

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Olav B. Andersen

Masteravhandling

Økonomistyring i kommunesektoren

Hvordan Austrheim kommune tilpasser seg økonomistyring ut fra tradisjonell økonomistyring og alternativ økonomistyring.

Master Thesis

Financial management in the municipal sector

How Austrheim municipality adapts to financial management based on traditional financial management and alternative financial management.

MPA11

Vår 2019

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA NEI

Forord

Masteroppgaven er skrevet som avslutning på Masterstudiet i offentlig ledelse og styring (MPA) ved høghskolen i Innlandet avdeling Rena. Studiet har gitt meg bedre innsikt i offentlig sektor noe som kommer godt med siden jeg arbeider i en kommune.

Jeg vil takke ledelsen i Austrheim kommune som har stilt organisasjonen til rådighet ved min beskrivelse av økonomistyring i Austrheim kommune. Min styrke i arbeidet har vært at jeg selv arbeider i kommunen som økonomisjef.

Takker også dem som har latt seg intervjuet som er en viktig del av oppgaven. Jeg vil også takke min veileder Kjell Tryggestad som har vært til stor hjelp ved sine nyttige innspill.

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
NORSK SAMMENDRAG.....	7
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)	8
1. INNLEDNING	9
1.1 BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN	9
1.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT	10
1.3 ALTERNATIVE LØSNINGER TIL BUDSJETTERING OG LEDELSE	11
1.4 FORVENTNINGER TIL ØKONOMISTYRING I KOMMUNER.....	11
1.5 OPPBYGGING AV STUDIET	13
2. TEORI	15
2.1 VIRKSOMHETSSTYRING	15
2.2 ØKONOMISTYRINGENS TAPTE RELEVANS	17
2.3 BALANSERT MÅLSTYRING(BMS)	19
2.4 ROLLEN TIL REGNSKAPSMESSIGE ENHETER I Å UTFØRE BEDRIFTSSTRATEGI.....	22
2.5 ØKONOMISTYRING I DET OFFENTLIGE	23
2.6 BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN I DET OFFENTLIGE	26
2.7 NEW PUBLIC MANAGEMENT(NPM)	31
3. METODE OG GJENNOMFØRING	35
4. ØKONOMISTYRING I AUSTRHEIM KOMMUNE	37
4.1 DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I AUSTRHEIM KOMMUNE	38
4.2 ORGANISERING AV KOMMUNEN	39
4.3 IKT OG INNKJØP	41
4.4 BUDSJETT	43

4.5	RAPPORTERING, INFORMASJON OG OPPFØLGING	47
4.6	FINANSFORVALTNING	52
4.7	TILTAK I KOMMUNEN.....	53
5.	ANALYSE.....	60
5.1	INNLEDNING.....	60
5.2	VIRKSOMHETSSSTYRING	61
5.3	ERSTATNING AV BUDSJETT.....	62
5.4	BALANSERT MÅLSTYRING.....	64
5.5	REGNSKAPETS ROLLE I ØKONOMISTYRING	64
5.6	OFFENTLIG ØKONOMISTYRING	65
5.7	BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN I DET OFFENTLIGE	66
5.8	NEW PUBLIC MANAGEMENT(NPM).....	66
5.9	ANALYSE FRA BEDRE ORGANISASJON	67
5.9.1	<i>Rådmannsnivået</i>	69
5.9.2	<i>Barnevern</i>	69
5.9.3	<i>PPT(Pedagogisk, psykologisk tjeneste)</i>	70
5.9.4	<i>NAV/Sosialtjeneste</i>	70
5.9.5	<i>Barnehage</i>	71
5.9.6	<i>Grunnskolen</i>	72
5.9.7	<i>Pleie og omsorgstjenester</i>	72
5.9.8	<i>Helsetjenester</i>	74
5.9.9	<i>Plan, byggesak, oppmåling og miljø</i>	75
5.9.10	<i>Kulturavdelingen</i>	76
5.9.11	<i>Teknisk drift</i>	77

5.9.12	<i>Overordnet system og styring</i>	78
5.9.13	<i>Strategisk kapasitet</i>	79
5.9.14	<i>Effektiv organisasjon i mindre kommuner</i>	80
6.	KONKLUSJON	82
	LITTERATURLISTE	86

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Norsk sammendrag

Denne masteroppgaven er skrevet som en avslutning på masterstudium i offentlig ledelse og styring (MPA) som startet opp på Rena høsten 2015.

Problemstillingen i masteravhandlingen er hvordan fungerer økonomistyring i kommuner, hvilke roller spiller den.

Bakgrunnen for studien har vært å få en bedre bevisstgjøring gjennom å undersøke hvordan økonomistyringen foregår i min egen kommune, Austrheim. Videre har formålet vært å sammenligne økonomistyringen i Austrheim kommune med relevant teori, både tradisjonell økonomistyring og alternativ økonomistyring. Målet har vært å finne ut om man kan gjøre ting annerledes for å få til en bedre økonomistyring.

I studiet er også tatt med analyse og anbefalinger til tiltak over de ulike avdelingene i Austrheim kommune som konsultentselskapet Bedre organisasjon har kommet fram til.

Når det gjelder metode og gjennomføring er dokumentgjennomgang brukt for å innhente fakta. Intervjuer er også brukt. De som er intervjuet er et utvalg av ledere som arbeider i Austrheim kommune. Intervjuguiden ble sendt ut på forhånd. Metoden som her er brukt er innsamling av kvantitative data. Formålet med disse intervjuene har vært å skaffe en bevisstgjøring og informasjon om lederenes syn på styring av økonomien i Austrheim kommune.

Resultatet av studiet viser at kommunen bør bli bedre på virksomhetsstyring og bruke en form for balansert målstyring i sitt styringssystem. Austrheim kommune bør fortsette med å bruke budsjett. I tillegg bør det kjøres prosjekter på de avdelinger der man sliter økonomisk. Målet er en mer effektiv og rasjonell drift av kommunen og følgelig en bedre framtidig økonomistyring.

Engelsk sammendrag (abstract)

This master's thesis is written as a termination of my masterstudium in MPA. I started this MPA at Rena in autumn 2015.

The problem in my master's thesis is how does the financial Management functions in the municipality and what role does it play.

The background of my study has been to get a better awareness through a survey of how the financial Management functions in my own municipality, Austrheim. Furthermore the purpose has been to compare the financial management with relevant theory, both traditional financial Management and modern corporate governance. The aim has been to find out if we can do things in a different way to achieve a better financial Management.

In the study there are also analyses and recommendations for measures over the different departments in Austrheim where the company "Bedre organisasjon" has done their analyses.

Regarding the methods and implementations is document review used to gather facts. Interviews have also been used. Those who are interviewed are a selection of leaders who work in Austrheim municipality. The interview guide has been sent out to them in advance. The method which is used here is to collect quantitative data. The purpose with these interviews have been to get an awareness and informations about the leaders view on economy management in Austrheim municipality.

The result of my study shows that the municipality must be better to use corporate governance and use a sort of balanced target management in their control system. Austrheim municipality must continue in using budget. In addition projects must be used to analyse the departments which we struggle financially. The aim is a more efficient and rational operation of the municipality and a better financial management.

1. Innledning

Økonomistyring er de beslutninger som påvirker ressursdisponeringsadferd og/eller er rettet mot oppnåelse av økonomiske mål. (Busch, T, Johnsen, E. og Vanebo, J. O. (2012).

Det som ligger i ordet ressursdisponeringsadferd er beslutning om hva slags ressurser og hvor mye ressurser som skal settes inn for å nå de økonomiske målene.

En annen definisjon på økonomistyring er ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål. En viktig forutsetning for denne definisjonen er at styringen utøves ved å regulere den organisatoriske adferd. (Busch, T. Johnsen, E. og Vanebo, J. O. (2012).

Tradisjonell økonomistyring bygger på budsjettering. I det offentlige er hovedfunksjonene i budsjettet følgende: styring, kontroll, politisk oversikt og informasjon. (Busch, T, Johnsen, E. og Vanebo, J. O. (2012).

Styringsfunksjonen er knyttet til at det er utformet en rekke økonomiske mål for offentlig virksomheter.

Kontrollfunksjonen går ut på at politikerne setter en klar økonomisk ramme for hvor mye ressurser som tillates brukt i løpet av en gitt periode, Bevilgningene er forpliktende, og administrasjonen kan ikke uten videre gå ut over disse rammene.

Når det gjelder den politiske funksjonen har offentlige budsjett et politisk formål.

Ressursfordeling fører alltid til et sterkt fokus på politiske prosesser fra både media og dem som skal tildele penger.

Når det gjelder informasjonsfunksjonen så gir budsjettet et konkret bilde av politiske prioriteringer og representerer derfor en viktig tilbakemelding til befolkningen.

1.1 Budsjett og økonomiplan

I kommuner og fylkeskommuner er budsjett og økonomiplan det sentrale dokument for å styre økonomien. Økonomiplanen gir oversikt over de langsiktige planleggingsrammene, mens årsbudsjettet er et bevilgningsdokument for det enkelte år.

Når det gjelder økonomiplanen så bestemmer kommuneloven, kapittel 14, at det skal fastsettes en økonomiplan som skal omfatte de fire neste årene. Med årsbudsjettet utgjør dette en 5 års plan.

Veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner tar for seg langsiktig økonomiplanlegging, kommunelov, prosess, status, målsettinger og sentrale elementer i økonomiplanen. (Kommunal og regionaldepartementet (2013).

1.2 New Public Management

For å drive mer effektivt og rasjonelt har offentlig sektor vært preget av moderniserings og omstillingsprosesser. Endringene er omtalt som New Public Management (forkortet NPM). Det var Christopher Hood som introduserte uttrykket New Public Management. Dette ble gjort i hans bok (1991).

NPM er en fellesbenevnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor i mange land de siste 30 år. Det er en samling av ulike styrings og organisasjonskonsepter med en del felles kjennetegn.(Høyer,H.C og Tranøy.) B.S (lysark 2016).

Reformene startet i Storbritannia og New Zealand og ble spredt over store deler av verden. Til Norge kom reformen på 1990 tallet.

Forvaltningen før NPM var preget av fast arbeidsdeling, hierarki, faste kompetanseområder, regelstyring, disiplin, indre kontroll som institusjonaliserte verdier. Det var Webers byråkratimodell som var idealet.

Grunntanken i NPM er å forsøke å gjøre offentlige organisasjoner mer lik private ved å innføre en rekke elementer. Det vil si at de skal være effektive, målstyrte og kostnadseffektive. Årsaken til denne reformen, er at offentlige organisasjoner har rykte på seg å være trege.

Innføringen av NPM i det offentlige har følgelig hatt stor betydning for økonomistyring og ledelse.

Når det gjelder NPM er det debatt og spørsmål om i hvilken grad man faktisk kan snakke om allmenngyldige ledelsesprinsipper som kan benyttes på tvers av sektorer. Det er også debatt om målstyring hvor det pekes på at det går ikke an å styre med mål. Årsaken til dette er at

målstyringskonseptet bygger på en del forutsetninger som ikke er til stede i offentlig sektor. Det er også debatt om bruken av markedet som styringsmekanisme, særlig med tanke på å oppnå produktivets og effektivitetsgevinster. (Baldersheim, H og Rose, L.E (2014).

1.3 Alternative løsninger til budsjettering og ledelse

I den samme tidsepoke er det også kommet litteratur og forskning på alternative løsninger til tradisjonell budsjettering og i dag pågår det en ny debatt om styringssystemenes relevans. Hovedfokuset er nå kritikken av tradisjonell budsjettering. Mange private virksomheter fokuserer i dag på å finne alternative løsninger til tradisjonell budsjettering. Disse kan deles i 2 hovedgrupper. Den første erstatter budsjetter med enkle, finansielt orienterte verktøy, den andre med mer avanserte og mer dynamiske løsninger. Løsningene er svært forskjellige og stiller helt ulike krav til styringssystemer og ledelse (Bjørneak, T (2010).

Styring skjer ikke bare ved en metode men ved hjelp av flere metoder. Det finnes ikke en metode som løser alle spørsmål i en organisasjon. Etertanke og refleksjon er særlig viktig i det pågående arbeide med å utvikle foretakenes tradisjonelle økonomistyring til moderne virksomhetsstyring. Et slikt arbeide handler mye om å forandre eksisterende tanke modeller rundt styring og ledelse i foretaket. (Lindvall, J (2011).

Balansert målstyring (BMS) er et flerdimensjonalt målesystem og er et av de mest innflytelsesrike konseptene innen fagfeltet økonomisk styring. Balansert målstyring har etter hvert utviklet seg til å bli et verktøy som fokuserer på strategi i organisasjonen. Strategikart har også blitt et framtreende element i BMS-konseptet. (Madsen, D.Ø og Stenheim T. (2014).

Siden bidraget til Anthony (1965) har koblingen mellom regnskap og strategi vært på agendaen til regnskapsforskningen. (Skærbæk, P. and Tryggestad K. (2010) har i sin artikkel hatt som formål å undersøke hvilke roller regnskapet har i form av samordnet strategi.

1.4 Forventninger til økonomistyring i kommuner

Når det gjelder økonomistyring i kommuner forventes det at felleskapets midler forvaltes på en effektiv og rasjonell måte. Fellesskapets midler er først og fremst skatter og avgifter.

De som har forventninger til at kommuner skal drives rasjonelt er statlige myndigheter, politikere, velgere, befolkningen, brukere, ledelse og ansatte.

Bransjeorganisasjonen som er kommunenes sentralforbund (KS) har også krav og forventninger til god økonomistyring i kommunene. De gir også råd og veiledning til kommunene.

I forhold til de som har forventninger, som nevnt ovenfor, er staten en viktig interessent. Staten har en binding til nasjonal politikk for kommunenes økonomi og tjenesteleveranse. Sentrale grunnlag for økonomistyringen legges av statens lovgivning på området.

Statens organer setter retningslinjer, verdier og anbefalinger for god økonomistyring i kommunene. Dersom det er dårlig økonomistyring i kommunen kan staten gripe inn og overta noe av den økonomiske styringen i kommunen.

Når det gjelder brukere forventer de at kommunale tjenester produseres etter deres behov og at kvaliteten er god. Dersom ikke brukerne opplever at det produseres gode tjenester, kan de sanksjonere ved å si fra eller gå til media med forhold som de syntes er uholdbare.

Innbyggerne betaler skatt og regner følgelig med at skattepengene deres brukes rasjonelt og effektivt. Innbyggerne setter også krav og forventninger til at det produseres mest mulig av kommunale tjenester som er til fordel for dem.

God økonomistyring er også krav og en forventning som KS har. KS gir innspill til kommunene ved å kjøre ulike prosesser. Tillitt til forvaltning og tjenesteproduksjon er viktig for kommunenes egen bransjeorganisasjon.

Ledelsen og ansatte er også opptatt av god økonomistyring. Deres forventninger er trygghet når det gjelder arbeidsplasser. Videre er deres forventning interessante arbeidsoppgaver og god lønn.

Ledelsen og de ansatte bidrar med arbeidsinnsats. Dersom deres forventninger til trygghet, interessante arbeidsoppgaver og god lønn ikke holder mål, kan de sanksjonere ved å søke andre arbeidsplasser.

Kontrollutvalg og revisjon har fokus på at regnskapet skal avlegges etter gjeldende lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk. De er også opptatt av at det ikke er store avvik mellom budsjett og regnskap og videre at rapporteringen stemmer med det regnskapet viser.

1.5 Oppbygging av studiet

For å belyse økonomistyring og dens roller vil jeg i dette studiet se på hva som skjer i praksis når det gjelder økonomistyring i min egen kommune, Austrheim kommune. Her vil jeg også ta med utdrag fra konsulentfirmaet Bedre organisasjon sin rapport om økonomistyringen i Austrheim kommune.

Videre vil jeg analysere relevant teori for å forklare hva som faktisk skjer i økonomistyring i praksis.

Til slutt vil jeg diskutere om økonomistyringen kan gjennomføres på en litt annen og mer hensiktsmessig måte.

Jeg har altså 3 formål i dette studiet:

1. Empirisk-deskriptivt formål: beskrive økonomistyring i praksis
2. Teoretisk-analytisk formål: Analysere praksis ut fra relevant teori.
3. Praktisk formål: på basis av empirisk studie og teoretisk analyse identifisere praktiske konsekvenser med henblikk på at økonomistyringen kan gjøres på en litt annerledes og mer hensiktsmessig måte.

Med bakgrunn i det jeg har nevnt ovenfor skal følgende problemstilling besvares i studiet.

«Hvordan fungerer økonomistyring i kommuner, hvilke roller spiller den?»

Studiet består av 6 kapitler. I kapittel 1 beskrives problemstilling og formål som er forankret i relevant litteratur. I kapittel 2 beskrives teorien for hva relevant forskning sier om økonomistyringens funksjon og roller. Man vil her gå dypere inn i litteraturen som er referert til i kapittel 1. I kapittel 3 beskrives metoden for studiet. Det blir gjort rede for hvorfor jeg gjør en casestudie på økonomistyring i praksis. Framgangsmåten for å gjennomføre studiet med, bl.a. bruk av dokumenter og intervjuer, vil også bli beskrevet. Kapittel 4 handler om økonomistyring i praksis, hvor det beskrives hvordan økonomistyring skjer i min kommune Austrheim kommune. I Kapittel 5 analyseres relevant teori for å forklare og forstå hva som

faktisk skjer i økonomistyring i praksis. I kapittel 6 kommer konklusjonen på problemstillingen og formålet. Funnene som er gjort vil også bli presentert.

2. Teori

I dette kapitlet dykker jeg dypere ned i teorien når det gjelder økonomistyring og rollene den spiller.

I kapittel 1 er det valgt både litteratur som presenterer tradisjonell økonomistyring og litteratur som presenterer alternative løsninger til økonomistyring. Både gammel og ny teori vil bli belyst. Jeg velger å presentere teorien ut i fra den litteraturen som er nevnt i 1. kapittel. Litteraturen som jeg bruker henviser også til annen litteratur som også jeg henviser til. Når det gjelder omfanget av «dypdykkingen» i den ovennevnte litteraturen, varierer jeg med hvor dypt jeg dykker ned i litteraturen til de ulike forfatterne.

Alternative teorier om økonomistyring, peker på nye ledelsesmodeller og økonomistyring uten tradisjonelle budsjetter.

2.1 Virksomhetsstyring

Det er behov for forandring (Lindvall, J (2011)). I sin studie peker Lindvall på at foretakene må åpne seg for omverden og gjøre forandringer deretter. En faktor som driver fram behovet for forandring er den økende globaliseringen.

Det går fram av Lindvall sin studie at foretakene må tilpasse seg ny informasjonsteknikk. Kunnskapsarbeidet har også en stor framvekst og påvirker ledelse av foretakene. Det blir mer og mer tydelig i flere bedrifter at kunnskap er den viktigste ressursen for konkurransekraft.

Tidligere har bedrifter kunnet løse spørsmål på en enklere måte. Nå er spørsmålene mer komplekse og motsigende. En måte å løse slike komplekse spørsmål i bedriftene på er å balansere motstridende aspekter. For å få til en slik balansering, behøver man en moderne ledelsesmodell, en modell som ikke ser en og samme løsning på alle problemene, uten å oppfatte behovet av at kunne arbeide med flere ulike ledelsesverktøy men med en gjennomtenkt ledelsesfilosofi, for å oppnå ønsket resultat.

Videre er det nevnt i studiet at ledelse handler om å håndtere spørsmål, i en verden som forandrer seg, omkring de sammenhengende begreper strategi, organisasjonsstruktur og ledelsessystem. I studiet blir tradisjonell økonomistyringslitteratur kritisert for at den er

sterkt begrenset til bedriftens ledelsessystem. Det vil si at man hovedsakelig ved hjelp av økonomisk informasjon skal styre og lede bedriften. I ny bedriftsledelse er det ambisjoner om å løse flere av de problemer som tradisjonell økonomistyring tidligere ikke har lyktes i å løse.

J. Lindvall siterer en internasjonal kjent økonomistyringsforsker (ikke navngitt) som oppsummerer etter en lang karriere «Jeg har aldri møtt en bedriftsleder som har brukt økonomistyring til å lede foretaket». Lindvall siterer også en lignet uttalelse av professor Sten Jönsson, når han i sin omfattende studie av svensk lederskap sier: « Planer og analyser spiller ingen framtreddende rolle hos mange bedriftslederes bilde av ledelse, ikke heller regnskap og finansielle nøkkeltall».

Lindvall sier at disse oppfatningene er ikke unike, men bildet er heller mye samstemmig. Tradisjonell økonomistyring virker å ha mindre betydning ved ledelse av bedriftens virksomhet. I stedet for å være veiledende fungerer økonomistyringen i beste fall som bekreftelse på hva allerede sjefen vet om situasjonen. I verste fall kan den tradisjonelle økonomistyring til og med hindre og villedde bedriften i dens bestrebelse etter konkurransekraft. Ut i fra det som er uttrykt ovenfor mener Lindvall at det er et voksende behov for å utvikle en moderne virksomhet styring.

Lindvall sier at en definisjon på tradisjonell økonomistyring kan være: « At med hjelp av økonomisk informasjon forsøkes det å oppnå ønskelig oppførsel blant organisasjonens medlemmer». Denne definisjonen slår fast at kontroll og ledelse av et foretaks virksomhet handler ytterst om å påvirke og bli påvirket av menneskelig adferd.

Å begrense seg til økonomisk informasjon er noe som lenge har preget både i det praktiske og på utdanningsinstitusjoner. Dette er en begrensning som moderne virksomhetsstyring vil rette på. Forhåpningen er at mottakeren med tilgang til informasjon handler på det som er ønskelig for bedriften. Men da er det menneskelig adferd som er i fokus for interessen og utfallet er aldri helt forutsigbart. Derimot er det mulig med støtte av kunnskap om organisasjoner og menneskelige adferd og gi en bedre forståelse og dermed med høyere sannsynlighet å forutse tenkelige utfall.

Lindvall viser også til definisjon av økonomi: « Økonomi er læren om husholdning med knappe ressurser». Derfor er det vesentlig at ressurser som man disponerer blir brukt på best mulige måte. I den søken må bedriften gjøre slik som kundene vurderer og opplever er riktig.

Det handler om effektivitet og produktivitet. Arbeidet med å forbedre foretakets effektivitet og produktivitet er derfor ledelsens enkle grunnregel.

