkt.

Rådmann A og C2 stiller tydelige krav, og er også de som benytter incentiver i form av lederavtaler og bonusordning for å motivere lederne.

DEL III FUNN OG KONKLUSJONER

8. Våre funn

Som beskrevet i kapittel 1.9, er det begrenset hvor klare konklusjoner som kan trekkes på bakgrunn av et så lite utvalg. Vi vil likevel se om det innefor dette utvalget er mulig å se klare sammenhenger mellom det rådmennene sier og skriver om temaene som omhandles i hypotesene i forhold til hvordan vi har rangert kommunene i forhold til økonomisk situasjon. Vi ser med andre ord etter samsvar mellom det kommunene A, D og til dels C gjør samtidig som kommunene B, E og til dels C ikke gjør tilsvarende. Vi bruker i særlig grad den komparative analysen av intervjuene i kapittel 5.4 som grunnlag for analysen. Først viser vi om våre hypoteser er styrket eller svekket på bakgrunn av de empiriske funnene. Etter dette løfter vi fram noen funn som har framkommet i forbindelse med arbeidet med dataene. Dette er noen utvalgte funn vi velger å løfte. Det vil også være mulig å diskutere ytterligere problemstillinger som er framkommet. Vi har likevel valgt å avgrense denne studien til de funnene vi presenterer.

8.1. Hypotese 1

Graden av hvor opptatt Rådmannen er av å forstå kommunen og hvor klare bevisste strategier han har på hvordan utfordringene kan møtes, har en positiv kausal sammenheng med rådmannens evne til å styre kommunens økonomi i balanse.

Selv om alle rådmennene er opptatt av å forstå kommunen, ser vi klare forskjeller i hva de sier i intervjuene og hva de skriver i budsjettdokumentene. Rådmennene A og C2 har i særlig grad vist et engasjement i å forstå alle sider ved kommunen selv om rådmann C1 har et litt snevrere perspektiv enn C2. Rådmennene A, C2 og D har alle et klart hierarkisk ståsted i sine analyser. De har systematiske analyser og bruker objektive data for å forstå situasjonen. Alle disse rådmennene analyserer også kommunen som aktør i et regionalt perspektiv. De har fokus på samfunnsutvikling og ser på kommunen og rådmannsrollen som aktør i et slikt perspektiv. Rådmann C1 er minst klar på dette området. Rådmann A kan generelt sies å ha et noe bredere ståsted i sine analyser da han i tillegg til et hierarkisk ståsted også ser kommunene ut fra

egalitære og individualistiske perspektiver. Dette ser ut til å gi tilgang til flere strategier som er tilpasset forskjellige problemstillinger. Han ser mange muligheter både for påvirkning i forhold til politisk nivå og koalisjonssystemer forøvrig gjennom forskjellige tilnærminger. Han uttrykker klare strategier på de fleste områder som inngår som utfordringer i analysen. Han har brukt mye tid på å gjøre seg kjent og å analysere kommunens forskjellige systemer. Rådmann C2 og D er relativt like mht interesse og intensitet i analysen. Det kan se ut som rådmann C2 er noe mer opptatt av å analysere alle sider ved egen organisasjon, mens rådmann D har klarerer strategier på samfunnsutvikling. Ser man kommune C i et lengre perspektiv ser en at rådmannen i kommune C (tidligere C1) likevel ikke har like stort fokus på en bred analyse. Kommune B som er dårligere stilt enn kommune som er beskrevet over, ser en at interessen for løpende analyser ikke er tilsvarende stor. Rådmann B har en mer egalitær tilnærming til analysene og baserer ikke like mye på objektive data. Det er også tendenser til noe fatalisme og selv om rådmann B har noen hierarkiske trekk ved sine analyser, er ikke dette like framtrædende som hos kommunene A, D og C. Rådmann B har også langt færre strategier og er på flere områder litt på leting etter løsninger. Han ser altså ikke like mange løsninger, og analysene er mer faktabasert om kommunen, gjerne basert på subjektive erfaringer. Rådmann E er også interessert i fakta om kommunen, men frikopleter seg tilsynelatende fra mange områder i analysene. Her er fatalismen mer framtrædende. Analysene er smale og han ser få muligheter. Med det har han også få strategier for hvordan situasjonen skal løses. Strategiene er prosessuelle og han forsøker å løse ett problem av gangen i et kortsiktig perspektiv.

Ut fra denne oppsummeringen av våre funn, mener vi å kunne konkludere med at hypotesen 1 er styrket. Det ser ut til at interessen for, og bredden i analysene, samt antall og tydelighet i strategiene er største hos kommune A. Deretter hovedsaklig gradvis fallende med kommuner som er rangert lavere i forhold til den økonomiske situasjonen. Med det mener vi også å ha styrket teorien om at gode objektive og gjennomgripende analyser generelt sett er sentralt for hvordan rådmannen makter å posisjonere seg som en viktig brikke i styringen av den kommunale økonomien.

8.2. Hypotese 2

Graden av hvor dyptgående analysene er med bl.a. vurdering av kulturelle forhold har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Vi har i denne hypotesen trukket spesielt fram kulturelle forhold. Her ser vi også en klar forskjell. Rådmann A er i sine analyser opptatt av både kulturelle utfordringer og utfordringer knyttet til adferd og praksis i det daglige i egen organisasjon. Han er også relativt opptatt av ledelsesprosesser. I forhold til samfunnsperspektivet kommer dette til uttrykk gjennom at han er opptatt av hvilket image borgere og folk utenfor kommunen har av kommunen. I politisk sammenheng ser han på variasjoner i politikernes politiske kapital og varierende politiske uttrykk bl.a. knyttet til valgcyklusene. Rådmann A vurderes å gå i dybden i sine analyser i forhold til hele konteksten han sitter i. I forhold til organisasjonen finner vi noe av det sammen hos rådmann B og C2 selv om rådmann B har mindre fokus på adferd/praksis. Hos rådmann D finner vi kun tendenser til at kulturen er en del av analysen, og vi finner liten grad av strategier for hvordan han jobber med kulturen. Ser vi på interessen for kommunens teknologier, er dette overraskende lavt hos rådmann A, D og C2 i analysen. Her finner vi en viss interesse kun hos rådmann B og C1. Rådmann C2 er den som i størst grad har analyser av kulturelle forhold knyttet til politisk nivå og koalisjonssystemene. Vi vil presisere at lav interesse for teknologi gjelder analysen. Når vi ser nærmere på styringen av kommunen, ser vi at særlig rådmann A, B og C1 likevel har en interesse for tjenesteteknologien.

Oppsummert finner vi ingen klare korrelasjoner mellom hvor dyptgående analysene er på alle områder og hvordan kommunene er rangert. Fokuset i hypotesen er imidlertid bredden, altså at analysen omfatter alle områder vi har trukket fram i forhold til organisasjonen. Det ser snarere ut som det er en sammenheng mellom hvilket tema som rådmennene går dypere inn i sine analyser, og hvilke strategier som er mest framtreddende.

8.3. Hypotese 3

Graden av nytenking og mangfold i strategiske tilnærminger har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Rådmann A har et mangfold av strategier som er basert både på klassiske, evolusjonære, og egalitære strategier. Særlig strategier knyttet til prøve og feile- tilnærminger på en rekke områder for å se om en på sikt kan spare penger, og bruken av nettverk for å få til samarbeid både mellom kommuner, næringsliv og frivillige viser en stor bredde. I egen organisasjon er strategien ofte å møte lederne og utfordre bruksteorier for å komme fram til løsninger. Dette kan i seg selv som metode, føre til et mangfold av løsninger og nye strategier. Rådmann D har ikke tilsvarende mangfold i strategiene. Her er det en klar klassisk tilnærming. Tilsvarende gjelder rådmann C2 som leder en kommune vi ser er på riktig vei selv om den fortsatt er en ROBEK-kommune. Snarere enn et mangfold av strategier, er det en resultatorientering og tydelighet i strategien hos disse rådmennene. Dette finner vi også hos rådmann A. Sammenligner vi med rådmann B og E har disse henholdsvis en systemteoretisk og prosessuell tilnærming til strategier. Disse rådmennene preges mer av mangel på klare strategier enn et mangfold av strategier. De har ikke samme tydelighet i sine strategier som rådmennene A, D og C2.

Vi kan ikke konkludere med at det er en direkte korrelasjon mellom mangfold/nytenking og resultater. Samtidig er det den kommunen som har klart seg best som representerer mest av dette, mens de kommunene som så langt har klart seg dårligst har minst. Det mest framtreddende er imidlertid en klarere resultatorientering og tydelighet i rådmannens strategier i de kommunene som er best stilt økonomisk. Disse rådmennene er klarere når de uttrykker strategiene, og de uttrykker en sikker tro på egne strategier. Det ser også ut til at dette kan knyttes til at strategiene er basert på hierarkisk orienterte analyser, og at det dermed er det klassiske perspektivet for strategier som går igjen hos alle som ser ut til å gå riktig vei økonomisk. Det betyr i seg selv en orientering mot resultater og en tro på at strategier kan planlegges basert på rasjonelle analyser.

8.4. Hypotese 4

Graden av fatalistisk kulturelt ståsted har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Forutsatt at vi regner kommune C som en kommune som nå har tatt grep og er på riktig vei, ser vi en klar sammenheng mellom fatalistisk ståsted i rådmennenes analyser og i hvilken

grad kommunene håndterer den økonomiske situasjonen på en god måte. Rådmann E ser ut til å ha størst grad av fatalisme i sine analyser. Her griper den fatalistiske vinklingen inn både i forhold till politisk nivå og til dels i forhold til egen organisasjon. Rådmann B har mindre grad av fatalisme i sine analyser, og vi finner den kun i analysen av politisk nivå. De tre rådmennene A, D, C1 og C2 har nær ingen fatalistiske trekk i analysene. Rådmann A er tydelig på de momentene som kan identifisere fatalisme og viser at han er helt i mot slike forståelser. Han finner de rett og slett ufruktbare. Det kan diskuteres om Rådmann D har tendenser til fatalisme når han antyder at enkelte subkulturer er så vanskelig å endre at han heller holder seg unna dette, og når han velger å unngå enkelte saker som åpenbart er økonomisk ugunstig fordi han tolker at det ikke er politisk vilje til å ta tak i det. Men det er nok her mer nærliggende å tolke dette som kloke strategiske valg enn en fatalistisk tilnærming. Rådmann C2 antyder også at enkelte forhold er vanskelig fordi det er så forankret i kulturen, men i neste omgang er han ikke unnvikende i forhold til å ta tak i det på en direkte måte.

Vi mener at vi har funnet en klar sammenheng som styrker hypotese 4 i våre data.

8.5. Hypotese 5

Graden i bruk av symboler og andre elementer fra det symbolske perspektivet har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Vi har vist at rådmann A bevisst bruker en del symbolhandlinger. I tillegg hadde han en form i intervjuet der han brukte mye historiefortellinger for å få fram sine problemstillinger. Vi har ikke ønsket å bruke formen i intervjuet og andre forhold som mer beskriver personlighetstrekk. Vi mener likevel det er riktig å nevne dette fordi det framstår som overveiende sannsynlig at dette er en form som også brukes i andre sammenhenger. For rådmann A kom det også fram at historier han fortalt oss var historier han hadde brukt i andre sammenhenger i egen organisasjon. Det antyder at rådmann A i tillegg til symbolhandlinger har en relativt omfattende bruk av historiefortelling i sine møter med andre. Rådmann D er noe mindre klar på det symbolske perspektivet, men fortelle at han bl.a. innfører nye begreper i forskjellige sammenhenger som symbol og for å skape nye bilder av situasjonen. Også her er det en del ganske utpregede symbolhandlinger, og rådmannen har et klart bevisst forhold til det. Rådmann C1 må sies å ha en del symbolikk i forbindelse med folkemøter, sammensetting

av prosjekter m.v. uten at dette ble løftet fram som noe sentralt tema av rådmannen selv. Rådmann C2 er kanskje den med klare forhold til symbolbruk. Han er også den som er mest opptatt av kulturelle forhold i sine analyser. Rådmann C2 bruker en rekke symboler og artefakter, han utfører svært klare symbolhandlinger. I tillegg er han som rådmann A god på å bruke historier som skaper bilder og virkelighetsforståelser i sine framstillinger. Her ble det ikke så klart uttrykt at dette er en form han også bruker i organisasjonen, men vi mener likevel det er riktig å nevne dette da det er sannsynlig at denne formen også brukes i andre sammenhenger.

Rådmann B har lite symbolbruk, men viser til noen symbolhandlinger han er bevisst. Rådmann E uttrykker ingen steder at han bruker noen form for elementer fra det symbolske perspektivet.

Vi mener at ovenstående viser en sammenheng som styrker hypotese 5. Samtidig ser vi at det er rådmann C2 i en kommune som tross alt fortsatt er på ROBEK-registeret som har det mest framtrepende elementet av symbolbruk. Det kan se ut som det er en fordel med noe symbolbruk, men at effekten kan være avhengig av person og kontekst. Det vi finner i våre data er at rådmennene i de to kommunene som har klart seg best har en bevisst, men ikke overdreven bruk av elementer fra det symbolske perspektivet. Rådmennene i de to kommunene som har klart seg dårligst økonomisk, har lite eller ingen bruk av elementer fra det symbolske perspektivet.

8.6. Hypotese 6

Graden av deltakelse på forskjellige arenaer har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

I hypotesen har vi tatt utgangspunkt i at rådmannen bør opptre på mange forskjellige arenaer for å øke muligheten for påvirkning. Det vi finner er at det ikke er antallet, men hvilke arenaer som er viktigst. Å opptre på mange arenaer kan være positivt, men en ser ut til å kunne sette dagsorden i like stor grad gjennom for eksempel en aktiv deltakelse i de fortroliges arena. Rådmann A ser ut til å lykkes gjennom deltakelse i flere arenaer. Dette er ikke bare basert på at han både deltar på mange arenaer og leder en kommune som ser ut til å håndtere økonomien på en god måte. Dette er også basert på uttrykt egen opplevelse hos rådmannen.

Ser vi på Kommune D som også har en positiv utvikling av økonomien, ser det ut til å være de fortroliges arena, eller etableringen av en politisk – administrativ elite som oppfattes som oppskriften til suksess i forhold til å kunne påvirke prosessene og oppfatningene både i organisasjonen og i koalisjonssystemene. Rådmann D bruker også noen andre formelle arenaer. Rådmann C2 bruker også mange arenaer, men han er særlig opptatt av at dette skal være formelle arenaer. Han ser ut til å trekke seg mer unna sosiale arenaer. Rådmann B bruker kun noen formelle arenaer, og rådmann E bruker neste ingen arenaer.

Vi mener å kunne trekke en konklusjon om at det er viktig for en rådmann å ha tilgang til, og kunne delta på sentrale arenaer, men kontekst, eksisterende relasjoner og andre forhold vil være avgjørende for hvilke og hvor mange arenaer som er mest effektivt å delta i.

8.7. Hypotese 7

Graden av bevisst bygging av autoritet, legitimitet og handlingsrom i egen rolle har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

På mange måter er dette en hypotese som både er svært sentral og samtidig vanskelig å konkludere på grunnlag av våre data i denne studien. Vi mener likevel vi har tilstrekkelig data til å føre en diskusjon om temaet. Vi vil derfor bruke litt plass til dette.

