

ROBEK og styringsvirkemiddelets påvirkning på kommuners handlingsrom



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

Tina-Evelyn Vikestad Buvarp

Studentnummer: 266737

Veileder: Ann-Karin Tennås Holmen

Lvert dato: 15.mai 2024

Antall ord: 8710

Sammendrag

Oppgaven har som mål å forklare ut hvordan tre kommuner, fra tre ulike fylker, opplever å være oppmeldt på ROBEK, hvorvidt ROBEK påvirker kommunene, samt om ROBEK oppfyller sitt formål som styringsvirkemiddel.

Problemstillingen min er: I hvor stor grad påvirker ROBEK kommuners handlingsrom? For å tilegne en dybdeforståelse av kommunenes egne perspektiv på ROBEK har jeg valgt å supplere problemstillingen med tre forskningsspørsmål; 1) hva er omfanget av statens bruk av ROBEK som styringsvirkemiddel, 2) hvilke krav og veiledning gis til kommunene og 3) hvilke endringer og utfordringer opplever kommunene at ROBEK virkemiddelet utløser? Gjennom intervju av informanter og sentrale forklaringsperspektiv vil problemstillingen bli forsøkt besvart. ROBEK, Register om betinget godkjenning og kontroll, har til formål etter kommuneloven § 28 å føre statlig kontroll i kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse. I dagligtalen omtales ROBEK gjerne som en økonomisk svarteliste, og statlig inngrep, samt redusering av lokal autonomi over egen økonomi omtales som de fremste konsekvenser av ROBEK. I intervju med informantene fremkommer det motsetninger til denne fremstillingen av ROBEK. Problemstillingen er valgt ut ifra hvilket behov jeg så forskning på ROBEK mulig hadde. Kommunenes perspektiv er særs viktig i bearbeiding og videreutvikling av lover og rutiner, og i denne oppgaven fremlegger jeg tre kommuners opplevelse av ROBEK.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
1.1 Hva sier tidligere studier av kommuner og ROBEK?	6
1.2 Grunnlagt for valg av problemstilling	7
1.3 Problemstilling	8
1.3.1 Forskningsspørsmål	8
1.4 Oppgavens oppbygning	8
2. Bakgrunn: ROBEK som styringsvirkemiddel	10
3. Teori: Perspektiver på lokaldemokrati, autonomi, økonomistyring og kommuneregnskap	13
3.1 Lokaldemokrati	13
3.2 Autonomi og kontroll	14
3.3 Økonomistyring og kommuneregnskap	15
3.4 Økonomistyring av kommunen	15
3.5 Økonomistyring i kommunen	17
3.6 Dilemma ved ROBEK i forholdet mellom statlig styring og lokal autonomi	18
4. Metode	20
4.1 Kvalitativ forskning	20
4.2 Valg av case og datagrunnlag	20
4.3 Datagrunnlaget: informanter, intervjuer og oppgavegrunnlag	21
4.4 Ytterligere kilder	22
4.5 Validitet, reliabilitet og overførbarhet – vurdering av egne data	22
5. Empiri – Kommune V, Kommune N og Kommune F	24
5.1 Omfang av ROBEK som styringsvirkemiddel	24
5.2 Krav og veiledning	26
5.3 Endringer og utfordringer ved ROBEK	27
6. Diskusjon	29
6.1 ROBEK - lokal autonomi, kontra statlig styring	29
6.2 ROBEK – Økonomistyring av og i kommunen – dilemma	31
6.3 Innspill til ROBEK som styringsvirkemiddel	34
7. Konklusjon	36
7.1 Tema og problemstilling	36
7.2 Hovedfunn	36
7.3 Konklusjon	37
7.4 Funnenes betydning for fremtidige studier	37
8. Litteraturliste	39
8.1 Bilder	43

<i>Vedlegg 1: Intervjuguide</i>	44
<i>Vedlegg 2: Informasjonsskriv</i>	47

Tabelloversikt

Tabell 1.1 Sammensetning av kommunens skatteinntekter	15
Tabell 2. Oversikt over informantene og deres innmeldingsårsak på ROBEEK	21

Figuroversikt

Figur 1. Oversikt over kommunale inntektskilder	16
Figur 2. Historisk utvikling av inn- og utmeldinger av ROBEEK	24

1. Innledning

Norske kommuner har høy grad av autonomi, frihet og handlingsrom i den norske enhetsstaten. Tanken om lokalt selvstyre kommer til uttrykk gjennom kommuneinstitusjonen, hvor det skal være frihet fra pålegg og inngrep og frihet til å påta seg oppgaver (Cristensen et al., 2005, s 182-185).