2.2 Økonomistyringens tapte relevans

Mange private virksomheter fokuserer i dag på å finne alternative løsninger til tradisjonell budsjettering. Disse kan deles i 2 hovedgrupper. Den første erstatter budsjettet med enkle, finansielt orienterte verktøy, den andre med mer avanserte og mer dynamiske løsninger. (Bjørneak, T(2010))

Artikkelen er skrevet i Magma, tidsskrift for økonomi og ledelse. Bjørneak sitt formål med artikkelen er å presentere og analysere ulike trekk med de to «tapte relevansen debattene og påfølgende forslag til løsninger. Bjørnbak påpeker at presentasjonen og analysen fokuserer på en debatt med utspring i privat sektor. Enkelte av problemstillingene og løsningene er imidlertid også aktuelle, og delvis også innført i offentlig sektor.

Manglende kunnskap om hva man tjener penger på er et av de sentrale problemene i den første debatten. Enkle og misvisende produktkalkyler var en start på kritikken. Dette ble løst ved å innføre mer avanserte fordelinger av indirekte kostnader og det ble innført ABC kalkyler. I de første versjonene av ABC var fokuset på utbedring av produktkalkyler i industribedrifter. Siden ble fokuset utvidet til både privat og offentlig tjenesteproduksjon.

Formålet med de flerdimensjonale kalkylene var i første rekke å trekke oppmerksomheten mot viktige strategiske valg. Det gjald for eksempel hvilke kunder og markeder man skulle orientere seg mot.

Den første delen av tapt relevans debatten fokuserte på nye kalkyleobjekter og lønnsomhetsanalyser, men fra begynnelsen av 1990 tallet ble man mer opptatt av prestasjonsmålingssystemer, innføring av mer ikke-finansielle nøkkeltall og innføring av balansert målstyring.

Kritikken av budsjetter startet egentlig før Johnson og Kaplans Relevance Lost-debatt, men den har ikke fått den samme oppmerksomhet før i seinere år. Det er viktig å merke seg at Johnson og Kaplan ikke fokuserte på budsjettet i sin kritikk, men med problemer med andre deler av styringssystemet. Løsningene som ble introdusert i kjølvannet av debatten, søkte

tvært imot å integrere budsjetter med ABC (activity.based budgetting) og med balansert målstyring.

I sin artikkel viser T. Bjørnenak til Jan Wallander som overtok som administrerende direktør i Svenska Handelsbanken. Et av hans første tiltak som leder var å fjerne budsjettet. Dette fikk lite oppmerksomhet før på 1990 tallet, da han utgav boken «et onodigt ont»(1994). I dag betegnes han som pioneren innen BB-bevegelsen (Bogsnes, B. 2009). Et viktig poeng er at Wallander fikk sin inspirasjon til å fjerne budsjetter fra sitt arbeid med prognoser. Etter å ha funnet ut hvor lite treffsikker disse var. Prognosene tok utgangspunkt i historiske trender og framskrev disse. Det ble tillagt lite vekt på det å forstå faktorer som påvirker fremtiden. Hovedkritiker mot budsjettene var at de hindrer ledelsen i å se de viktige tingene. Ofte knekkpunktene i en utvikling. Det at banken ikke hadde budsjetter, ble brukt som en forklaring på at den greide seg langt bedre enn andre banker under bankkrisen på 1980 tallet.

Løsningen som man valgte i Svenska Handelsbanken, var å fokusere på, relativ prestasjonsmåling og en langsiktig bonusavtale for de ansatte. Objekter var de organisatoriske enhetene (avdelinger/filialer) og målene i første rekke kostnadssammenligninger (kostnader i prosent av inntekter) mellom enheter og med egen enhet over tid. Med dette systemet oppnådde banken særdeles gode resultater og har hatt en avkastning på egenkapitalen godt over gjennomsnittet for bransjen i hele perioden siden 1972. Hovedforklaringen på de gode resultatene ligger i kostnadseffektiviteten, som har vært mer enn 25 % bedre enn gjennomsnittet i bransjen.

I sin artikkel nevner også Bjørnenak boken «Implementering Beyond Budgetting»(BB) av Bjarne Bogsnes (2009). I boken har Bogsnes en bred kritikk av budsjettet. Han påpeker at budsjettet ikke sier noe om fremtiden og at det er uheldige atferdsmessige sider ved budsjettering, som opportunistiske spill om å hamstre budsjettmidler og forbruke midler i slutten av perioden. Budsjettet bidrar lite til verdiskapende styring og man får ikke ut potensialet i organisasjonen. Spesielt bidrar økonomifunksjonen og kontrollere lite til verdiskapningen.

Bjørneak siterer i sin artikkel at internasjonale studier indikerer at spredningen av Beyond Budgetting er relativt lav. Dette gjelder både i hvilken grad man faktisk slutter å budsjettere, og i hvilken grad man føler at kritikken mot budsjetter er treffende. Dette støttes av nylig gjennomførte studie av norske virksomheter. Utbredelse av BB i Norge er lav, og selv om

man er kjent med kritikken mener man at den bare er delvis treffende. Mange ser betydelig nytte i å fortsette med budsjetter.

Noen virksomheter har imidlertid fulgt i Wallander og Bogsnes sine fotspor.

Den klare likheten mellom Relevance del 1 og del 2 er at man tar utgangspunkt i å kritisere det eksisterende (tradisjonelle)

I sin artikkel stiller Bjørneak spørsmål om hvilke konsekvenser de to BB modellene har for Controller rollen. I BB1 syntes kontrollertfunksjonen å være marginalisert og overlatt til mellomlederne. Man fjerner budsjettet og erstatter det ikke med nye og krevende verktøy. Det er mellomlederne som ansvarlig gjøres «av benchmarkingen» og interaktiviteten mellom nivåene skjer uten særlig innblanding av økonomifunksjonen i selskaper.

BB2 er i større grad Controller-initiert, og det er klare indikasjoner på at arbeidsbyrden knyttet til økonomistyringen øker, men at den oppleves som verdiskapende for kontrolleren. Det forventes at kontrollerne utarbeider prognoser, ikke basert på framskrivning av historien eller på justeringer av budsjettet, men basert på beste estimat og overvåking av faktorer som påvirker estimater. I tillegg forventes man å involvere seg mer i fastsettelsen av ambisjoner og handlingsplaner for å nå disse. Controller-rollen er langt mer involvert i virksomheten, men har samtidig et stort ansvar for å kunne si både hva som har skjedd, og hva man tror kommer til å skje.

Bjørneak konkluderer i sin artikkel med at det har stadig vært kritikk mot det tradisjonelle i lys av det moderne. Kritikken har kommet fra både akademikere, toppledelse og kontrollertfunksjonen. Men til tross for all kritikken har utbredelsen av BB vært begrenset. Balansert målstyring har muligens hatt en større utbredelse.

2.3 Balansert målstyring (BMS)

Gjennom artikkelen til Madsen, D.Ø og Stenheim T. (2014), skrevet i Magma, ser jeg nærmere på begrepet balansert målstyring.

Begynner med å sitere definisjon på balansert målstyring: «Balansert målstyring er et av flere systemer som fokuserer på resultater. Fordelen med balansert målstyring er at det måler

flere typer resultater, kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke økonomiske». (kommunal og regionaldepartementet 2004)

I artikkelen blir det nevnt at balansert målstyring er et av de mest innflytelsesrike innen fagfeltet økonomisk styring. Siden begrepet balansert målstyring ble introdusert, har konseptet vært gjenstand for stor interesse i akademia og i praksis. Forskningslitteraturen på balansert målstyring har utviklet seg mye siden konseptet ble introdusert. Balansert målstyring er også forstått, implementert på ulike måter i praksis.

Balansert målstyring ble introdusert av Robert Kaplan og David Norton. BMS har blitt kåret av Harvard Business Review til en av de mest innflytelsesrike ledelse ideene de siste 75 år.

BMS har utviklet seg mye siden det ble introdusert, og har tatt opp i seg nye ideer og inspirasjon fra andre konsepter og teorier.

I artikkelen blir det nevnt at i sin opprinnelige form fra 1992 ble BMS presentert som et flerdimensjonalt målesystem hvor hensikten med dette målesystemet var å gi ledere et bedre beslutningsgrunnlag. Den opprinnelige versjonen av BMS dreide seg i hovedsak om å kombinere finansielle og ikke finansielle ytelsesmål og resultatmål. Kaplan og Norton kalte det for dashbord bestående av ulike målparametere gruppert i 4 perspektiver. Dette perspektivet endret seg. Fra og med 1996-boken (Kaplan og Norton 1996) har det blitt mer fokus på hvordan målene kobles til virksomhetens strategi gjennom en kartlegging av årsak og virksomhet sammenhenger. I stedet for å bruke et dashbord som et bilde, ble dette byttet ut med et fly. Nå sammenlignes lederen med en fly pilot som bruker instrumentpanelet i «cockpiten» til å styre flyet trygt til bestemmelsesstedet.

Rundt årtusenskiftet begynte Kaplan og Norton for alvor å snakke om den strategifokuserte organisasjonen (Kaplan og Norton 2001). Kaplan og Norton har også introdusert begrepet strategikart, som etter hvert har blitt det mest fremtredende element i BMS konseptet. Strategikart brukes for å visualisere og kommunisere virksomhetens strategi til hele organisasjonen. Bruken av slike kart skal bidra til at alle delene av organisasjonen trekker i riktig retning. Den ønskede tilstanden kaller Kaplan og Norton «alignment». På norsk brukes begrepet målkongruens, det vil si at det er samsvar mellom virksomhetens strategiske mål og de ansattes handlinger.

I artikkelen om balansert målstyring blir det også nevnt at i de seinere år har Kaplan og Norton begynt å diskutere strategi som en egen funksjon innen organisasjonen (Kaplan og Norton 2005) og de har spesielt lagt vekt på strategiimplementering. Det har altså i løpet av de siste årene skjedd en betydelig endring i måten BMS har blitt presentert på i konseptlitteraturen. Særlig tydelig er det skjerpede fokuset på strategi.

En rekke forskere har sett nærmere på bruken av BMS i praksis. Forskerne har kommet fram til ulike typologier eller klassifiseringer av BMS bruk.

Speckbacher mfl. (2003) identifiserer tre BMS typer. Den første typen beskriver bruk av BMS som et prestasjonsmålingssystem. Type II inkluderer i tillegg årsaks-virkningssammenhenger og en sterkere kobling til organisasjonens strategi. Type III representerer den mest avanserte bruken av BMS og inkluderer i tillegg bruk av strategikart og koblinger til belønningssystemer.

Lawiw og Cobhold (2004) klassifiserer på samme måte BMS-bruken i tre generasjoner: første-, andre- og tredjegerasjon BMS. Førstegerasjons BMS er et prestasjonsmålingssystem, mens i tredjegerasjon har man tatt steget fullt ut og også implementert strategikart og såkalt «destination statements».

Et sentralt spørsmål i forskningslitteraturen om balansert målstyring er om bruken gir noen effekter i form av økt organisert ytelse, slik det typisk blir lovd av Kaplan og Norton og andre forkjempere.

Forskere har påpekt at BMS er et ledelsesverktøy som potensielt kan øke organisasjonens ytelse gjennom å støtte opp under implementering av organisasjonens strategi (De Geuser, Mooraj og Oyon 2009) Likevel er det vanskelig å dokumentere en sterk sammenheng mellom BMS og ytelse. (Braam og Nijssen 2004, Davis og Albright 2004, De Geuser mfl. 2009). Det er mange mellomliggende variabler som påvirker denne relasjonen. Det er også nærliggende å tro at effektene er avhengige av hvordan BMS tolkes og forstås (Braam og Nijssen 2004). En virksomhet som tolker og implementerer BMS som et målesystem, vil antakeligvis få andre effekter enn en virksomhet som implementerer det som et mer strategisk ledelsessystem (Braam og Nijssen 2004). Det er derfor nærliggende å tro at det er en sammenheng mellom hvordan BMS implementeres og brukes, og ytelse.

I artikkelen blir det nevnt at effektstudier kan være problematisk fra en metodesynsvinkel. Innen BMS forskningen er det ulike måter å måle effekt på. Likevel er effektstudier naturlig nok et viktig område innen BMS forskningen, siden praktikere til syvende og sist vil være avhengige av at konseptet har et potensial når det gjelder å forbedre ytelse. I tillegg vil det være svært viktig med mer kunnskap om hvordan bruk av ulike versjoner av BMS påvirker ytelse.

Det er altså ikke lett å dokumentere effekten av bruken av BMS. En rekke forskere har derfor stilt spørsmål ved om konseptet kan levere i samsvar med forventningene som (KN mfl.) har skapt blant forskere og praktikere. Kritikken retter seg mot ulike sider ved konseptet. Særlig seks temaer har vært mye diskutert i BMS-litteraturen: (1) årsak-virkingsomhet sammenhengene, (2) antagelse om at organisasjoner implementerer strategi i en rasjonell ovenfra-og-ned prosess, (bruken av dramatisk og forførende retorikk i BMS litteraturen, (4) at bruken av BMS hindrer kreativitet, innovasjon og organisasjonslæring, (5) at BMS er en ledelsesmote, og (6) at BMS primært er et konsulentprodukt og «gammel vin på nye Flasker». De tre første temaene kan ses på som kritikk av selve konseptet, mens de tre siste går mer på hvordan BMS brukes.

2.4 Rollen til regnskapsmessige enheter i å utføre bedriftsstrategi

I artikkelen regnskap, organisasjoner og samfunn av Petter Skærbæk og Kjell Tryggestad, skrives om rollen til regnskapsmessige enheter i å utføre bedriftsstrategi.

Artikkelens målsetting er å undersøke hvilke rolle regnskapet har i form av samordnet strategi.

I introduksjonen til artikkelen nevnes det at i løpet av de siste 40 årene har regnskapsforskningen spurt om forholdet mellom regnskap og strategi. Chenhall (2003) påpeker for eksempel at beredskapsbasert forskning følger mer den alminnelige oppfatningen som oppfatter styringsregnskapet som et passivt verktøy for å bistå ledelsen strategiske beslutningsprosess.

Bidragene som er nevnt ovenfor har inspirert forfatterne og deres mål er å gi svar på spørsmål om mulige roller som regnskapsmessige enheter kan anta i forhold til strategi. De

spør om regnskapsmessige enheter kan ta andre roller, bortsett fra å underordne seg til strategi under implementeringen av sistnevnte.

Analysen belyser hvordan regnskapsføring forsvarer og endrer bedriftsstrategi. Det understrekes i analysen den aktive rollen som regnskap har i forhold til strategisk formulering.

2.5 Økonomistyring i det offentlige

Når det gjelder litteratur om økonomistyring i det offentlige er det som nevnt i innledningen til dette studiet boken til Busch, T, Johnsen, E. og Vanebo, J. O. (2012) som bl.a. er valgt som litteratur for å beskrive tradisjonell økonomistyring. Boken tar for seg grunnleggende innsikt i økonomistyring. Forfatterne hevder også at økonomistyring er noe langt mer enn bare budsjetter og regnskaper. Økonomistyringen blir satt inn i en større kontekst, der både politiske rammebetingelser og et klart ledelsesfokus inngår. I boken legger også forfatterne stor vekt på å vise at velfungerende økonomisystemer forutsetter at fokuset rettes mot både styringsystemene og de mennesker som skal fungere innenfor disse systemene.

Når det gjelder teorier for økonomistyring, går det fram av boken at det finnes 4 hovedformer for økonomistyring. Det er målstyring, regelstyring, verdistyring og markedsstyring. I en organisasjon vil det være en blanding av disse teoriene. De ulike teoriene for økonomistyring vil sette sitt preg på bruken av budsjett og økonomiplanen.

Når det gjelder kommuner har de mange oppgaver som skal løses og på den måten ha ulike økonomiske målsettinger for de forskjellige områdene i kommunen.

Ser vi på de ulike styringsteoriene, som er nevnt i boken, beskrives målstyring som en avtale med leder eller medarbeider om hvilke mål man ønsker å oppnå. Når det gjelder virkemidler til den som får ansvaret står man som regel fritt. En avtale mellom leder og medarbeider kan for eksempel være en individuell kontrakt mellom rådmann og økonomisjef. Det påpekes i boken at målstyring er mye brukt i økonomiplanen.

Boken nevner også en annen form for målstyring som er balansert målstyring. Dette er sitert i boken i forbindelse med forventninger om hva som er god eller moderne måte å styre økonomien på. Det siteres også at noen hevder at vi har moter for økonomistyring. Balansert målstyring har vært brukt mye i kommunene og kan betraktes som en slik mote.

Ellers viser jeg til punkt 2.3 i dette kapitlet som omhandler balansert målstyring.

Videre nevner boken regelstyring hvor det opprettes formelle regler til å regulere organisatorisk adferd. Regelstyring vil alltid være sentralt i forhold til økonomistyring i det offentlige og er selveste symbolet på byråkratiet. Regelstyring har som mål å skape gode resultater.

Det kan være vanskelig å måle resultater i det offentlige. Prosesstyring sikrer derfor gode resultater. Et godt velferdssamfunn er skapt gjennom ulike former for regelstyring. Reglene kan imidlertid stivne til i forhold til at samfunnet forandrer seg. Da blir det behov for reformer.

Organisasjonskultur er et viktig stikkord når det gjelder verdistyring. Store norske leksikon definerer organisasjonskultur som et begrep som viser til den kulturen som utvikles blant menneskene i en bestemt organisasjon eller gruppe. Organisasjonskulturen omfatter de felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg blant medlemmene i en organisasjon. Men i likhet med kultur, er en organisasjonskultur et mye omtalt fenomen som er vanskelig å definere på en entydig måte.

Verdistyring regulerer altså organisatorisk adferd gjennom uformelle normer og verdier. Organisasjonskulturen blir utviklet og vedlikeholdt og på denne måten virker til å nå virksomhetens økonomiske målsettinger. Hva som er akseptabelt og ikke akseptabelt er det organisasjonskulturen som styrer.

Til slutt nevnes markedsstyring som en form for økonomistyring. Ved markedsstyring sammenlignes ulike enheter. Denne sammenligningen gir positive eller negative konsekvenser ut fra resultater som blir oppnådd. Det er da et incitament for de som kommer dårlig ut i sammenligning med andre til å forbedre sine egne resultater.

Av boken går det fram, som også sitert ovenfor, at kommunene bruker en blanding av de styringsteoriene som er beskrevet.

Boken viser også til at regnskapene er en viktig del av virksomhetens økonomiske styringssystem. Regnskapets primære funksjon er å formidle informasjon til ledelsesprosessen. Dette er viktig når regnskapssystemet skal utformes.

Videre skriver forfatterne at budsjettering er en viktig del av den økonomiske styringen. Budsjettene representerer målene der det skal arbeides etter på kort og lang sikt, og er viktig instrument for ledelsen. De angir rammene for den daglige virksomhet og gir en målestokk for å vurdere effekten av egen innsats.

Offentlige institusjoner er pålagt å utarbeide budsjetter etter veldefinerte retningslinjer, og mye ressurser benyttes i denne prosessen. I boken blir det påpekt at det er ingen garanti for at budsjettene gir en bedre økonomistyring. De kan like gjerne representere en rituell adferd som har minimal betydning for hvilken adferd som senere utføres. Budsjettene kan settes opp uten at de budsjettansvarlige har noen intensjoner om å følge dem. Dette vil redusere styringseffekten av budsjettene. Selv om gode regnskapsrutiner kan kontrollere ressursene, kan det bli vanskelig å nå målene for produktivitet og verdiskapning.

Det hevdes videre i boken at skal budsjettet gi oss bedre økonomistyring, er det derfor en stor fordel om ledere på ulike nivåer og medarbeiderne i virksomheten føler forpliktelse ovenfor budsjettmålene. Budsjettenes mål funksjon ligger ikke bare i utarbeidelsen, men også i den daglige drift.

Det nevnes også et annet problem at budsjettet kan bli benyttet i en kamp om ressurser. Budsjettet gir da ikke noe bilde av hvilke mål det skal arbeides imot, men er en del av et spill mellom dem som utarbeider og dem som godkjenner budsjettene. Styringseffekten blir liten og fungerer bare i form av ytre kontroll. De som foretar de daglige beslutninger, føler liten forpliktelse og finner taktiske disposisjoner med sikte på å bedre ressurstilgangen i neste periode.

For at et budsjettssystem skal fungere etter hensikten, må det arbeides etter flere dimensjoner. Man må naturligvis ha en struktur og et regelverk som definerer krav til budsjettet og markere myndighet og ansvar på alle nivåer som trekkes inn. Men i tillegg må de som involveres motiveres, slik at det utvikles en forpliktende og ansvarlig holdning til budsjettene. Dette kan man forsøke å skape gjennom delegering og aktiv medvirkning. Det må skapes holdninger og verdier hvor målorientering har en sentral plass. Det er først når hele kulturen er rettet inn mot å nå de overordnede mål, at planleggingen gir full effekt.

I boken vises det til 4 budsjettprinsipper:

1 Oppbyggingsprinsippet – det vil si at budsjettarbeidet begynner på det laveste nivået i organisasjonen og bygger opp et totalbudsjett fra bunnen.

2 Nedbrytningsprinsippet – det vil si at ledelsen eller politiske myndigheter først utarbeider virksomhetens totalbudsjett. Deretter blir budsjettet fordelt nedover til de enkelte enhetene.

3 Programbudsjettering-det vil si å knytte budsjettet opp mot bestemte programmer eller målområder.

4 Nullbasebudsjettering-det vil si en systematisk analyse av forholdet mellom nytte og kostnad knyttet til aktivitetsgruppe.

2.6 Budsjett og økonomiplan i det offentlige

Som nevnt i kapittel 1, innledning, tar veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner for seg langsiktig økonomiplanlegging, kommunelov, prosess, status, målsettinger og sentrale elementer i økonomiplanen. (Kommunal og regionaldepartementet (2013). Veilederen går dypt inn i økonomistyringen i kommunen og jeg gjengir viktige utdrag fra veilederen nedenfor. Veilederen representerer også tradisjonell økonomistyring.

Proessen med økonomiplanlegging skjer gjennom hele året. Årsbudsjett og økonomiplan kjøres som et fellesprosjekt i de fleste kommuner. Det er også et alternativ at man skiller disse prosessene. Fordelen med det er at de folkevalgte kan ha fokus på det langsiktige. Ulempen er at det kan bli mer ressurskrevende for administrasjonen og tjenestestedene.

Veilederen råder til at kommunen tidlig på året lager en plan for gjennomføring av økonomiprosessen.

Formannskapet har en sentral rolle når det gjelder budsjettprosessen. Det er de som fremmer innstillingen til kommunestyret. Når formannskapet har denne rollen styrker det den politiske styringen av budsjettprosessen. Nå er det jo også slik at administrasjonen har en sentral rolle gjennom rådmannen med å ferdigstille forslag til budsjett og økonomiplan. Men den endelige innstillingen til kommunestyret er det formannskapet som gjør.

Veilederen påpeker at dersom man vil ha en god økonomiplan, må planen beskrive målsettinger og prioriteringer i planperioden. Videre må planen synliggjøre handlingsrommet som kommunen har i de 4 neste årene. Dette gjør at økonomiplanen blir realistisk og gir også kommunestyret et godt faglig grunnlag før de skal fatte vedtak.