Teorien bak formuleringen av hypotesen er at muligheten til å bygge opp et handlingsrom vi være avhengig av rådmannens autoritet og legitimitet i koalisjonssystemene. Autoritet og legitimitet er altså forutsetninger for et godt handlingsrom, men ikke tilstrekkelig. Rådmannen må i tillegg avklare dette handlingsrommet gjennom dialog. Vi vil derfor her diskutere både hvordan rådmennene bygger sin autoritet og legitimitet i forhold til koalisjonssystemene med fokus på kommunestyret / politisk nivå, og i hvilken grad rådmennene er i en type dialog som avklarer et størst mulig handlingsrom. Men vi vil først se litt på hva som ligger i begrepene.

Autoritet og legitimitet henger sammen på den måten at legitimiteten beskriver en aksept eller støtte til rådmannens autoritet blant dem rådmannen har eller bruker sin autoritet overfor. Autoritet er en form for akseptert bruk av makt. Altså en legitimert bruk av makt. Til rådmannsrolle ligger det i utgangspunktet en formell autoritet gjennom at rollen er tillagt makt. Man kan dermed si at rådmannens autoritet ved å opptre som rådmann er legitim. Men

dette er etter vår oppfatning ingen endelig størrelse, og både i politisk nivå og i organisasjonen er det mulig å motarbeide og hindre rådmannens intensjoner, og for organisasjonens del; instruksjoner. Som utgangspunkt må derfor rådmannen bygge opp en størst mulig legitimitet for å ha tilstrekkelig autoritet for å få gjennomført nødvendige endringer. Grunnen til at vi likevel skiller på begrepene i hypotesene er at vi mener å kunne se at rådmannen i *organisasjonen* kan utøve stor grad av makt gjennom å bruke den autoriteten som ligger til stillingen, og gjennom dette er legitim, uten at rådmannen har legitimitet ut over dette i det sosiale samspillet. På samme måte kan en rådmann ha stor legitimitet i det sosiale samspillet ut fra hvordan han interagerer med ansatte uten at dette nødvendigvis fører til aksept for stor grad av maktbruk for å oppnå endringer. Det vil si at legitimiteten kan knytte seg mer til status quo og det som ligger som opparbeidede forventinger til rådmannens handlinger. Når det gjelder politisk nivå, ligger det ingen formell maktbase til stillingen. Her vil rådmannen være helt avhengig av å bygge sin autoritet på legitimiteten blant politikere og andre for å opptre politisk. En hver politisk adferd av rådmannen må oppfattes som legitim i det politiske miljøet.

Hypotesen er utformet på bakgrunn av studiens teorigrunnlag. Metode og utvalg begrenser muligheten for å vurdere alle sider av dette. Årsaken til at vi i liten grad direkte kan avdekke rådmennenes autoritet og legitimitet er at vi ikke har intervjuet eller spurt andre aktører om hvordan de ser på dette. I intervjuene med rådmennene har vi forsøkt å komme inn på temaet, men får ingen direkte svar på dette. Vi vil nå likevel diskutere temaet med utgangspunkt i noen parametre vi har funnet fra intervjuene.

En diskusjon av legitimitet og autoritet i organisasjonen:

I forhold til organisasjonen mener vi med støtte i vårt teorigrunnlag at det er viktig å ha et godt forhold til sentrale aktører. Aktører som formidler sine holdinger videre i organisasjonen er fagforeningene. Rådmennenes forhold til fagforeningene kan derfor gi en indikasjon på rådmannens legitimitet i organisasjonen. Et moment som kan være en indikasjon på autoritet er om rådmannen oppfattes som synlig og delaktig i kommunens problemløsning, og om han oppfattes å sette dagsordenen i kommunen, og dermed framstår som en viktig person i den daglige driften. Et annet element er om han oppfattes som rettferdig samtidig som han stiller krav som følges opp og dermed framstår med autoritet. En person med autoritet er den som autoriserer andre. Vi vil derfor se på om rådmennene bevisst går inn for å autorisere tiltak og

personer og dermed oppfattes å ha autoritet. Et element som vi også kan behandle i forhold til legitimiteten er hvorvidt rådmannen ser og bryr seg om de ansatte.

Det er andres oppfattelse som gir legitimiteten. Vi kan ikke her vise til andres oppfattelse. Diskusjonene vil derfor ta for seg om rådmennene i intervjuene tar opp disse temaene og hvordan de vurderer eller praktiserer innenfor temaene.

Hvis vi først ser på forholdet til fagforeningene har vi beskrevet at rådmann A og B har et nært og godt forhold til fagforeningene. Rådmann D har ikke tilsvarende godt forhold, men et formelt samarbeid som vi vurderer å følge spillereglene. Rådmann C1 og C2 har hatt ulike og til dels konfliktfylte forhold til fagforeningene, mens rådmann E opptrer frikoplet fra en konkret sak vi mener han naturlig som kommunens øverste leder, burde hatt en sentral rolle i. For øvrig er han uklar på dette samarbeidet. Det kan antas at det er rådmennene A og B som får drahjelp gjennom fagforeningene til å styrke sin legitimitet i organisasjonen. For Rådmann D vil fagforeningene i utgangspunktet være nøytrale, mens for rådmennene i kommune C og E vil forholdet til fagforeningene kunne virke negativt på legitimiteten i organisasjonen.

Vi har vurdert om rådmennene setter dagsorden i organisasjonen og om de engasjerer seg i kommunens problemløsning på en måte som er synlig for ansatte. En slags ”rådmannens tilstedeværelse i driften”. Vi har konkludert med at rådmennene i kommunene A, C og D klart setter dagsorden. Rådmann B igangsetter og deltar i prosesser der dagsorden settes. Han er derfor ikke like tydelig, men likevel synlig. Rådmann E er ikke synlig i å sette dagsorden i organisasjonen. Rådmann A er opptatt av å være synlig gjennom å stille på arenaer som dukker opp underveis, som lederopplæring, arrangementer på skoler, mv. Han går personlig inn i situasjoner der det oppstår økonomiske utfordringer og deltar i prosessen med å finne løsninger ved å utfordre aktuelle ledere. Rådmann C2 har også hilst på alle, men er ikke like opptatt av løpende å stille på arrangementer m.v. Også rådmann C2 engasjerer seg i noen grad direkte i problemløsning, men jobber mer bevisst gjennom sine kommunalsjefer. Filosofien er likevel så klar at det må antas at ”alle vet” dette er autorisert av rådmannen. Rådmann D engasjerer seg i problemløsning på begrenset antall områder gjennom å sette fokus med tett oppfølging. Det å holde fokus over tid er sentralt. Gjennom dette etableres det også arenaer og det gjør rådmannen synlig. Rådmann B deltar også på arenaer i organisasjonen og er deltakende i problemløsning. Uten at dette kommer klart fram i dataene, kan det se ut til at rådmann B har likeverdige medlemmer av en ledergruppe som selv autoriserer løsninger. Men da ikke helt uavhengig av rådmannen. Rådmann E deltar også noen ganger i problemløsning,

men da enten med forslag til løsninger, eller ved direkte pålegg uten prosess. Det kommer ikke fram om rådmannens forslag får gjennomslag. Da vi heller ikke kjenner innholder i påleggene, er vanskelig å tolke effekten som en del av organisasjonsutviklingen. Pålegg som form skaper gjerne motstand og redusert legitimitet, men en instruksjon som oppfattes som nyvinnende og smart med løsninger som ønskes velkommen kan også øke oppfattelsen av autoritet. Her vet vi ikke hvordan det fungerer.

Vi har vurdert rådmennene i forhold til lojalitet til spilleregler. Dette speiler hvordan rådmannen antakelig oppfattes som rettferdig og skikkelig i forhold til ansatte og omverdenen for øvrig. Her scorer alle rådmennene bra. Kun rådmann D er vurdert å ikke ha et fullt så klart forhold til spilleregler på alle områder, men dette gir neppe noen utslag her. Våre rådmenn er opptatt av at ting skal gå skikkelig for seg. Derimot er ikke alle like klare i forhold til å stille krav og følge opp resultater. Rådmann A, C1 og C2 har vi vurdert å i stor grad stille krav og kreve tilbakemeldinger. Dette vises også i interessen for styringssystemer der de har et personlig eierforhold og bruker det aktivt som styringsinformasjon. Rådmann D stiller krav og krever tilbakemeldinger i middels grad etter våre kategorier. Rådmann B og C stiller i liten grad krav og er ikke opptatt av løpende tilbakemeldinger på samme måte, selv om særlig rådmann B får løpende muntlige tilbakemeldinger i et visst omfang. Vi ser også at disse rådmennene ikke har et personlig eierforhold til de formelle styringssystemene.

Rådmennenes klarhet i å autorisere tiltak er stor hos alle rådmennene bortsett fra rådmann E. det betyr at det antakelig oppfattes som at rådmennene A-D har autoritet gjennom at de er tydelig på å gi autorisasjoner til andre. Engasjementet for egne ansatte vises i våre data gjennom graden av egen deltakelse og synlighet blant ansatte, og ved rådmannens interesse for teknologi i styringen. Dvs. at han bryr seg om, og setter seg inn i det ansatte faktisk gjør i produksjonen. Deltakelse er allerede behandlet. Når det gjelder interessen for teknologien i *styringen* av organisasjonen, har vi sett at det er rådmann A, B og C1 som i rimelig stor grad interesserer seg for tjenesteteknologien. Rådmann E gjør det også i middels grad. Rådmann C2 og D i liten grad. Interessen for teknologien gir rådmannen legitimitet i organisasjonen. En opplevelse av at han skjønner hva vi ”baler med”. Men det gir ikke nødvendigvis noen autoritet dersom han ikke er ekspert på området.

Som sakt innledningsvis til dette punktet, kan vi ikke si hvordan rådmannens faktiske autoritet og legitimitet i organisasjonen er, men indisiene vi har funnet tyder på at rådmann A både har, eller er i ferd med å få stor legitimitet og autoritet. Rådmann B har antakelig stor legitimitet.

Gjennom legitimiteten må vi anta at han også har autoritet, men det kan se ut som legitimiteten kan være basert på at rådmannen ikke bruker autoriteten på nye måter. Rådmann C2 har varierende legitimitet, men stor autoritet. Rådmann D har antakelig også varierende legitimitet, men relativt stor autoritet. Ut fra de indikasjonene vi har beskrevet, antar vi at Rådmann E ikke har stor legitimitet eller autoritet i organisasjonen. En konklusjon så langt er at dataene tyder på at det er viktig med stor autoritet for å lykkes med å drive gjennom nødvendige endringer i organisasjonen. Dette kan oppnås gjennom stor legitimitet, men ikke nødvendigvis. Legitimitet er en fordel, men ikke tilstrekkelig da en kan bygge legitimitet også ved å være noe unnfallende i forhold til det som ”må gjøres”. Handlingsrommet i organisasjonene er altså først og fremst knytte til autoritet, mens legitimitet uten stor grad av autoritet kan redusere handlingsrommet hvis rådmannen er opptatt av å opprettholde sin legitimitet. Det dataene våre ikke sier noe om, er om manglende legitimitet på sikt kan virke mot rådmannen og eventuelt bryte ned autoriteten.

En diskusjon av legitimitet, autoritet og handlingsrom i forhold til politisk nivå:

I forhold til det politiske nivået vil rådmannens mulighet til å opptre med autoritet på den politiske arenaen være avhengig av hvor legitimt dette oppfattes av politikerne. Det betyr at legitimiteten kan etableres gjennom handlinger som oppfattes å være i tråd med forventninger og ønsker fra politikere som i sitt arbeid er avhengig av administrasjonen. Vi har vurdert at det i våre data er noen parametre som underbygger rådmannens legitimitet. Vi ser at presentasjon av saker, på en slik måte at det gir mulighet og underbygger de politiske prosessene, vil gi rådmannen legitimitet. En forutsetning for dette er at rådmannen er objektiv og bruker objektive data i sine framstillinger, ikke bare faglige vurderinger i enkeltsaker. Det vil også være viktig at rådmannen snakker et språk og bruker symboler og historier som gir mening for politikere og deres arbeid og utfordringer. I tillegg må formen være samarbeidsorientert der rådmannen er fleksible og møter politikerne på egen arena. Han kan da gjerne være politisk innenfor de grensene som er legitimert, men da på en måte som oppfattes som partipolitisk og ideologisk nøytral.

Legitimiteten er her avgjørende, men rådmannen må likevel etter vår oppfatning underbygge autoriteten han har. Vi mener parametre på dette er at rådmannen kan framstå som ekspert på kommunen og omgivelsene. Det forutsetter at han har en god analyse i bunn. Videre må han kjenne organisasjonen og det som foregår til en hver tid. Dette krever et godt styringssystem

som gir relevante data. Videre må rådmannen kunne gi tilsvar på skiftende politiske spørsmål. Da må han se mange alternative muligheter, men også begrensninger i form av alternativkostnader. Han må også framstå som sikker, noe som igjen forutsetter gode objektive analyser og et sett med strategier han har tro på. Til slutt kan også autoriteten bygge på hvilke kjente, og kanskje i noen grad ukjente, sosiale relasjoner rådmannen har til politikere og eksterne sentrale aktører i omgivelsene. Dette gjelder i særlig grad samarbeidet med ordfører. Dette både fordi ordføreren som regel har en sentral posisjon, stor dagsordenmakt i kommunestyret og i relasjoner i omgivelsene i kraft av sin rolle, og delvis fordi denne relasjonen med rådmannen vil oppfattes som legal.

Handlingsrommet vil i stor grad være en følge av ovenstående, men vil også avhenge av i hvilken grad rådmannen bruker flere arenaer for å brede grunnen.

Med bakgrunn i både dokumentanalysene og intervjuene har vi konkludert med at Rådmann A og C2 i stor grad leger opp sine saker og interaksjon med kommunestyret på en slik måte at de i stor grad legger til rette for godt politisk arbeid. Når det gjelder rådmann D har vi med bakgrunn i intervjuet vurdert at han ikke tilrettelegger for politisk arbeid, men dette må forstås i sammenheng med rollefordelingen vi tolker ut av relasjonen mellom rådmann og ordfører. Her foreligger det en politisk-administrativ elite som kan avklare politikk og arbeidsfordeling. Hvis vi samtidig ser på våre funn i dokumentanalysen, legger rådmann D fram budsjetter med gode analyser, strategier og med et langtidsperspektiv som gir et godt grunnlag for gode politiske prosesser. Det vi mener med at rådmann D ikke tilrettelegger for gode politiske prosesser er at han ikke selv er aktør på arenaen på samme måte som rådmann A og C2. Vi antar at ordfører i kommune D i stor grad formidler felles sak med rådmannen i kommunestyret. Rådmann D kommer dermed likevel i samme kategori som rådmann A og C2. Rådmann B tilrettelegger i noen grad for politiske prosesser gjennom forsøk på å skape noen arenaer for dette. Men budsjettet er ikke utformet slik at det er noe godt grunnlag. Det mangler gode helhetlige analyser med alternativer og langsiktige strategier, og forsøkene på å skape politiske arenaer i samarbeid med administrasjonen framstår som noe famlende. Hovedinntrykket er at han ikke greier å komme på banene på det politiske nivået. Rådmann E vurderes å ikke ha noen rolle i forhold til å tilrettelegge for politiske prosesser. Dette forsterkes av dokumentanalysen.