ROBEK utfordrer lokalt selvstyre og kommuners frihet til å organisere egne oppgaver etter ønske og behov. ROBEK står for Register om betinget godkjenning og kontroll (heretter omtalt som ROBEK). ROBEK kom gjennom en endring i kommuneloven som trådte i kraft i 2001 og skulle være et statlig verktøy som sikret at kommuner som havner i økonomisk ubalanse ble oppdaget og fulgt opp. ROBEK var nytt og noe ukjent for både kommunene, fylkeskommunene og staten. Kommuneloven inneholder tydelige bestemmelser for hva som beregnes som økonomisk ubalanse og hvilke kriterier som kreves for å havne på ROBEK-listen. Listen omfavner kommuner og fylkeskommuner som etter lov er i økonomisk ubalanse og som av den grunn settes under en betinget kontroll som håndheves av Statsforvalteren.

Det er interessant hvordan en fremsnakker kommunal selvråderett og autonomi på den ene siden, samtidig som staten poengterer hvor viktig det er å ha verktøy, som ROBEK, som tilrettelegger for statlig inngrep i kommunene og fylkeskommunene ved behov. Det foreligger en rekke faktorer til grunn for hvorvidt en kommune meldes inn på ROBEK, opprettholder «medlemskapet» på listen eller meldes ut. Etter gjennomgang av kommuneloven tyder mye på at terskelen er lav for at en kommune meldes inn eller meldes ut igjen. Kommunelovens bestemmelser har ikke rom for tolkning, og hensyntar i liten grad norske kommuners store forskjeller i geografi, folketall, tjenestetilbud, driftsrutiner og inntektskilder. Når halvparten av landets kommuner har vært oppført på ROBEK minst en gang og flere av kommune meldes inn og ut gjentatte ganger over en årrekke, stilles det noen spørsmål til om ROBEK egentlig er funksjonell.

Denne oppgaven har som mål å spore kommunenes egne oppfatning av ROBEK, samt analysere hvorvidt ROBEK er et nyttig verktøy og fungerer tilsvarende sitt formål.

ROBEK er et virkemiddel staten har ovenfor kommunene som har til hensikt å være «disiplinerende og oppdragende». Staten på sin side har stemplet ROBEK som den mest inngripende konsekvensen av å ikke ha orden på egen kommuneøkonomi og truer med statlig kontroll ved innmelding. Kommunene kan ikke begjæres konkurs, men Statsforvalteren i gjeldende fylke må godkjenne alle forespørsler om låneopptak eller langsiktige leieavtaler og gjennomføre lovlighetskontroll av kommunestyrenes budsjettvedtak. Av den grunn har ordet svarteliste beskrevet ROBEK utad, men i realiteten oppleves trolig ikke ROBEK like overstyrende og byrdefull.

1.1 Hva sier tidligere studier av kommuner og ROBEEK?

Det eksisterer noen tidligere studier av ROBEEK-kommuner, som setter søkelys på blant annet kjennetegn til at kommuner har blitt innmeldt i ROBEEK, hvilke tiltak som ble iverksatt for å få dem av listen, og hva som kan bidra til å forhindre nye innmeldinger på ROBEEK. Jeg ønsker å belyse noen av disse studiene for å trekke frem andre områder det vil være nyttig å se nærmere på knyttet til ROBEEK.

Høsten 2004 fikk ECON i oppdrag å finne årsaker til at en rekke kommuner bedret økonomien sin nok til å komme av ROBEEK-listen i perioden oktober 2004 til oktober 2005. 20 kommuner ble studert. Hovedmålet med undersøkelsen var å finne ut om kommunene hadde kommet seg ut av ROBEEK ved hjelp av utgiftskutt, endrede regnskapsprinsipper eller økte inntekter, enten egne økte inntekter eller statlige midler (ECON-rapport nr. 2006-015, 2006, s.1). I rapporten ble det sporet tydelige bevis på en sammenheng mellom forbedret økonomi og nedskjæring av utgifter.

Folkevalgte i ROBEEK-kommunene har vært helt sentrale for å bidra til omstilling og utmelding. De folkevalgtes vilje og evne til å gjennomføre endringer som omstrukturering og kutt, har ifølge rådmenn og informanter vært vesentlig. Dialogen mellom formannskapet og de politiske utvalgene ble forbedret, noe som igjen førte til at tillitten til dem og beslutningene de tok økte. Samarbeidet mellom rådmennene og politikerne hadde også forbedret seg. Kommune klarte å etablere og gjenoppta legitimitet (ECON-rapport nr. 2006-015, 2006, s.2-3). Rapporten tydeliggjør at det økte politiske fokuset til dels drives grunnet den eksterne instansen, statsforvalteren, som hele tiden minnet de folkevalgte og administrasjonen på at økonomien var i ubalanse og at endringer måtte skje (ECON-rapport nr. 2006-015, 2006, s.2-3).