Veilederen beskriver innholdet i økonomiplanen, som består av flere målsettinger, utfordringer og ønsker. Disse må settes sammen og prioriteres innenfor de rammer som man har til rådighet. Prioriteringene må derfor diskuteres. Utfordringer som kommunen står ovenfor de kommende år, må kommunen ta en reell stilling til. Dette er med på å gi en god

økonomiplan. Det er viktig at økonomiplanen setter mål og rammer når det gjelder utviklingen av kommunens tjenestetilbud. Videre må kommunen ta utgangspunkt i dagens aktuelle situasjon. Det er også viktig at kommunen har realistiske forventninger til framtidens økonomiske rammer.

Felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen er viktig. Dette må etableres før tjenesteområdene kan prioriteres opp eller ned.

En felles situasjonsforståelse er tidkrevende. Jo før i økonomiprosessen man skaper en slik forståelse, jo bedre og viktigere er det.

For å få dialog og felles situasjonsforståelse, er det lurt av kommunen å arrangere økonomikonferanse kanskje 2 ganger i året

Konferansene gjør at politikerne, ledere for de ulike ansvarsområdene og de tillitsvalgte kan tenke helhet. De kan også da sammen bedømme om summen av foreslåtte tiltak er realiserbart innenfor kommunens rammer.

Veilederen oppfordrer til at mål og rammer bør være fastsatt før en starter med prioritering av ressurser mellom tjenesteområdene. Dette er viktig for at ikke prosessen skal utsettes eller stoppe opp.

Netto driftsresultat er et viktig begrep når det gjelder økonomistyring i kommuner. Dette måltallet viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt. Tallet sier også hva kommunen har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Det er viktig at netto driftsresultat er positivt over tid. Dette sikrer en bærekraftig økonomi og en effektiv ressursbruk.

Målsettinger når det gjelder sentrale nøkkeltall er en forutsetning for god økonomistyring.

Dette vil også bidra til å legge rammen for et ønsket handlingsrom.

Kommunen bør ha en handlingsregel for hvor stor del av driftsinntektene kapitalutgiftene skal utgjøre.

Veilederen anbefaler at det bør være et kommunevedtak på at f.eks. gjeldsnivået i kommunen ikke skal føre til at renter og avdrag overstiger en viss prosent av de frie disponible inntektene.

Det er vesentlig at kommunens årsbudsjett settes i balanse. Dersom kommunene budsjetterer et regnskapsresultat uten å dekke inn alle utgiftene, vil de få et negativt netto driftsresultat.

Uforutsette merutgifter og reduserte forventede inntekter kan også oppstå i kommunen. Derfor er det viktig å bygge opp et disposisjonsfond for å motvirke uforutsette reduksjoner.

Kommuner som dekker inn underskuddet senest året etter at kommunestyret har fastsatt regnskapet med underskuddet, unngår å bli registrert i ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll)

Synliggjøring av det økonomiske handlingsrommet må være en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplanen. Man må også synliggjøre hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunes inntekter og utgifter.

Mestedelen av kommunes inntekter ligger utenfor kommunens kontroll. Når det gjelder utgifter så har kommunen en større påvirkning her.

Ineffektiv ressursbruk fører til merkostnader i kommunen. Ved å organisere ressursbruken på en bedre måte, vil dette ikke gå utover tjenesteproduksjonen.

Normalt vil kommunen ha fastsatt et målhierarki for de forskjellige tjenesteområdene.

For å gjøre prioriteringer i økonomiplanen bør man ha et godt utgangspunkt. Veilederen råder til at et godt utgangspunkt er følgende:

1. Dokumenterte og realistiske anslag for inntektene.
2. Fortsatt konsekventjusteringer må få forståelse og aksept slik at de binder opp handlingsrommet.
3. Netto driftsresultat må ha aksept.
4. Handlingsrommet må være definert.
5. Alle alternativene skal prioriteres innenfor handlingsrommet, må være utredet og oversiktlig

Handlingsrommet i en kommune bygger på en del forutsetninger som dels kommunen ikke kan styre. Endringer som kan gi konsekvenser for en kommune er følgende:

1. Vekst i skatteinntekter
2. Lønnsvekst
3. Bemanningsendringer
4. Flytende lånerenter
5. Innskuddsrente
6. Låneopptak
7. Ressurskrevende bruker
8. Kjøp av sykehjemsplasser
9. Elevantall/Klassedeling

Veilederen påpeker at hyppige budsjettoppfølginger er viktig for at administrasjonen skal ha kontroll over den økonomiske utviklingen. Det er ikke nok med den tertialvise rapporteringen, da kan det være for seint å gjøre nødvendige tiltak og økonomien kan komme i utakt.

Det rådes til at administrasjonssjefen må til enhver tid søke etter mer effektive måter å yte tjenesten på. Synliggjøring av resultater og større effektivitet kan gjøres gjennom økonomiplanen. Gjennom KOSTRA data (kommune-stat-rapportering) kan man også sammenligne med andre kommuner hvorvidt det drives effektivt. Når man bruker KOSTRA tallene til analysen er det viktig at den viser helheten.

Videre er det viktig å få kjennskap til hva tjenesteområdene består av og at man definerer tjenesteområdet. For eks. kan man analysere tjenesteområder som barnehage, grunnskole, barnevern, sosialtjeneste osv.

Deretter er det viktig å identifisere sammenlignbare kommuner. I den forbindelse er det viktig å sammenligne med kommuner som har omtrent de samme rammebetingelser. Dette finnes i KOSTRA hvor det allerede er definert kommunegrupper som ut fra befolkning, budne utgifter og inntektsnivå er et godt utgangspunkt for sammenligning. Det er også viktig at dataene som brukes i analysen er så ferske som mulig. Skal man derimot sammenligne utviklingen med andre kommuner er det hensiktsmessig å se noen år tilbake.

Den interne rapporteringen har stor betydning for arbeidet med økonomiplanen. I rapporteringen vil det komme fram informasjon som det må tas hensyn til i arbeidet med økonomiplanen. Dersom ressursbruk utover de rammene som er bevilget på ulike tjenesteområder kan det være at budsjetttrammene ikke er på et realistisk nivå for de kommende budsjettperioder. Dette må derfor tas hensyn til i økonomiplanen.

Når det gjelder sentrale elementer i økonomiplanen har vi befolkningsprognose, lønns og prisvekst, driftsinntekter, driftsutgifter og gjeld.

Befolkningsprognosen i en kommune er et viktig grunnlag for økonomiplanen. For å gi et riktig bilde av inntekter og utgifter i kommunen i årene som kommer må man ha en god prognose på hvordan folketallet og de ulike aldersgruppene forandrer seg. Dette er viktig for å planlegge tjenestene i kommunen framover. Går folketallet opp eller ned. Både oppgang og nedgang i folketallet gir kommunen ulike utfordringer i den økonomiske planleggingen. Dette gjelder både på driftsområdet og investeringsområdet.

Som nevnt ovenfor i veilederen, har folketallet og fordelingen på aldersgrupper betydning for kommuneøkonomien både når det gjelder inntekter og utgifter.

For at innholdet i økonomiplanen skal være konsistent, må kommunen bruke den samme befolkningsprognose på både inntekts og utgiftssiden.

Lønns og prisvekst har også stor betydning når det gjelder økonomiplanen. Dette har betydning både når det gjelder drift og investeringer. Lønns og prisveksten for kommende budsjettår i kommunal sektor blir lagt fram av regjeringen i oktober. Det som ligger fram er naturligvis et anslag.

Lønns og prisvekst legges til grunn for det første budsjettåret i økonomiplanen. År 2 – 4 i økonomiplanen er ikke prisjustert.

Driftsinntekter er også et sentralt element i økonomiplanen. Ulike inntektskilder i kommunen er følgende:

1. Skatteinntekter fra inntekt og formue
2. Rammetilskudd
3. Øremerkede tilskudd

4. Gebyrinntekter
5. Renteinntekter
6. Eiendomsskatt
7. Andre særinntekter

Skatteinntekter og rammetilskudd kalles for frie inntekter. Disse utgjør normalt 75 % av kommunens inntekter. Dette sier også at kommunen har begrensede muligheter til å øke sine inntekter. Mulighetene kan være å innføre eller øke eiendomsskatten. Ta ut/øke utbytte fra eierposter. Øke renteinntekter ved å bygge opp fond. Styrke likviditeten.

Når det gjelder beregning av de frie inntektene, har kommunesektorens organisasjon utviklet et verktøy (prognosemodell) for beregninger av de frie inntekter. Dette verktøyet blir oppdatert jevnlig.

Når det gjelder kommunenes frie inntekter, er KS prognosemodell et godt utgangspunkt. Modellen er også nyttig for å utarbeide anslag for de frie inntektene utover i økonomiperioden. Det er vanskelig å beregne inntekstvekst på nasjonalt nivå utover det første året i økonomiplanen.

Når det gjelder driftsutgiftene, bør man også ta utgangspunkt i befolkningsprognosene. Kommunen bør analysere hvordan befolknings sammensetningen vil påvirke tjenestebehovet og dermed også utgiftene. Man bør da vurdere følgende:

Når det gjelder økt befolkningsvekst innenfor de ulike aldersgrupper, vil det ikke alltid føre til økte utgifter for kommunen, dersom det er ledig kapasitet. Men økningen i aldersgruppen kan uansett føre til økt tjenestetilbud på andre områder.

Både de direkte og indirekte virkninger av befolkningsendringer må tas hensyn til i den økonomiske planleggingen.

Kommunens investeringer i bygg og anlegg skal også vises i en økonomiplan. Der skal det gå fram hvordan investeringene påvirker kommunens økonomi i de kommende årene.

Dersom kommunen har nådd en kapasitetsgrense og samtidig opplever en stor befolkningsvekst, krever dette investeringer i nye bygninger. En kommune som opplever en befolkningsnedgang, må redusere bygningsmassene. Begge deler krever god økonomiplanlegging.

Når man øker investeringene i en kommune vil vedlikeholdskostnadene endre seg. Renter og avdrag vil øke når investeringene øker og må inn i budsjettplanen.

Dersom kommunen selger bygninger vil kommunen få inntekter som kan brukes til å finansiere andre investeringer. Salgsinntektene kan også brukes til å redusere gjeld. Salg av bygninger gir også muligheter for å redusere utgifter som går på forvaltning, drift og vedlikehold av bygninger.

Alle ovennevnte konsekvenser må vises i økonomiplanen. Utviklingen av gjeld, avdrag og renter må vises i økonomiplanen. Samtidig bør det vises i økonomiplanen kommunens evne til å betjene den samlede gjelden nå og på sikt.

Kommunens gjeld er utgangspunktet for finansutgiftene. Kommunene må anslå størrelsen på de årlige avdragene slik at de er tilstrekkelig til å oppfylle kravet i kommuneloven om minimumsavdrag.

Når det gjelder beregning av kommunens renteutgifter er det gjeldsutvikling gjennom året og forventet rentenivå som er grunnlaget.

Forventningene som er lagt til grunn i Norges Banks pengepolitikk rapport, statsbudsjettet eller andre tilsvarende publikasjoner om utviklingen i rentenivået kan brukes i kommunen som renteprognose.

Utviklingen av inntekter og utgifter er kommunens utgangspunkt for kommunes økonomiske handlfrihet. Utviklingen av folketallet i de ulike aldersgrupper må kommunen ha en prognose på. Dette må være grunnlaget for økonomiplanen. Realistiske anslag for inntektene og utgiftene er avhengig av en slik prognose. Investeringene øker ved kapasitetsutfordringer. Det framtidige behovet danner tjenestetilbudet og investeringsbehovet.

Kommunestyret må vær med på å veie alle tiltak som kommer fram i prosessen med å lage økonomiplanen. De må foreta en helhetlig vurdering og prioritering innfor den økonomiske rammen.

De folkevalgte må forstå innholdet i økonomiplanen. Dette er avgjørende fordi det er de folkevalgte som skal forstå økonomiplanen. Det må være et tydelig og enkelt språk i økonomiplanen som beskriver hvordan ressursene i kommunen skal brukes for å nå prioriterte målsettinger.

2.7 New Public Management (NPM)

Som nevnt i innledningskapitlet er NPM en fellesbenevnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor i mange land de siste 30 år. Det er en samling av ulike styrings og organisasjonskonsepter med en del felles kjennetegn. Dette er sitat fra Høyér,H.C og Tranøy. B.S (lysark 2016).

For å gå litt i dybden på NPM tar jeg i dette avsnittet med litteratur som er nevnt i innledningskapitlet av (Baldersheim, H og E. Rose, L (2014).

I boken går det fram at NPM er et samlekonsept for beskrivelse av en reformutvikling. Det nevnes at NPM konseptet blir delt opp i 3 hovedbolker, som hver på sin måte har en bredere

teoretisk forankring. Den første bolken har betegnelsen tro på ledelse. En ny og mer dynamisk organisasjon skal bygges med lederen i sentrum. Det skal gis rom for ledelse gjennom ulike tiltak. Men det skal også stilles krav til ledelsen om resultater og måloppnåelse. Denne ledertroen har likevel i seg sterke innslag av mer «Human Relation»-inspirert ledelsesforskning slik den kjennes fra bl.a. fra klassikere som Mayo (1933/1946).

Forfatterne beskriver den andre samlebolken som en overgang fra direkte autoritet til indirekte kontroll i styringen av forvaltningen. Disse elementene henter sin inspirasjon fra den allerede omtalte «public-choise»-tilnærmingen, som legger særlig vekt på marked, kontrakter og konkurranse-eksponering for å unngå sløseri. Dette gjelder også for å skape motvekt mot egeninteresser blant offentlig ansatte.

Den tredje hovedbolken nevnes i boken som brukerfokusering. Denne delen av NPM tenkningen retter søkelyset mot hvordan man kan innrette organisasjonen for å legge til rette for økt innflytelse og medvirkning for brukernes/innbyggerens side. Tanken er at offentlig forvaltning legger for liten vekt på å framskaffe informasjon om innbyggerens preferanser, behov og interesser.

Det går fram av boken at framveksten av New Public Management-inspirert reformtiltak har fått kritikk. Det har vært en høylytt debatt i partipolitikken. Det har også vært debatt i interesseorganisasjoner og ikke minst rundt om i mange kommuner der denne type tiltak er blitt lansert. I tillegg er frontene også trukket opp innenfor det akademiske miljøet.

Forfatterne trekker fram en sentral debattlinje som har vært i de nordiske land de senere år. Dette gjelder spørsmålet om i hvilken grad man faktisk kan snakke om samme ledelse prosesser som kan benyttes på tvers av sektorene, privat og offentlig og tjenesteområdene.

Forskere som Olsen (1990), Lægreid (1988,1991 a), Ejersbo (1997), Sehested og Ejersbo (1998) og Sehested (1996), har kommet med flere bidrag i denne debatten. Mens Olsen og Lægreid har vært opptatt av å påpeke hvordan offentlige organisasjoners institusjonelle særtrekk gjør det vanskelig å implementere universelle ledelsesprinsipper med utspring i privat sektor, har de andre forskerne mer direkte kommet med bidrag som setter søkelyset mot konsekvenser av at man skiller ledelse fra fag (profesjon). Som Sehested og Ejersbo (1998) uttrykker det, er det i kjølevannet av de NPM-inspirerte reformtiltakene i ferd med en «dekobling mellom ledelse og profesjoner».

Et annet moment som blir trukket fram, er at de nye dekopledede rollene kan føre til at man undergraver det faglige aspektet som et vesentlig prioriteringsgrunnlag for serviceproduksjonen. Sehested og Ejersbo konkluderer med at nedtoning av det faglige over tid kan føre til en reel risiko for at tjenestetilbudet blir dårligere.

En annen debatt som har vært i de nordiske land, er målstyringsdebatten. Denne debatten springer ut av skjæringsfeltet mellom økt lederfokus og overgangen til bruk av mer indirekte styringsverktøy. Med Rombach (1991) i spissen er det fra forskerhold i Norden blitt rettet kritiske merknader knyttet til innføringen av målstyring og virksomhetsplanlegging og det nær relaterte resultatstyringsprosjektet. Rombach er for eksempel av den oppfatning at det går ikke an å styre etter mål. Han sier at målstyringskonseptet bygger på en del forutsetninger som ikke er tilstede i offentlig sektor.

Det mest iøynefallende og kritiske forutsetningen som flere trekker fram, gjelder spørsmålet om det i offentlig sektor er mulig å formulere klare og kvantifiserbare mål som samtidig ikke er gjensidig motstridende eller ustabile. Andre kjente argumenter er at press på enkeltinstitusjoner for å forfølge egen mål vil føre til overmåling og målforskyvning. Dette igjen kan skape samarbeids og samordningsproblemer mellom virksomheter som ideelt sett burde samarbeide.

En annen hovedinnvending som har vært reist mot målstyringskonseptet, er at det bygger på en ide om det er mulig å skille helt klart mellom politikk og administrasjon. Det uttrykkes ofte ønsker om at politikerne må opptre mer målrettet og prinsipielt i sin styringsadferd. På den andre side viser de fleste observasjoner at den faktiske hverdagen mer er preget av kompromiss, forhandlinger, hestehandel og kjøpslåing. En del studier viser at gevinsten av målstyringskonseptet ofte ligger nettopp i en bedre dialog omkring ressursbruk og strategier. (Baldersheim mfl.1994, Christensen 1991, Madsen 1993).

En tredje debattlinje går på bruken av markedet som styringsmekanisme, særlig med tanke på å oppnå produktivets og effektivitetsgevinster. I en norsk kontekst har f.eks. Rune Sørensen og hans kolleger (Sørensen 1997; Sørensen mfl. 1999) argumentert for at markedsmekanismen er lite brukt innenfor tjenesteproduksjon i norske kommuner.

Sørensen (1997) tar til orde for at dette ikke skyldes at det ikke er penger å spare, men at kommunene ikke har utsatt tjenestene for reel konkurranse, dels fordi produksjon i egen regi kryss subsidieres og dels fordi lokale leveranser favoriseres. Sørensen velger å se dette som

et uttrykk for manglende velgerkontroll og kommunal styringssvikt. Han argumenterer videre med at produsentinteressene på det kommunale mål faktisk oppnår politisk beskyttelse mot markedskonkurranse og at det er velgerne som i neste omgang må betale regningen i form av høyere avgifter og gebyrer, samt at mindre økonomiske midler blir stilt til rådighet til andre kommunale tjenester,

Innvendingene som har vært reist mot den markedsorienterte reformideen framhever at ideen lover mer enn den har vært i stand til å innfri. Skaper modellen eller tankesettet dysfunksjoner som i liten grad blir tatt med i betraktninger når denne type løsninger lanseres? Eller er det slik at økte transaksjonskostnader oppstår som en følge av vekst i kontrollbyråkratiet og på den måten «spiser opp» eventuelle gevinster? I faglitteraturen er for eksempel noe av den mest underbyggende kritikken at NPM tankesettet i for sterk grad har hatt et internt «management»-fokus, som ikke har klart å følge opp den økte kompleksiteten som har kjennetegnet offentlig sektor de siste tiår. Resultatenhetstanken skapte autonome, men selvfokuserte enheter som forfulgte «egoistiske» målsettinger uten at totaliteten ble vurdert. Ifølge kritikerne har man ikke forholdt seg til en utvikling kjennetegnet av fragmenterte og internorganisatoriske omgivelser og gjensidige avhengighetsrelasjoner for å løse enkeltindividens og den kommunale organisasjons problemer. Utfordringen er hvordan man skal kunne koordinere den fragmenterte strukturen som har oppstått gjennom den NPM inspirerte reformtanken.

3. Metode og gjennomføring

Når det gjelder metode og gjennomføring, er dokumentgjennomgang brukt for å innhente fakta. Intervjuer er også brukt. Videre er analyse av økonomi og ressursbruken i kommunen, foretatt av eksterne konsulenter, tatt med.

Når det gjelder dokumentgjennomgang er beskrivelse av hvilke forventninger som finnes til produksjon og økonomistyringen i kommunesektoren tatt hensyn til. I den forbindelse er også budsjett og økonomiplanen brukt. I tillegg er også beskrivelse av organisasjonsstrukturen i Austrheim Kommune belyst.

Det er forventninger fra statelige myndigheter, som legges til grunn, om en godt oppbygget og realistisk økonomiplan i kommunesektoren. KS har også disse forventningene når det gjelder økonomiplanen som et verktøy i økonomistyringen.

Når det gjelder beskrivelsen av Austrheim kommune har dokumentgjennomgangen bestått av et innsyn i ulike planer, rapporter, reglement og rutinebeskrivelser. Dette arbeidet har som formål å finne beskrivelser av tiltak som er ment å utvikle og forbedre økonomistyringen i kommunen.

Med hensyn til intervjuer er det gjennomført en presentasjon og diskusjon med rådmannsgruppen. Avklaring av tema og arbeidsform har vært målet med dette. Jeg er selv med i rådmannsgruppen.

Siden jeg er økonomisjef i kommunen, har jeg ikke intervjuet meg selv. Men jeg har intervjuet et utvalg av ledere som arbeider i kommunen og har innsyn og kjennskap til kommunens økonomistyring. Formålet med disse intervjuene har vært å skaffe en bevisstgjøring og informasjon om styringen av økonomien i Austrheim Kommune.

Når det gjelder intervjuene ble det benyttet intervjuguide. Intervjuguiden ble sendt ut på forhånd til de utvalgte personene. Vi snakker her om innsamling av kvalitative data. Intervjuene har foregått muntlig og jeg har notert skriftlig, med stikkord, svarene fra de jeg har intervjuet. Jeg har ikke brukt lydopptak av intervjuene og har avklart med veileder at jeg ikke trenger å søke NSD om godkjenning.

Analysen av ressursbruken og økonomistyringen på de ulike ansvarsområdene, er som nevnt ovenfor utført av eksterne konsulenter. Funnene i analysen er sammenlignet med andre kommuner som vi kan sammenligne oss med. Arbeidet som Bedre organisasjon har utført vil jeg fordele til kapittel 4 der økonomistyringen i Austrheim kommune er beskrevet, til kapittel 5 analyse og til kapittel 6 konklusjon.

Når det gjelder innsamling av data som grunnlag for ovennevnte analyse, har konsulent, økonomisjef og personalrådgiver hatt dialog og intervjuer med de forskjellige avdelingslederne for de ulike tjenesteområdene.

4. Økonomistyring i Austrheim kommune

Austrheim kommune er en liten kommune med ca. 2 900 innbyggere. Kommunen ligger nord i Nordhordland og grenser til Radøy og Lindås kommune. Fedje kommune grenser også på en måte til Austrheim, men man må bruke ferge og sjøvegen for å komme dit. Austrheim har en del fellesoppgaver med Fedje kommune.