Rådmann A har en samarbeidsorientert form der han av og til bruker sine pedagogiske evner for å forklare ytterligere, han bruker forenklinger og er åpen og fleksibel i forhold til

løsninger. Han er derimot nøye med å beskrive konsekvenser og alternativkostnader i forhold til de forskjellige alternativene, og det ser ut til at han gjør dette på en måte som ikke kan oppfattes som argumenterende. Han oppfatter slik vi forstår det, at politikerne forholder seg til rådmannen og informasjonen på en måte som gjør at dette er helt sentrale elementer i den politiske prosessen. Rådmann C2 kan beskrives på samme måte, men er mer konfliktorientert i sin interaksjon med politikerne. Men dette ser ut til å handle mer om form og prosess enn om sakenes innhold og resultat. Det er også vanskelig å si hvor sentralt og omfattende dette konfliktnivået egentlig er. For kommune D blir det et spørsmål hvordan ordfører håndterer sin rolle. Dette har vi ingen data om i denne studien. For rådmann B og E gjelder det at de egentlig ikke er i posisjon til å påvirke på samme måte på de politiske arenaene.

Det ser ut til at legitimiteten er stor hos rådmann A og hos rådmann D gjennom ordføreren. Legitimiteten hos Rådmann C2 antas også å være stor, men det er litt uklart om konfliktnivået kan bety at legitimiteten er noe mer betinget. Historien vil i så fall vise hvordan dette utvikler seg. Hos rådmann B og E ser det ikke ut til at de har legitimitet for politisk adferd. Dette kan også forklares i at de selv er oppatt av å skille rollene og at dette innebærer at de delvis ekskluderer seg selv som viktig aktør på den politiske arenaen.

Uten å gjenta elementene som er trukket fram over for underbygging av autoriteten, ser vi at også disse elementene er mest framtreddende hos rådmann A, C2 og D. Rådmann D er mest framtreddende i forhold til å ha relasjon til ordfører, mens rådmann A bruker flest arenaer.

For å oppsummere diskusjonen, mener vi at det er grunn for å si at det er en nesten lineær sammenheng mellom de rådmennene som har skaffet seg størst handlingsrom på politisk nivå gjennom bygging av legitimitet og autoritet, og de kommunene som har hatt best økonomisk utvikling. Tilsvarende kan en si om rådmennenes legitimitet og autoritet i organisasjonen, men her ha også rådmann B stor legitimitet. Vi er likevel usikker på om denne legitimiteten gir tilstrekkelig grunnlag for nødvendig autoritet til å gjøre upopulære endringer for å spare penger. Rådmann C2 og D har først og fremst en autoritet som mer framtreddende enn en generell legitimitet i organisasjonen. På bakgrunn av diskusjonen mener vi det kan konkluderes med at hypotese 7 er styrket i denne studien både mht politisk nivå og i forhold til organisasjonen.

8.8. Hypotese 8

Tidligere mislykkede strategier for påvirkning har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Kun rådmann E henviser til tidligere mislykket forsøk på å skape en kriseforståelse for å få gjennomslag for nødvendige beslutninger. Vårt datagrunnlag gir dermed ikke grunnlag for å svare opp denne hypotesen.

8.9. Hypotese 9

Grad av deltakelse i en politisk – administrative elite har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Rådmann A har til en viss grad gitt uttrykk for at enkelte relasjoner kan forstås slik at det foreligger forpliktende relasjoner til sentrale politikere. Vi har ikke helt fått tak i hvordan forrige rådmann forholdt seg til mer lukkede arenaer med en politisk – administrativ elite. Rådmann B, C1, C2 og E har ikke slike relasjoner / arenaer. Rådmann D har dette som en hovedarena og oppfatter dette som et suksesskriterium.

Vi kan ikke si at dette har en nødvendig sammenheng med evnen til å styre økonomien. Vi legger imidlertid til grunn at rådmann D faktisk lykkes gjennom dette samarbeidet. Konklusjonen vår er at det er en sannsynlig kausal sammenheng mellom det å ha en godt fungerende politisk – administrativ elite og det å lykkes i styringen av kommunen, men at dette ikke er et nødvendig kriterium for å lykkes. Vi vil argumentere videre omkring dette i konklusjonen.

8.10. Hypotese 10

Grad av bevisst dagsordenmakt og bruk av timing på saker har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Rådmann A snakker i intervjuet litt om politikernes posisjonering knyttet til valgcyklus og tilhørende muligheter og begrensninger i forhold til saker. Han er imidlertid mest opptatt av å sikre kommunen i størst mulig grad mot økonomisk uforsvarlige utspill i forbindelse med valgkampen. For øvrig uttrykker ikke rådmennene i særlig grad strategier knyttet til timing. Vi ser at særlig rådmann A og C2 ser mange muligheter i forhold til håndteringen av politisk nivå, og at rådmann A, C2 og D i stor grad setter dagsorden i forhold til politisk nivå. Vi ser imidlertid ikke at dataene gir grunnlag for å trekke noen slutninger i forhold til hypotese 10.

8.11. Hypotese 11

Høy grad av politisk-administrativ konflikt har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Vi ser to former for politisk-administrativ konflikt. En er knyttet til en direkte konfliktorientering hos rådmann C2. Den andre typen konflikt handler om at man skiller strengt mellom politikk og administrasjon slik at en får to helt adskilte grupper aktører med forsterkede forventninger til hverandre. Her velger vi å fokusere på den andre typen. Dette er ikke i seg selv en konfliktorientering, men jo sterkere rolleforventingene blir til en slik gruppeinndeling, jo vanskeligere blir det å føre en dialog med jevnbyrdige deltakere. Dermed blir også samarbeidsformen vanskeligere. Et godt samarbeid forutsetter en overlappende interaksjon. Vi kan kalle det et vekslingsfelt mellom administrasjon og politikk der rolleforventninger avklares i forhold til hvor stort dette vekslingsfeltet skal være, og hvilke spilleregler som gjelder hvis noen trækker over grensene. Ved å skille administrasjon og politikk helt vil det i liten grad være rom for en slik tilnærming. Et slikt skille kan også føre til forventninger fra den ene gruppen til den andre som ikke formidles og dermed gir en oppfattelse av at den andre gruppen ikke gjør som de burde.

Med en slik forståelse av politisk-administrativ konflikt, er det kommune B og E som i størst grad opparbeider dette. Og med dette som utgangspunkt vil hypotese 11 være styrket. Men med en slik forståelse vil hypotese 11 til dels være sammenfallende med hypotese 12 under.

8.12. Hypotese 12

En image som legger sterke rolleforventinger til at rådmannen ikke skal blande seg inn i det politiske arbeidet har en negativ kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Vi ser av dataene at rådmennene B og E har opparbeidet seg en image som vi kaller *Image byråkrat*. Dette har vi delvis knyttet til at de begge er opptatt av å skille strengt på administrasjon og politikk, og at de ønsker å jobbe med rolleforståelsene i forhold til dette. Vi regner med at dette har en effekt og at politikeren med dette vil bygge opp en sterk forventning om at administrasjonen ikke skal blande seg i politiske vurderinger. Vi har i denne studien ikke kontrollert for dette ved å intervjuere politikere, så det kan ligge feiltolkning i dette. I alle fall har rådmennene selv en forventning til at egen rolle ikke skal blande seg inn i politikken. Samtidig ser vi at det er disse rådmennene som er mest opptatt av og samtidig i minst grad har strategier knyttet til å påvirke de politiske prosessene. Videre ser vi i budsjettene at det er kommune B og E som i minst grad legger opp til analyser, alternativer og andre måter å påvirke at det skapes gode politiske prosesser. De andre rådmennene ser seg og rådmannsrollen som politisk, men likevel med avklarte forventinger til hvilke form de politiske ytringene kan ha i forhold til de formelle (folkevalgte) politikerne. Og de tilnærmer seg dette på forskjellige måter. Rådmann A har en samarbeidsform der han deltar og bidrar på mange politiske arenaer, med analyser og opplysning, formidling av alternativkostnader m.v. Rådmann D jobber politisk gjennom de fortroliges arena, og rådmann C2 jobber med direkte mot både enkeltpolitikere og kommunestyret, men med et høyere konfliktnivå enn rådmann A.

Både ut fra det bildet som tegner seg, og ut fra det rådmennene uttrykker er viktig og fungerer, konkluderer vi med at hypotese 12 både er styrket og framstår som sentral i denne studien.

8.13. Hypotese 13

Graden av interesse, tillit og deltakelse i organisasjonens arbeidsprosesser har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Rådmennene gjør ikke tillit til noe stort tema i intervjuene. Men når vi snakker om kulturer i organisasjonen uttrykker særlig rådmann B og E tillit til sine ansatte og særlig til ledere. Rådmann B er også orientert mot en HR - tilnærming i styringen. Rådmann E er likevel litt kritisk til ansatte og leder i andre sammenhenger gjennom intervjuet. Rådmann A er relativt nøytral, men mener tillit er viktig som utgangspunkt. Han er opptatt av organisasjonslæring for å endre adferd og tankemåter. Dette kan likevel neppe forstås som noen form for misstillit. Rådmann D og C2 uttrykker derimot at de observerer subkulturer i forskjellig omfang som ikke inngir til tillit.

Når det gjelder interesse og deltakelse i organisasjonens arbeidsprosesser, finner vi i analysene og strategiene at rådmann A har stor interesse for praksis. I styringssammenheng finner vi også en interesse for tjenesteteknologien. Rådmann A har strategier som i hovedsak dreier seg om å omstille og effektivisere i produksjonen. Han engasjerer seg også en del direkte i dette. Rådmann D har derimot en større avstand til tjenesten. Han er mer opptatt av å redusere/tilpasse tjenesten enn å gå inn og endre/effektivisere. Han er heller ikke spesielt opptatt av tjenesteteknologien og praksisen. Rådmann C2 gir enda et nytt bilde. Han er opptatt av praksisen i organisasjonen og ønsker å omstille, men har ikke fokus på, eller interesse av tjenesteteknologien. Med det mener vi at han ikke kan regnes å ha interesse og deltakelse i forhold til arbeidsprosessene da disse i stor grad er styrt av valgt teknologi. Rådmann B er sin styring interessert i teknologien, men er mindre opptatt av å utfordre praksis gjennom dobbelkretslæring, og han har fokus på tjenestereduksjon i forhold til økonomisk tilpasning av aktiviteten. Vi mener likevel rådmann B er både interessert og deltakende i arbeidsprosessene. Bildet som tegnes her gjennom valgte parametre gir en indikasjon på at han ikke har økonomi som fokus når han viser denne interessen og deltakelsen. Fokuset ser ut å være mer rettet mot kvalitetsutvikling uten å ta ut noen økonomisk gevinst gjennom utviklingen. Rådmann E er ikke opptatt av praksisen eller utviklingen gjennom egen deltakelse og interesse. Vi vurderer at han i middels grad er interessert i teknologien der da han løfter fram en teknologisk endring som suksessfull for å redusere ressursbehovet i en tjeneste.

Det ser ut som rådmannens tillit nesten er omvendt proporsjonal med evnen til å håndtere kommunens økonomi. Videre ser det ut til at de to rådmennene som gjør det nest best og tredje best i forhold til økonomien er lite interessert og deltakende i arbeidsprosessene. Rådmann i kommune A som gjør det best er relativt interessert i arbeidsprosessene og deltar til en viss grad i endringsarbeidet.

Bildet som tegnes her er uryddig og kan neppe brukes til å trekke noen konklusjon i den ene eller andre retningen. Påstanden i hypotese 13 ser imidlertid ikke ut å være avgjørende for evnen til å få kommunen i økonomisk balanse. Med det påstår vi at hypotese 13 er svekket i denne studien.

8.14. Hypotese 14

Rådmannens utfordring av ledernes bruksteorier har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Hypotesen er basert på vårt teorigrunnlag der organisasjonsutvikling med reelle endringer i arbeidsprosesser og adferd er avhengig av organisasjonslæring med fokus på dobbeltkretslæring. Det ligger også en forståelse av at organisasjonsutvikling som gir grunnlag for mer effektiv og tilpasset drift, er en viktig faktor for å kunne ta ut økonomiske gevinster som forutsetning for nødvendige innsparinger og omprioriteringer.

Vi ser av dataene at det er særlig rådmann A og C2 som er opptatt av å utfordre på en slik måte at vi forstår det som en reell utfordring av bruksteorier. Rådmann A beskriver dette som en metode han bruker, mens rådmann C2 er mer bevisst at han innfører organisasjonslæring og prinsippet med å være kritisk og stille spørsmål ved adferden i tjenesten generelt som en del av ledelsesfilosofien i organisasjonen. Rådmann D beskriver ikke på samme måte utfordring av bruksteorier som metode, men er bevisst opptatt av organisasjonslæring. Han har fokus på å få fram beste praksis på utvalgte områder som kan spres i organisasjonen. Han sier imidlertid at han ønsker å utvikle bedre læringsarenaer.

Rådmann B er også opptatt av organisasjonsutvikling gjennom prosjekter og prosesser, og han er opptatt av HR-perspektivet med kompetanseutvikling, men han uttrykker ikke at han har en tilnærming gjennom organisasjonslæring ved dobbeltkretslæring som rådmennene A, C2 og til dels D. Rådmann E ser ut til å engasjere seg lite i organisasjonens læring og kompetanseutvikling. Her ser det ut til at ansvaret for kompetanseutviklingen er desentralisert uten sentral oppfølging.

Her ser det ut til at det er rådmann C2 som er mest bevisst dette og setter det i system. Rådmann A er også svært opptatt av å utfordre bruksteoriene der han ser det er behov, men

har ikke i samme grad satt det i system. Etter disse kommer rådmann D som gjør noe på området og ønsker å utvikle det videre. Rådmann B er opptatt av kompetanseutvikling, men ikke som dobbeltkretslæring i organisasjonen. Til slutt kommer rådmann E som ikke er opptatt av dette som rådmann.

Bortsett fra et lite avvik ved at rådmann C2 her ligger i front blant rådmennene når det gjelder dobbelkretslæring som sentralt prinsipp i organisasjonsutviklingen, ser vi en lineær sammenheng mellom de kommuner som gjør det best økonomisk og de rådmennene som er mest opptatt av organisasjonslæring. Med det kan vi si at hypotese 14 er styrket ut fra våre data.

8.15. Hypotese 15

En strategisk tilnærming til endring av organisasjonskultur har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Dette forutsetter at man ser behovet for endring av kultur som en del av analysen. Her ser vi at rådmann A, B og C2 er opptatt av kultur og subkulturer som en del av analysen i forhold til organisasjonen, og har strategier for dette. Rådmann C2 er også opptatt av kultur i forhold til sin analyse av både politisk nivå og omgivelsene generelt. Rådmann D er ikke like opptatt av kultur, men har dette med i analysen uten å ha klare strategier knyttet til dette. Rådmann C1 og E er ikke opptatt av kultur bortsett fra at rådmann E oppfatter den interne politiske kulturen til dels som positiv.

Rådmann C2 har mange strategier på endring av uheldig kultur og kulturutvikling generelt. Han utfordrer bruksteoriene som er basert på skjulte verdier, og gjør dette ofte der adferden er vurdert å være basert på uheldig kultur. I tillegg bruker han et bredt utvalg av symboler, symbolhandlinger og artefakter for å bygge kultur. Rådmann A har først og fremst utfordring av bruksteorier som strategi. Rådmann D unnviker snarere enn å forsøke å endre uheldige subkulturer, men bygger samtidig kultur gjennom symbolhandlinger og begrepsbruk knyttet til fokusområder. Rådmann B er i utgangspunktet positivt innstilt til rådende kulturer. Han bygger først og fremst kulturer gjennom deltakelse og dialog i organisasjonen.