Nedskjæringene av utgiftene i kommunene skulle vise seg å tilrettelegge for økt effektivitet i driften. Det å effektivisere driften samtidig som en reduserte administrative kostnader kom som et resultat av at kommunene gjennomførte organisasjonsendringer. Kommunenes organisasjonsstruktur gikk over i en flatere struktur over 10 år, i all hovedsak en to-nivå modell. To-nivå modellen er en type organisering av kommunesektoren, hvor kommunens administrasjon er fordelt på kun to nivåer; rådmannen og tjenesteyterne. Dette kan blant annet bety at mellomliggende etatsnivåer som oppvekstetat og skoleetat i kommuneadministrasjonen er fjernet (Utdanningsforbundet, 2004). En flatere

kommunestruktur har vært et vesentlig premiss for å få kommunene av ROBEK, selv om informantene i undersøkelsen er noe uenige om i hvor stor grad organisasjonsendringene direkte har bidratt til at de har kommet seg av ROBEK.

I 2010 gjennomførte ECON en annen studie som undersøkte årsakene til at fire kommuner i Vesterålen havnet på ROBEK-listen. Det ble lokalisert tre hovedårsaker til innmeldingen. Den viktigste årsaken skulle vise seg å være ren politisk unnfalighet (ECON Pöyry, 2010, s. 1). De to underordnede årsakene viste seg å være 1) kommunepolitikere har svak kompetanse om prinsipper for økonomistyring og kommunale regnskaper og 2) kortsiktig valgtaktiske prioriteringer og partipolitikk har dominert og overdøvet gjennomførbare og helhetlige løsninger (ECON Pöyry, 2010, s. 1). Den økonomiske ubalansen i kommunene var gjerne forespeilet i en lengre tidsperiode, men tiltakene har ikke kommet på plass i tide før innmeldingene allerede fant sted.

Politiske kjennetegn ved ROBEK kommuner ble også viet oppmerksomhet i Ivar Bjørnøy Lalim sin masteroppgave i 2016. Dette var en studie av politisk kjennetegn ved ROBEK-kommuner. Lalim benyttet en logisk regresjonsmodell for å utprøve fem hypoteser knyttet til politiske kjennetegn på at kommuner registreres i ROBEK (Lalim, 2016, s. 3). Etter Lalims kontrollering for netto lånegjeld, innbyggertall, frie inntekter korrigert for utregnet utgiftsbehov, samt en dummyvariabel for begge kommunestyreperiodene, finner Lalim (2016, forside masteravhandling) at

«Dersom kommunen har en fragmentert styringsmodell, med faste komiteer eller utvalg, øker sannsynligheten for å bli registrert i ROBEK» (Lalim, 2016, forside).

1.2 Grunnlagt for valg av problemstilling

Som vist ovenfor har flere studier avdekket viktige forhold og tendenser ved ROBEK, men de færreste har undersøkt hvordan kommunene selv opplever innmelding på ROBEK og hvordan de håndterer det å være oppført på listen. Kommunenes egne perspektiv på ROBEK er viktig i prosessen med videreutvikling av virkemiddelet.

1.3 Problemstilling

Denne oppgaven tar for seg kommuner og ROBEK registeret. Oppgaven vil i stor grad basere seg på å avdekke kommunenes egen oppfatning av og være oppført på ROBEK, samt hvilken nytteverdi ROBEK har fra kommunenes synspunkt. ROBEK sitt egentlige formål, ved å være et statlig verktøy for å hjelpe kommuner i økonomisk ubalanse, legges til grunn.

Problemstillingen lyder om følger;

«I hvor stor grad påvirker ROBEK kommunenes handlingsrom?»

1.3.1 Forskningsspørsmål

Problemstillingen styrer følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hva er omfanget av statens bruk av ROBEK som styringsvirkemiddel
2. Hvilke krav og veiledning gis til kommunene
3. Hvilke endringer og utfordringer opplever kommunene at ROBEK virkemiddelet som utløser

1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven starter med innledning av tema, samt trekker frem flere tidligere studier om ROBEK og hvorfor min problemstilling er relevant og nødvendig sett i lys av tidligere forskning. Videre presenterer jeg min problemstilling og legger frem tre forskningsspørsmål som skal bidra til å svare bedre på problemstillingen.

Heretter presenterer jeg bakgrunn og teorikapittelet mitt. ROBEK er det første begrepet som blir forklart ut i bakgrunnskapittelet, før perspektiver på lokaldemokrati, autonomi, økonomistyring og kommuneregnskap vil bli belyst. I forlengelse av teorikapittelet har jeg valgt å tilføye nok et underkapittel som jeg har kalt «dilemma ved ROBEK i forholdet mellom statlig og lokal autonomi», for å løfte en tydelig overordnet problemstilling ROBEK tilrettelegger for.