Austrheim kommune har valgt og ikke slå seg sammen med andre kommuner. Det naturlige var å slå seg sammen med Lindås, Radøy og Meland Kommune. Disse 3 kommunene har besluttet å slå seg sammen til en kommune. Navnet på den nye kommunen er Alver kommune. I Austrheim kommune jobbes det heller med å ha samarbeid med de såkalte RAND kommunene, men ingen ting er avgjort ennå. RAND kommunene er Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal. Ellers har Austrheim kommune en del kommunalt samarbeide fra før av.

Kommunen har hatt store skatteinntekter på grunn av Statoil og bedrifter som har slått seg til her p.g.a. av Statoil nå Equinor. Dette har skapt mange arbeidsplasser. Nedgangen i oljevirkosomheten har skapt problemer for økonomien, men så har heller ikke kommunen vært flinke nok til å spare penger i gode tider som kunne vært til hjelp i dårlige tider.

I dette kapitlet beskrives hvordan økonomistyringen utføres i Austrheim kommune. Som nevnt ovenfor er det jeg som økonomisjef i kommunen. Ansvar for økonomistyringen i kommunen, som i alle andre kommuner der man bruker formannskapsmodellen, er delt mellom rådmannsgruppen, avdelingslederne og politikerne gjennom formannskapet.

Når det gjelder økonomistyringen i Austrheim kommune vil jeg i det følgende beskrive den økonomiske situasjonen. Jeg vil også vise hvordan organisasjonen er bygget opp. Videre vil jeg beskrive hvilke roller budsjett og økonomiplan har i kommunen. Jeg vil også beskrive hjelpemidler og virkemidler i økonomistyringen, prosedyrer bl.a. for å bygge opp budsjettene og oppfølging av budsjettene. Rapportering, IKT, innkjøp, tiltak og finansforvaltning vil også bli beskrevet.

Som det går fram av kapitlet 3. Metode og gjennomføring har konsulentfirmaet Bedre Organisasjon analysert de ulike ansvarsområdene, i Austrheim kommune, med hensyn til oppgaver, struktur og økonomi. Arbeidet som konsulentfirmaet har gjort, vil bli gjengitt i korte utdrag i dette kapittel som økonomiske tiltak i kommunen. Analyse, resultater og funn

vil bli beskrevet i analysekapitlet mens konklusjon, videre prosesser og mål er beskrevet i siste kapitlet under tittelen konklusjon.

4.1 Den økonomiske situasjonen i Austrheim kommune

Austrheim kommune hadde i 2017 driftsutgifter på 277 millioner kr. og en investering i anleggsmidler 22,6 millioner kr. I 2017 hadde kommunen et merforbruk på 2,2 millioner kr. I 2016 hadde kommunen en merinntekt på ca. 4,6 millioner kr.

Merforbruket i 2017 har ført til at Austrheim Kommune har kommet på ROBEK listen. Dette skyldes akkumulert merforbruk fra tidligere år. Akkumulert merforbruk er i underkant av 6 millioner kr.

Utover skatteinntekter og rammetilskudd, har Austrheim kommune hatt eiendomsskatt på verk og bruk. Kommunen har ikke utnyttet sitt inntekspotensial når det gjelder eiendomsskatt på hus og hytter. Politisk er det bred enighet om at det ikke skal innføres slik eiendomsskatt. Når det gjelder annen næring derimot, er det innført eiendomsskatt i 2017.

Vedrørende spørsmålet om å innføre eiendomsskatt på hus og hytter har det vært 2 forskjellige alternativer til forslag fra administrasjonen og politikerne. Administrasjonen sitt alternativ har ikke bygget på ideologiske årsaker, men ut fra informasjon om økonomien, har de sett at inntektene uten å innføre eiendomsskatt på hus og hytter ikke ville være tilstrekkelig til å dekke utgiftene i kommunen. Det var dette som var administrasjonens sitt argument for å innføre eiendomsskatten. De ville sikre økonomien slik at driften kunne være bærekraftig. Dette ville også gitt et større handlingsrom for kommunen.

Politikeren sitt argument bygger på et ønske om å være konkurransedyktig med den nye kommunen Alver, som er en sammenslåing av Lindås, Radøy og Meland kommune. Den nye kommunen har besluttet å ikke ha eiendomsskatt. Politikerne i Austrheim kommune ønsker derfor at innbyggerne og hyttefolket skal ha de samme vilkår som den nye kommunen Alver. Eiendomsskatten skal heller ikke være til hinder for tilflytting til Austrheim kommune.

Utgiftsposter som hadde relative store budsjettavvik i 2017 var sosiale utgifter, barnevern og konsulentutgifter. Sosiale utgifter og barnevern er utgifter som det er veldig vanskelig for administrasjonen å styre. Dersom disse utgifter vedvarer i framtiden må man omprioritere

når det gjelder ressurser til andre tjenesteområder. Når det gjelder barnevernet, ser ledelsen på om kommunen kan drive på andre måter.

De siste 10-20 årene har det vært relative store investeringer i kommunen. Kommunen har bygget nytt kommunehus og ny barnehage. Det er 2 barnehager i Austrheim kommune og det er foreslått investeringer i ny barnehage som skal erstatte den gamle barnehagen. På grunn av at vi er kommet på ROBEK-listen er denne investeringen stoppet.

Gjeldsnivået er høgt i forhold til driftsinntektene, over 100 % i 2017.

Som nevnt i teoridelen fra veilederen til (Kommunal og regionaldepartementet (2013), er netto driftsresultat et viktig begrep når det gjelder økonomistyring i kommuner. Dette måltallet viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt. Tallet sier også hva kommunen har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Det er viktig at netto driftsresultat er positivt over tid. Dette sikrer en bærekraftig økonomi og en effektiv ressursbruk. Et måltall her 1,75 %. I årene 2015-2017 har disse tallene vært -3,2, 1,8 og -0,2 i Austrheim kommune. Vi ser av dette at det er kun år 2016 som viser et godt nok netto driftsresultat.

4.2 Organisering av kommunen

Ved utgangen av 2017 hadde Austrheim kommune 258 årsverk. Dette er en økning med 9 årsverk sammenlignet med 2016.

Kommunens oppgaver utføres gjennom ulike ansvarsområder. Ansvarsområdene er følgende:

1. Rådmannen
2. Politisk styring
3. Interne serviceordninger
4. Administrasjon undervisning og helse
5. Arbeidssenter
6. PPT og barnevern
7. Årås skole
8. Kaland skole
9. Austrheim Kystbarnehage
10. Kaland Barnehage
11. Kulturskole
12. Bibliotek og annen kultur
13. Helsetjeneste

14. Sosiale tjenester
15. Pleie, helse og omsorg
16. Plan. Byggesak og miljø
17. Interkommunalt landbruk og veterinær
18. Bygg og anlegg

Som nevnt, tidligere i dette studiet, bruker Austrheim kommune, som de fleste kommuner i Norge, formannskapsmodellen som styringsmodell. Den andre modellen er parlamentarisk styringsmodell. Det er bare noen få kommuner og fylkeskommuner som bruker parlamentarisk styringsmodell. Formannskapet og kommunestyret blir løpende orientert om utviklingen i økonomien.

Austrheim kommune bruker 2-nivå modellen. Det vil si at kommuneadministrasjonen er organisert i 2 hierarkiske nivåer: Toppnivået med rådmannen og hans stab og bunnivået der enhetslederne er plassert.

Når det gjelder organisering av Austrheim kommune vises til skrevet Administrativ organisering som Austrheim kommune har utarbeidet. Skrevet, heftet er sist oppdatert i august måned 2018. Overskriften i heftet er Handling og samhandling – med fokus på gode tjenester.

Som det går fram av heftet for administrativ organisering i Austrheim kommune, er prinsippene for oppbygging av organisasjonsplanen følgende:

1. **Formålet.** Det viktigste formålet med organisasjonsplanen er å sørge for en god dynamisk flyt i organisasjonen. Ressursbruken skal være innrettet på å løse oppgavene på en rask og god måte for innbyggerne.
2. **Oppgavene.** Det viktigste elementet i organisasjonsplanen er å klargjøre hvilke oppgaver som skal gjøres og hvem som har ansvar for oppgaveløsningen.
3. **Bemanningen.** Videre skal planen klargjøre ressursene som de ulike delene av organisasjonen råder over i oppgaveløsningen. De økonomiske ressursene kommer på plass gjennom budsjett og økonomiplan.
4. **Rapporteringslinjer.** Rapporteringslinjer innenfor organisasjonen kommer fram av det overordnede organisasjons-kartet i planen og de organisasjons og styringsprinsippene som det blir gjort greie for. Det er en oppgave for alle lederne å utvikle gode rapporteringsrutiner mellom nivåene i organisasjonen.
5. **Leder, nestleder og fungerende leder («stedfortreder»).** Det skal komme klart fram av organisasjonsplanen hvilke stillinger som sitter med det overordnede lederansvaret i organisasjonen. Når en leder er fraværende, skal en ha et system der nødvendige lederoppgaver blir tatt vare på, enten av nestleder eller av en fungerende leder. Det bør således være et fast system og mønster for hvordan dette skal være.

Etter kommuneloven er rådmannen, og rådmannen aleine, ansvarlig overfor det politiske styringssystemet for alt som skjer i administrasjonen og de tjenesteytende ansvarsområder. I Austrheim kommune er rådmannsgruppen rådmannens nærmeste medarbeidere. Rådmannen fordeler ansvarsområdene mellom medlemmene i rådmannsgruppen.

I rådmannsgruppen sitter assisterende rådmann, kommunalsjef (Lenge har stillingen som kommunalsjef vært vakant, men det er pr. i dag ting på gang for å få en løsning på dette) og økonomisjef.

Hovedfokuset for rådmannen og rådmannsgruppen er særlig:

1. Ha oversikt
2. Fordele, delegere arbeidsoppgavene videre i organisasjonen.
3. Etterspørre og se til at oppgavene blir gjort.

Videre er det, under rådmannsgruppen, en ledergruppe på 9 avdelingsledere og en stabsavdeling med økonomi, skatt, folkehelsekoordinator og konsulent ungdomsrådsansvarlig. Austrheim kommune er, som nevnt, en liten kommune og har dermed også en liten organisasjon.

4.3 IKT og innkjøp

Når det gjelder IKT er Austrheim kommune med i et interkommunalt samarbeid med andre kommuner i Nordhordland og noen andre kommuner. Kommunene har derfor felles IT systemer med disse kommunene. IKT Nordhordland er et eget selskap som drifter kommunene i det interkommunale samarbeidet.

Selskapet ble opprettet i 2011. Pliktene som selskapet har, er beskrevet og blir regulert gjennom en tjenesteleveringsavtale og en datasamarbeidsavtale mellom IKT Nordhordland og hver kommune som er med i samarbeidet.

Gjennom avtalene ønsker man å oppnå følgende:

1. Et formalisert samarbeide mellom partene
2. Forutsigbarhet for både kommune og IKT Nordhordland
3. Gjeldene regelverk skal følges til enhver tid.
4. At en kan være trygg på at alle leveranser samsvarer med avtalt kvalitetsnivå
5. Gjensidig utveksling av driftsinformasjon

Gjennom avtalen med IKT Nordhordland har Austrheim kommune et godt intern kontroll system ved hjelp av gode integrerte IT systemer. Systemet heter Visma Enterprise som inneholder moduler for økonomi, HRM, budsjett, ressursstyring, scanning lønn, reise, e-handel, fakturering og fakturabehandling. Modulene er integrert mot hverandre. Dataene

ender opp i økonomisystemet, der ulike viktige rapporter kan lages for rapportering, analyse til bruk for styring og informasjon.

Hver modul kan også gi sine rapporter. Systemet gjør at man får god kontroll, oversikt og til en hver tid vet status i kommunen på de ulike områder.

Kommunen har også et eget kvalitetssikringssystem for prosedyrer og avvikskontroll. Når man har gode IT systemer har man også muligheter til å vurdere risikoen i kommunen.

I forbindelse med budsjettoppfølging, økonomiplan og økonomistyring i Austrheim kommune er økonomisystemet helt sentralt.

Det integrerte økonomisystemet gjør at prosessene automatiseres. Scanning av bilag er også en del av denne automatiseringen. Inngående fakturaer scannes, sendes til de ulike saksbehandlere for kontering, attestering og godkjenning. Det er ulike saksbehandlere som er med i behandlingen av fakturaene fra mottak til godkjenning. Dette gir god internkontroll og risikostyring.

Med et slikt system vet man til enhver tid hvor bilagene befinner seg i systemet og man kan også tallfeste bilag i kr. som ikke er ferdigbehandlet.

Scanningen av bilag gjør at man kan forespørre på bilag, og skrive ut bilag dersom man trenger bilaget som dokumentasjon i en eller annen sak.

Regnskapene blir også mer riktige og bedre periodisert ved at man til enhver tid har oversikt over de inngående fakturaene og kan betale i rett tid og unngår purre og inkassogebyr. Systemet gjør også at kommunen kan motta inngående fakturaer elektronisk.

En gevinst med integrerte systemer er at det er mulig å overføre opplysninger fra støttesystemene slik at man slipper å registrere opplysningene flere ganger. Overføring fra lønssystem til økonomisystem, reiseregninger til lønssystem er eksempler på dette.

I de integrerte systemene er det lagt inn sperrer og automatiserte kontroller. Dette gjør at det blir mindre muligheter for feilregistreringer.

Andre systemer som kommunen har er Komtek. Komtek har mange moduler som kommunen trenger men har ennå ikke tatt i bruk. Det er planer om å ta i bruk flere moduler i framtiden. I dag bruker man modulen for eiendomsskatt. Den skal kunne overføre data til

Visma, og regningene kan sendes ut derfra. Av spesielle grunner har man ikke fått til dette pr. i dag, men man jobber med saken.

Kommunen bruker også et elektronisk saksbehandlersystem. Her skrives f.eks. saker til formannskap og kommunestyret. Korrespondanse med omverdenen, innbyggere, eiendomsskatt osv. Dette er også i høy grad med på å effektivisere kommunen.

Når det gjelder organisering av innkjøpsfunksjonen så har kommunen ingen innkjøpsleder. De forskjellige ledere for de ulike ansvarsområdene står for innkjøpene. Når det gjelder innkjøp er vi med på en rammeavtale som kalles Bergensavtalen. Dette skal medføre stordriftsfordeler.

Når det gjelder de store innkjøpene, må det gjøres anbud som legges ut på Doffin og avgjørelsen av leverandør velges etter strenge kriterier etter norsk lov. Doffin er en base for offentlig innkjøp. Om innkjøp skal ut på anbud avgjøres gjennom størrelsen på innkjøpet. F.eks. når Austrheim kommune skulle innføre eiendomsskatt måtte vi ligge ut anbud på Doffin.

Flere aktører meldte seg og utvelgelsen ble tatt på «scoring» ut fra de kriterier som kommunen la til grunn.

Reglene er også slik at de aktørene som ikke blir valgt kan klage med begrunnelse på at det er ting i anbudsprosessen som er feil. Kommunen må da gjøre rede for seg hvorfor de har valgt som de har valgt.

Ofte kan slike «konflikter» bli advokatmat å medføre utgifter for kommunen. Austrheim kommune valgte sin kandidat og kommunen bruker denne aktøren fremdeles, fordi arbeidet med å innføre denne type eiendomsskatt bød på en del uforutsette problemer, der vi trengte hjelp utenifra. Vi har også måttet ha hjelp fra jurister som er spesialister på dette feltet.

Når det gjelder innkjøp og e-handel har kommunen ikke kommet så langt her men arbeider med de muligheter som finnes.

4.4 Budsjett

Lederne for de ulike ansvarsområdene har ikke bare det faglige ansvar for sine tjenestoområder men også ansvar for sine økonomiske rammer.

Lederne er med i budsjettprosessen og kommer med forslag til sine egne rammer. Tidlig på høsten inviterer økonomisjefen hver for seg de ulike lederne til budsjettplanlegging for neste år. Økonomisjefen har da opp til flere møter med de ulike avdelingslederne for å prøve å komme fram til realistiske rammer for deres ansvarsområder.

Når rammeområdene er behandlet sammen med avdelingslederne inviteres det til en administrativ budsjettkonferanse. I denne konferansen går hver avdelingsleder som har budsjettansvar gjennom sine budsjetter. Her presenterer de hva som har skjedd i forhold til inneværende år. De går igjennom avvik som har oppstått. Forklarer hva som har skjedd i forhold til avvikene. Dette gjøres jo også ved løpende budsjettoppfølging på avdelingsnivå. Det kartlegges også om en negativ utvikling bare gjelder inneværende år, eller vil fortsette til neste år.

I budsjettene presenteres også endringer, nye prioriteringer når det gjelder tjenester. Det som presenteres på den administrative budsjettkonferansen er veldig nyttig informasjon for de andre avdelingslederne og ikke minst rådmannsgruppen. Dette er med på å gi en felles forståelse for budsjettet, den økonomiske situasjonen, prioriteringer og tjenestetilbudet i kommunen.

Rådmannsgruppen lytter til hva avdelingslederne har som budsjettmål til neste år. Rammene blir diskutert mot og for.

En administrativ budsjettkonferanse, i Austrheim kommune, blir ofte et møte med sterke ønsker fra avdelingslederne. Det er nok slik at behovene alltid er større enn de økonomiske ressursene. Fra avdelingslederens side fokuseres det på det faglige og det lovpålagte, Det økonomiske perspektivet kan lett komme i bakgrunnen hos de enkelte avdelingsledere.

Grunnlaget for å innfri de ønskede målene er jo først og fremst hva vi får inn av frie inntekter. Det vil si skatter og rammetilskudd.

Austrheim kommune har også inntekter når det gjelder eiendomsskatt på verk og bruk og annen næring. Men kommunen har jo tilpasset seg utgifter som står i forhold til disse inntektene.

Økonomiplanen utarbeides av rådmannsgruppen. Her er ikke avdelingslederne med. Før rådmannsgruppen leverer sitt utkast til budsjett og økonomiplan, behandles budsjett og økonomiplan i rådmannsgruppen. Behandlingen skjer på grunnlag av de budsjettdataene som

kommer fra avdelingslederne når det gjelder årsbudsjett og rådmannsgruppens forventninger ut fra den oversikt de har når det gjelder økonomiplanen.

Når rådmannsgruppen har behandlet årsbudsjett og økonomiplan har de et arbeidsmøte med formannskapet. Noen dager etter arbeidsmøtet kommer rådmannen med sitt forslag til budsjett og økonomiplan til formannskapet. I formannskapet avstemmes det mellom opposisjon og posisjon og flertallet i formannskapet avgjør hva som skal innstilles som vedtak til kommunestyret.

Budsjett og økonomiplan blir lagt ut på nettsidene til kommunen for offentlig høring, 14 dager før kommunestyret, og også sendt til kommunestyret. Deretter blir budsjettet og økonomiplanen, behandlet og stemt over i kommunestyret. Det blir da gjort et endelig budsjettvedtak i kommunen. Budsjettet blir deretter lagt inn i økonomisystemet for neste år.

Som påpekt i teoridelen innebærer en god økonomiplan en god internkontroll og en rapportering med presis oversiktlig informasjon. Internkontrollen går på å fange opp informasjon som kan gi realistiske budsjetter, mens gode rapporteringsrutiner gir signaler om målsettingene i budsjettet blir nådd. Dersom ikke må avvik forklares og analyseres, slik at endringer må settes i verk. Det er dette som skjer gjennom budsjettjusteringer ved tertialrapporteringer. Budsjettjusteringer kan dessuten også foretas gjennom hele året.

Som også nevnt i teoridelen, er økonomiplan og budsjett sentrale dokumenter når det gjelder økonomistyring. Økonomiplanen inneholder de langsiktige planleggingsrammene. Årsbudsjettet er et dokument som blir bevilget hvert år. Det er flere aktører når det gjelder budsjettarbeidet i Austrheim kommune. Det er rådmannsgruppen, avdelingslederne, fagorganisasjonene, formannskap og kommunestyret.

Det kommer innspill fra alle gruppene. Utgifter, prioriteringer og tjenester diskuteres. Rådmannsgruppen, fagforbundene og avdelingslederne kan påvirke politikerne når det gjelder økonomiplanen, men det er til syvende og sist formannskapet som har ansvaret for økonomiplanen og innstiller til kommunestyret.

Det er viktig å gi en tydelig og oversiktlig bakgrunn og god informasjon til formannskapet slik at de ta de rette avgjørelser for budsjett og økonomiplanen.

I Austrheim kommune har man erfart at formannskapet dermed får en bedre forståelse for budsjettet, og at dermed ikke blir de store forskjeller mellom rådmannen sitt forslag og

formannskapet sitt forslag. Administrasjonen har også erfart det motsatte når rådmannen sitt forslag ikke er godt nok begrunnet og informasjonen som er gitt er utydelig.

Når det gjelder budsjetteringen i Austrheim kommune så budsjetterer avdelingslederne, som nevnt før, i samarbeid med økonomisjefen på detaljnivå. Rådmannen presenterer budsjettet på rammenivå. De ulike rammene på de forskjellige ansvarsområdene er nettobudsjetter. Dette vil si inntekter minus utgifter. Det er dette som er rammen.

Det er altså de ulike rammene rådmannen legger fram for formannskapet. I tillegg ligger fram en oversikt over investeringer og hvordan investeringene skal finansieres gjennom lån, tilskudd, salg av eiendommer og bruk av investeringsfond.

Formannskapet går heller ikke ned på detaljnivå i budsjettet. Det er de ulike rammene de behandler og vurderer. Når det gjelder investeringer, så behandler formannskapet hver investering. På grunn av at vi er på ROBEK listen må også fylkesmannen godkjenne budsjettet.

Når det gjelder budsjett og økonomiplanen i kommunen, presenteres den i et Excel ark som har en god struktur og oppbygging. Her presenteres både drifts og investeringsbudsjett med utvikling i årene framover. Øverst i regnearket legges inn kolonner for opprinnelig budsjett, revidert budsjett I og II for inneværende år, årsbudsjett for de kommende år utover i økonomiplanen.

Nedover i radene i Excel arket registreres rammene på de ulike ansvarsområdene med stikkord til kommentarer. Alle ansvarsområdene får da en totalsum som viser om budsjettet og økonomiplanen går i balanse som det er krav om.

I samme og siste del av regnearket, som nevnt ovenfor, registreres de ulike investeringene og finansieringen av disse gjennom salg av eiendommer, bruk av investeringsfond og opptak av lån. Lån fra husbanken for å finansiere husbank lån til folk i kommunen registreres også i investeringsplanen.

I økonomiplanen i Excel er det hovedtall som registreres. Økonomisjefen og avdelingslederne bruker også Excel for å registrere budsjettet på detaljnivå.