Bildet av arbeid med kultur er relativt likt arbeidet med organisasjonslæring bortsett fra at rådmann B har et større fokus på dette. Men det ser også ut til at rådmann B har lykket godt i å få til en god og dynamisk kultur i organisasjonen. Selv om kommune B ligger nest sist i forhold til økonomisk situasjon, mener vi det er grunnlag for å si at hypotese 15 er noe styrket. En strategisk tilnærming til organisasjonskultur er antakelig gunstig, men ikke tilstrekkelig, og ikke blant de mest sentrale elementene for evnen til å styre mot økonomisk balanse. Derimot kan det hende at dette er helt sentralt i de tilfellene der kulturer som hindrer god økonomisk styring er framtrepende. Det kan se ut som om dette til en viss grad gjelder for kommune C.

8.16. Hypotese 16

Viljen til å gjøre ledelsesmessige endringer og strategisk autorisere nye og midlertidige roller har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Det er særlig rådmann C1, C2 og D som gjør strategiske grep knyttet til nøkkelpersoner og autorisering av tiltak og personer. Rådmann C1 gjennom sine prosjekter, rådmann C2 gjennom flytting av nøkkelpersoner og autorisering av disse både som symbolske handlinger og for å bedre prosesser. Rådmann D er opptatt av å knytte riktige nøkkelpersoner tettere til sin rolle. Rådmann A har ikke gjort strategiske grep knyttet til nøkkelpersoner, men har begynt å planlegge enkelte grep. Han er også bevisst å autorisere forskjellige tiltak og eksisterende oppdrag. Også rådmann E er i ferd med å etablere noen nye lederroller. Rådmann B har omstrukturert noen roller. Det ser ut til at alle i større eller mindre grad er opptatt av dette, men det er forskjeller i hvor sentralt dette er som strategi og hvor omfattende det brukes.

Både i forhold til hvilke kommuner som gjør det bra, og hvordan rådmennene selv oppfatter hvor viktig dette er, ser det ut til at en kan konkludere med at våre data styrker hypotese 16.

8.17. Hypotese 17

Rådmannens interesse, deltakelse og bruk av styringssystemet har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Det er stor forskjell på hvordan de formelle styringssystemene er utformet og brukes. Rådmann A, C2 og tildels D har styringssystemer som de har et eierforhold til og som de bruker aktivt i styringen. I forlengelsen av dette justeres styringssystemene med tilpassede rapporteringer m.v. for å gi relevant styringsinformasjon og kontrollmekanismer løpende. Dataene fra rådmann C1 er noe uklare på dette punktet, men det må antas at det har vært en tett oppfølging av de sentrale prosjektene. Rådmann B har et mer frikoplet forhold til styringssystemene. Men er likevel opptatt av at de er på plass, og ønsker å utvikle det videre. Han har imidlertid ikke samme eierforhold og aktiv bruk som ovenstående. Derimot ser det ut til at han har et mer velutviklet system for muntlige tilbakemeldinger fra organisasjonen som gjør at han er orientert. Rådmann E virker frikoplet fra det formelle styringssystemet, men mener det må utvikles til et mer helhetlig styringssystem som gir mer mening.

Et fungerende og tilpasset formelt styringssystem er også viktig for løpende å kunne utarbeide gode analyser og strategier basert på objektive data. De som har godt utviklet styringssystem som fungerer og brukes, vil derfor også være bedre rustet til å ivareta andre viktige elementer som er beskrevet andre steder. Med bakgrunn i dette konkluderer vi med at Hypotese 17 er styrket.

8.18. Hypotese 18

Klare koplinger mellom styringssystemet og konsekvenser har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse.

Rådmennene har i liten grad innført formelle incentiver og andre konsekvenser knyttet til styringssystemene. Kommune A har enkelte bonusordninger knyttet til lederstillinger. Kommune E har en ordning med overføring av deler av overskuddet i budsjettet mellom budsjettår, men følger det ikke av praktiske grunner. Rådmann D har møter der gode eksempler trekkes fram. Dette kan regnes som en positiv konsekvens knyttet til resultater. Vi forutsetter for øvrig at alle til en viss grad vil gi positive og negative tilbakemeldinger i en eller annen form løpende i dialogen. I våre data er det imidlertid ikke systematisk framkommet hvordan dette gjøres. Vi kan derfor vanskelig konkludere hvorvidt hypotese 18 er styrket eller svekket i denne forbindelsen.

8.19. Andre funn 1

Vi ser at det ofte er sammenhenger mellom rådmannens aktiviteter og strategier på noen områder med aktiviteter og strategier på andre områder. Som eksempel kan vi trekke fram en klar sammenheng mellom der en rådmann som har en omfattende analyse også har et større antall strategier. Vi ser også at de områdene rådmannen fordyper seg i sine analyser ofte gir strategier knyttet til dette området. Et eksempel på dette er at når rådmannen har dyptgående analyser for organisasjonen med fokus på adferd og tildeles kulturelle forhold, har han også strategier for organisasjonslæring som et sentralt element i utviklingen. Noe av årsaken til at disse forholdene korrelerer, kan være at vi tolker deler av intervjuet både som del av rådmannens analyser og som rådmannens strategier slik at det naturlig blir en slik sammenheng. Det tyder likevel på at det kan beskrives et mer helhetlig bilde av de rådmennene som gjør det godt versus de som gjør det mindre godt i forhold til kommuneøkonomien. Altså et bilde som gir et mer helhetlig forståelse ut over enkeltforhold slik de er behandlet over i forhold til de opprinnelige hypotesene.

8.20. Andre funn 2

Vi ønsker også å trekke fram et funn som vi mener har blitt sentralt gjennom studien uten at det ble behandlet som en hypotese innledningsvis. Vi har trukket fram en rapport utarbeidet av Econ Pöyry på oppdrag fra Fylkesmannen i Nordland (Econ, 2010). Her framkommer det at kommunene som er på ROBEK-registeret i Vesterålen har det vi kaller et fatalistisk kulturelt ståsted. Anbefalingene er at toppledelsen må ta ansvar og planlegge langsiktig og systematisk med gode systemer for planlegging og oppfølging. Rapporten skiller imidlertid ikke mellom administrasjon og politisk nivå. De definerer toppledelsen som ”Kommunestyre, formannskap og administrativ toppledelse...”

Det vi har sett i denne studien og ønsker å framheve som et funn, er at det er nettopp dette forholdet som er problematisk. Kommunestyret og formannskapet er avhengig av administrasjonen for å få til politiske prosesser som kjennetegnes av de elementene rapporten gir anbefalinger om. Vi må altså se nøyere på dette samspillet som en nøkkelfaktor. Vi mener å se at de kommunene som greier å styre mot en bedret økonomi har rådmenn som evner å tilrettelegge for gode politiske prosesser. Dette vedtas ikke politisk. Her er det rådmannen

som er nøkkelen. Det er rådmannen som for det første må sørge for å komme i posisjon, og for det andre å levere et underlag både skriftlig og gjennom egen deltakelse for å bidra til at politisk nivå kan fungere optimalt. Det holder altså ikke å si at kommunestyret må planlegge bedre. En må se på hva som skal til for at de kan bli i stand til å planlegge bedre.

8.21. Andre funn 3

Behovsanalysene viser svakere score på indikatorer knyttet til vekst og utvikling og våre kommuner står overfor særlige utfordringer med befolkningsstagnasjon eller -reduksjon og en økende andel eldre innbyggere. Høyere arbeidsledighet, andel uførepensjonister og arbeidspending enn sammenligningskommunene, er også forhold som kan medføre ytterligere press og etterspørsel etter velferdstjenester og/eller bidra til økt netto utflytting blant ungdom og den yrkesaktive delen av befolkningen. Redusert etterspørsel etter tjenester for barnefamilier vil kanskje føre til behov for omstrukturering/nedbygging av skoler, barnehager og andre tilbud. Samtidig er det behov for tilrettelegging for den yrkesaktive delen av befolkningen hvis kommunen skal gjøres attraktiv som framtidig bostedskommune. Dette vil innebære at der legges til rette for næringsutvikling i regionen og gode oppvekstforhold for barn. Å sikre en bærekraftig og framtidsrettet utvikling i kommunen, når kommunen økonomisk er på defensiven, vil antakelig være en stor politisk utfordring.

Vi har analysert kommuner som har eller har hatt, en svak kommuneøkonomi. Det er kanskje innlysende at disse kommunene viser utfordringer knyttet til svakt netto driftsresultat, høy gjeld og redusert handlingsrom sammenlignet med andre kommuner i kommunegruppen og landsgjennomsnittet for alle kommuner. Men går en inn og tar utgangspunkt i inntektsgrunnlaget (brutto driftsinntekter pr innbygger) så har 4 av 5 av våre kommuner høyere inntekter enn landsgjennomsnittet og inntektsveksten har for alle 5 kommunene vært høyere de siste 5 årene enn gjennomsnittet for landets øvrige kommuner. 3 av 5 bruker også mer penger pr innbygger enn landsgjennomsnittet og utgiftøkningen har også vært høyere enn landsgjennomsnittet for 3 av 5 kommuner de siste 5 årene. Videre har vi ved gjennomgang av sentrale velferdsområder også funnet grunnlag for at våre kommuner ikke prioriterer slik at der ikke vil være grunnlag for å gi gode tjenester. Samlet kan dette gi indikasjoner på at kommunene ikke i tilstrekkelig grad har foretatt nødvendige grep for å tilpasse utgiftsnivået, herunder investeringer, utbygginger og driftsnivå, til det faktiske

inntektsgrunnlaget. Samtidig er det faktisk to kommuner som driver tjenestene til en lavere gjennomsnittskostnad enn de øvrige kommunene. Enten må tjenestene drives mer kostnadseffektivt eller så må tjenestebehovene eller tjenestetilbudet være lavere i disse to kommunene.

I rapporten ”Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?” (Econ, 2010) er der foretatt en analyse av ROBEK-kommuner. Vi har gjort et utdrag fra konklusjonene i denne rapporten og finner en igjen noen tilsvarende beskrivelser av ROBEK-kommuner:

” Hovedfunnene for sammenligningen mellom Vesterålenkommunene og de bredere sammenligningsgruppene viser at norske ROBEK-kommuner generelt har svak befolkningsutvikling. Denne tendensen er enda sterkere for ROBEK-kommuner i Nordland, og sterkere igjen for ROBEK-kommunene i Vesterålen. ...

Indikatoren netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter fluktuerer veldig over tid for alle kommuner i sammenligningene. Alle ROBEK-kommuner har en negativ utvikling, mens andre norske kommuner generelt har hatt en positiv utvikling i denne størrelsen.

Befolkningsnedgang og relativt flere pleietrengende eldre og andre utgiftskrevende innbyggere har satt økonomien i de undersøkte kommunene under press. Det fremkommer ... at alle kommunene bortsett fra 1 kommune (navn utelatt) har hatt svake netto driftsresultater, og at alle kommuner hadde en særlig svak utvikling fra 2006 til 2008.

2006 var et unntaks år, hvor det ble bevilget særlig store overføringer til norske kommuner ... alle kommunene i alle de øvrige årene har hatt høyere utgifter enn inntekter. En nærmere analyse viser at driftsutgiftene har særlig økt innen pleie og omsorg. Kommunene har med andre ord unnlatt å avpasse utgiftene etter inntektsgrunnlaget. ... De fleste kommunene er nå i en situasjon hvor reservene er uttømt, nettoformuen er ytterligere negativ på grunn av låneopptak, og likviditeten er sterkt presset. Hoveddelen av den økonomiske handlefriheten som tidligere fantes, er dermed tapt.”

Hovedforskjellen i Econs og vår analyse er at Econ har benyttet andre indikatorer på å vise driftsinntektsnivået. Econ benytter ”Oppgavekorrigerede frie inntekter” som grunnlag mens vi ser på kommunens totale driftsinntekter. Inntektsutviklingen kan dermed ikke sammenlignes

mellom disse to undersøkelsene og Econs konklusjoner er derfor utelatt fra utdraget. Ut over dette finner vi klare paralleller når det gjelder utfordringer i Nordland og Vesterålen og våre kommuner.

Når det gjelder kommunens inntekter utover frie inntekter fra staten, viser den andelsmessige fordeling av inntektene at praksis knyttet til eiendomsskatt og fastsetting av kommunale gebyrer er ulik. I forhold til sammenligningskommuner kan 3 av 5 kommuner ha mulighet til å øke eiendomsskatten, mens 1 av kommunene også har en mulighet til å øke de kommunale gebyrene. Kommunene har også muligheter for å øke brukerbetaling på noen tjenesteområder. Vi har ikke gjennomgått KOSTRA-tall for eventuelle egenbetalinger innenfor velferdstjenestene, men flere av våre velferdstjenester skal være gratis for borgerne (skole og helsestasjonstjenester), andre har øvre kostnadsrammer satt av staten (barnehager og egenandel i syke- og aldershjem). Innenfor pleie- og omsorgstjenestene samt skolefritidsordningen kan egenandeler til en viss grad prisfastsettes i den enkelte kommune. Vi antar at inntektsøkning i form av økt eiendomsskatt, økte gebyrer eller økt brukerbetaling vil være strategier som vil kunne bli vurdert.

Som Econ-rapporten peker på, viser også våre analyser at alle våre kommuner har et svakt driftsresultat og et lavt handlingsrom. Imidlertid var det kun 1 av våre kommuner hadde et negativt driftsresultat i 2009. 4 av 5 kommuner har en større gjeldsbyrde enn gjennomsnittet for sammenligningskommunene, men alle disse 4 reduserer gjelden i perioden 2008 - 2009. 1 av våre kommuner har imidlertid en lavere gjeldsbyrde enn sammenligningskommunene og denne kommunen øker gjelden fra 2008 – 2009. Situasjonen knyttet til svakt handlingsrom og høy gjeld betyr antakelig at vekst og utvikling i større grad må skje ved omstilling innenfor dagens drift i våre kommuner. Det vil si at der er lite handlingsrom for å gjøre strategiske grep som kan bidra til utvikling, dersom dette medfører økte driftskostnader eller nye investeringer.

Gjennomgangen vår av de ulike velferdsområdene har vist at det er spesielt innenfor pleie og omsorgsområdet utfordringene ligger for alle våre kommuner. Dette inntrykket forsterkes ved behovsanalysene som viser utfordringer knyttet til eldrebølge og befolkningsreduksjon. I tillegg har den enkelte kommune utfordringer knyttet til andre velferdsområder som barneverntjeneste og sosialtjeneste. På de øvrige områdene er ikke profilene så enhetlige.

Det er verd å merke seg at KOSTRA-analysene ikke nødvendigvis sier noe om kostnadseffektivitet og kvalitet. Dette er vurderinger som må legges til den enkelte kommune som en del av oppfølgingen av at produktivetskostnadene (kostnad pr. bruker) er høye.

8.22. Hypotese 19 – Studiens hovedhypotese

Rådmannens evne og vilje til å engasjere seg på alle områdene på en balansert og strategisk måte har en positiv kausal sammenheng med evnen til å styre mot økonomisk balanse over tid.