Videre gir jeg innføring i oppgavens metode, og skriver overordnet om kvalitativ forskning. I metodekapittelet blir også valg av case og datagrunnlag presentert, samt at jeg skriver noe om oppgavens validitet, reliabilitet og overførbarhet.

Neste etterfølgende kapittel er empiri. I denne delen legger jeg frem flere funn fra intervjuene med informantene, samt svarer opp mine tre forskningsspørsmål.

Heretter kommer diskusjonsdelen hvor jeg tar fatt på ROBEK og drøfter svar til min problemstilling.

I konklusjonskapittelet oppsummerer jeg oppgaven og trekker ut de viktigste funnene fra studien. Avslutningsvis gir noen anbefalinger til videre studier og forskning om ROBEK.

2. Bakgrunn: ROBEK som styringsvirkemiddel

Før ROBEK ble innført var alt av budsjett og låneopptak i alle kommuner underlagt staten. I ot.prp. nr. 43 (1999-2000) ble innføringen av ROBEK diskutert. Register om betinget godkjenning og kontroll, ROBEK, ble innført i 2001 og ROBEK kom som et motsvar på den oppmykningen av budsjettbalansekravet kommune Norge sto ovenfor. Etter innføringen av ROBEK er det kun de kommuner som oppfyller kriteriene i Kommuneloven §28 som skulle underlegges kontroll. Kontroll av lovligheten av budsjettforslag, godkjenning før låneopptak og godkjenning før inngåelse av langsiktige leieavtaler er tre sentrale konsekvenser for å bli innmeldt på listen, og det er Kommunal- og distriktsdepartementet, i praksis Statsforvalteren, som sitter med det siste ordet i beslutningen. Regler om ROBEK finnes i [kommuneloven § 28-1 til § 28-5](#). En kommune oppført på ROBEK vil kun bli utmeldt av registeret dersom det følger av [kommuneloven § 28-5](#), og inn og utmelding av ROBEK skjer normalt to ganger i året (Regjeringen, 2020).

Lovteksten fra kommuneloven § 28 nr. 1. inkluderer syv alternative vilkår som danner muligheten for at myndighetene kan innføre statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

*§ 28-1. Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)
Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)
over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har
inntruffet:*

- a. Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.*
- b. Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.*
- c. Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.*
- d. Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.*

- e. Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- f. Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- g. Departementet har fattet et vedtak etter inndelingslova § 16 a.

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret (Kommuneloven, 2018, § 28-1).

Dersom det forekommer brudd på én eller flere forhold ovenfor, vil kommunen bli innmeldt i registeret (Kommuneloven, 2018, § 28-1). Et regnskapsmessig underskudd er i hovedsak den vanligste årsaken til at en kommune oppføres på ROBEK, og oppstår når kommunen har et negativt netto driftsresultat, som ikke kan finansieres gjennom å trekke i tidligere disposisjonsfond (avsetninger). Det vil i etterfølgende tilfelle opprettes en inndekningsplan, som i utgangspunktet skal strekke seg over 1-2 år, men som etter særlige forhold åpner for at kommuneloven tillater å dekke underskuddet på 4 år. All overtredelse av 2-års kravet vil likevel medføre innmelding på ROBEK, og kommunen som overstiger vil da forbli på ROBEK inntil underskuddet er dekket inn (Regjeringen, 2020).

De fleste kommuner vedtar et balansert budsjett, men regnskapsmessig underskudd kommer gjerne ikke til uttrykk før driftsåret har gått sin gang, der budsjettsvikten fremkom som følge av at utgiftene ble høyere eller inntektene ble lavere enn budsjettet. Det ligger en rekke forhold til grunn som påvirker en kommunes bunnlinje i økonomistyringen, og heretter kommunens ROBEK-status. Budsjettsvikten kan handle om alt fra inntekts- og utgiftsjokk, til litt i overkant optimistisk budsjettering. Hvorvidt kommunen har mulighet til å dekke budsjettsvikten avhenger av hvor store beløp det er tale om, samt om det omhandler midlertidig eller permanent svikt. Det er verdt å merke at en kommune vil oppfatte det som krevende å inndekke underskudd som skyldes optimistisk budsjettering, særlig hvis det

foreligger en sammenheng mellom budsjettering og grunnleggende politiske-
/organisasjonsmessige forhold (Hansen et al., 2018, SØF-rapport nr. 03/18).