Økonomiplanen i Excel er et enkelt og godt verktøy som er kjent i organisasjonen og brukes mye av ledelelsen i Austrheim kommune. Det er et viktig dokument i rådmannsgruppen.

Fungerende rådmann har gitt uttrykk for at Excel arket gir en lett og god oversikt over økonomien i Austrheim kommune. Man kan gå inn å finne et rammetall på hvilken som helst rammeområde. Inntekter og investeringer kommer også godt fram i rapporten. Avdelingslederene er også opptatt av dette Excel arket . Rammene deres er synliggjort i dette dokumentet både for inneværende år og i framtiden. Excel arket spiller derfor en stor rolle i økonomistyringen av deres ansvarsområder. Også fagforeningene er kjent med ovennevnte Excel ark og innholdet blir presentert for dem ved ulike anledninger.

Når det gjelder arbeidsmøtet mellom Rådmannen og formannskapet, vedrørende årsbudsjett og økonomiplan så er det Excel arket som brukes. Rådmannen bruker også Excel arket til å presentere sitt budsjett til formannskapet. Når det gjelder tertialrapportene gjennom året med budsjettjusteringer, presenteres dette også i det omtalte Excel arket .

I kommunestyret blir også Excel arket brukt som presentasjon av årsbudsjett, økonomiplan, investeringer og finansiering.

Som vi ser av det som er nevnt ovenfor spiller dette enkle Excel arket en stor rolle for økonomistyringen i Austrheim Kommune.

Økonomiplanen forblir på overordnet nivå. Når årsbudsjettet er godkjent legges budsjettene inn i Visma økonomisystem i modulen budsjett. Her legges driftsbudsjettene inn på detaljnivå på ansvar, art og tjeneste.

Investeringene ligges inn i økonomisystemet Visma på kapital. Budsjettet periodiseres etter ulike fordelingsnøkler på måneder. Når budsjettene er lagt inn og periodisert kjøres budsjettoppfølginger på de ulike månedene og som rapporteres til administrativ ledelse, politisk ledelse og eksterne aktører som Fylkesmannen når vi er på ROBEK – listen.

4.5 Rapportering, informasjon og oppfølging

Rapportering skjer gjennom budsjettoppfølging til formannskapet og nå også til kommunestyret og fylkesmann. Til disse organene rapporteres også endring i økonomiplanen med budsjettjusteringer.

Gjennom året kommenterer også avdelingslederene månedsrapporter for sine ansvarsområder til økonomisjef. Dette er til stor hjelp for økonomisjefen sin rapportering til

rådmannsgruppen, og de rapporter som skal til formannskap, kommunestyret og også ekstern rapportering.

I den månedlige rapporteringen rapporteres i Austrheim kommune totalrapport med hovedtall for inntekter som er delt opp i rammetilskudd, skatteinntekter, eiendomsskatt og andre inntekter. Vesentlig poster når det gjelder andre inntekter er brukerbetalinger, integreringstilskudd flyktninger, kommunale årsgebyr, statstilskudd, refusjon fra kommuner og utbytte. Når det gjelder utgiftene deles de opp i personalutgifter som inneholder lønn, feriepenger, arbeidsgiveravgift, pensjon og refusjon syke og svangerskaps penger. I tillegg rapporteres andre utgifter. Vesentlige utgiftsposter er her avdrag lån og tjenestekjøp. De virkelige tall rapporteres mot budsjett.

I tillegg rapporteres hver avdeling mot budsjett. Rapporten kommenterer totalrapporten og avdelingsrapporten. Avvikene blir kommentert og det blir også sagt noe om prognosen. Denne rapporten legges fram i formannskapet. Samtidig legges fram en driftsrapport fra Visma som er identisk med driftsrapporten i årsregnskapet. Det ligger også fram en likviditetsrapport over de framtidige inn og utbetalinger. Likviditetsrapporten er en blanding av virkelige tall og estimerte tall.

Total og avdelingsrapporten legges også fram for avdelingslederne. I tillegg gis det informasjon om den økonomiske situasjonen til fagorganisasjonene og arbeidsmiljøutvalget.

Når det gjelder kommunestyret er det tertialrapport med budsjettjusteringer og årsbudsjett med økonomiplan som legges fram. Nå er det også besluttet at månedsrapporten skal rapporteres og gjennomgås i kommunestyret.

Regnskapet har en avgjørende betydning for strategisk beslutninger i Austrheim kommune. Et eksempel på dette er at det var besluttet å bygge ny barnehage i Austrheim kommune. Når regnskapet har vist dårlige tall, er denne investeringen stoppet. Både administrasjonen og politikerne er opptatt av å endre strategien dersom regnskapet gir informasjon om dårlige tall. Det kan også skje motsatt dersom regnskapet viser positive tall, så kan prosjekter som tidligere er stoppet settes i gang igjen.

Som beskrevet tidligere i avhandlingen, består rådmannsgruppen pr. i dag av rådmann, assisterende rådmann og økonomisjef.

Hovedoppgavene til assisterende rådmann er å være drifts og personalsjef. Ellers har rådmannen også delegert mye ansvar til økonomisjef og avdelingslederne.

Rådmannen griper bare inn når det virkelig trengs, men den daglige driften blander rådmannen seg lite borti. Dette er en leder stil som er positiv når det gjelder lederutvikling og frihet til de ulike lederne. Det betyr også at rådmannen blander seg lite borti hvordan avdelingslederne styrer budsjettet på detaljnivå.

Rådmannen er først og fremst opptatt av at totalrammen på avdelingen holdes, dersom ikke uforutsette ting oppstår.

Rådmannsgruppemøter og avdelingsledermøter holdes jevnlig gjennom året. I rådmannsgruppemøtene går man gjennom arbeidsoppgaver og ellers annen informasjon som skal videre til avdelingslederne, formannskap og kommunestyret.

Fagforeningene har også de siste årene vært med på rådmannsgruppemøtene som har gjeldt ansettelse. I tillegg har også personalrådgiver vært med.

Når det gjelder avdelingsledermøtene er det ikke bare informasjon fra rådmannsgruppen som blir presentert, men også informasjon fra de ulike avdelingslederne blir presentert. Dette er nyttig for rådmannsgruppen.

Fra avdelingsledermøtene går også informasjon videre til resten av de ansatte i kommunen. Informasjonen formidles da videre gjennom avdelingslederne.

Avdelingslederne i Austrheim kommune har vært flinke til å ha fokus på budsjettet. De har vært flinke til å styre etter de rammene som de har fått og gir tidlige beskjed dersom avvik oppstår. Men som nevnt har noen avdelingsledere kanskje fått for høye rammer i forhold til inntektsrammen i kommunen.

De ansvarsområdene som det har vært store utfordringer på er sosiale utgifter, helsetjenester og barnevern. På områdene for sosiale tjenester og barnevern er det ofte uforutsigbare utgifter. Avdelingslederne styrer ikke disse avdelingene, men avdelingene har blitt styrt gjennom representanter fra rådmannsgruppen.

Når det gjelder helsetjenester sliter avdelingen med høye utgifter i forhold til referansekommunene.

På grunn av usikkerheten på ansvarsområdene for sosiale utgifter og barnevern er det nok riktig å omprioritere de andre ulike tjenestene slik at kommunebudsjettet går i balanse. Det vil si at rammene blir redusert når det gjelder disse tjenestene.

Når det gjelder skatteinntekter har dette vært usikre inntekter i Austrheim kommune de siste årene med høy andel arbeidsledighet i kommunen i forhold til resten av regionen.

Avdelingslederne rår ikke over disse inntektene. De er heller ikke med i avdelingslederne sine rammer. Selv om avdelingslederne klarer å styre sine ansvarsområder etter sine budsjetter påvirker disse inntektene det totale resultat for kommunen.

Bedriften Equinor (Statoil) ligger delvis i Austrheim kommune og mesteparten i Lindås kommune. Begge kommunene får eiendomsskatt på verk og bruk fra Statoil. Austrheim kommune får ca. 10 millioner kr, men Lindås kommune får adskillig mye mer. Dette har vært gode inntekter for begge kommunene.

I framtiden vil den såkalte maskinskatten forsvinne gradvis gjennom en del år. Eiendommene til Statoil vil konvertere fra verk og bruk til annen næring, slik at eiendomsskatt på annen næring vil øke i Austrheim Kommune. Maskinskatten vil forsvinne helt i framtiden.

Maskinskatten er lovet å bli kompensert over statsbudsjettet. Men det er usikkert hvor mye dette vil utgjøre av den eiendomsskatten kommunen har i dag. Dette må kommunen ta høyde for i sin økonomiplanlegging. Man ser at størrelsen på disse inntektene representerer en usikkerhet når det gjelder kommunen sine inntekter.

Som nevnt tidligere i oppgaven har Austrheim kommune hatt høye skatteinntekter p.g.a. en bedrift som Statoil har gitt mange arbeidsplasser i kommunen. Flere andre bedrifter som har etablert seg p.g.a. har også gitt arbeidsplasser. Nedgangen i oljeindustrien har ført til flere arbeidsledige i kommunen og også gått utover skatteinntektene. Målsettingen til kommunen framover er å tilpasse utgiftene i forhold til inntektene.

På grunn av gode inntekter har kommunen kunne gitt innbyggerne sine gode tjenester. Samtidig har de vært i stand til å foreta gode investeringer. De største investeringer som er foretatt i de seinere år er som nevnt ovenfor et meget moderne rådhus og en flott ny barnehage. Med mindre inntekter i framtiden, må kommunen som nevnt tidligere tilpasse utgiftene og tjenestene sine. Investeringene bør også tas over lengre tid.

Politikerne er veldig ivrige på å få gjort mest mulig på kortest tid. Som også nevnt ovenfor er vi kommet på ROBEK – listen som tilsier at kommunen har hatt en dårlig økonomistyring.

Administrasjonen foreslo å innføre eiendomsskatt på hus og fritidseiendommer, men det har vært bred enighet blant politikerne om ikke å gjøre det. Også fylkesmannen har bedt kommunene om å vurdere dette.

Kommunestyret har bedt administrasjonen om å redusere utgiftene. Dette betyr at man må redusere bemanningen og kanskje også gi dårligere tjenester. Men det er også besluttet å se på organiseringen av kommunen for å se om man kan drive mer rasjonelt og effektivt. Avdelingslederne har økonomisk ansvar for sine rammer. De er med å planlegge budsjettet, selv om de gjerne ikke oppnår den rammen som de ønsker. Men uansett er de ansvarlige når de kommer med sine forslag til økonomiske rammer.

Det er ikke lagt opp til at et overskudd eller underskudd i forhold til budsjettet overføres til neste år. Har en avdelingsleder overskudd, bidrar overskuddet til felleskapet. Dersom det er underskudd på en avdeling, dekkes det av fellesskapet.

Det er dermed ikke sagt at overskudd eller underskudd på de ulike avdelingene bare går forbi i stillhet. Overskuddsavdelingene framstår som gode eksempler for de som har underskudd og kan således være et forbilde på hva som er mulig. Men «kampen» om gode rammer spiller også en rolle her.

Nå er jo det ofte slik at de som har underskudd skyldes uforutsette ting og spesielle ting som var vanskelig å forutse og ikke kan gjøres så mye med. Overskudd kan også komme av uforutsette ting.

Avdelingslederne har stor frihet når det gjelder å styre sine avdelinger. På noen områder er det regler på hvordan ting kan gjøres. Disse reglene ligger i kvalitetssikringssystemet vårt. På andre områder er det frihet. Ellers styres rutinene etter norsk lov. Sentrale lover når det gjelder kommuner er forvaltningsloven, kommuneloven og offentlighetsloven. Når det gjelder KOSTRA rapportering er kommunens kontoplan bygget opp slik at rapporteringskravene er oppfylt. Datoer for rapportering er som nevnt i teoridelen den 15. februar og endelige tall til 15. april.

4.6 Finansforvaltning

Når det gjelder finansforvaltningen er det viktig med avkastning, risiko og likviditet. I Austrheim kommune er det sagt at man kan binde lånerenten med en viss prosent av låneporteføljen. For noen år siden refinansierte kommunen hele låneporteføljen med 30 års avdragstid. Samtidig bandt man renten for 3 år og har siden fornyet store deler av låneporteføljen for 3 år til. Bindingsrenten ligger godt under 2 %. Dette er gjort for å ha en forutsigbarhet i finansutgiftene.

Når det gjelder avdrag bruker kommunen minsteavdrag som er beregnet etter lov og formel. Denne formelen er følgende: (Årets avskrivninger X Lån utenom husbanklån pr.1.1)/Faste eiendommer pr.1.1)

Når det gjelder investeringsprosjektene går de igjennom av teknisk avdeling og økonomiavdelingen et par ganger i året. Store avvik rapporteres til formannskapet og kommunestyret. Det er et ønske her at status på investeringsprosjektene skal rapporteres oftere både i formannskapet og i kommunen.

Kommunen har god kontakt med fylkeskommunen sin representant når det gjelder økonomien. Kontakten skjer på telefon og 2 møter i året der ordfører, rådmann og økonomisjef møter opp på fylkesmannen sitt kontor. Der informeres og samtales om status og den økonomiske utvikling i Austrheim kommune. Når vi nå er kommet på ROBEK-listen er denne kontakten enda viktigere og vi har følgelig god kontakt med fylkesmannen sin representant.

Om mer sjelden har vi også møter med Den Norske Bank. Austrheim kommune bruker DNB som samarbeidspartner og har alle hovedkontoer der. Kommunen har også noe samarbeid med Sparebanken Vest.

I DNB har også kommunen en kassakreditt som er reserve når likviditeten er dårlig. Etter loven skal kassakreditten stå udisponert den 31.12. Det har den gjort fram til nå i Austrheim Kommune.

Når det gjelder plassering av overskuddslikviditet har kommunen hele tiden fått tilbud om det. Men på grunn av at man har trengt de pengene som man har hatt på konto og at man ikke vil ta den risikoen som det kan være å sette pengene i fond, har kommunen ikke tatt

imot disse tilbudene. Ved å ta litt risiko her kunne man ha tjent litt tiltrengte penger, men man føler en trygghet ved å ikke benytte seg av fondsplassering.

4.7 Tiltak I kommunen

Som jeg har vært inne på tidligere i studiet har Austrheim kommune i 2018, leid inn konsulenthjelp for å få økonomien på fote igjen. Det ble opprettet en prosjektgruppe på området som består av assisterende rådmann, personalrådgiver og økonomisjef. Andre viktige aktører i prosjektet er avdelingsledere, tillitsvalgte og politikere. Analysen og resultatet av arbeidet vil logisk få konsekvenser for årsbudsjett og økonomiplanlegging. Prosjektet har fått tittelen «Ledelse fra krise til utvikling».

Firmaet som er leid inn heter Bedre organisasjon med 2 dyktige konsulenter. Den ene konsulenten driver prosjektet, mens den andre konsulenten er inne i prosjektet ved de ulike milepelene.

Bedre organisasjon beskriver en innledning til prosjektet som følger:

1. Austrheim kommune er en kommune med mange ressurser, gode tjenester for brukerne og med god kompetanse og kontinuitet i lederroller.
2. Samtidig er kommunen inne i en økonomisk krise, som gjør at kommunen må snu alle steiner for å bruke ressursene på best mulig måte til tjenester for folk i kommunene. Godt lederskap for å håndtere krisen, og for å føre kommunen inn i en bærekraftig utvikling er viktig i denne situasjonen.
3. Derfor etablerer kommunen et lederprogram, skreddersydd for denne situasjonen. Tanken er at mellomlederne, eller avdelingslederne som er kommunen sitt navn på for dette ledernivået, er det ledernivået som best kjenner brukerne av tjenestene, og medarbeiderne som yter disse tjenestene. Det er avgjørende for utvikling av drift og organisasjon at dette ledernivået fungerer optimalt.
4. Programmet skal gå over en to – års periode, fordelt på hensiktsmessige milepeler.
5. Første samling vil ha 2 tyngdepunkter. For det første vil samlingen presentere verktøy og metode for å analysere driften i egen avdeling. For det andre vil samlingen gi grunnlag for strategisk kompetanseutvikling på bakgrunn av de behov for kompetanse kommunen er inne i akkurat nå.
6. Samlingen vil derfor også danne grunnlag for videre konkret utforming av lederprogrammet. Den første samlingen har et konkret dagsprogram over to dager. De neste samlingene har oversikt over noen hovedtemaer en ser

for seg å legge inn, men planen for lederprogrammet blir først fastlagt etter første samling.

Status i prosjektet er at vi har nå vært igjennom økonomien og driften på alle avdelingene og er således i rute. Funnene er sendt avdelingslederne og fagforeningen. Tilbakemeldinger fra avdelingsledere og fagforening er blitt gitt. Presentasjon av funnene er gjort. Bedre organisasjon har presentert rapporten både for politikerne, fagforeningene og avdelingslederne. Funnene vil som nevnt tidligere påvirke utarbeidelse av budsjett og økonomiplan som igjen har stor innvirkning på økonomistyringen i Austrheim kommune.

Utgangspunktet for gjennomgangen med avdelingslederne har også vært rapport og analyse fra Telemarks forskning over økonomien i Austrheim kommune. Analysen er sammenlignet med en kommunegruppe som det er naturlig for Austrheim kommune å sammenligne seg med.

Rapporten med analyser er som nevnt ovenfor beskrevet i analysekapitlet, mens konklusjoner og forslag i rapporten blir presentert i siste kapittel 6 konklusjon.

Når det gjelder tiltak til å bedre økonomien har administrasjonen foreslått å Innføre eiendomsskatt på hus og hytter, men som nevnt ovenfor er det bred politisk enighet om å ikke innføre denne skatten.

Andre tiltak som har vært ment til hjelp og som også kunne bedre den økonomiske forståelse har vært dialog underveis når det gjelder budsjettoppfølgingen. Hjelp og dialog i budsjettarbeidet. Flere møter med avdelingslederne når det gjelder forslag til budsjett.

Dette oppleves som at det har ført til god kommunikasjon, budsjettforståelse og trygghet. Trygghet at de ikke står aleine med budsjettene.

Når det gjelder samarbeidet med avdelingslederne er det først og fremst årsbudsjettet som har fokus. Årsbudsjettet er som i de fleste kommuner en del av økonomiplanen. Gjennom arbeidet med årsbudsjettet sammen med avdelingslederne er dette videre et godt grunnlag for videre bearbeiding med økonomiplanen.

Når det gjelder økonomiplanen utover årsregnskapet er det som nevnt rådmannsgruppen som arbeider med og da særlig rådmann og økonomisjef. Økonomiplanen bygger som sagt videre på årsbudsjettet og kjente og ukjente forhold i framtiden.

Vedrørende gevinst på nye prosesser spesielt på årsbudsjettet har man dessverre ikke noe gode resultater på endringene. Det har vært underskudd i 2014 og 2015. I 2016 snudde man resultatet til et relativt bra resultat. Man hadde også hatt et overskudd i 2017 dersom man hadde innført eiendomsskatt på hus og hytter som både rådmann og fylkesmann anbefalte.

2017 var et spesielt år med store avvik på utgifter til sosialhjelp og oppbygging av barnevernet som lå lagt nede. I tillegg var det store utgifter når det gjelder innføring av eiendomsskatt, selv om man må se på disse utgiftene som utgifter til inntekts ervervelse i framtiden. Skatteinntekter og eiendomsskatt sviktet også.

Mye av dette som er nevnt ovenfor er uforutsette ting, men likevel burde kanskje ledelsen være flinkere til å tilpasse utgifter og tjenester til det uforutsette. Ca. 70 % av utgiftene i kommunen gjelder personalutgifter. Det er en tung og tøff prosess og redusere slike utgifter.

Det er en slik prosess vi er inne i nå gjennom prosjektet fra krise til utvikling. Som nevnt tidligere er det nå gjort en vurdering av de enkelte avdelinger. Disse analysene og vurderingen må få plass i årsbudsjett og økonomiplan for å bygge opp igjen økonomien i Austrheim kommune.

I revidert budsjett har politikerne fryst investeringer for ca. 10 millioner kr. Dette er også i tråd med det fylkesmannen har sagt. Fylkesmannen har sagt tidlig i prosessen at de investeringene som er påbegynt kan fullføres, mens investeringer som ikke er begynt på må stoppes. Når investeringer stoppes vil driftsutgiftene reduseres i kommunen, først og fremst renter og avdrag.

Styring av årsbudsjett og økonomiplanen kreves også en høy kompetanse på de ulike tjenesteområdene i kommunen. Som sagt er Austrheim kommune en liten kommune og har følgelig ikke god nok kompetanse på alle ansvarsområder i kommunen. Det å søke interkommunalt samarbeide kan løse kompetanseproblemet. Kompetanse er også brukt som argument for å slå sammen kommuner og kan være en løsning også for Austrheim kommune.

Kommunen har et godt interkommunalt å samarbeide med andre kommuner i Nordhordland når det gjelder IKT. Økonomisjefer seg i mellom og rådmenn seg i mellom har også et godt samarbeide. Det er lagt opp til noen få møter gjennom året for å dyrke dette samarbeidet. Når

det gjelder økonomisjefssamarbeidet er også revisorene med på møtene. Dette er viktige møter som gir gode innspill i hver kommune.

Det har også vært et samarbeide med utvikling av økonomisystemet Visma i flere av kommunene i Nordhordland. Dette går på art, kontoer og tjenester og andre ting. Dette skal gi fordeler for kommunene og ikke minst for IKT Nordhordland. Det skal også gi en bedre rasjonell og effektiv drift når det gjelder IT.

Som nevnt innledningsvis er det også foreslått et samarbeid med de såkalte RAND kommunene når det gjelder, økonomi, lønn, regnskap. Dette vil også gi en mer effektiv og rasjonell drift. RAND kommunene består som nevnt tidligere av: Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Vaksdal.

Når det gjelder internkontrollen i Austrheim kommune, har man som nevnt et eget system som går på rapportering av avvik, formalisering og dokumentering av rutiner. Her må det nok gjøres en bedre jobb for at internkontrollen skal bli bedre. Dette går spesielt på skriftlige rutiner. Skriftlige rutiner vil også føre til at når ansatte slutter og når det kommer nye folk blir denne overgangen lettere.

Når det gjelder integrering av nye tiltak i kommunen er det også mye lettere å bygge på de eksisterende rutinene og gå inn å endre forandre der rutinene må endres. Det er nå større og mer krevende jobb å lage helt nye rutiner. Samtidig kan man følge en historisk utvikling når det gjelder rutinene. Dersom man får behov for å se på saker lengre bak i tid, kan man lettere finne svar på hvorfor saken ble behandlet slik og slik. Også når det gjelder sammenligninger med tidligere år har tidligere rutiner betydning.