Innledningsvis presenterte vi en modell som viser at rådmennene kan ha sitt fokus rettet mot den administrative organisasjonen og mot koalisjonssystemene og det politiske nivået (fig 1). Vår hypotese var at rådmennene ville tendensere til å ha fokuset mer den en eller andre veien. Når vi ser nærmere på de forskjellige strategiene ser vi at dette ikke er entydig enten eller, eller både og. Rådmann A og C2 har i utgangspunktet et like stort fokus både i forhold til egen organisasjon og i forhold til politisk nivå og koalisjonssystemer. Rådmann B og C1 har hovedfokus mot organisasjonen. Når det gjelder rådmann D og E blir bildet litt mer komplisert. Rådmann D har i utgangspunktet et fokus mot det politiske nivået, men jobber smalt med dette. Samtidig har han også fokus mot organisasjonen, men da hovedsakelig knyttet til fokusområder og enkeltsaker. Likevel ser det ut til at Rådmann D lykkes både med å få gjennomslag politisk og i forhold til viktige koalisjoner, og i organisasjonen i tilstrekkelig grad gjennom sine fokusområder. Det kan også tenkes at disse fokusområdene fungerer på et symbolsk plan og motiverer og bereder grunnen også på andre områder. Rådmann E har i utgangspunktet sitt fokus i intervjuet mot politisk nivå. Men både formen på saksbehandlingen og andre forhold svært regelbundet, og gir lite handlingsrom, og dermed lite gjennomslag for rådmannens strategier. Samtidig er rådmann E i mange forhold delvis frikoplek fra kommuneorganisasjonen i forhold til sine mer helhetlige analyser. Det kan se ut som rådmennenes fokus følger en annen dimensjon.

Istedenfor et enten eller ser det ut til at analysene og strategiene i større eller mindre grad gir en bredde langs denne dimensjonen. Fra det smaleste strategisettet som innebærer å gjøre den formelle jobben som ligger til rådmannsfunksjonen, til å ha klare strategier som innbefatter alt fra, om ikke hver enkelt ansatt, så i hvert fall alle ledernivåer og til alle koalisjonssystemer

med direkte involvering der det trengs. Ser vi på bredden av strategiene hos de enkelte rådmenn kan dette framstilles som vist i fig 7.

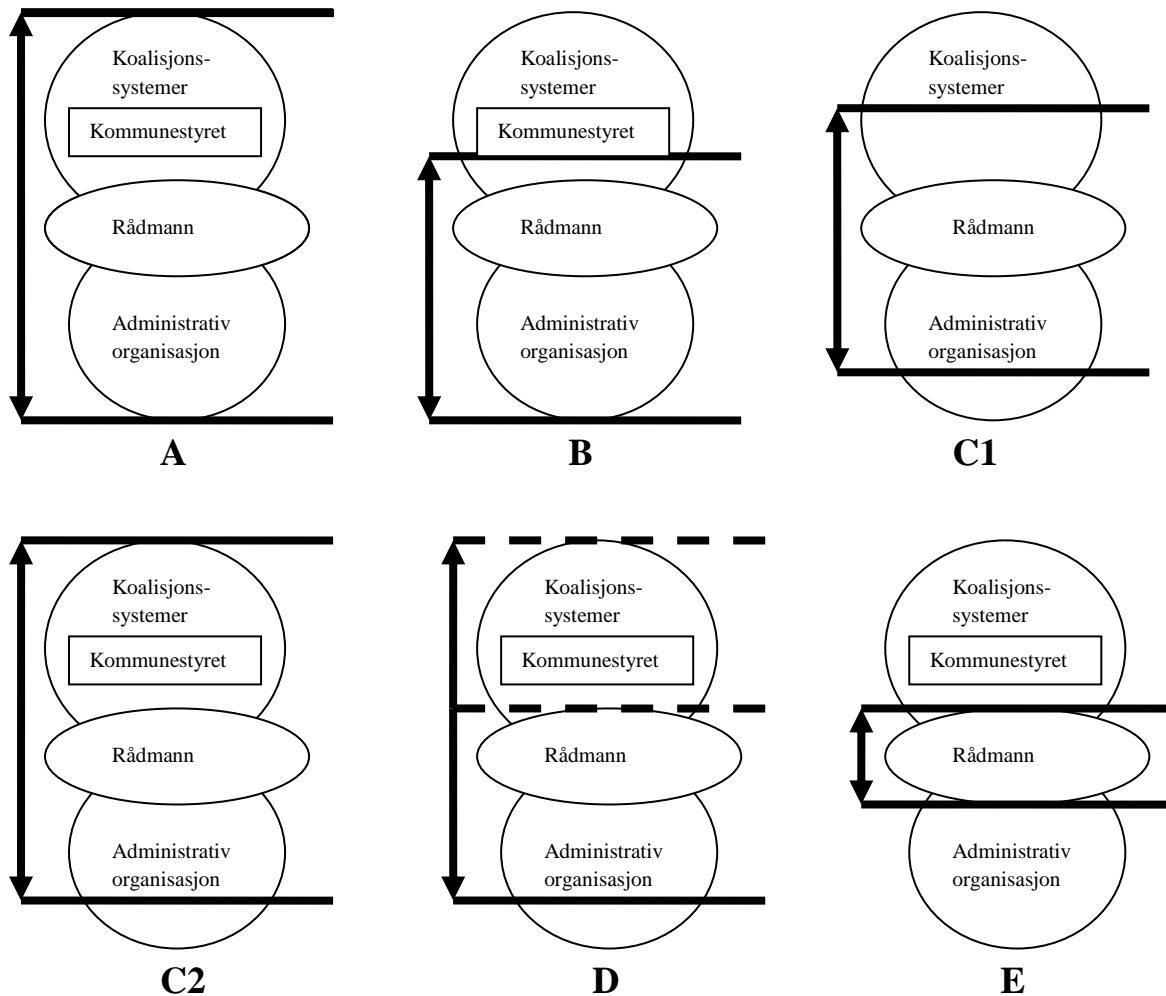


Fig 7

Rådmann A har en omfattende analyse og mange forskjellige strategier der han involverer seg i problemstillinger som både faktisk involverer virksomhetsledere med deres ledergrupper, og en bredde i type strategier rettet mot hele organisasjonen. Samtidig har han en tilsvarende bredde i strategiene og deltakelsen i forhold til koalisjonssystemene. Rådmann B har noen strategier som strekker seg inn i koalisjonssystemene, men disse er få, og han deltar ikke selv på mange arenaer. Derimot har han klare strategier og engasjementer som strekker seg langt inn i organisasjonen. Rådmann C1 har klare endringsstrategier som omfatter alle ledernivåene i organisasjonen med bred deltakelse i prosjekter. Deltakelsen i prosjektene er også til dels utvidet til å inkludere eksterne interessenter, og han bruker folkemøter som arena flere ganger.

I tilfellet rådmann C1, har vi visket ut kommunestyret i modellen. For å ivareta funksjonen rådmann, har han åpenbart forholdt seg til kommunestyret, men i intervjuene kommer det fram at han ikke har hatt verken noe stort fokus på politiske beslutninger i kommunestyret for å få endret grunnlaget for den jobben han skal gjøre, eller noen klare strategier for dette. Fokuset og antall strategier rettet mot organisasjonen er imidlertid begrenset til å få orden på økonomistyringen i organisasjonen i tillegg til nødvendige grep for å få kontroll på pengebruken. Det samme gjelder strategien som retter seg mot koalisjonssystemene. I tillegg til manglende strategier for kommunestyret gjør at vi reduserer bredden noe i forhold til begge systemene.

Rådmann C2 har klare strategier i forhold til koalisjonssystemene og organisasjonen. Han har imidlertid en klar strategi på at han som rådmann kun jobber gjennom kommunalsjefene selv om det i dette ligger klare forventninger til hvordan kommunalsjefene skal jobbe med ledelsesprosessene videre nedover i systemet. Bredden er derfor trukket noe inn i forhold til organisasjonen.

Rådmann D jobber med fokusområder men begrenser sitt fokus mot organisasjonen på andre områder. På det politiske området er det et så nært og systematisk samarbeid med ordfører at det etter vår tolkning utgjør det Jacobsen kaller en politisk-administrativ elite. Vi kan ikke ut fra intervjuene avgjøre i detalj hvordan dette samarbeidet fungerer, eller om det innebærer at flere aktører i større eller mindre grad er deltakende. Det kan imidlertid være en form som PO Norell i sin arenteori kaller de fortroliges arena (Norell, 2008/2010). I så fall kan man tenke seg, uten at dette direkte kan trekkes ut fra våre data, at det også utformes politikk og ikke bare policy i dette samarbeidet. I alle fall ser det ut til at dette samarbeidet utgjør en sentral del av den totale styringen av kommunen som er effektiv for å få gjennomslag både politisk og i administrasjonen. Vi har derfor i vår modell stiplet to linjer som viser at det på den ene siden fra rådmannens side ikke legges opp til strategier for å skape gode politiske prosesser fordi ordfører kan ivareta det i samråd med rådmannen. Samtidig vil det politiske arbeidet da faktisk i stor grad være farget av rådmannen. Så på den ene siden går linjen som om rådmannen bare fyller sin formelle funksjon i forhold til politisk nivå, men på den andre siden er rådmannen synlig i hele koalisjonssystemet gjennom sin(e) politiske samarbeidspart(er).

Rådmann E er opptatt av de politiske prosessene i kommunestyret, men har ikke klare strategier for verken koalisjonssystemene eller egen organisasjon. Han er ryddig og utreder

saker som fagperson, formidler vedtak m.v. som forventet til en formell beskrivelse av rådmannsrollen. Primært slik vi tolker det fyller han kun den formelle funksjonen i praksis.

For å forstå dette bildet har vi sett på en typologi i forhold til hvor regelbundet rådmennene er versus utviklingsorientert og får fram noen typer i forhold til politisk nivå og i forhold til organisasjonen.

Nivå/Fokus	Fokus regler	Fokus utvikling
Politisk nivå	Skille politikk og administrasjon	Kommuneutvikler
Administrativt nivå / organisasjonen	Byråkrat med fokus på regelstyring	Organisasjonsutvikler

Fig. 8

Det ser ut til at det i forhold til politisk nivå og eksterne koalisjonssystemer generelt, skiller seg ut to grupper som er vesensforskjellig. Figur 7 viser at både rådmann B og E er relativt like i sitt forhold til koalisjonssystemene. Disse rådmennene er opptatt av regler og forventninger til rådmannsrollen. Dette går igjen flere ganger. Rådmann B er mest regelorientert i forhold til politisk nivå, mens rådmann E er regelorientert også i forhold til egen organisasjon. Begge henviser flere ganger til kommuneloven og regelverk og nevner særlig at det er viktig og riktig å ha et klart skille mellom administrasjon og politikk. Begge nevner at det bør jobbes med rolleavklaringer, og er opptatt av at rådmannens rolle er å kun forholde seg faglig og uavhengig til sakene de politiske sakene. De argumenterer ikke på en måte som kan oppfattes som politisk, og rådmann E sier klart at han alltid forsøker å være nøktern og konservativ i sine beskrivelser. Begge har vansker med å finne arenaer og form for å i det hele tatt gi en beskrivelse av administrasjonens opplevelse av situasjonen. En slik forståelse av rollen gir nok heller ingen incentiv til å ha egne strategier for samfunnsutvikling. I hvert fall er det særlig disse to som ikke uttrykker noen vesentlige strategier for samfunnsutvikling. Begge vurderes som image byråkrat. Det kan tolkes slik at en for sentral regelorientert forståelse av rådmannsrollen over tid kan gi klare begrensninger i rolleforventningen i forhold til politisk handlingsrom.

Den andre gruppen består av rådmennene A, C2 og D. Disse rådmennene er ikke regelorientert i forhold til egen rolle. De har større handlingsrom politisk og bruker det, om en på forskjellige måter. Rådmann A har mange strategiske tilnærminger og har en bred

samarbeidsorientert form. Rådmann C er mer konfliktsøkende, men bruker mange arenaer og muligheter til å få til ønskede endringer. Rådmann D er i en særstilling ved at det er en så klar politisk – administrativ elite som driver fram sakene og gir legitimitet til rollene. Alle ser løsninger for håndtering av det politiske nivået. Et annet forhold som skiller gruppen er at rådmennene B og E har noen fatalistiske trekk i sine analyser, selv om det mest framtreddende hos rådmann B er en egalitær tilnærming. I forlengelsen av dette ser en at rådmann B har en systemteoretisk tilnærming i sine strategier, mens rådmann E har en prosessuell tilnærming. For rådmennene A, C2 og D er det mest framtreddende i det kulturelle ståstedet hierarkisk, selv om rådmann A skiller seg litt ut ved å ha flere tilnærminger. Ingen har imidlertid noen fatalistiske trekk. Tilsvarende ser en i strategisk tilnærming. Rådmann A har flere strategiske tilnærminger der den klassiske er framtreddende i flere sammenhenger, men der det er lite som kan forstås som prosessuelle. Rådmennene C2 og D har en klassisk tilnærming til sine strategier. Videre ser rådmann A og D på egen rolle som samfunnsutvikler. Dette er litt mer uklart når det gjelder rådmann C2, men han er opptatt av samfunnet og har det med i sine analyser. Rådmann B og E uttrykker få eller ingen ideer om egen rolle i forhold til samfunnsutviklingen. En annen forskjell som trer fram er at rådmann A, C2 og D har fokus på parallelle løp med tilrettelegging gjennom politikken samtidig som innsparinger og stabilisering av økonomien skjer gjennom løpende organisasjonsutvikling, gjerne med fokus på organisasjonslæring. Rådmann D avviker riktignok noe fra dette da organisasjonsutviklingen ikke er så framtreddende. Han jobber smalere gjennom fokusområder. Rådmennene B og E har derimot en annen tilnærming til å få kommunen i balanse. De har et mer ensidig fokus på økonomistyringen og de økonomiorienterte vedtakene i kommunestyret. De har primærfokus på å enten øke inntektene eller redusere utgiftene gjennom tjenestereduksjon.

I kapittel 7.2.7 viser vi at bilde over gjentar seg også når det gjelder bruken av budsjettokumentene som strategisk verktøy. Vi ser at kommune E opprettholder en form for ”status quo” gjennom sine strategier i dokumentet. Kommune B tar noen grep i mangel av økte inntekter, men plasseres i kategorien ”ostehøvelkutt”. Kommune D har en del klare strategier, men koordinerer ikke disse i stor grad med faktiske analyser av behov. Vi har derfor plassert kommunen i kategorien ”tilfeldig omstilling og utvikling” selv om styringen anses å være sterk. Kommunene A og C er plassert i kategorien ”styrt omstilling og utvikling” der det er et godt samsvar mellom strategier i dokumentet og de faktiske analysene de har av behov og andre forhold i kommunen. Når vi ser dette isolert i forhold til resultat, vil vi

forvente de beste resultatene i henholdsvis kommune A, C og så D. Dette stemmer ikke helt da kommune D er ute av ROBEK-registeret, mens kommune C fortsatt er i registeret. Vi har imidlertid i kapittel 6 argumentert for at kommune C har en god økonomisk utvikling, og for 2010 en bedre utvikling enn kommune D.

Oppsummert

Ovenstående viser at rådmann A, C2 og til dels C1 har analyser, strategier og aktiviteter for å berede grunnen som omhandler både politisk nivå og koalisjonssystemer innbefattet kommunesamfunnet, og i forhold til mange områder i organisasjonen. Rådmann A i større grad enn rådmennene i kommune C da han hadde flere analyser av organisasjonen. Vi regner at rådmann D har tilsvarende, men dette er ikke like tydelig i forhold til politisk nivå da han i stor grad er orientert mot å jobbe gjennom en politisk-administrativ elite. Rådmann B hadde tilsvarende omfattende analyser og strategier rettet mot å lede organisasjonen, men hadde ikke tilsvarende overfor politisk nivå. Vi beskrev rådmann E som en fagperson som utreder og formidler mellom organisasjon og politisk nivå og fyller rollen som rådmann i mer snever forstand. Dette uten i særlig grad å ha de ledelsesfaglige analyser og strategier for noen av områdene. Dette er representativt for de fleste forhold og kan stå som et bilde på i hvilken grad rådmannen engasjerer seg på alle områdene på en balansert og strategisk måte.