3. Teori: Perspektiver på lokaldemokrati, autonomi, økonomistyring og kommuneregnskap

For å gi problemstillingen min den dybdeforståelsen den trenger, vil jeg i dette teorikapittelet redegjøre for noen grunnleggende teoretiske områder som bidrar til å forstå omfanget av ROBEK. Først og fremst vil jeg forklare ut lokaldemokrati, autonomi og kontroll. Deretter vil jeg redegjøre for økonomistyring av og i kommunene og kommunalt regnskap.

3.1 Lokaldemokrati

Demokratiet i Norge fordeles seg på flere nivåer; nasjonalt (staten), regionalt (fylkeskommunene) og lokalt (kommunene). Demokratiet omtales som lokaldemokrati når det settes opp mot enten fylkeskommunen eller kommunene. Tanken bak slik maktfordelingen er at det er de lokale som gjerne har best kunnskap om sitt geografiske område og er mer egnet til å ta valg innenfor området. Det er de lokale som sitter med kunnskapen om de lokale problemene og de beste løsningene på dem. Hver enkelt kommune og fylkesnivåer er dermed egne selvstendige nivåer med beslutningsmyndighet, folkevalgt ledelse og forvaltningsoppgaver (KS, 2021). På samme måte som i demokratiet på nasjonalt nivå, velges det inn representanter til kommunestyre eller fylkesstyret som skal ta beslutninger på vegne av innbyggerne. Innbyggerne har selv stemt frem representanter og partier ved valg, gjennom kommune- og fylkestingsvalg.

Norge har pr 1. januar 2024 totalt 15 fylkeskommuner og 357 kommuner (Regjeringen, 2022). I hver av dem har en opparbeidet egen fordeling av ansvar mellom politikere og administrasjon. I hver av kommunene er det ansatt en ordfører og en kommunedirektør. Under kommunedirektøren og den administrative ledelsen etableres det gjerne flere kommunale etater, som sosialkontoret, helsekontor eller skolekontor, men hvor mange og hvilke etater som finnes i hver kommune varierer. Av kommuneloven § 14-2 står det at kommunene selv vedtar egen økonomiplan og årsbudsjett. Budsjettet må imøtekomme lov og forskrifter, som det stilles krav om etter departementets vurderinger. Det er kommunedirektøren og kommunens administrative ledelse som legger frem et forslag til budsjett, før det er opp til de folkevalgte å gjøre endringer og vedta budsjettet.

3.2 Autonomi og kontroll

Høsten 2019 trådte Lov 22.juni 2018 nr. 83 i kraft (kommuneloven, 2018) og erstattet kommuneloven fra 1992. Den nye loven inneholder rammer for alle kommuner og fylkeskommuner som folkevalgt organer, og omtales gjerne som en ny kommunal og fylkeskommunal grunnlov. I lovens to første avsnitt, under lovens formål, står det følgende;

«å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret»

«legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne.» (kommuneloven, 2018, § 1-1).

En av de største endringene i ny lov er at det kommunale selvstyret for første gang ble lovfest, etter å ha blitt praktisert i svært ulike former siden 1837. Kommunens status ble også lovfestet som eget rettssubjekt. I loven skilles lokalpolitikere og lokal administrasjon bedre og forholdet mellom kommunen og staten er bedre avklart. På en annen side har det blitt vanskeligere for kommuner å ta opp gjeld, kommuners mulighet til å ta opp store lån er begrenset og en ser en økning av intern og ekstern kontroll av kommunens finanser. Kommuner fikk altså større grad av autonomi gjennom å endelig bli eget rettssubjekt med egne plikter og rettigheter på den ene siden, samtidig som staten på den andre siden fratrar kommunene mer autonomi ved å sette flere begrensinger ovenfor kommunenes lånemulighet og gjennom økonomistyringstilsyn.

Virkemidlet ROBEK videreføres i hovedsak i lovens kapittel 28. Det som derimot er nytt, er at godkjenning av lengre leieavtaler og lån må skje ved en samlet øvre låneramme. Det er departementet som har fått hjemmel for fastsetting av vilkår for bruk av selve lånerammen. ROBEK-kommuner må også etter ny lov vedta en tiltaksplan, noe som ikke har vært et krav tidligere. Inngrepene i en kommune oppmeldt i registeret er en svært omfattende form for statlig inngrep i kommunal virksomhet på papiret. Alle kommunale låneopptak eller leieavtaler må kontrolleres og godkjennes av kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) når en kommune er innmeldt på ROBEK (Statsforvalteren i Toms og Finnmark, u.å.).

3.3 Økonomistyring og kommuneregnskap

God økonomistyring er kjernen til at kommunesektoren skal kunne legge opp til et driftsresultat som sikrer økonomisk handlefrihet, og er selve grunnmuren i effektiv ressursforvaltning. Økonomistyring kan defineres slik;

«... bevisste tiltak for å forvalte de begrensede ressursene som finnes til rådighet slik at de når sine mål.» (Direktorat for forvaltning og økonomistyring, 2023).