Nye systemer, teknisk utvikling og reglementer krever også at kommunen må ha kompetanseheving på de ulike felt. Austrheim kommune har vært flink på dette området både når det gjelder individuell kompetanseheving og kollektiv kompetanseheving.

I skrivende stund er det f.eks. noen som tar mastergrad i offentlig ledelse. En er allerede ferdig. I tillegg jobber rådmannsgruppen og avdelingslederne med organisasjonsutvikling hvor eksterne organisasjonsutviklere er brukt.

Det er viktig at ikke bare ledere får muligheter til kompetanseutvikling men også ansatte på ulike arbeidsfelt. Kommunen har også vært flink til å motivere for dette.

Kompetanseutvikling er en utgift for kommunen, men på lang sikt vil dette være en god investering for kommunen. På denne måten tar også kommunen vare på sine ansatte og det er større muligheter å få beholde sine ansatte.

Kompetanseheving er også viktig for at de ansatte kan få en økonomisk bevisstgjøring i arbeidet med økonomiplanen.

Det som er lagt vekt på, i Austrheim Kommune, er at det skal være en god kommunikasjon mellom ledere og ledere og ansatte. God kommunikasjon skaper også god informasjon som ofte er en utfordring i de fleste organisasjoner.

God kommunikasjon og informasjon er forebyggende for konflikter og dårlig arbeidsmiljø. Dette fører til at samarbeidet også blir mye bedre i kommunen. God kommunikasjon, informasjon og samarbeid er også et godt grunnlag for å iverksette og gjennomføre målene i økonomiplanen og gi de resultater som er forventet. Dette gir gode signaler både innad og utad av kommunen. På dette området har nok Austrheim kommune et potensiale for forbedring.

Dette skaper også trygghet og tillitt i organisasjonen. Det blir kjekt å gå på jobb fordi organisasjonen forebygger store konflikter og man er villige til å løse konfliktene selv om man har ulikt syn på de forskjellige sakene. Det fører til respekt for hverandre og at vi har bruk for hverandre.

Austrheim kommune jobber med et prosjekt som heter sammen er vi sterke. Det går på det som er nevnt ovenfor.

Austrheim kommune er også flink til å gi opplæring og informasjon til kommunestyret og kontrollutvalg i hver valgperiode.

Her har vi dyktige folk i rådmannsgruppen som på en utmerket måte kan gi en slik opplæring. Andre kommuner bruker også vår kunnskap på dette området.

Når det gjelder gjennomføring av målsettinger i årsbudsjett og økonomiplanen har rådmannsgruppen, gjennom nå fungerende rådmann, utarbeidet en liste over gjøremålene for å nå disse målene. Det er også satt opp i listen for gjøremålene hvem som har ansvar for å gjennomføre oppgavene.

I møtene i rådmannsgruppen blir status på listen gjennomgått. På avdelingsledermøtene blir også status på listene gjennomgått og i møter med fagforeningen og andre utvalg.

På denne måten får alle en bevisstgjøring til hvordan status på målene i økonomiplanen er og eventuelt hvorfor ikke målene kan gjennomføres. I så tilfelle må økonomiplanen endres gjennom budsjettjusteringer.

Listen for gjøremål er utarbeidet de siste 2-3 årene og har altså ikke vært så lenge i bruk. Vi ser at dette er en nødvendig liste og listen er tatt godt imot. Men listen må ikke bare være en liste som er kjekt å ha. Det er ikke bare ved å se på listen at målene blir gjort. Det viktige med listen er at oppgavene blir iverksatt og gjennomført. Det er det som gjør at kommunen følger økonomiplanen som et verktøy og at kommunen når de oppsatte mål og gir de resultater som er forventet.

Når det er sagt så gir listen uansett en god oversikt over hva som må gjøres for å nå målene i budsjettplanen. Det som kan forstyrre bildet er at kommunen kan oppleve inntektssvikt eller slik at man ikke har ressurser til å nå målene.

Det kan også i budsjettperioden oppstå uforutsette utgifter som gjør at man må prioritere annerledes.

Austrheim kommune er også med i et pilot prosjekt når det gjelder Powersim Care. Det er firmaet Powersim Software AS som utvikler systemet. Ideen bak Care er å utvikle et verktøy for kommunale ledere for strategiske valg knyttet til vekst av antall eldre opp mot innsiktsfaktorer som velferdsteknologi og personell.

Kjernefunksjoner for Care skal være å gi kommunale ledere et verktøy til å optimalisere valg for å håndtere utfordringer knyttet til eldrebølgen og innsatsfaktorer m.h.t bruk av velferdsteknologi og personell. Eksempler på velferdsteknologi er trygghetsalarmer og elektroniske dørlåser.

Andre gevinster som Care systemet skal gi er bidrag til rådmannens internkontroll system og redusere manuell rapportering. Systemet skal også gi en oversikt som ellers ikke er tilgjengelig og det skal brukes mindre tid til datainnhenting og mer tid til oppfølging og årsaks fokus. Bruk av strategikart er en overordnet del i systemet. Systemet skal i første omgang brukes innen for helse, pleie og omsorg. Man ser for seg at systemet skal utvikle seg til bruk for de andre tjenestoområdene i kommunen slik at det blir et totalt kommunesystem.

Personlig har jeg vært i en del møter med firmaet Powersim for å belyse den økonomiske rapporteringsrutinen i Austrheim kommune. Mitt inntrykk er at systemet som er i ferd med å utvikles er et system som gir rask oversikt over viktig og avgjørende informasjon i kommunen. Målet er et godt ledelsesverktøy for rådmannen og andre ledere i kommunen..

Jeg har ovenfor beskrevet hvordan økonomistyring foregår i Austrheim kommune. Jeg har sagt det meste om den økonomiske situasjonen. Organiseringen av kommunen er blitt vist. IKT og innkjøpsfunksjonen er blitt beskrevet. Arbeidet med budsjettet er også blitt gjennomgått. Har sagt en del om rapportering, oppfølging og informasjon. Videre har jeg også beskrevet noe om finansforvaltningen og til slutt har jeg sagt en del om tiltak som er gjort og om tiltak som man er i gang med i kommunen for å få en bedre virksomhetsstyring og økonomistyring.

5. Analyse

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg analysere økonomistyring i praksis i Austrheim kommune ut fra relevant teori. Det vil si at jeg vil analysere og diskutere praksis i Austrheim kommune mot tradisjonell økonomistyring og alternativ økonomistyring.

I analysen vil jeg også ta med rapport fra Bedre organisasjon og fra intervjuer om økonomistyring som jeg har hatt med et utvalg av ledere i Austrheim kommune.

Følgende temaer og teorier for alternativ økonomistyring og tradisjonell økonomistyring er beskrevet i kapittel 2 i dette studiet:

1. Virksomhetsstyring
2. Erstatning av budsjett
3. Balansert målstyring (BMS)
4. Regnskapets rolle i økonomistyring
5. Offentlig økonomistyring
6. Budsjett og økonomiplan i det offentlige
7. New Public Management (NPM)

Temaene som er beskrevet i virksomhetsstyring, erstatning av budsjett, balansert målstyring og regnskapets rolle i økonomistyring er alle teorier som omhandler alternativ økonomistyring. Temaene som er beskrevet i offentlig økonomistyring og i budsjett og økonomiplan i det offentlige er teorier for tradisjonell økonomistyring. Når det gjelder temaene som er beskrevet i NPM inneholder disse temaene, etter det jeg kan oppfatte, både alternativ økonomistyring og tradisjonell økonomistyring.

I det følgende vil jeg gi et sammendrag/analyse av de ovennevnte teoriene, analyse over intervjuene, analysen fra Bedre organisasjon og analyse over økonomistyringen i Austrheim kommune.

5.2 Virksomhetsstyring

Som det går fram av det som er beskrevet om virksomhetsstyring i teoridelen er moderne virksomhetsstyring opptatt av at virksomhetene må være i stand til å forandre seg. Man må åpne seg for omverdenen og bl.a. ha fokus på økende globalisering. Oppdatering på informasjonsteknikk er viktig. Kunnskap er den viktigste ressursen for konkurransekraft. Spørsmål som før kunne løses på en enklere måte må nå løses ut fra en moderne ledelsesmodell.

Videre er det beskrevet at foretakene må ha en gjennomtenkt ledelsesfilosofi for å oppnå ønsket resultat. Tradisjonell økonomistyring er sterkt begrenset til bedriftens ledelsessystem. Ny bedriftsledelse skal løse flere av de problemer som tradisjonell økonomistyring ikke har kunnet gjort. Det er et voksende behov for å utvikle en moderne virksomhetsstyring. Å begrense seg til økonomisk informasjon er noe som lenge har preget både i det praktiske og på utdanningsinstitusjoner. Dette er en begrensning som moderne virksomhetsstyring vil rette på. Støtte av kunnskap om organisasjoner og menneskelige adferd, vil gi en bedre forståelse og høyere sannsynlighet forutse tenkelige utfall. Bedriftene må gjøre slik som kundene/brukerne vurderer og opplever er riktig.

Hovedbudskapet i Lindvall sin studie er at det stilles stadig større krav til virksomhetsstyring. Enkle løsninger og tradisjonell økonomistyring holder ikke i dagens situasjon. Det er mer behov for styring, kontroll og oppfølging internt. Dette er som følge av strengere regelverk og at endringstakten i samfunnet er økende. Videre peker Lindvall på at det har blitt vanskeligere å ta de rette beslutninger på rett tidspunkt, og konsekvensene av feil beslutninger kan bli større.

Når det gjelder virksomhetsstyring i Austrheim kommune så har kommunen i den seinere vist at den har vilje og forståelse for at ting må forandres. Eksempel på dette er at man har hyret inn Bedre organisasjon for å analysere organisasjonen og satt i gang nødvendige prosesser for å få bedre virksomhetsstyring. Prosessene går på å utnytte ressursene mer effektivt og rasjonelt. Man har som mål en bedre økonomistyring og en oppbygging av disposisjonsfondet. Lykkes man i dette, vil ha handlingsrommet for kommunen bli bedre.

I Austrheim kommune har man tidligere kanskje ikke vært så bevisst på å gjøre de store forandringer i organisasjonen med å være nysgjerrig på nye ledelsesmodeller. Kommunen

har for det meste kjørt i samme spor. Men på enkelte områder framstår Austrheim kommune som en moderne organisasjon.

I god virksomstyring er oppdatert informasjonsteknikk viktig. Det går fram av beskrivelsen av økonomistyring i Austrheim kommune, at de har en god informasjonsteknikk med moderne og gode systemer. Dette er som nevnt ovenfor systemer som man har felles med andre kommuner i Nordhordland og som er styrt av IKT Nordhordland. Dette felleskapet er en stor styrke for alle kommunene og det skjer hele tiden en kontinuerlig utvikling og dette er positivt for virksomheten i Austrheim kommune

Kunnskap har også hatt stor fokus i Austrheim Kommune. Det er lagt til rette for videreutdanning. Flere har tatt master og noen holder på med master. Og flere tar kurs og andre utdanninger.

Når det gjelder økonomistyring bruker Austrheim kommune budsjett og økonomiplan og har nok ikke planer om å slutte å budsjettere. Dessuten sier også kommuneloven at det skal være en økonomiplan. På dette feltet er altså ikke Austrheim kommune i takt med teorier fra moderne virksomhetsstyring om å slutte å budsjettere. Man hører kritikken mot budsjettet, men velger som mange andre organisasjoner å fortsette med budsjettet.

Når det gjelder intervjuene så har flere kommentert at vi ikke har moderne virksomhetsstyring. Vi er låst i gamle tankebaner. Men noen av de spurte mener at vi har moderne virksomhetsstyring på enkelte områder. Kommunen har f.eks. stort fokus på innbyggerne og deres behov. Som nevnt ovenfor har kommunen gode IT løsninger og det satses på kunnskapsutvikling når det gjelder de ansatte.

5.3 Erstatning av budsjett

Fokusering på alternative løsninger til tradisjonell budsjettering er et hovedpunkt i ovennevnte tema.(Bjørnejakt (2010) som er beskrevet i teorikapitlet. Det henvises til Jan Wallander, direktør i Svenska Handelsbanken. Han fjernet budsjettet og var mer opptatt av faktorer som påvirket framtiden. Hans hoved kritikk mot budsjettene var at de hindret ledelsen i å se de viktige tingene. Banken greide seg langt bedre under bankkrisen på 1980 tallet. Forklaringen på dette har vært at banken ikke brukte budsjetter. Det går fram av Bjarne Bogsnes (2009) hvor han skriver om BB at budsjettet ikke sier noe om framtiden og

bidrar lite til verdiskapende styring og man får ikke ut potensialet i organisasjonen. Som det går fram av studiet til Bjørneak er utbredelsen av BB i Norge er lav, og selv om man er kjent med kritikken mener man at det er bare delvis treffende. Mange ser betydelig nytte i å fortsette med budsjettet.

I beskrivelsen av økonomistyring i Austrheim kommune går det klart fram at budsjettet brukes i sterk grad. Veilederen fra kommunal og regionaldepartementet er en rettesnor selv om kommunen ikke praktiserer alt som står der. Det er derfor en fjern tankegang å ikke bruke budsjettet.

Gjennom intervjuet med de ulike lederne, kom det fram at noen ledere ikke har fått med seg kritikken mot budsjettet og tradisjonell økonomistyring. I deres verden ser de derfor ikke for seg en økonomistyring uten budsjettet. Mitt inntrykk gjennom intervjuene med noen av lederne er at de ikke har så god kjennskap til moderne økonomistyring. Det er da heller ikke så lett for dem å vurdere hvordan det er å styre uten tradisjonell økonomistyring. Flere av lederne som er intervjuet er likevel åpen for å vurdere nye ledelsesmodeller i Austrheim kommune.

Når man har levd med tradisjonell økonomistyring og budsjettering i mange år som i Austrheim kommune, er det dette noe man er vant til. Det er trygt og godt det man har og da er det vanskelig å gå over til en ledelsesmodell uten budsjetter, selv om forskningslitteraturen viser at budsjettet ikke er tilstrekkelig til moderne virksomhetsstyring.

Man kan likevel forstå kritikken mot budsjettet at det kan begrense potensialet i organisasjonen. Budsjettet er en plan som man skal holde og det kan begrense og gi treghet i systemet når man skal behandle plutselige uforutsette utfordringer og muligheter som oppstår i organisasjonen. Et eksempel på dette kan være at vi får plutselig et tilbud på at noen vil kjøpe barnehagen vår og også drifte den. Tradisjonell økonomistyring sier da at vi har et budsjett og vedtak på at det skal vi ikke gjøre. Man er ikke interessert å vurdere økonomien i det i det hele tatt, og finne ut om dette kan bedre økonomien i kommunen. Man er på en måte bundet til et budsjettvedtak. Man ønsker heller ikke å ta jobben med å spørre brukerne gjennom en spørreundersøkelse hvilke syn de har på f.eks. på private barnehager.

5.4 Balansert målstyring

Som det går fram av teoridelen er balansert målstyring et av flere systemer som fokuserer på resultater, kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke økonomiske. Der er det også nevnt at balansert målstyring er et av de mest innflytelsesrike innen fagfeltet økonomisk styring.

BMS brukes i flere varianter. Bruken av strategikart er den sterkeste form for bruk av BMS. Strategikart brukes for å visualisere og kommunisere virksomhetens strategi til hele organisasjonen. Bruken av slike kart skal bidra til at alle delene av organisasjonen trekker i riktig retning.

Kritikken mot balansert målstyring er at det er et mote system. Alle skal ha det fordi det er en mote. Det er også et spørsmål fra forskningslitteraturen om bruken av balansert målstyring gir noen effekter i form av økt organisert ytelse.

Når det gjelder intervju av lederne er det mange som har svart tydelig på at balansert målstyring ikke praktiseres i Austrheim kommune. Noen mener at vi har noe balansert målstyring. Av beskrivelsen av økonomistyring i Austrheim går det tydelig fram at kommunen ikke har balansert målstyring, men piloten som vi er i gang med sammen med Powersim Software AS vil ha elementer i seg som ligner på Balansert Målstyring. Det tenkes da f.eks. på strategikart og framtidige oversikter. Tanken fra Powersim er at et slikt system skal gi en mye bedre oversikt om framtiden enn det tradisjonell budsjettstyring kan gi.

5.5 Regnskapets rolle I økonomistyring

Når det gjelder rollen til regnskapsmessige enheter i å utføre bedriftsstrategi så belyser analysen til Petter Skærbæk og Kjell Tryggestad at regnskapet har en aktiv rolle i forhold til strategisk formulering.

I beskrivelsen av økonomistyring Austrheim kommune ser man at regnskapet har en viktig rolle ved budsjettoppfølging. Dersom budsjettoppfølgingen ikke har noen vesentlige avvik påvirker dette ikke strategien i kommunen. Er det vesentlige avvik påvirker dette strategien på enkelte områder. Blir ikke inntektene som forventet eller utgiftene som forventet, må man snu på strategien. Som nevnt i kapittel 4, økonomistyring i Austrheim kommune. Er det gitt eksempel på når det gjelder Kaland Barnehage, at regnskapet påvirker strategien. Nå er jo

det slik at det viser seg at man har ikke snudd nok på strategien i forhold til økonomistyringen, selv om man er i ferd med å gjøre det nå.

5.6 Offentlig økonomistyring

Boken til Busch m/fl. bygger på tradisjonell økonomistyring. Teorier for økonomistyring er ifølge boken målstyring, regelstyring, verdistyring og markedsstyring. Det styres etter en blanding av disse teoriene i ulike organisasjoner og de ulike teoriene setter sitt preg på bruken av budsjett og økonomiplanen. Som det går fram av teoridelen, er offentlige institusjoner pålagt å utarbeide budsjetter etter veldefinerte retningslinjer.

Som det går fram av teorien er målstyring ofte en avtale mellom en leder eller medarbeider om hvilke mål man ønsker å oppnå. Et eksempel på målstyring i Austrheim kommune er de økonomiske rammene som blir gitt til avdelingslederne. Disse er en form for avtale mellom dem og rådmannen. Her er avtalen at man skal nå mål ved hjelp av de rammer som er gitt. Rådmannen gir stor frihet til avdelingslederne. Han går ikke ned i detaljene i budsjettpostene men forholder seg til totalrammen og at målene innfor denne rammen blir nådd.

Ellers opplever man i Austrheim kommune at budsjettet kan bli benyttet i en kamp om ressurser.

Som i mange andre kommuner har man også regelstyring i Austrheim kommune. Dette er jo selveste symbolet på byråkratiet hvor det opprettes formelle regler til å regulere organisatorisk adferd. Som nevnt er det i Austrheim kommune laget prosedyrer i et kvalitetssikringssystem som de ansatte skal følge og avvik skal oppgis.

Det går fram av intervjuene at noen mener at tradisjonell økonomistyring brukt på rett måte vil fortsatt være en god ledelsesmodell for kommunen. Da må man tenke felleskap og ikke hver på seg selv og man må også være ærlige.

5.7 Budsjett og økonomiplan i det offentlige

Budsjett og økonomiplanen i det offentlige er som nevnt ovenfor en veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner for langsiktig økonomiplanlegging, kommunelov, prosesser, status, målsettinger og sentrale elementer i økonomiplanen.

Veilederen bygger på tradisjonell økonomistyring. Det er stort fokus på hva som gir gode økonomiplaner og at dette er veldig viktig for kommunene for å ha en god økonomistyring.

Av det som kommer fram av beskrivelsen av økonomistyring i Austrheim kommune så er man veldig opptatt av budsjetter. Man følger mye av det som veilederen anbefaler. Ting som man ikke følger er for eksempel å ha 2 budsjettkonferanser i året. Man har bare 1 konferanse. Politikerne er heller ikke med på den ene budsjettkonferansen, men rådmannsgruppen har et arbeidsmøte med formannskapet. Deretter sender rådmannen sitt forslag til behandling i formannskapet.

5.8 New Public Management(NPM)

Som det går fram av teoridelen er NPM en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig virksomhet. Det har vært vanskelig å ta i bruk markedsløsninger som prinsippene og metodene har som forbilder. Med utgangspunkt i markedet kan offentlig virksomhet drives med bedre kvalitet og større effektivitet når det gjelder tjenesteytingen. Dette er en hovedtanke når det gjelder NPM.

I NPM modellen ligger også privatisering av offentlig virksomhet. Det har vært motstand mot denne privatiseringen. Motstanderne har vært redde for at private profittmotive vil prioritere tiltak preget av lave produksjonskostnader og høyt utbytte framfor et bredere problemfelt som skal betjenes. Dette er kjent som «skumming av fløten». For eksempel kan det være fristende å bare operere pasientene med de enkleste skadene eller bare akseptere spesielt lærenemme elever. Motstanden er også knyttet til arbeids og lønnsvilkårene.

Det er også en faglig motstand mot NPM. Faglig begrunnelse mot NPM begrunner seg til karakteren ved de oppgaver som det offentlige har ansvaret for. Oppgavene sies å ikke ha de egenskaper som kjennetegner varer og tjenester i et godt fungerende marked.

Mange oppgaver er sammensatte og må tilpasses den enkelte bruker. Samtidig er det ikke alltid ønskelig eller mulig å innføre betalingssystemer som kan regulerer forbruket av tjenestene. Mange mener at offentlig virksomhet styres etter en annen logikk enn den man finner i markedet.

Når det gjelder strategiplanen for Austrheim kommune, hevder noen at denne er mye NPM preget, men den operative ledelsen gjenspeiler ikke den strategiske ledelsen. Som nevnt i beskrivelsen av økonomistyringen i Austrheim kommune brukes 2-nivå modellen som er NPM inspirert.

Når det gjelder privatisering i Austrheim Kommune, har vi ingen privatisering av tjenestene. Det er f.eks. gjort vedtak i kommunestyret på at barnehagene skal være kommunale. Kommunen fikk for ikke så lenge siden spørsmål fra private aktører kunne overta den ene barnehagen. De var interessert i å kjøpe barnehagen eller bygge ny barnehage. Med den dårlige økonomien som nå er i Austrheim kommune kunne dette være interessant. Det ville spilt en positiv rolle både for driften og frigjøring av kapital. Noe av den økte likviditeten kunne vært brukt til å betale ned gjeld med. Men majoriteten av politikerne er ikke interessert i dette og viser til vedtak på at vi skal drive kommunalt. Flere ledere i administrasjonen er også «lunken» til privatisering av barnehagen.

Når det gjelder mål og resultatstyring var dette praktisert i det offentlige før NPM kom inn i bildet også i Austrheim kommune. Bruk av budsjett og økonomiplan er også en form for NPM styring. Det samme gjelder budsjettoppfølging både på totalnivå og avdelingsnivå. Måling av tjeneste og ansvarsområder blir også hyppig rapportert både når det gjelder internrapportering og KOSTRA rapportering. Dette har også NPM styring i seg.