En mulig feilkilde i forhold til å gi dette bildet forklaringskraft, er at i kommunene B og E har sittende rådmenn vært med på nedturen og har nå jobben med å få orden på den økonomien de har vært med på å skape selv. I kommunene A, C og D har sittende rådmenn tatt over på forskjellige tidspunkt etter at kommunene var eller hadde vært i ROBEK-registeret. I alle disse kommunene framkommer det at det har vært tidligere rådmenn i en periode som har tatt tak i en opprydding på økonomistyringen som delvis innbefattet tjenestekutt, og dermed lagt et grunnlag for rådmennene A, C2 og D. De ville nok hatt samme tilnærming uansett fordi det ligger i ledelsesfilosofien deres, men de ville kanskje ha vært presset til å parallelt kjøre hardere på tjenestekutt og innektsøkning i en periode de også.

Med det konkluderer vi med at det i våre data foreligger en klar lineær korrelasjon. Vi anser hypotese 19 å være styrket i studien.

9. Konklusjon

Vi har gjennom denne studien kunnet beskrive 5 kommuner som har hatt eller har problemer med å få økonomien i balanse. Vi har sett på hvordan rådmannen ser på og tilnærmer seg de utfordringene som følger av kommunens situasjon. Vi erfarer at dette er interessante eksempler på forskjellige problemstillinger, tilnærminger og mulige løsninger. Men intensjonen i studien var ikke bare å beskrive casene. Vi ville også se om det var mulig å konkludere med hvilke tilnærminger som ser ut til å fungere best. Vi har gjennom en kombinasjon av KOSTRA-analyser, dokumentanalyser og intervjuer funnet data som gjør at vi i forskjellig grad kan konkludere med hvorvidt våre hypoteser er styrket eller svekket. Så får det bli opp til leseren å vurdere og å kritisere dette i forhold til om analysene og konklusjonene er tilstrekkelig begrunnet. Vi som forfattere mener det er for mange faktorer som kan påvirke resultatet i en kommune til at det er mulig å gi noen absolutte konklusjoner på hypotesene basert på dataene. Men vi ser at det danner seg et bilde i forlengelsen av disse analysene og konklusjonene. Vi vil derfor her avslutte med å beskrive våre funn som en normativ beskrivelse av hva som vil være de viktigste tilnærmingene for en rådmann som ønsker å være sentral i styringen av kommunene mot økonomisk balanse.

Den politiske rådmannen

For de første ser vi at en rådmann ikke kan abdisere over for det politiske nivået. Vi så i beskrivelsen av funnene knyttet til hypotese 19 at det var en klar sammenheng mellom kommuner som gjorde det bra og hvilken grad rådmannen har strategier og bereder grunnen innenfor det politiske området. En rådmann bør finne de arenaer som er effektive for å formidle sine analyser og strategier slik at de blir en integrert del av den politiske prosessen. Rådmannen må jevnlig være tilstede i en eller annen form slik at det kan foregå en fortløpende dialog der rådmannen kan gi tilbakemeldinger og tilbud om forskjellige strategier og mulighetsalternativer med dertil hørende konsekvenser og alternativkostnader. Dette bør fortrinnsvis foregå som en samarbeidsorientert prosess, der rådmannen har som mål å hjelpe den politiske prosessen, samtidig som han er partipolitisk og ideologisk nøytral. En del av dialogen må fra rådmannens side være innrettet på å forsiktig teste ut grensene for eget handlingsrom uten å komme i en for klar konfliktsituasjon. Handlingsrommet er ingen endelig

størrelse, og hvor grensene går vil variere både med form, arena, saksområde og etablert image. Ved å bli for statisk i forhold til egen adferd over tid vil det etableres sterkere forventinger og dermed redusert handlingsrom fra sak til sak. Hvis rådmannen kan etablere tillit til sine intensjoner, mener vi han kan opparbeide en legitimitet for større handlingsrom ved sine tilnærminger nettopp ved å være fleksibel og utprøvende overfor politisk nivå.

Rådmannen bør også ha strategier for hvilke arenaer som fra rådmannens ståsted bør brukes til hva. Noen arenaer er mer effektive enn andre. Dersom det er grunnlag for det vi har beskrevet som en ”de fortroliges arene” med deltakere som utgjør en politisk- administrativ elite, vil dette kunne være en særlig effektiv arena. Med politisk - administrativ elite mener vi sentrale aktører blant politikere sammen med rådmannen og de han inviterer. Dette forutsetter at deltakerne finner felles forpliktelser i rollen som vokter. En slik arena forutsetter også at det er gode relasjoner mellom deltakerne og stor grad av tillit. Det er derfor ikke gitt at det kan etableres en effektiv politisk-administrativ elite, men en kan tenke seg at det i forskjellig grad kan bygges over tid. Det knytter seg også farer til en slik arena. Mer perifere politikere og mindre sentrale, men likevel viktige interessenter i organisasjonen og ellers i samfunnet som tar rollen som forkjemper, kan bli mistenksom og komme i opposisjon til en etablert politisk - administrativ elite og dermed skape konflikt og mistillit.

Selv om det ikke er grunnlag for noen politisk – administrativ elite vil det likevel være mange muligheter for rådmannen gjennom en rekke etablerte formelle og uformelle arenaer. I tillegg kan rådmannen aktivt etablere arenaer som vi har sett eksempler på gjennom for eksempel innkalling til folkemøter. Vi ser også til en viss grad rådmannens evne til å bruke teknikker og elementer fra det symbolske perspektivet som viktig. Da kanskje særlig rådmannens evne til å forenkle og være en pedagog som formidler sine analyser og strategier på en begripelig og tillitskapende måte.

Det som imidlertid ser ut til å framstå som ganske tydelig er at hvis rådmannen er opptatt av å skille politikk og administrasjon, og definerer rollene etter dette, ser det ut til at mulighetene til å bidra effektivt til de politiske prosessene reduseres både ved reduksjon i mulige arenaer og ved at analyser og strategier for politisk vurdering blir kraftig redusert.

Oppsummert mener vi rådmannen må være en politisk aktør på den politiske arenaen uten å være politiker. Dette kan han gjennom en samarbeidsorientert tilnærming, bruk av flere tilgjengelige arenaer, og ved å bruke sine pedagogiske evner bevisst både skriftlig og muntlig. Vi vil særlig nevne to arenaer alle rådmenn er i kontakt med som særlig viktige:

ordførersamarbeidet og samarbeidet med fagforeningene. Men først og fremst må han framstå som sikker og med autoritet på sitt område. Dette kan bare gjøres gjennom gode analyser og planlegging.

Planleggeren

Selv om rådmannen er i posisjon i den politiske konteksten, må han ha et klart bilde av situasjonen og mulige strategier. Vi har selv foretatt analyser av kommunene og ser viktige likheter i befolkning, næringsliv/arbeid og levekår. Samtidig har vi sett forskjeller i prioritering, dekning og produktivitet. I tillegg har vi funn som tyder på at kommuner med det svakeste driftsresultatet har de høyeste inntektene.

Våre analyser av budsjettokumentene viser at de kommunene som aktivt nytter kunnskap tilsvarende våre analyser fra KOSTRA - har snudd utviklingen og økt produktiviteten. Men det er ikke tilstrekkelig med KOSTRA-analyser. Rådmannen må også ha med analyser av omverdenen som muligheter inne næringsutvikling, arbeidsplasser, m.v. Og ikke minst; god kunnskap om utviklingen i egen organisasjon. Dette forutsetter gode instrumentelle styringssystemer for å framskaffe objektive indikatorer som aksepteres av alle og derfor kan brukes i planleggingen. Vi ser at rådmenn som har omfattende objektive analyser og dokumenter som underbygger langsiktig og helhetlig planlegging også er de som har et personlig eierforhold til egne styringssystemer og er oppatt av å videreutvikle og tilpasse disse.

I likehet med Econ-rapporten ser vi at tendenser til fatalisme i synet på situasjonen er uheldig for evnen til å framskaffe tilstrekkelig bredde i objektive analysedata og for evnen til å utvikle strategier for håndtering av situasjonen innenfor den rammen som er. Derimot ser det ut til at en hierarkisk tilnærming til analyser og strategier er den mest sentrale for de kommunene som styrer mot økonomisk balanse. Også egalitære forståelser ser ut til å være positive tilnærminger som supplement, eller en god tilnærming for å skape gode prosesser knyttet til planlegging og gjennomføring av organisasjonsutviklingen. En egalitær tilnærming er ikke alene tilstrekkelig til å finne løsninger på nødvendige endringer for håndtering av en økonomisk vanskelig situasjon.

Oppsummert mener vi en hierarkisk tilnærming med grundige og brede analyser av situasjonen i et langtidsperspektiv, og med størst mulig grad av objektive indikatorer er en

forutsetning for rådmannens videre arbeid. Gjennom en slik analyse er det mulig å utvikle de strategiene han trenger for å møte ulike utfordringer, og for å gi alternativer til det politiske arbeidet.

Administrasjonssjefen

Vi har sett særlig på to sider ved rådmannens ledelse av kommuneorganisasjonen. Den ene er orientert mot hvordan rådmannen engasjerer seg i den løpende organisasjonsutviklingen, og i hvilken grad den er innrettet på å spare penger. Den andre dreier seg om styring og oppfølging med fokus på instrumentelle styringssystemer.

Man kan nesten si at det er overraskende lite fokus på utvikling gjennom endringer i organisering og i teknologi blant rådmennene i denne studien. Det gjøres kun noen mindre organisasjonsendringer, og disse har i noen tilfeller primært symbolske begrunnelser. Når det gjelder teknologi er det først og fremst vist til noen mindre strategier knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Vi mener dette delvis kan forstås historisk. Interessen for de store organisasjonsendringene som vi har sett særlig på tidlig 2000 – tallet ser ut til å være redusert generelt sett. Vi mener også at mye av tjenesteteknologien i en kommune i stor grad er gitt og ikke åpner for så mange valg. Det tyder på at det først og fremst er hvordan teknologien praktiseres i hverdagen som kan være avgjørende. Vi ser også at de økonomiske utfordringene i driften ofte knytter seg til praksisen rundt vedtaksberettigede tjenester der vi ser forskjeller i både indikatorer for dekningsgrader og i produktivitetsindikatorer.

Vi mener ut fra våre funn at det primært er viktig med en god forståelse av kulturelle og adferdsmessige praksiser i organisasjonen. Selv om vi i teorigrunnlaget i kapittel 4 beskriver kulturelle utfordringer basert på kulturteori, og adferdsbaserte utfordringer som internaliserte verdibaserte bruksteorier ut fra institusjonell teori, kan dette i praksis ha overlappende forståelser. Valgte strategier for håndteringen av dette kan derfor ofte være de samme. Vi mener det primært er evnen til å skape en organisasjonslæring som er avgjørende. For å få til organisasjonslæring må det etableres en ledelsesadferd i organisasjonen der alle, eller flest mulig etterspør hvorfor man gjør slik man gjør, og på den måten utfordrer bruksteoriene og de bakenforliggende verdiene. Dette kan være utfordrende på flere måter, men det vi ser er at rådmannen for det første må være seg bevisst at dette er en ønsket lederadferd. Videre må rådmannen både som symbolsk handling, og delvis for å løse faktiske praktiske problemstillinger selv ha en slik tilnærming i møtet med ledere. Videre må det innarbeides

som en normal måte å føre den løpende dialogen for eksempel i ordinære ledersamtaler. Til slutt bør det innarbeides som en generell ledelsesfilosofi med forventinger til hele organisasjonen. Sekundært mener vi det er viktig at rådmannen også bruker strategier for påvirkning av kulturen i tradisjonell kulturteoretisk forstand gjennom bruk av artefakter, ritualer, symboler og symbolhandlinger, og for eksempel bevisst bruk av nye begreper for etablering av internt språk som påvirker holdninger og tankemåter som vi har sett eksempler på.

Parallelt og som en forutsetning for ovenstående må rådmannen være tydelig på kommunens mål og tiltakenes misjon. Rådmannen må som øverste leder bidra til å skape mening og forståelse blant de ansatte som skal bidra i ledelsesprosessene. Vi er da over på det vi har sortert under styring. Styring krever autoritet. Autoritet er legitim bruk av makt. Vi har vurdert om det er nødvendig for rådmannen å bygge legitimitet gjennom å bygge tillitsfulle relasjoner ved personlig deltakelse i endringsprosesser og engasjement i de daglige arbeidsprosessene. Gjennom vår diskusjon av temaet har vi konkludert med at det er tilstrekkelig med den autoriteten som tilligger stillingen uten at det er nødvendig med stor grad av legitimitet basert på personlige erfaringer blant ansatte. Vi har til og med antydnet at bygging av legitimitet til egen rolle gjennom deltakelse og relasjoner til ansatte kan virke mot sin hensikt mht. autoriteten. Dette begrunnes med at rådmannen kan legge bånd på egen bruk av autoriteten for ikke å bryte ned opparbeidet legitimitet. Med det mener vi ikke å si at det ikke er viktig med tillit i organisasjonen. Vi antar at kulturfokuset og utvikling av gode kulturer blant de som gjør det bra i stor grad dreier seg om å etablere tillitsbaserte kulturer. Men for rådmannen er det først og fremst i styringssammenheng viktig å bruke den autoriteten som ligger til stillingen.

For å lykkes med en god styring internt i organisasjonen, må rådmannen være synlig gjennom å formidle et helhetlig bilde, en sterk målrettethet, og stille sterke krav til resultater og tilbakemeldinger. En del av det vi her kaller synlighet er at rådmannen på en synlig måte må autorisere personer og tiltak. Det må ikke være tvil i organisasjonen om at rådmannen stiller seg bak og har forventinger til personer og tiltak som henholdsvis posisjoneres og iverksettes som en del av strategien for styring og endring. Dette gjøres på forskjellige måter som personlig oppmøte ved oppstart, beskrivelser i rådmannens taler og innlegg, intervjuer i media, mv. Poenget er at rådmannen selv formidler dette på arenaer der det når aktuelle tilhørere, og at det repeteres slik at autorisasjonen holdes oppe.

En annen side ved styringen er at rådmannens strategier i stor grad må være innstilt på å omstille og effektivisere i organisasjonen for å få økt økonomisk utnyttelse av ressursene. Rådmenn som primært er opptatt av å tilpasse / redusere nivå på tjenesten for å få budsjettet i balanse, ser ut til å ha vansker med å se muligheter som ligger i innsparinger gjennom organisasjonsutvikling. Videre ser det ut til at det primært er en klassisk strategisk tilnærming som gir best grunnlag for innsparing gjennom organisasjonsutvikling. Dette forutsetter at det tas tilstrekkelig hensyn til ansatte gjennom medvirkningsprosesser mv. I tillegg har vi sett at en evolusjonær strategisk tilnærming, i hvert fall som et supplement kan være en fornuftig tilnærming. Dette er det kun en av rådmennene som har beskrevet. Han godkjenner systematisk noen tiltak han ser på som investeringer med en viss sannsynlighet for at det over tid vil spare inn utgifter. De som ikke er vellykkede kan avsluttes, mens de vellykkede vil videreføres (overlever).

Tilbakemeldingene kan og skal i noen tilfeller være verbale, men mye må formaliseres i instrumentelle styringssystemer. Et vidt spekter av tilbakemeldinger er sentralt for at rådmannen skal ha tilstrekkelig innsikt i driften til å kunne se helhetlige løsninger og for å motvirke eventuell opparbeidelse av slakk og annen problematikk som er beskrevet i prinsippal – agent teorien. Men vi har først og fremst sett at objektive analyser er viktig for legitimiteten og evnen til å bruke dem systematisk i strukturert planlegging.