Målet med kommunal økonomistyring er å oppnå økonomisk handlingsrom. Handlingsrom oppstår når en kommune sitter igjen med overskudd etter at minstestandarder og alle lovpålagte utgifter er dekket. Betydningen av økonomisk handlingsrom kan overføres til frie disponible inntekter. Inntektene må dermed være større enn utgiftene for å oppnå frie disponible midler (Statsforvalteren i Nordland, u. å., s. 5). Kommuneregnskapet viser en kommunes samlede inntekter og utgifter gjennom et driftsår (Statistisk sentralbyrå, 2024). Det er først når kommuneregnskapet er i ubalanse at ROBEK blir et relevant virkemiddel.

3.4 Økonomistyring av kommunen

Staten er kommunenes viktigste inntektskilde, og statstilskuddet til en kommune utgjør rundt 43% av en kommunes inntekter (Fiva et al., 2015). Staten har av den grunn mulig rimelig grunn til å føre tilsyn av kommuner med ubalansert økonomi.

Tabell 1.1 Sammensetning av kommunenes skatteinntekter

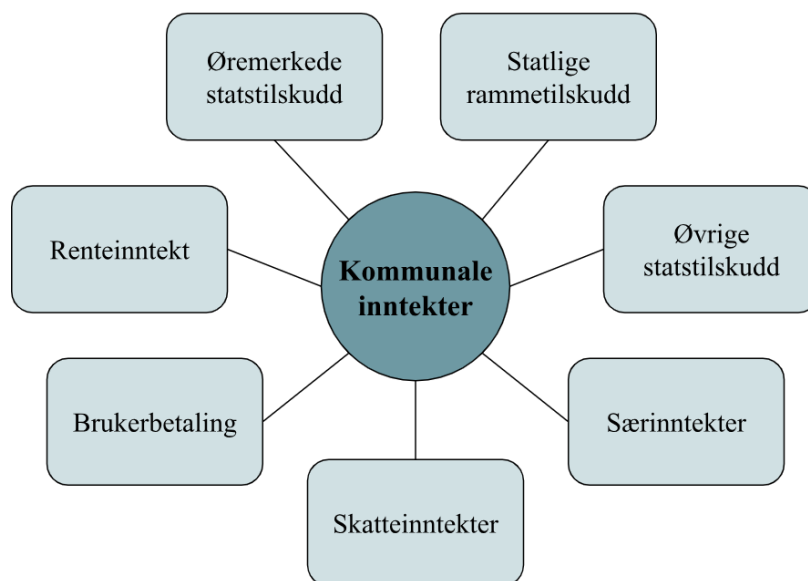
	Mrd. kr.	Prosent
Inntekts- og formuesskatt	168,7	90,1
Naturressursskatt	1,4	0,7
Eiendomsskatt	14,7	7,9
Konsesjonskraft	2,0	1,1
Havbruksinntekter	0,4	0,2
Sum	187,2	100,0

Note: Konsesjonskraft og havbruksinntekter anses formelt sett ikke som skatteinntekter.

Tabell 1.1 Sammensetning av kommunens skatteinntekter, 2019 er hentet fra SØF-rapport nr. 01/22 og viser kommunenes skatteinntekter for 2019 (Senter for økonomisk forskning, 2022, s. 1 under kapittel 1 «Innledning og sammendrag»).

Kommunenes skatteinntekter er en viktig for kommunal økonomi, og slik vi ser i tabell 1.1. var samlede skatteinntekter kr 187,2 mrd. i 2019, noe som utgjør om lag 40% av samlede inntekter i kommunene (Senter for økonomisk forskning, SØF-rapport 01/22). Selv til tross for gode skatteinntekter er kommunene også totalt avhengig av statlige overføringer for å opprettholde balansert økonomi. Den første inntekten kommunen får fra staten er statlige rammetilskudd, og er en overføring direkte fra staten til kommunen for å ivareta regional- og lokalpolitiske målsettinger, samt sikre at samtlige kommuner har samme forutsetninger for å tilby innbyggere sine et likeverdig tjenestetilbud. Videre kommer det også øremerkede statstilskudd til kommunene. Dette tilskuddet er øremerkede midler som overføres fra staten til kommunen med bestemte mål, som skal brukes på spesielle tjenesteområder eller sektorer som er forhåndsbestemt. Det siste tilskuddet til kommunen fra staten er øvrige statstilskudd. (Regjeringen, 2023).

Figur 1. Oversikt over kommunale inntektskilder



Figur 1. Egenlaget figur ovenfor viser en oversikt over normale inntektskilder i en kommune. Inspirasjon til figuren er hentet fra Statsforvalteren i Nordland (Statsforvalteren i Nordland, u. å., s. 6.).