Når det gjelder innkjøp så er den NPM styrt gjennom lovgivning. Over et visst beløp må vi ut på anbud.

Når det gjelder intervju med de ulike lederne om vi er NPM styrt er svarene at vi er noe NPM styrt og som er i samsvar med eksemplene ovenfor.

5.9 Analyse fra Bedre organisasjon

Når jeg bestemte meg for å skrive om økonomistyring og bruke Austrheim kommune som et eksempel, hadde vi ikke kontakt med Bedre organisasjon. De kom til seinere. Deres

undersøkelse av økonomistyringen i Austrheim kommune har resultert i en rapport. Informasjonen som er kommet fram i rapporten har jeg sett på som viktig og relevant for mitt studie. Derfor har jeg valgt å ta med viktige utdrag fra rapporten i dette analysekapitlet. Analysen går på avdelingsnivå og gir en god oversikt over hvordan økonomistyringen foregår på de enkelte tjenesteområdene i kommunen. Som økonomisjef vet jeg og bør vite hvordan økonomistyringen foregår både på totalnivå og avdelingsnivå, men en analyse som kommer fra konsulenter utenifra ser på økonomistyringen med andre øyner enn det ledelsen i Austrheim kommune gjør. Derfor har Bedre organisasjon sin analyse gitt viktig og ny informasjon på en del områder og som gir gode bidrag til økonomistyringen i kommunen og til i min masteravhandling.

Som nevnt ovenfor har bedre organisasjon gjort analyser på de ulike ansvarsområdene. De har dypdykket på noen områder og gjort mindre dypdykk på andre områder.

Rapporten viser at vi har overskridelser på barnehager, helsetjenester kultur, skole, administrasjon og teknisk drift i forhold til de kommunene som er naturlig å sammenligne seg med. I utgangspunktet har ikke Bedre organisasjon sett seg helt blind på disse tallene, men analysen har vært en viktig informasjon når konsultentselskapet har gått igjennom de ulike tjenesteområdene.

I rapporten fra Bedre organisasjon er det også gitt anbefalinger når det gjelder konkrete tiltak i budsjettprosessen, forslag til tiltak som trenger videre undersøkelser, forslag til konkrete utviklingsprosjekt i organisasjonen og prosessråd for videre arbeid.

Følgende avdelinger har Bedre organisasjon dypdykket på.

1. Barnehage
2. Helsetjenester
3. Pleie og omsorg
4. Grunnskole
5. Teknisk drift og eiendom

Når det gjelder resten av avdelingene har man ikke gått så mye i dybdene. Viktige utdrag av funnene som Bedre Organisasjon har gjort vil i det følgende bli beskrevet nedenfor.

5.9.1 Rådmannsnivået

Det går fram av rapporten, om rådmannsnivået, at det ligger store tjenester som barnevern og NAV direkte underlagt dette nivået. Rådmannen og assisterende rådmann er avdelingsledere for disse avdelingene. Dett er spesielt. Som en lekkasje i innsparinger, har en fjernet avdelingsledernivået når muligheten har vært der gjennom turnover. Bedre organisasjon mener at dette trolig har svekket den overordnede strategiske kapasiteten som kommunen trenger på disse områdene i en økonomisk krise.

Utviklingen over de siste årene viser at kommunen hvert år har nedprioritert dette feltet i forhold til andre sektorer i kommunen. Sammenligningen er her først relevant i forhold til kommunegruppe 2 som gjelder mindre kommuner med lignede størrelse og utfordringer.

Ressursbruken innenfor administrasjon omfatter også politisk styring, som ser ut til å være på et nøkternt nivå. Det omfatter ikke minst de totale driftsutgiftene for sektorovergipende system og styring, som utgjør mer enn halvparten av rådmannens budsjett.

Eksempel på ressursbruk som ligger innenfor administrasjon og styring er lærlinger i Austrheim kommune. KS tilrår at kommunene kommer opp på 1. lærling pr. 1 000 innbyggere. Austrheim har 8 lærlinger og i tillegg en avtale med videregående skole for 4 TAF-elever. TAF betyr teknisk allmenne fag. Utdanningen er 4 årlig, med en kombinasjon av yrkesfag og fag fra studiespesialiserende studieretning. Opplæringen har en praktisk og en teoretisk del, der praksis blir gitt i bedrifter og teoriundervisningen på skole.

5.9.2 Barnevern

Barnevernet er en del av de sektorene som har et stort merforbruk i 2017. Merforbruket er først og fremst knyttet til individrettet yringer og merforbruket ser ikke ut til å gå ned i 2018, snarest tvert imot.

Barnevern er en sektor der en må arbeide på lang sikt med forebyggende tiltak, og arbeide målrettet med gode avtaler for fosterhjem og andre individrettet tiltak. Bedre organisasjon påpeker at avdelingsledelse direkte fra rådmannsnivå trolig ikke er holdbar på lang sikt.

Barnevern er også et typisk felt der små kommuner samarbeider for å holde høy nok kompetanse og beredskap. Austrheim er med i et prosjekt for å få dette til.

I den økonomiske situasjonen Austrheim er i, vil en sprekk på individrettet tiltak måtte bli kompensert av andre avdelinger.

5.9.3 PPT(Pedagogisk, psykologisk tjeneste)

Kontoret er direkte styrt av rådmannen som avdelingsleder, med en fagleder på kontoret. Det er også rådmannen som har linjen direkte til grunnskolen, mens rådgiver i stab har linjen til barnehagen. Bedre organisasjon har ikke data om PPT er høyt eller lavt bemannet.

PPT driver sakkyndig vurdering for behov for spesialpedagogisk oppfølging i skole og barnehage, tillegg til rettledning og utvikling av gode systemer på området. Det er stor grad av samsvar mellom sakkyndig vurdering og ressursbruk i skole og barnehage på dette området, selv om vedtak om tiltak skjer av rektor for skolen og på rådmannsnivå når det gjelder barnehage.

KOSTRA oversikt viser at både tall årstimer spesialundervisning pr. elev som får slik undervisning, og tall elever som får slik undervisning, ligger langt over snittet i forhold til kommunegruppe 2. PPT er en del av driften i grunnskole og barnehage sett i KOSTRA sammenheng.

Bedre organisasjon peker på en utfordring når det gjelder PPT, Dette er samspillet med grunnskolen for å ha langsiktig og god kontroll på ressursbruken. Både tall årstimer spesialundervisning pr. elev som får slik undervisning, og tall elever som får slik tildeling ligger langt over både kommunegruppe 2 og landet utenom Oslo.

Bedre organisasjon tilrår at det bør settes i verk et prosjekt forankret både i PPT, grunnskole og barnehage for å få kontroll på bruken av spesialundervisning på kort og lang sikt.

Bedre organisasjon anbefaler at strategisk styring av PPT bør forankres mer overordnet faglig og nærmere skole/barnehage.

5.9.4 NAV/Sosialtjeneste

Innenfor NAV organiserer kommunen sosialstøtte, rus, bosetting av flyktninger og andre med behov for boliger, introduksjonsprogrammet, støttekontakt mm.

Høsten 2017 ble den statelige aktiviteten lagt ned i Austrheim og kommunen måtte organisere kontoret med kommunal faglig ledelse direkte under assisterende rådmann.

Også for NAV er de individrettet tiltakene som har hovedansvaret for et merforbruk på 3,2 millioner kr. Det ser ut som om nivået for slike tiltak er i en positiv trend, noe som kan ha sammenheng med at arbeidsledigheten i Nordhordland har flatet ut. Dette gir trolig likevel ikke effekt i økonomien til kommunen før i 2019.

Det går fram av rapporten på linje med PPT og barnevern at det ikke anbefales å styre området direkte fra rådmannsnivået.

5.9.5 Barnehage

Når det gjelder barnehage har Austrheim 2 barnehager Kystbarnehagen og Kaland Barnehage. Det er dette tjenesteområdet som har dyrest drift i kommunen. Her påpeker Bedre organisasjon at det er et potensiale for å spare 6 millioner kr. dersom man driver på normert og inntektsjustert nivå.

Det har tidligere vært ansatt flere pedagoger enn normen. Fra 2019 har normen blitt økt til Austrheim kommune sitt nivå. Det har blitt betalt ut to ped.ledertillegg i mange avdelinger. Det er høy styrerstatus 200 % i Kystbarnehagen. Det blir satt inn ekstra bemanning for barnehagelærerne sin planleggingstid. Dette er ikke avtalefestet eller lovpålagt. Tilrettelagt arbeidssituasjon for enkelte medarbeidere har blitt videreført som faste stillinger over grunnbemanningen.

Det har vært praksis for spes.ped. ressurs uten vedtak. Ressursbruk som er iverksatt ut fra gode intensjoner og god faglig begrunnelse er bra, men utfordringen er at slike ordninger som blir fast praksis, blåser opp ressursbruken.

Når det gjelder Kaland Barnehage viser oversikt over personalressursene at barnehagen har gjort en stor innsats med å tilpasse ressursbruken fra første til andre halvår i 2018.

Det er opplyst at en arbeider med å få den flytende ressursen over grunnbemanning ned mot 0. I realiteten sitter Kaland barnehage tilbake med en personalressurs over lovpålagt nivå som referer seg til planleggingstid for de pedagogiske lederende.

Det konkluderes med i rapporten at Kaland Barnehage har gjort en stor snuoperasjon for å tilpasse personalkostnaden til lovpålagt nivå. I realiteten sitter en tilbake med ressursen til planleggingstid, et felt som må løses under et for begge barnehagene i forhandling med organisasjonene.

5.9.6 Grunnskolen

Bedre organisasjon uttrykker at det har vært vanskelig og komplisert å dykke inn i området grunnskole. Ressursbruken er svært lov og avtale regulert, og grenseverdier som utløser nye klasser og tiltak, får store utslag. Siden grunnskolen utgjør en så stor del av den totale ressursbruken i kommunen, er det brukt mye tid på å få oversikt over dette området.

Telemarksforskning sin analyse over grunnskolen i Austrheim kommune har gitt et tydelig bilde. Sammenlignet med skoler i kommuner med de samme forutsetningene som Austrheim, bruker Austrheim over normert og inntektsjustert nivå.

Hovedkonklusjonen fra rektorene er at det ikke er rom for å spare på grunnskolen. Rektorene har gjort en stor innsats for å synliggjøre noen konkrete innsparingstiltak. Men hovedbudskapet fra rektorene er likevel at det ikke er mer å hente innenfor forsvarlig drift og lovpålagt nivå. Unntaket er ressurser til individrettet spesialpedagogiske tiltak i skolene.

Hovedutfordringen knyttet til økonomien i grunnskolen er likevel utvilsomt knyttet til kostnadene for spesialpedagogiske tiltak.

Rektorene melder tilbake at en i dag mangler budsjett for lovpålagte timer til tidlig satsing på småskoletrinnet. Dette er midler kommunen må stille sammen med prosjektressurser fra UDIR(utdanningsdirektoratet), hvis dette ikke blir brukt, vil midlene bli krevet tilbake.

Når det gjelder skolene til slutt har rektor ved Kaland barne og ungdomsskole vanskelig å se at en kan drive skolen med mindre ressurser enn i dag, og at det ser ut til at ressursbehovet vil bli økt for 2019.

5.9.7 Pleie og omsorgstjenester

Pleie og omsorgstjenester er ofte en sektor der det er vanskelig å holde kostnadene nede. I Austrheim kommune er det denne sektoren som har størst mindre forbruk, og som har vært

prioritert lavere enn de fleste andre sektorene. I forhold til normert og inntektsjustert nivå ligger sektoren med et mindre forbruk på 5,8 millioner kr. i 2017.

Avdeling for pleie og omsorgstjenester faller sammen med sektoren slik den er framstilt i Telemarksforskning sin analyse, og den skal derfor gi et godt bilde på ressursbruken i avdelingen. Det er likevel grunn til å tro at noen av kostnadene som skulle ligge på denne avdelingen, er ført på andre avdelinger, først og fremst avdeling for helsetjenester.

Avdelingen har samlet to store tjenesteområder som i mange kommuner er delt i ulike avdelinger: Sykehjemstjeneste og hjemmetjenester. Avdelingsleder har økonomi og personalansvar for hele avdelingen, og har 2 faglige lederstillinger under seg på hvert område. Sammen med avdelingsleder utgjør disse tre et fleksibelt lederansvar som fungerer både operativt og strategisk for hele sektoren. Forvaltningsoppgavene for tildeling av pleie og omsorgstjenester blir også utført av denne ledertrioen.

Slik Bedre organisasjon får framstilt avdelingen gjennom avdelingsleder, er det en avdeling med god styring og ressursbruk. Avdelingsleder beskriver en aktiv kompetansestrategi og fagutvikling, som f.eks. gjennom velferdsteknologi.

Med det forholdsvis knappe innsynet som Bedre organisasjon har hatt i organisering av lederskap, ser avdelingen ut som en avdeling å lære av. Spesielt dette at en gjennom en avdelingsleder har klart å kombinere en avgrenset lederressurs til å fungere både tett, operativt og overordnet strategisk.

Profilen for pleie og omsorgstjenester i Austrheim skiller seg fra fagtrenden kommunesektoren som i større grad har satset på å bygge ut hjemmetjenestene. I Austrheim har en valgt å ha en forholdsvis større sykehjemstjeneste. Om dette påvirker kostnadene har Bedre organisasjon ikke svar på.

Uansett er det viktig å være klar over at demografien i Austrheim viser at det blir flere eldre i perioden fram til 2022, og dermed øke behov for pleie og omsorgstjenester. Telemarksforskning stipulerer økningen i behov av 8,7 millioner kr. i 2022.

Bedre organisasjon peker på at den økonomiske utfordringen for avdeling for pleie og omsorgstjenester syntes å være å holde utgiftene nede så lenge som mulig. På sikt vil det være nødvendig å øke ressursene parallelt med at det blir flere eldre i kommunen.

5.9.8 Helsetjenester

Avdeling for helsetjenester omfatter legekontor, fysioterapi, psykiatri/rus, helsestasjon og jordmortjeneste. Avdelingen blir ledet av kommuneoverlegen, som også er fastlege og daglig leder av legekantoret. Det er pr. juni 2018 en stillingsressurs på 1560 prosent i avdelingen. Legetjenesten i Austrheim er så langt Bedre organisasjon kan se preget av kontinuitet og kvalitet.

Avdelingen har et klart merforbruk på 4,2 mill. kroner over «normert og inntekstjustert nivå».

Austrheim kommune har også prioritert helsetjenester høyt sammenlignet med andre sektorer og bruker 6,7 % av netto driftsutgifter til helsetjenester mens snittet i kommunegruppe 2. 2 er 5,5 %.

Helseavdelingen driver utelukkende med lovpålagte tjenester. Tjenestene utenfor legekantoret, f.eks. helsestasjon, fysioterapi, ergoterapi, kommunespsykolog osv., er i stor grad enkeltstillinger eller få stillinger for hver tjeneste som er vanskelig å spare stillinger på. Det er også fagområder som er under styrking og oppbygging i kommunen. Bedre organisasjon uttrykker at de ikke har grunnlag for å peke på merforbruk i disse tjenestene. Merforbruket er trolig først og fremst knyttet til legetjenesten.

Bedre organisasjon peker på at det er en del faktorer som ser ut til å være med på å få opp merforbruket i avdelingen.

1. Avtaler med tilsatte fastleger som er kostbare for kommunen.
2. Høy bemanning for legesekretærer/merkantil personale (avdelingsleder mener det er behov for denne ressursen)
3. Krevende rollekombinasjon – avdelingsleder-kommuneoverleger- fastlege (med normal liste)
4. Avdelingslederrollen vil derfor være svært kostbar i forhold til andre lederroller i kommunen.
5. Opphoping av eller normale utdanningspermisjoner for fastlegen – bør ligge som en fast ordning innenfor normalbemanningen.
6. Netto kostnad ved å ha fast to turnusleger.

Det er trolig også kostnader som er oppstått andre steder i organisasjonen, og som blir belastet helseavdelingen.

Helsetjenesten er en typisk tjeneste som arbeider på tvers av avdelinger, og det vil derfor være slike utslag når det gjelder rapportering av aktivitet og ressursbruk. Det kan likevel ikke forklare at avdelingen ser ut til å være så kostbar å drifte.

Det konkluderes med i rapporten fra Bedre organisasjon om avdeling for helsetjenester at Austrheim kommune kan med fordel etablere et prosjekt. Prosjektet bør ha tydelige mål om at endringer i organisering skal føre til lavere ressursbruk.

5.9.9 Plan, byggesak, oppmåling og miljø

Avdeling for plan, byggesak, oppmåling og miljø arbeider i stor grad innenfor oppgaver som ligger under fysisk planlegging i Telemarks forskning sin analyse. Den viser til merforbruk på 1,4 millioner kr. i forhold til normert nivå.

Dette overforbruket skyldes at Austrheim kommune har hatt en politisk prioritering i å utarbeide reguleringsplaner i kommunal regi og på kommunale eiendommer. Dette for å kunne få til investeringer som omsorgsboliger, ny barnehage og nye gang og sykkelveier. I tillegg vil disse reguleringsplanene i kommunal regi som er gjennomført de siste årene, føre til at Austrheim kommune kan selge verdifulle kommunale tomter til boliger for store verdier i framtiden. Avdelingen har i dag en bemanning på 400 prosent og har god kontinuitet og kompetanse i forhold til oppgavene. Det har de to siste årene vært en vakant stilling i avdelingen. Det er ifølge avdelingsleder ikke restanser i saksbehandlingen i avdelingen.

Bedre organisasjon har ikke gjort funn på at avdelingen ikke er effektiv og godt organisert. Det er likevel på sin plass å spørre om det er god ressursstyring å definere denne faggruppen som egen avdeling, på linje med de store sektorene som skole, barnehage og pleie og omsorg. En kan spare en del administrative ressurser på å legge slike grupper inn i større avdelinger. En liten fagavdeling trenger også en annen type styringsdialog med nivåer over, enn de store kommunale tjenestesektorene.

I forhold til avdeling for plan og byggesak er det også slik at samspillet med rådmannen og politisk nivå er omfattende, og en kan tenke seg at faggruppen med fordel kan ligge direkte i rådmannens stab.

Kompetansen og funksjonen kan være like tydelig avgrenset gjennom å definere ledelse som fagledelse. I en periode med økonomisk innstramning vil en også kunne utnytte nøkkelkompetanse i avdelingen mer fleksibelt. F.eks. til politisk saksbehandling, prosjektering, juridisk bistand osv.

Rapporten fra Bedre organisasjon konkluderer med, når det gjelder avdeling for plan, byggesak, oppmåling og miljø, at avdelingen har innhold og oppgaver som syntes godt organisert med riktig kompetanse. Ressursbruken og oppgavene bør være tilpasset tydelige politiske prioriteringer i kommunens samfunnsutvikling. Om kommunen har muligheter til å videreføre denne ressursbruken bør den forankres politisk, for eksempel i budsjettet for 2019.

5.9.10 Kulturavdelingen

Kulturavdelingen omfatter bibliotek, kulturskole, ungdomsklubbtiltak og kulturadministrasjon. Telemarksforskning sin analyse viser at dette er et område som har et merforbruk på 2,4 millioner kr.

Avdelingen blir ledet av kulturleder i 40 % stilling. Resten av stillingen går til funksjonen som biblioteksjef. Personellressursen i biblioteket er 200 %, fordelt på 3 bibliotek. Hovedbiblioteket i Mastrevik, kombinert skole og folkebibliotek på Kaland og samarbeid med bibliotek i videregående skole. (145 % stilling kulturavdeling og 55 % skole og fylkeskommune)

Kulturskolen er organisert med egen fagleder og med en stillingsressurs på 282 prosent stilling fordelt på 6 personer. Elevbetaling og dirigent for kor og korps dekker bare en liten del av lønnen-

Ut over det er det 25 % stilling i ungdomsklubb og 85 % stilling som ungdomskoordinator og 20 % vaktmester/alt mulig mann.

Organisatorisk er kulturavdelingen et eksempel på en svært fleksibel organisering ut fra muligheter og behov i en liten kommune. Særlig kombinasjonen folkebibliotek og skolebibliotek, og samspillet med videregående skole, tyder på dette.

Kulturavdelingen med bibliotek og kulturskole er lovpålagte aktiviteter. Men omfang og tjenestenivå er ikke lovpålagt. Dette er derfor områder som det er mulig å spare ressurser.

Dette gjelder også midlene som er lovd som tilskudd til lag og organisasjoner, samt avtaler som utgjør ca. 600 tusen kr. i 2018.. Mange av disse tilskuddene og avtalene genererer inntekter, og eventuelt sparing må ses på i sammenheng med inn og ut i regnskapet. Kulturavdelingen har stort sett midler til lønn og faste utgifter.

Avdelingen søker om prosjektmidler innenfor kulturfeltet til fordel for alle avdelinger og alle innbyggere. I 2017 fikk kulturavdelingen innvilget eksterne tilskudd på kr. 2965 000 og hittil i 2018 1 293 196.

Bedre organisasjon konkluderer med at kulturavdelingen syntes å drive effektivt og fleksibelt innenfor de rammene avdelingen er tildelt. Samtidig er dette et område det er mulig å spare ressurser på om det er politisk vilje til det. Til konklusjon

5.9.11 Teknisk drift

Avdeling for teknisk drift omfatter eiendomsforvaltning og eiendomsdrift, vann og avløp, kommunale veier/kaier og renhold. Avdelingen har en stillingsressurs på 1750 prosent. Lederressursen er avgrenset til avdelingsleder, en lederstilling delt mellom daglig leder eiendomsdrift/vedlikehold og renhold og formannsstilling for vann og avløp. En del av avdelingen sine oppgaver er finansiert 100 % gjennom gebyrinntekter, og i en situasjon der kommunen har dårlig økonomi kan en prioritere å komme ajour med tiltak på dette området.

Et særtrekk ved ansvaret for avdelingsleder er det store spennet i oppgaver, fra ansvar for store utbyggingsprosjekt med store investeringsbehov, til svært operative oppgaver i daglig drift. Dette er krevende men trolig også nødvendig for fleksibiliteten i drift av tekniske tjenester i en liten kommune.

Avdelingen har noen oppgaver som er dekket av KOSTRA analysen, nemlig samferdsel og brann/ulykkes vern. Begge disse områdene viser et merforbruk i forhold til normert nivå.

Når det gjelder eiendomsdrift kommer kostnadene her inn under de store tjenestesektorene som avskrivninger. Vi har ikke direkte sammenligninger med andre kommuner her.

Det blir påpekt i rapporten at KOSTRA har et eget fakta ark for eiendomsdrift, som viser ulike variabler for eiendomsdrift.