Et styringssystem må for å fungere etter hensikten være rådmannens styringssystem. D.v.s. at rådmannen må ha et eierforhold til hele systemet og bruke det aktivt for å skaffe seg informasjon og for å kommunisere i linjen. Fortrinnsvis bør rådmannen selv i hovedsak stå bak, eller definere oppbyggingen av styringssystemet. Og det må være utformet slik at det kan tilpasses nye behov for informasjonsflyt ettersom organisasjonen endres, eller nye tiltak iverksettes. Som en del av kommunikasjonen må det knyttes former for konsekvenser til resultater i styringssystemet. Vi ser at noen benytter klare personlige eller gruppeinnrettede incentiver. Vi konkluderer ikke med om dette er å anbefale spesielt, men vi ser at en form for konsekvenser evt. gjennom systematiske tilbakemeldinger kan være en viktig del av et godt fungerende styringssystem.

Det viktigste først

Det ser ut til at hovedforskjellen på de som lykkes og de som ikke lykkes i forskjellig grad ligger i det vi her har beskrevet som den politiske rådmannen. Dette handler om evnen til å påvirke og bidra inn i de politiske prosessene. Men det handler også om å sørge for at administrasjonen gjør politikerne gode. Rådmannen vil ikke bli bedt om å gjøre dette ut fra pragmatiske hensyn av politikerne. Det er derfor opp til rådmannen å posisjonere seg slik at han blir sentral i forhold til de politiske prosessene.

Sekundert vil det være en forutsetning for hele rådmannens posisjon at han har gode analyser og gode strategier. Analysene må være basert på objektive data og ha en bredde og et langtidsperspektiv. Kun gode omfattende analyser gir rådmannen mulighet til å utforme tiltrekkelig gode og mange/alternative strategier. Også rådmannens autoritet er avhengig av en hierarkisk forståelse. Det må altså vær en forestilling om at rådmannen som ekspert er i stand til å beskrive omgivelsene på en objektiv og ”riktig” måte og utarbeide strategier som følger logisk av dette.

Mindre sentralt, men etter vårt syn likevel viktig, er de prosessene som kan kjøres i organisasjonen for hele tiden å finne forbedringer og tilpassninger som gir god økonomisk uttelling i tjenesten. Her har vi trukket fram organisasjonslæring og god styring med fungerende styringssystemer som det mest sentrale. Dette forutsetter en rådmann som har strategier for omstilling og effektivisering. Alle rådmennene i de kommunene som gjør det best økonomisk p.t. har et rimelig godt fungerende styringssystem som de har et eierforhold til, og som er en integrert del av styringen, mens de som gjør det mindre bra i større grad er frikoplet fra styringssystemet. Men når det gjelder organisasjonsutvikling og styringen forøvrig, er bildet noe mer uklart. Det ser derfor ut som disse forholdene, selv om de kan være sentrale, er de minst viktige for å få kommunen i økonomisk balanse for en rådmann.

Referanser

Allern, H. E. & Kleven, T. (2002): *Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr 3, ISSN 0801-1745

Baldersheim, H. & Lawrens R. E. (2000): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bolman, L. G. & Deal T. E. (2008): *Nytt perspektiv på oranisasjon og ledelse: Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler(3.utg.)* Oslo: Gyldendal akademisk.

Busch, T., Johnsen, E. Valstad, J.T. (2007): *Endringsldele i et strategisk perspektiv*. Oslo Universitetsforlaget.

Busch T., Johnsen E., Vanebo J. O., (red.), (2002): *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Busch T., Johnsen E., Klausen K. K. & Vanebo J. O., (red.), (2005): *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organisation rationality in organiztional fields*, American sociological Review, 48:147-60

Econ R-2010-078 Pøyry: *Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført I ROBEK?- Utarbeidet for Fylkesmannen I Nordland*. Pøyry Management Consulting

Forsyth, Donelson R (1990). "Group Dynamics" (2. utg.). California: Wadesworth, inc.

Gilljam M. & Hermansson J., (red), (2003): *Demokratiens mekanismer*. Malmø: Liber

Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forl.

Helland, K. E. (2002): *Reslutatenhetsmodellen*. Kommunal organisering. Oslo: Kommuneforlaget

Jacobsen, D. I. (2007): *Politikk og administrasjon på lokalt nivå- den lokale administrasjonens politiske makt* - Universitet i Tromsø, Det sumfunnsvitenskaplige fakultet, institutt for statsvitenskap

Klausen, K. K. & Ståhlberg K. (1998): *New public Management i Norden*. Odense: Universitetsforlag

March, J. G. (2008): *Fornuft og forandring: Ledelse i en verden med beriget med uklarhed*. Fredriksberg: Samfundslitteratur

Norell, PO. (2003/2008): *Budget- och besparingsteori samt Ekonomistyrning som reformer*. – kompendium/bokmanus benyttet i forelesninger

Norell, PO. (2010): *Arenateori m.v, forelesningsnotater/presentasjoner*, Karstad: Karlstad universitet

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: University Press

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlag

Strand, T. (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.

Whittington, R. (2002). *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?* Oslo: Abstrakt forlag.

Lenker:

KOSTRA: <http://www.ssb.no/kostra/>

ROBEK-registeret: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

NAV: <http://www.nav.no/Forsiden>

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide

Intervjuguide

Først litt informasjon om formålet med intervjuet og opplegget i oppgaven, og litt om oss selv:

- Masterstudenter
- Lang erfaring innen kommunal virksomhet
- Opptatt av problemstillinger knyttet til det å skulle endre politikk, tjenestoomfang, gjennomføre innsparingstiltak, implementere utviklingsprogrammer etc.
- Ledelse er komplisert – der er så mange hensyn å ta
- Vi vil intervjuje toppledere i flere kommuner. Fellestrekk ved kommunene er trang kommuneøkonomi.
- Vi sikrer anonymitet alle navn erstattes med tall eller bokstaver. Dersom vi benytter nøkkeltall blir tallverdier ikke oppgitt. Kommunegruppenummer oppgis heller ikke.

Tema	Spørsmål
Innledning	Hvor lange har du fungert i stillingen? Hvordan trives du? Hvordan vil du beskrive kommunen som produsent av offentlige tjenester? –Er der spesielle kulturelle trekk som kjennetegner kommunen som tjenesteprodusent
Forstå situasjonen	Hva er de største utfordringene din kommune står overfor? Hva er de økonomiske utfordringene? (Når vil du si det ble en) Er det forståelse for at det må gjøres grep for å bedre økonomien i kommunen? Hvem støtter din vurdering? Er det motstand eller manglende forståelse for din vurdering?(var tidlig med, hvem ville ikke innse behovet?)
Eksponeringsfasen / planleggingsfasen	Hvordan gjennomførte dere analysene for å forstå situasjonen og finne løsninger? Hvordan ble situasjonene formidlet i organisasjonen? – hvem ble informert / hvem ble det innledet dialoger med? Hvem initierte

	dette?
Strategi valg	Hvilke strategiske valg ønsker kommunen å gjennomføre? Hvem skal sikre gjennomføring av strategiene?
Koalisjoner	Hvem var viktige kontakter og samarbeidsparter for å få støtte til tiltakene (politisk / ledere/ medarbeidere/ andre-eksterne) Hvordan involverte du deg for å få støtte for endringer? Vil du si at noen personer/grupper har vært særlig viktig for å få støtte til arbeidet / endringene? Hvordan har samarbeidet med ordføreren vært? Hvordan har samarbeidet med enhetsledere vært? Hvordan har samarbeidet med brukere/befolkning vært? Hvordan har samarbeidet med fagforeningen vært? Har det vært behov for noen form for maktbruk? Har din posisjon i kommunen endret seg noe gjennom dette arbeidet? Hvordan? Har andres posisjoner endret seg i forbindelse med dette arbeidet? (syndebukker m.v.)
Transformasjonssystemet	Hvilke organisatoriske endringer har dere gjort? Også i arbeidsprosesser? Har dere innført endringer i tekniske løsninger – hvilke? Hvordan? Hvordan er disse endringene finansiert / tildelt ressurser? Hvilket inntrykk har du av hvordan disse endringene oppfattes?
Atferdssystemet	Var det krefter som arbeidet mot endringene? <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan vil du beskrive disse? • Hvordan greide du å håndtere disse? Jobbet dere noe med kulturen? Hvordan ivaretok dere medvirkningen i prosessene?

	<p>Gjennomførte dere opplæring i forbindelse med tiltakene?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan la dere opp læringsprosessene? • (ble vante måter å gjøre ting på reelt utfordret) • Greide dere å erstatte det gamle (altså fjerne de gamle måtene) <p>Hvordan har dere tenkt rundt motivering til endring?</p>
Ledelsessystemet	<p>Har dere kunnet spille på noen nøkkelpersoner / ildsjeler?</p> <p>Har noen ledere fått endrede roller? Har noen blitt løftet mer fram i denne prosessen? Har flere fått / tatt rollen å målbære situasjonen og behovet for endring?</p> <p>Hva vil du si om mellomledernes rolle i prosessen?</p> <p>Har dere endret noe på styrings- / rapporteringssystemene for å få gjennomført endringer?</p> <p>Har oppfølgingen endret seg. Hvem har hatt viktige roller i forhold til oppfølging.</p> <p>Hvordan er oppfølgingen lagt opp?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen form for evalueringer el? • Har dere kunnet følge opp om endringene er reelle på ”gulvplanet”? <p>Er det innført incentiver og eller konsekvenser? Hvilke og hvordan?</p> <p>Hvor aktiv vil du si din rolle / du har vært som leder gjennom hele denne prosessen? – når har du vært som mest aktiv og i hvilke sammenhenger/på hvilken måte?</p>
Oppsummering	<p>Hva oppfatter du som de viktigste forholdene for å lykkes?</p> <p>Hva er dine tanker om fallgruvene?</p> <p>Hva er dine råd til andre som står foran (smertefulle) endringsprosesser?</p>

Vedlegg 2 Definisjoner KOSTRA-indikatorer

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. innbygger:

Indikatoren viser korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per innbygger. Korrigerte brutto driftsutgifter er driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter / internkjøp mv. Korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger i kommunen viser enhetskostnaden ved kommunens egen tjenesteproduksjon og kan også være en produktivitetsindikator.

Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per innbygger = (korrigerte brutto driftsutgifter / antall innbyggere per 31.12.) * 1000. Brøk multiplisert med 1000 gir tall i hele kroner.

Teller = korrigerte brutto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle funksjoner, artene (((010..290)+429+590)-690-729-790).

Nevner = antall innbyggere i kommunen per 31.12.

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS), og fra SSBs befolkningsstatistikk.

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern:

Indikatoren viser netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat beregnes ut fra brutto driftsresultat, men tar i tillegg hensyn til resultat eksterne finansieringstransaksjoner, dvs. netto renter, netto avdrag og tap/gevinst på finansielle instrumenter (omløpsmidler), samt kommunale utlån, utbytter og eieruttak, og er i tillegg korrigert for avskrivninger slik at disse ikke gis resultateffekt. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk.

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter = ((brutto driftsresultat + resultat eksterne finansieringstransaksjoner + motpost avskrivninger) / brutto driftsinntekter) * 100.

Teller = brutto driftsresultat er kontoklasse 1 og 3, alle funksjoner, artene (010..480, 590..895). Resultat eksterne finansieringstransaksjoner er kontoklasse 1 og 3, alle funksjoner, artene (500, 509, 510, 520, 900, 905, 909, 920). Motpost avskrivninger er kontoklasse 1 og 3, funksjon 860, art 990.

Nevner = brutto driftsinntekter er kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (600..895)-690-790) og kontoklasse 3, alle funksjoner, artene (600..670, 700..770, 800..877, 890, 375, 380, 475, 480).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsresultat pr innbygger:

Indikatoren viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger.

Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Netto driftsutgifter per innbygger kan være en prioriteringsindikator.

Netto driftsutgifter i kroner per innbygger = (netto driftsutgifter / antall innbyggere pr. 31.12.) * 1000. Brøk multiplisert med 1000 gir tall i hele kroner.

Teller = Kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (010..480)+590 - artene [(600..895)-728].

Nevner = antall innbyggere i kommunen per 31.12.

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS), og fra SSBs befolkningsstatistikk.

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter:

Indikatoren viser netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler).

Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter = (netto lånegjeld / brutto driftsinntekter)*100.

Teller = langsiktig gjeld er kontoklasse 2 og 5, kapittel (41..49), alle sektorer. Totale utlån er kontoklasse 2 og 5, kapittel 22, alle sektorer. Ubrukte lånemidler er kontoklasse 2 og 5, kapittel 29100, alle sektorer. Data hentet fra balanseregnskapet til kommunen og balansene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Nevner = brutto driftsinntekter er kontoklasse 1 og 3, alle funksjoner, artene ((600..895)-690-790). Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto lånegjeld pr innbygger:

Indikatoren viser netto lånegjeld i kroner per innbygger. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler.

I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån. Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

Netto lånegjeld i kroner per innbygger = (netto lånegjeld / antall innbyggere pr. 31.12.)* 1000
Brøk multiplisert med 1000 gir kroner per innbygger.

Teller = langsiktig gjeld er kontoklasse 2 og 5, kapittel (41..49), alle sektorer. Totale utlån er kontoklasse 2 og 5, kapittel 22, alle sektorer. Ubrukte lånemidler er kontoklasse 2 og 5, kapittel 9100, alle sektorer.

Nevner = antall innbyggere i kommunen per 31.12.

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS), og fra SSBs befolkningsstatistikk.

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter:

Indikatoren viser disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, konsern.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering både i drifts- og investeringsregnskapet, og indikatoren kan si noe om hvor stor økonomisk buffer kommunekonsernet har for sin løpende drift.

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, konsern = (disposisjonsfond, konsern / brutto driftsinntekter, konsern) * 100.

Teller = disposisjonsfond er kontoklasse 2 og 5, kapittel 56, alle sektorer (00..99). Data er hentet fra balanseregnskapet til kommunen og kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Nevner = brutto driftsinntekter er kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (600..895)-690-790) og kontoklasse 3, alle funksjoner, artene (600..670, 700..770, 800..877, 890, 375, 380, 475, 480). Data er hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter barnehage i prosent av totale netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter for barnehage i prosent av totale netto driftsutgifter, konsern = (netto driftsutgifter for barnehage / totale netto driftsutgifter) * 100.

Teller = netto driftsutgifter for barnehage er kontoklasse 1 og 3, funksjonene (201,211,221), artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Nevner = netto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter pr innbygger 0 -5 år barnehage:

Netto driftsutgifter til funksjon 201, 211 og 221 per innbygger 1-5 år i kroner= (Netto driftsutgifter til barnehagesektoren)/(Antall innbyggere 1-5 år)*1000.

Teller = Netto driftsutgifter kontoklasse 1, artene (010-480) + 590 - [artene (600-895) - art 728], funksjonene 201, 211 og 221. Data er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kr.

Nevner = Antall innbyggere 1-5 år. Data er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk.

Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner pr barn i kommunal barnehage:

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. kommunal bruker i kroner, barnehager = (Korrigerte driftsutgifter til funksjon 201+211+221) / (antall barn med barnehageplass i kommunale barnehager)*1000

Teller = Korrigerte brutto driftsutgifter (kontoklasse 1, artene (010- 290) + 429 + 590 - artene (690, 710, 729, 790), funksjonene 201, 211 og 221. Data er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kr

Nevner = Antall barn i kommunale familie- og vanlige barnehager. Barn i åpen barnehage er ikke inkludert. Data hentes fra "Årsmelding for barnehager per 15.12." som rapporteres via BASIL.

Netto driftsutgifter grunnskoleopplæring i % av totale netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter for grunnskoleopplæring i prosent av totale netto driftsutgifter, konsern = (netto driftsutgifter for grunnskoleopplæring / totale netto driftsutgifter) * 100.

Teller = netto driftsutgifter for grunnskoleopplæring er kontoklasse 1 og 3, funksjonene (202,213,214,215,222,223), artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Nevner = netto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring pr innbygger 6 – 15 år:

Indikatoren viser driftskostnader til grunnskoler (funksjon 202, 222 og 223) per innbygger i målgruppen 6-15 år (grunnskolealder), etter at tilskudd fra staten og ev. andre direkte inntekter er trukket fra. De resterende utgiftene må dekket av kommunens skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av kommunens frie (ubundne) inntekter.

Netto driftsutgifter til grunnskole (202, 222, 223) pr. innbygger 6-15 år = (Netto driftsutgifter til grunnskole)/(Antall innbyggere 6-15 år)*1000

Teller = Netto driftsutgifter (kontoklasse 1 og 3, artene (010-480)+ 590 - artene (600-895) - art 728), funksjonene 202, 222 og 223.

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Nevner = Antall innbyggere 6-15 år per 31.12. rapporteringsåret.

Data er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk.

Netto driftsutgifter barnevern i % av totale netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter for barnevern i prosent av totale netto driftsutgifter, konsern = (netto driftsutgifter for barnevern / totale netto driftsutgifter) * 100.

Teller = netto driftsutgifter for barnevern er kontoklasse 1, funksjonene 244,251,252, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Nevner = netto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter til barnevern pr innbygger 0 – 17 år:

Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekket av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Teller = Netto driftsutgifter (kontoklasse 1. artene (010- -480) +590 - artene [artene (600-895) - art 728]). Funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien. Data hentet fra kommuneregnskapet i 1 000 kroner. Teller multiplisert med 1 000 gir indikator i kroner.

Nevner = alle innbyggere 0-17 år hentet fra SSBs befolkningsstatistikk

Netto driftsutgifter pr barn i barnevernet:

Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Teller = Netto driftsutgifter (kontoklasse 1. artene (010- -480) +590 - artene [artene (600-895) - art 728]). Funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien. Data hentet fra kommuneregnskapet i 1 000 kroner. Teller multiplisert med 1 000 gir indikator i kroner.

Nevner = antall barn med undersøkelse eller tiltak

Brutto driftsutgifter pr barn til drift, tiltak i familien og tiltak utenfor familien:

Brutto driftsutgifter per barn (f.244)

Indikatoren viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene målt pr. bruker for det aktuelle tjenesteområdet. Benyttes i stedet for korrigerte brutto driftsutgifter pr. bruker pga. av organisering av tjenesten og /eller pga. manglende statistikk for tjenesteproduksjonen på det aktuelle tjenesteområdet.

Teller: Brutto driftsutgifter funksjon 244 Barneverntjeneste

Nevner: Barn med undersøkelse eller tiltak

Teller er multiplisert med 1000 for å gi tall i kroner.

Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f.251)

Indikatoren viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene målt pr. bruker for det aktuelle tjenesteområdet. Benyttes i stedet for korrigerte brutto driftsutgifter pr. bruker pga. av organisering av tjenesten og /eller pga. manglende statistikk for tjenesteproduksjonen på det aktuelle tjenesteområdet.

Teller: Brutto driftsutgifter funksjon 251 Barneverntiltak i familien

Nevner: Barn med tiltak i opprinnelig familie

Teller er multiplisert med 1000 for å gi tall i kroner.

Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (f.252)

Indikatoren viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene målt pr. bruker for det aktuelle tjenesteområdet. Benyttes i stedet for korrigerte brutto driftsutgifter pr. bruker pga. av organisering av tjenesten og /eller pga. manglende statistikk for tjenesteproduksjonen på det aktuelle tjenesteområdet.

Teller: Brutto driftsutgifter funksjon 252 Barneverntiltak utenfor familien

Nevner: Barn med tiltak utenfor familien
Teller er multiplisert med 1000 for å gi tall i kroner.

Netto driftsutgifter til kommunehelse i % av totale netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter for kommunehelse i prosent av totale netto driftsutgifter, konsern = (netto driftsutgifter for kommunehelse / totale netto driftsutgifter) * 100.

Teller = netto driftsutgifter for kommunehelse er kontoklasse 1 og 3, funksjonene (232,233,241), artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Nevner = netto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter til kommunehelse pr innbygger:

Indikatoren viser netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i kroner pr. innbygger.

Netto driftsutgifter til funksjonene 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Forebyggende arbeid, helse og sosial og 241 Diagnose, behandling, re-/habilitering, omfatter driftsutgiftene inkludert avskrivninger, minus driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed prioritering av disse inntektene til kommunehelsetjenesten.

Netto driftsutgifter pr. innbygger = (Netto driftsutgifter, funksjon 232, 233 og 241/folkemengde i alt)* 1000

Teller = Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten er kontoklasse 1, funksjonene 232, 233 og 241, artene(010..480)+ 590 - [(600..895)-728].. Data er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kroner.

Nevner = Innbyggere er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk

Netto driftsutgifter til pleie og omsorg i % av totale netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter for pleie og omsorg i prosent av totale netto driftsutgifter, konsern = (netto driftsutgifter for pleie og omsorg / totale netto driftsutgifter) * 100.

Teller = netto driftsutgifter for pleie og omsorg er kontoklasse 1 og 3, funksjonene (234,253,254,261), artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Nevner = netto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter til pleie og omsorgstjenesten pr innbygger:

Indikatoren viser driftsutgiftene til pleie og omsorg inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd og ev. andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv. Indikatoren viser dermed også prioritering av kommunens frie inntekter

Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten=(Netto driftsutgifter pr innbygger, pleie og omsorg/innbyggere i alt)*1000

Teller= Netto driftsutgifter(kontoklasse 1, artene(010-480)+590-artene[(600-895)-728].

Funksjonene 234, 253, 254, 261, 262. Dataene er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kroner.

Nevner= innbyggere totalt i kommunen, hentet fra SSBs befolkningsstatistikk

Fra 2002 inngår ikke funksjon 262 (botilbud utenfor institusjon) i beregningene. F. 262 er nå en del av f. 265 (kommunalt disponerte boliger).

Korrigerte brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester:

Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. pr hjemmetjenestebruker. Indikatoren viser dermed enhetskostnadene eller produktiviteten ved den aktuelle tjenesten.

Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 254 "Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet" pr. mottaker av hjemmetjenester overfor hjemmeboende= (Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 254 / mottakere av hjemmetjenester)*1000

Teller=Korrigerte brutto driftsutgifter kontoklasse 1, artene(010-290)+art429+art590-art690-art710-art729-art790. Funksjon 254.

Data hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kroner

Nevner= Mottakere av hjemmetjenester pr 31.12 Data hentet fra pkt 5a i skjema 6 tom. 2006-årgangen. F.o.m. 2007 er kilden IPLOS, og da også inkl. avlastning utenfor institusjon og omsorgslønn, i tillegg til hjemmesykepleie, praktisk bistand og brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Inkluderer både private og kommunale mottakere.

Teller multiplisert med 1000 gir indikator i kroner.

Korrigerte brutto driftsutgifter institusjon pr kommunal plass:

Indikatoren viser driftsutgifter i kr., inkludert avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigert for viderefordeling av utgifter/internkjøp pr plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal eier, eksklusiv. kommunale evt. foretak og IKS. Indikatoren viser dermed enhetskostnadene eller produktiviteten ved tjenesten.

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. plass i kommunale institusjoner=(Korrigerte brutto driftsutgifter, funksjon 253+261/plasser i kommunale institusjoner)*1000.

("Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon")

/("Kommunale plasser i institusjon i alt")

*1000

Teller=Korrigerte brutto driftsutgifter(kontoklasse 1, art(010-290)+art429+art590-art690-art710-a729-a790). Funksjon 253+261. Data er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kroner.

Nevner=Plasser i alt, institusjoner med kommunal eier, barneboliger og avlastningsboliger inkludert. Data er hentet fra skjema 5, pkt 2.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i % av totale netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter for sosialtjenesten i prosent av totale netto driftsutgifter, konsern = (netto driftsutgifter for sosialtjenesten / totale netto driftsutgifter) * 100.

Teller = netto driftsutgifter for sosialtjenesten er kontoklasse 1 og 3, funksjonene (242,243,273,275,276,281), artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Nevner = netto driftsutgifter er kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (((010..480)+590)-((600..895)-728)).

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsutgifter til sosialhjelp pr innbygger 20 – 66 år:

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i kroner per innbygger 20 - 66 år.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten (242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer og 281 Økonomisk sosialhjelp), viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntekter (inneholder bl.a. øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter) er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Netto driftsutgifter i kroner per innbygger 20-66 år = (netto driftsutgifter / antall innbyggere 20-66 år pr. 31.12.) * 1000. Brøk multiplisert med 1000 gir tall i hele kroner.

Teller = Kontoklasse 1, artene (010...480) + artene 590 - artene[(600...895)-728], for funksjonene (242, 243,281). Dataene er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kroner.

Nevner = Antall innbyggere i kommunen pr. 31.12. Dataene er hentet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk.

Brutto driftsutgifter pr sosialhjelpsmottaker i kroner:

Brutto driftsutgifter for sosialtjenesten i kroner per sosialhjelpsmottaker.

Brutto driftsutgifter er de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigeret for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv.

Brutto driftsutgifter for sosialtjenesten i kroner per mottaker = (brutto driftsutgifter for sosialtjenesten / antall mottakere.) * 1000. Brøk multiplisert med 1000 gir tall i hele kroner.

Teller = brutto driftsutgifter er kontoklasse 1, funksjon (242, 243, 281), artene ((010..480) + 590 - (690, 710, 729, 790)). Dataene er hentet fra kommuneregnskapet i 1000 kroner.

Nevner = antall mottakere i kommunen. Dataene er hentet fra klientstatistikken.

Netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger:

Indikatoren viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger.

Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De

resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Netto driftsutgifter per innbygger kan være en prioriteringsindikator.

Netto driftsutgifter i kroner per innbygger = (netto driftsutgifter / antall innbyggere pr. 31.12.)

* 1000. Brøk multiplisert med 1000 gir tall i hele kroner.

Teller = Kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner, artene (010..480)+590 - artene

[(600..895)-728].

Nevner = antall innbyggere i kommunen per 31.12.

Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS), og fra SSBs befolkningsstatistikk.

Vedlegg 3 Rangeringstabell KOSTRA-indikatorer

Inntekter	A	B	C	D	E
Andel eiendomsskatt	Under	Under	Over	Over	Under
Gebyr vann, avløp og avfall i kroner pr. innbygger	Under	Over	Over	På snitt	På snitt

Handlingsrom	A	B	C	D	E
<u>Resultat:</u> (Nto.driftsres. i % av bto.dr.innt.)	Over snittet og positivt resultat	Under snittet og negativt resultat	Over snittet og positivt resultat	Under snittet og så vidt i balanse	Under snittet og så vidt i balanse
<u>Gjeld:</u> (Nto. lånegjeld i % av bto.dr.innt.)	På snitt økende	Over snitt reduseres	Over snitt reduseres	Over snitt reduseres	Under snitt reduseres
<u>Handlingsrom:</u> Disp. fonn i % av bto.dr.innt.	Lavt	Lavt	Lavt	Lavt	Lavt

Finansiell situasjon	A	B	C	D	E
Korrigerte bto.driftsinnt. pr. innbygger	Under snitt	Over snitt	Under snitt	Over snitt	Over snitt

Følgende tabeller viser behov og prioritering av lovpålagte tjenesteområder:

- Behov relateres til brukergrupper – fortrinnsvis alder.
- Prioritering vises ved andel nettodriftsutgifter til det enkelte velferdsområdet av de totale netto driftsutgiftene i 2009. Dette kaller vi i tabellen ”regnskapsmessig andel”.
- Prioritering vises også ved netto driftsutgifter til den respektive velferdstjenesten pr. innbygger i målgruppen (aldersgruppen). Dette kaller vi ”enhetskostnader” pr innbygger i målgruppen.
- Dekningsgrad måles som andel av målgruppen som benytter tjenesten.
- Produktiviteten måles ved kostnaden pr. bruker.

Barnehager	A	B	C	D	E
Barnebefolkning	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Regnskapsmessig andel	Under snitt	Over snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Enhetskostnader pr innb. i målgruppen	Under snitt	Over snitt	Under snitt	Over snitt	Over snitt
Dekningsgrad	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt
Produktivitetskostnader	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt

Grunnskoler	A	B	C	D	E
Barnebefolkning	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Regnskapsmessig andel	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Enhetskostnader pr innb. i målgruppen	Under snitt	Over snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt
Dekningsgrad spesialundervisning	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt	Over snitt

Barneverntjeneste	A	B	C	D	E
Barnebefolkning	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Regnskapsmessig andel	Over snitt	Over snitt	Under snitt	Over snitt	Over snitt
Enhetskostnader pr innb. i målgruppen	Over snitt	Over snitt	På snitt	Over snitt	Over snitt
Dekningsgrad	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Under snitt
Produktivitetskostnader	Over snitt	Over snitt	Under snitt	Over snitt	Over snitt
<ul style="list-style-type: none"> • Herunder plasserte barn • Herunder forebyggende tiltak 	Over snitt	På snitt	Under snitt	Over snitt	Over snitt
	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt

Kommunehelse	A	B	C	D	E
Regnskapsmessig andel	På snitt	På snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Enhetskostnader pr innb.	Under snitt	Over snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt

Pleie og omsorg	A	B	C	D	E
Befolkning over 67	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Regnskapsmessig andel	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Enhetskostnader pr innb. i målgruppen	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Dekning hjemmetjenester 0-66 år	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Dekning hjemmetjenester 67 - 80 år	På snitt	Over snitt	Over snitt	Under snitt	På snitt
Dekning hjemmetjenester 80 år +	Under snitt	På snitt	Over snitt	På snitt	Under snitt
Dekning institusjonsplass 80 år +	Over snitt	Over snitt	På snitt	Under snitt	Over snitt
Produktivitetskostnader i hjemmet	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt	Under snitt
Produktivitetskostnader i institusjon	Under snitt	På snitt	Under snitt	Over snitt	Under snitt

Sosialtjeneste	A	B	C	D	E
Befolkning 19 - 25	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt	Under snitt
Befolkning 25 - 66	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Arbeidsledige 25 – 66 år	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Regnskapsmessig andel	Over	Under	Over	Over	Over

	snitt	snitt	snitt	snitt	snitt
Enhetskostnader pr innb i målgruppen	Over snitt	På snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Dekningsgrad	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt	Over snitt
Produktivitetskostnader	Over snitt	Under snitt	Under snitt	Over snitt	På snitt

Administrasjon	A	B	C	D	E
Regnskapsmessig andel	Under snitt	På snitt	Over snitt	Over snitt	Under snitt
Utvikling i administrasjons-utgiftene	Økt i perioden	Redusert i perioden	Redusert i perioden	Redusert i perioden	Økt i perioden