3.5 Økonomistyring i kommunen

Kommuneregnskap er kommunens samlede inntekter og utgifter i løpet av ett år.

Kommuneregnskapet består av tre deler; driftsregnskap, balanseregnskap og investeringsregnskap (Statistisk sentralbyrå, 2024). Kommuneøkonomi er økonomiforvaltningen i en kommune.

Økonomistyring i en kommune dreier seg blant annet om at folkevalgte i kommunen må ta et økonomisk ansvar på vegne av alle innbyggerne i kommunen, og tidvis legge politiske hjertesaker eller politiske uenigheter til side, for å drive god økonomiforvaltning i kommunen (Statsforvalteren i Nordland, u. å., s. 1).

I tillegg til statlige innskudd mottar også kommunen midler via utleie, kommunale avgifter brukerbetaling. Dette er inntekter fra kommunens egne tjenester, og omtales gjerne som gebyrinntekt. (Statsforvalteren i Nordland, u. å., s. 6). Renteinntekt er også en vanlig inntektspost for kommune.

God økonomistyring tilrettelegger for økt politisk handlingsrom over tid, god kontroll og oversikt over ressursbruken i kommunen, mulighet for tilpasning av ressursbruk, samt effektiv bruk av ressursene. God økonomistyring i kommunen vil også sørge for økt medarbeidertilfredshet, da ressursrammene vil være mer forutsigbare og stabile. På den andre siden vil svak økonomistyring i kommunen sørge for at økonomien overstyrer politikken og kommunen mister handlingsrom. Det vil også føre til tap av oversikten over ressursbruken i kommunen, og man ser gjerne at ressursbruken kun baserer seg på forutgående perioder. Svak økonomistyring sørger også for ineffektiv utnyttelse av kommunens ressurser. En siste konsekvens er at svak økonomistyring med stor sannsynlighet sørger for at kommunen vil oppleve byråkratisering, gjennom at planleggingsprosesser, medvirkningsmuligheter og generelle møter skjer utenfor innbyggernes og de folkevalgtes kontroll (Statsforvalteren i Nordland, u. å., s. 3).

3.6 Dilemma ved ROBEK i forholdet mellom statlig styring og lokal autonomi

«Et politisk demokrati forutsetter at offentlige myndighetsorganer kan mobilisere ressurser og støtte for å løse eller forhindre viktige problemer og konflikter i samfunnet» (NOU 1982:3, s. 30).

Styringsavmakt, der noen har et ønske om å styre, men ikke lykkes, kan svekke folkestyret og samfunnets demokratiske prinsipper. Når en kommune er i økonomisk ubalanse og havner på ROBEK-listen, er det statens ansvar å bidra i oppryddingen.

Målet om et partnerskap mellom kommune og stat kan spores tilbake til kommunelovutvalget i 1990, omgjort til offisiell politikk i 1993 etter stortingets behandling. Regjeringer og Stortinget har i en årrekke etter dette vært tydelig på at forholdet mellom stat og kommune skal preges av god dialog, veiledning og at rammestyring og detaljstyring av kommunene skal reduseres (Indset et al., 2012, s. 8). Samtidig er krav om statlig tilsyn og kontroll av kommuner og fylkeskommuner satt i lov og forskrifter (KS, 2019). Det er en veletablert enighet om at statlig tilsyn er nødvendig i mange tilfeller. Med utgangspunkt i statens øremerkede bevilgninger til kommuner er det forståelig at staten ønsker kontroll særlig over økonomisk ubalanse.

En vesentlig begrunnelse for statsforvalterens embete, monner ut i statens behov for å ha samlet og helhetlig kontroll over kommunene. Statsforvalteren rolle er sammensatt og kompleks og utøves i et samarbeid mellom nasjonale mål, lokale og regionale hensyn og embetes egne formål. Statsforvalterens fremste oppgave er å samordne statlige styringer ovenfor kommuner og fylkene og gjennomføre tilsyn av kommunesektoren (Hansen m.fl., 2009, s 11). Statsforvalteren har store oppgaver hengende over seg, og i en rapport utarbeidet av Riksrevisjonen fra 2007 var ikke statsforvalterens ressurser balansert nok i forhold til de oppgaver som var underlagt embete. Dette medførte ressursknapphet og fikk påvirkning på statsforvalterens prioriteringer. Resultatet ble at veiledning og oppfølging av kommunene ble nedprioritert (Riksrevisjonen, 2007).