Tallene fra Telemarksforskning viser at avdelingen har svært høye kostnader til eiendomsdrift. Det gjelder f.eks. både vedlikehold og renhold pr. kvadratmeter. Dette blir ytterligere skjerpet når vi vet at Austrheim kommune har en stor eiendomsmasse som ikke er direkte knyttet til de sentrale kommunale tjenestene.

Bedre organisasjon tar forbehold i rapporten til konklusjoner. Men de har noen sammenhenger som vil ha betydning for ressursbruken.

Ifølge avdelingsleder er det mange bygg det blir brukt penger på til drift, vedlikehold og reinhold som ikke er formålsbygg.

I større kommuner er det ofte utviklet gode systemer for eiendomsdrift. Dette er egentlig like viktig i mindre kommuner, men vanskeligere å prioritere å ha ressurser til å utvikle og etablere. Bedre organisasjon anbefaler bedre systemer for eiendomsdrift.

Alt i alt ser det ut til at Austrheim kommune har mye å hente på å utvikle system for drift, vedlikehold og eiendomsforvaltning.

Når det gjelder ressursbruk i samarbeid med andre avdelinger, arbeider teknisk drift kontinuerlig opp mot alle tjenestesektorene i kommunen. Et eksempel på dette er at vaktmesterfunksjonen vil bidra ved sykehjemmet på flere områder som f.eks. med tilpasning av hjelpemiddel for beboerne.

Avdelingen driver også en transport for tilrettelagte arbeidsplasser og avdelingsleder stipulerer at dette kan gjøres mer effektivt, og at det kanskje kan spares omtrent en halv million kr. på denne transporten.

I rapporten fra Bedre organisasjon er det gitt en skisse til tiltak for teknisk drift.

5.9.12 Overordnet system og styring

I tillegg til de avdelings og sektorspesifikke funn og tiltak som er omtalt i rapporten, har Bedre organisasjon gjort seg noen refleksjoner og vurderinger knyttet til felles, kommuneovergripende tilfeller.

5.9.13 Strategisk kapasitet

Bedre organisasjon stiller spørsmål om hvordan Austrheim kommune har kommet i den økonomiske krisen som kommunen er i. De påpeker at kommunen har lett for å peke på eksterne faktorer som kommunen ikke rår over. Sett fra et organisasjonsperspektiv kan en peke på interne faktorer som påvirker beslutningsprosessene mellom nivå, sektorer og avdelinger. Bedre organisasjon har en del synspunkter på dette.

Måten innsparingen er gjort på de siste årene har gått utover den strategiske handlekraften i organisasjonen. Et eksempel på dette er innsparing av kommunalsjef for oppvekst. Som i mange mindre kommuner har en førebilde fra større kommuner, og i gode tider etablert en organisasjon som var litt for topptung for innsparingsperioder.

En liten kommune trenger strategiske muskler like sterkt som store kommuner. Selv om en kommunalsjef modell blir for topptung. I Austrheim ser Bedre organisasjon at det strategiske overordnede grepet har sviktet de siste årene når det gjelder kostnadsutvikling innenfor barnehage, skole PPT, barnevern og NAV. Dette er områder der de faglige strategiene må være langsiktige, og når de svikter får det også store konsekvenser. Bedre organisasjon har følgende eksempler:

1. Den overordnede styringen av skole, barnehage og PPT er fragmentert og koblet på rådmannsnivået på ulike måter. PPT er styrt direkte av assisterende rådmann som avdelingsleder, mens grunnskolen sorterer under rådmannen. Dette er uheldig når vi ser at den viktigste grunnen til merforbruk i grunnskolen er det høye nivået på spesialundervisning.
2. Det er svært høye individrettet kostnader i barnevern og NAV. Dette er kostnader en må ta når de oppstår, og som går ut over andre prioriterte sektorer i kommunen. Men årsak til at slike kostnader topper seg samtidig, er oftest manglende langsiktig strategisk faglig og økonomisk styring. I en slik situasjon er det trolig ikke holdbart at rådmann/Ass. Rådmann fungerer direkte som avdelingsleder.
3. Organisering av helsesektoren, der en har nedprioritert kommuneoverlegeressursen til fordel for avdelingsledelse og operativt fastlegefunksjon. Kommuneoverlegefunksjonen er det tunge strategiske grepet innenfor helseområdet til en kommune.

Underskuddet på strategisk kapasitet kommer ikke minst til overflaten når vi ser på overordnet eiendomsforvaltning. Det er ikke ryddet i hva som er overordnet politiske beslutninger der politisk nivå må være tungt inne, og hva som er fagstrategi og fagsystem for vedlikehold og systematisk oppgradering av bygg og tekniske anlegg. I dette prosjektet

påpeker Bedre organisasjon at de ikke har hatt grunnlag for å sette fingeren på hvilket nivå det har sviktet. Trolig er det et delt ansvar mellom politisk nivå, rådmannsnivå og avdelingsnivå.

Sett fra et organisasjonsperspektiv har det også vært svikt i strategisk beslutninger når det gjelder overordnet økonomistyring. Austrheim kommune har hatt store inntekter sammenlignet med lignede kommuner. Men disse inntektene er direkte avhengige av internasjonal oljekonjunktur. Snittet av reservefond i kommunegruppe 2 ligger på 9,5 % av brutto driftsinntekter, noe som ville bety omtrent 20 millioner kr. Men for en kommune som er så avhengig av internasjonale konjunkturer bør trolig reservene være enda høyere, og krisen må settets ord på lenge før reservene er oppbrukt.

Alternativet til trygge reserver er å bygge organisasjonen opp og ned etter konjunktorene, noe som kommunen får erfare i disse tider.

5.9.14 Effektiv organisasjon i mindre kommuner

Austrheim kommune er i sin organisasjonsplan framstilt som en to-nivå-modell. Organisasjonsplanen er likevel fra tidlig på 2000-tallet, selv om den har vært justert på seinere tidspunkt. Det ligger mye god kommunal kunnskap i organisasjonsplanen. Pr i dag er den ikke oppdatert, og trolig ikke tjenlig for den krisen kommunen er inn i. Bedre organisasjon peker på noen sammenhenger:

1. Organisasjonsplanen bygger på en tonivå-modell med et strategisk nivå med rådmann, assisterende rådmann og kommunalsjef for oppvekstområdet. Modellen mangler i utgangspunktet et kommunalsjefsnivå for den største sektoren i en kommune, pleie og omsorg. Denne modellen har en gått bort fra på grunn av at den er for dyr. Men det er ikke etablert et godt nok alternativ strategisk nivå i stedet for.
2. En tonivå-modell fungerer utfra grunnleggende prinsipper for mål og resultatstyring. Vi ser ikke at mål og resultatstyring blir gjennomført så konsekvent at det kan fungere i praksis. Tvert i mot ser det ut som om det har vært et prinsipp at uforutsette kostnader i en avdeling lett utløser ekstrabevilgninger fra rådmannsnivået. En slik mangel på stram økonomistyring er trolig en av årsakene til at det over år bygger seg opp et for høgt kostnadsnivå i flere avdelinger.

Unntaket som Bedre organisasjon har sett i denne sammenheng er først og fremst styring av pleie og omsorgstjenestene, som kombinerer en stram operativ styring av pleie og

omsorgstjenestene, som kombinerer en stram operativ styring, med overordnet strategisk blick på tvers av sykehjem og hjemmetjenester. Et godt eksempel på effektiv organisering i en liten kommune er også kombinasjonen av bibliotek-skolebibliotek-salg av bibliotek-tjenester til videregående skole.

Bedre organisasjon peker på utslag på organisasjonen i krisetid, der det ser ut som om organisasjonen har kommet inn i en dårlig sirkel som blir forsterket etter hvert som krisen har utviklet seg.

Bedre organisasjon påpeker at dette ikke betyr at Austrheim kommune er en dårlig organisasjon. Tvert imot er det en organisasjon som driver gode tjenester og som har god kompetanse og drift i mange avdelinger. Med justeringer vil kommunen komme på offensiven igjen.

6. Konklusjon

I denne masteravhandlingen har jeg undersøkt moderne økonomistyring og tradisjonell økonomistyring. Når det gjelder hvordan økonomistyring foregår i praksis har jeg undersøkt hvordan økonomistyringen utøves i min egen kommune Austrheim. Ut ifra studier og undersøkelser har jeg beskrevet økonomistyring i praksis, analysert praksis ut fra relevant teori og beskrevet dette. Relevant teori har vært tradisjonell økonomistyring og moderne økonomistyring.

I det følgende skal det gjøres en konklusjon på om økonomistyringen i Austrheim kommune kan gjøres på en litt annerledes og hensiktsmessig måte eller om kommunen bør holde fast på tradisjonell økonomistyring. Konklusjonen kan også bli at Austrheim kommune kan styre kommunen etter en blanding av moderne teori for økonomistyring og tradisjonell økonomistyring.

Som beskrevet i analysekapitlet har konsulentfirmaet Bedre organisasjon utført analyse over oppgaver, struktur og økonomi på de ulike tjenesteområdene. Dette har gitt verdifull informasjon i masteravhandlingen og har vært et viktig bidrag til konklusjonen i avhandlingen.

Bedre organisasjon sin analyse er utført på grunnlag av at de opplever at det er krise i økonomistyringen i Austrheim kommune. De har analysert hva som er årsaken til den dårlige økonomien i kommunen og har foreslått prosesser til bedre ledelse og økonomistyring.

Som nevnt har funnene til Bedre organisasjon gitt viktige bidrag til økonomistyringen i kommunen og til min masteravhandling. Dersom det skal trekkes fram noen svakheter i deres analyse og deres inntrykk av økonomisk krise, er at de nevner ingen ting om at det var bred enighet blant politikerne om ikke å innføre eiendomsskatt på hus og hytter. Politikerne trosset dermed anbefalingen både fra administrasjonen og Fylkesmannen om å innføre ovennevnte skatt. Hadde Austrheim kommune innført eiendomsskatt, på hus og hytter, ville kommunen ikke vært på ROBEK listen og det hadde heller ikke vært økonomisk krise i kommunen. Her burde økonomistyringen fått en større strategisk rolle i beslutningen om å innføre eiendomsskatt. Ved å ikke innføre denne skatten er det økonomiske og strategiske handlingsrommet til kommunen blitt vesentlig redusert. Når vi nå også er kommet på ROBEK listen er handlingsrommet blitt ytterligere redusert.

En ide hadde vært at man kunne samarbeide med nabokommunene om eiendomsskatten, slik som man gjør med andre tjenester. Det kunne da vært laget en analyse på økonomien med og uten eiendomsskatt. Ved å fjerne denne eiendomsskatten er det fare for at også nabokommunene kan komme på ROBEK listen. Bedre organisasjon peker på at kommunen har lett for å skylde på ting som kommunen ikke rår over, men kommunen rår over eiendomsskatten dersom det er politisk vilje til det.

Siden Austrheim kommune ikke har privatisert noen av sine tjenester når det gjelder skole, barnehage, helsetjenester, pleie og omsorg, burde Bedre organisasjon undersøkt om kommuner i referansegruppen har privatisert noen av tjenestene som er nevnt ovenfor. Dette hadde gjort analysen til Bedre organisasjon mer sammenlignbar med referansegruppen av kommuner. Dersom privatisering av nevnte tjenester gjør at kommuner i referansegruppen gjør det bedre på nevnte områder, burde dette gi en riktigere analyse og vært bidrag til videre prosesser i kommunen. Dette er jo politikk hva man skal velge privat eller offentlige tjenester i kommunen. Men for en kommune som er i økonomisk krise er det verdt å gjøre en slik undersøkelse og om nødvendig se på ulike alternativer.

Ovenfor har jeg pekt på svakheter i Bedre organisasjon sin analyse, men deres analyse viser at det er mange nødvendige tiltak som ledelsen i Austrheim kommune må rette på for at både ledelse og økonomistyring i kommunen skal bli bedre.

Når det gjelder min analyse, bygger ikke den på at økonomien er dårlig i kommunen, selv om jeg vet at den er dårlig. Den bygger på økonomistyring i praksis, tradisjonell økonomistyring og moderne økonomistyring. Men målet med studiet har vært å undersøke om man kan bruke andre ledelsesmodeller, utnytte bedre den ledelsesmodell man har, eller bruke gammelt og nytt for å få til en bedre effektiv og rasjonell drift og dermed også en bedre økonomistyring i kommunen.

Ut i fra analysen om praktisk økonomistyring i Austrheim kommune, moderne økonomistyring, tradisjonell økonomistyring og analysen som Bedre organisasjon har beskrevet, er det viktig at både den politiske og administrative ledelsen stiller spørsmål om man har en god nok ledelsesmodell og organisasjonsstruktur i Austrheim kommune.

Studiet av de ulike teoriene for økonomistyring har vist gjennom analysen at Austrheim kommune driver for det meste etter tradisjonell økonomistyring. Balansert målstyring brukes ikke. Det er noe NMP styring med to nivå modell. Bedre organisasjon mener i sin analyse

at den praktiseres ikke helt ut. Når det gjelder innkjøp på anbud over en viss størrelse så er dette NPM styring etter lovregulering. Analysen viser at kommunen ikke privatiserer sine tjenester og at det er stor motstand mot privatisering hos de fleste politikere og også hos ledere i administrasjonen.

Det går også fram av analysen både til Bedre Organisasjon og min egen analyse at det ser ut for at avdelingslederne er mer opptatt av det faglige og det lovpålagte enn økonomien. Avdelingslederne er veldig dyktige når det gjelder det faglige. Men enkelte har kanskje ikke god nok økonomisk kompetanse til helt ut å forstå samspillet med knappe ressurser og fag.

Her burde kanskje rådmannsgruppen med økonomisjefen i spissen vært flinkere til å kurse avdelingslederne i bedre forståelse av økonomi.

Av analyse og intervju ser man behovet for en bedre økonomistyring. Enkelte ledere har nevnt i intervjuet at man bør bruke balansert målstyring for å forbedre økonomistyringen i kommunen. Men ingen vil erstatte budsjettet.

Analysen til Bedre organisasjon viser at Austrheim kommune har bedre inntekter enn de kommunene som er naturlig å sammenligne seg med, men kommunen bruker mer penger på de ulike tjenesteområdene som gjør at det ikke drives effektivt og rasjonelt. Det påpekes at organisasjonsstrukturen i kommunen bør endres på.

Analysen av økonomistyringen i Austrheim kommune viser tydelig at Austrheim kommune praktiserer tradisjonell økonomistyring.

Når det skal konkluderes i denne masteravhandlingen ut i fra analysen, så skal man ikke bare velge moderne økonomistyring ut fra at vi skal ha et mote system som alle andre. Endring av ledelsessystem skal basere seg på at vi kan drive mer rasjonelt eller effektivt. Analysen viser at det kan se ut som at moderne økonomistyring kan føre til en mer effektiv og rasjonell drift av kommunen, men analysen viser også at det er kritikk mot moderne økonomistyring.

Ser man at tradisjonell økonomistyring gir mer effektiv drift, så bør man bruke det, eller en blandingsmodell. Man må også ta hensyn til at økonomien er dårlig. Man må faktisk ta hensyn til at eiendomsskatt ikke blir innført på hus og hytter. Hadde man gjort som administrasjonen gav råd til, så hadde man også klart seg med tradisjonell økonomistyring. Skal man drive med mindre økonomiske ressurser så må kommunen se på organisasjonsstrukturen i kommunen.

Når det gjelder ledelsesmodell så har vi jo en stor mulighet med systemet fra Powersim som er en form for målstyring, men jeg tror at man ikke skal fjerne budsjettene i kommunen. For å forbedre økonomien bør man jobbe med de ulike forbedringsprosjektene som er foreslått av Bedre organisasjon.

Ut i fra analysen og drøfting som er beskrevet ovenfor har jeg kommet til følgende konklusjon i studiet: Man bør prøve å innføre et bedre ledelsessystem som for eksempel balansert målstyring eller bruke et ferdigutviklet Powersim Care som er omtalt i dette studiet. Bruk av budsjettet bør beholdes. Videre bør det kjøres prosjekter på ulike tjenesteområder og på denne måten utvikle og forbedre økonomistyringen i Austrheim kommune.

Litteraturliste

- Anthony, R.N. (1965). *Planning and control systems: A framework for analyses*- Boston, MA: Harward University.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K., eds.(1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth
- Baldersheim, H. & Rose, L.E (2014). *Det kommunale Laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3.utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Bjørnenak, T. (2010). *Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2 eller fra ABC til Beyond Budgeting på 20 år*. Magma, (13(4): 49-54)
- Bogsnes, B. (2009): *Implementing Beyond Budgeting – Unlocking the Performance Potential*. Hoboken, NJ:John Wiley & Sons, Inch.
- Braam, G. J., & Nijssen, E. J. (2004). *Performance effects of using the balanced scorecard: a note on the Dutch experience*. Long range planning (37(4), 335-349)
- Busch, T, Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2012). *Økonomistyring i det offentlige. 4. Utgave*: Universitetsforlaget.
- Chenhall, R. (2003) . *Management control systems design within its organiazational context: findings from contingency-based research and directions for the future*. Accounting, Organizations and Sciety, (28,127-168)
- Christensen,T. (1991): *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo: TANO A.S
- Davis, S. & T. Albright (2004). *An investigation of the effect of Balanced Scorecard implementation on financial performance*. Management Accounting Research, (15(2): 135–153)
- De Geuser, F., Mooraj, S. & Oyon, D. (2009). *Does the Balanced Scorecard Add Value? Empirical Evidence on its Effect on Performance*. European Accounting Review, (18(1): 93–122.)
- Ejersbo, N. ,red (1997): *Politikere ledere og profesjonelle: Effekter af strukturændringer*. Odense: Odense Universitetsforslag
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* Public Administartion (69:3-19)
- Høyer,H.C og Tranøy. B.S (lysark 2016). Rena
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2001). *The strategy-focused organization, How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.S. & Norton D.P. (2005). *The office of strategy management*. Strategic Finance, (8(10): 59-60)
- Kommunal -regionaldepartementet (2013). *Veilder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*.

-
- Kommunal og regionaldepartementet (2004, s.-3). *Balansert målstyring*.
- Lawrie, G. & Cobbold, I. (2004). *Third-generation balanced scorecard: evolution of an effective strategic control tool*. *International Journal of Productivity and Performance Management*, (53(7): 611–623)
- Lindvall, J. (2011). *Verksamhetsstyring. Från tradisjonell økonomistyring till modern Verksamhetsstyring*. Studentlitteratur.
- Lægreid, P. (1988). *Effektivitetsproblem i offentlig sektor*. Bergen: LOS-senteret. Lossenternotat 88/12
- Lægreid, P. (1991 a). *Institusjonsdrift mellom stat og marked*. Bergen: Los-senteret. Lossenternotat 91/25
- Madsen, S.H. (1993) *På vej mod målet*. København: Jurist og Økonomiforbundes Forlag.
- Madsen, D.Ø. & Stenheim T. (2014), *Balansert målstyring: En oversikt over forskningslitteraturen*, . Magma 4/2014, (s 22 – 33, 12 sider.)
- Olsen, J.P. (1990). *Fornyelsesprogrammer og demokratiutvikling*. Bergen: LOS-senteret. LOS-senternotat 90/19
- Rombach, B. (1991). *Det går inte at styre med mål!* Lund: Studentlitteratur
- Sehested, K. (1996). *Professioner og offentlige strukturændringer*. København: AKF forlaget
- Sehested, K. & Ejersbo, N. (1998). *En sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning*, Nordisk Administrativ Tidsskrift 79:414-428
- Skærbæk, P. and Tryggestad, K. (2010) . *The role of accounting devices in performing corporate strategy*.
- Speckbacher, G., Bischof, J. & Pfeiffer, T. (2003). *A descriptive analysis of the implementation of balanced scorecards in German-speaking countries*. *Management Accounting Research* (December): 361–388.
- Sørensen, R. J. (1997). *Effektivitet og privatisering. Bør offentlige goder levers av private produsenter?* I Spilling, O.R. red, *Perspektiver på næringsutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørensen, R, Borge, L. E. & Hagen, T. P. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget
- Wallander, J. (1994). *Budgeten – ett onödigt ont*. Stockholm: SNS Förlag.

Vedlegg 1:**INTERVJUGUIDE**

1. Kan du beskrive innholdet i budsjett og økonomiplanen.
2. Budsjett og økonomiplanen i Austrheim kommune presenteres i et Excel ark. Hvor godt kjenner du til dette Excel arket? Hva mener du om Excelarket?
3. Hvordan vil du definere økonomistyring?
4. Det er ulike aktører som har forventning til en god budsjett og økonomiplan i kommuner. Hvem er disse aktørene?
5. Det har i den seinere tid vært kritikk mot tradisjonell økonomistyring og da særlig mot budsjettet. Noen kritikere påpeker at budsjettet ikke sier noe om framtiden og at det er uheldige atferdsmessige sider ved budsjettering, som opportunistiske spill om å hamstre budsjettmidler og forbruke midler i slutten av perioden. Budsjettet bidrar lite til verdiskapende styring og man får ikke ut potensialet i organisasjonen. Hva mener du om tradisjonell økonomistyring?
6. Balansert målstyring er et av flere systemer som fokuserer på resultater. Fordelen med balansert målstyring er at det måler flere typer resultater, kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke økonomiske. Praktiseres balansert målstyring i Austrheim kommune? Utdyp svaret.
7. Hvilke rolle spiller regnskapet i forhold til strategien i Austrheim kommune?
8. Når det gjelder forskning på virksomhetsstyring kommer det fram at foretakene må ha en gjennomtenkt ledelsesfilosofi for å oppnå ønsket resultat. Tradisjonell økonomistyring er sterkt begrenset til bedriftens ledelsessystem. Ny bedriftsledelse skal løse flere av de problemer som tradisjonell økonomistyring ikke har kunnet gjort. Det er et voksende behov for å utvikle en moderne virksomhetsstyring. Å begrense seg til økonomisk informasjon er noe som lenge har preget både i det praktiske og på utdanningsinstitusjoner. Dette er en begrensning som moderne virksomhetsstyring vil rette på. Støtte av kunnskap om organisasjoner og menneskelige adferd, vil gi en bedre forståelse og høyere sannsynlighet til å forutsette tenkelige utfall. Bedriftene må gjøre slik som kundene/brukerne vurderer og opplever er riktig. Har Austrheim kommune en moderne virksomhetsstyring? Utdyp svaret.
9. New Public Management (NPM) er en reform og en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig virksomhet. Konseptet er hentet fra det private næringsliv.

I NPM konseptet ligger også privatisering av offentlig virksomhet. Praktiseres NPM i Austrheim kommune? Utdyp svaret. Hva mener du om å privatisere tjenester i Austrheim kommune?

10. Austrheim kommune har hatt en dårlig økonomistyring. Hvilke endringer må gjøres i økonomistyringen for å få til en bedre økonomistyring?