NIBR-rapport 19 fra 2009 fant at staten, gjennom statsforvaltere, legger begrensninger på den lokale autonomien når det kommer til økonomikontroll av kommuner på ROBEK (Hansen m.fl., 2009, s 12). Tap av lokal autonomi er alvorlig sett i lys av statens overordnede ønske

om å ikke detaljstyre kommunene. Her oppstår et dilemma knyttet til balansen mellom tilsyn og lokal autonomi. På en annen side er det viktig å presisere at statsforvalterne selv, i NIBR-rapporten fra 2009, fortalte at de ikke kommer og tar fullstendig over kommunalt budsjettarbeid i en ROBEK-kommune, men heller er tydelige på at arbeid med budsjett ligger på kommunens eget bord og at statsforvalterens oppgave er å veilede og godkjenne. Statsforvalterenes vinkling i rapporten nyanserer litt av det autoritære tilsynsbilde ROBEK har fått, men det kan tilsynelatende se ut til at denne mildere formen for oppfølging skyldes statsforvalterens mangel på ressurser og mulighet til å gjøre mer for kommunene.

4. Metode

I denne delen skal jeg redegjøre for mine metodiske valg og tilnærminger i datainnsamlingen.

4.1 Kvalitativ forskning

Oppgaven bruker kvalitativ forskningsmetode. Kvalitativ forskningsmetode benytter datainnsamling for å tolke og forstå fenomenet i dybden, og benytter gjerne få respondenter. Kvalitativ metode er utforskende og undersøkende, samtidig som området der undersøkes er avgrenset og ikke nødvendigvis kan generaliseres til alle andre tilsvarende ledd (Harboe, 2006, s. 32-33). Min kvalitative metode kommer til uttrykk gjennom valg av få respondenter til intervju, hvor det legges til rette for å gå i dybden av ROBEK fra kommunalt perspektiv. Motivasjonen bak oppgaven var å fylle et tomrom i studiene om ROBEK. Kommunenes perspektiv på ROBEK fortjener en større plass i forskning og studier på ROBEK. Jeg ønsket å finne svar på hvordan valgte kommuner selv opplevde og håndterte ROBEK, og hvorvidt kommunene mener ROBEK lever opp til sitt formål.

4.2 Valg av case og datagrunnlag

Jeg valgte ut tre nokså ulike kommuner på ROBEK-listen som intervjuobjekter. Jeg har valgt å ikke fremlegge kommunene med egne navn. I oppgaven omtales som kommune V, kommune N og kommune F. Kommunene ligger i fylkene Vestland, Nordland og Finnmark, og har fått forbokstav fra fylket de tilhører. Informantene var en økonomisjef, en kommunedirektør og en tidligere ordfører i de tre kommunene. De representerer et godt spekter av kommunalt ansatte innenfor politikk og økonomi. Intervjuene baserte seg på en målrettet intervjuguide med konkrete spørsmål som tilrettelegger for tenkning, oppfølgingsspørsmål og gode begrunnelser for resonnementene og perspektivene kommunene la frem. Alle spørsmål var siktet inn mot å kunne besvare problemstillingen (Halvorsen, 2008, s. 137).

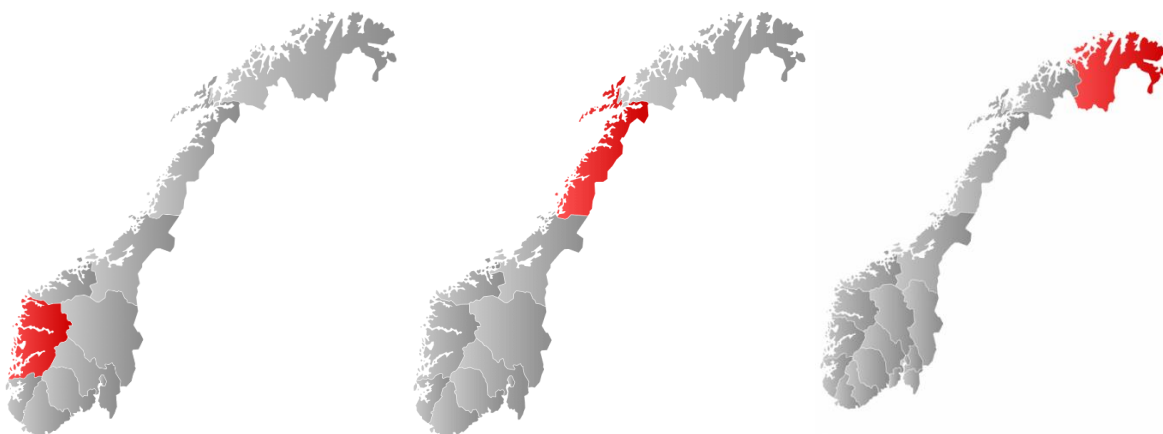
4.3 Datagrunnlaget: informanter, intervjuer og oppgavegrunnlag

Tabell 2. Oversikt over informantene og deres innmeldingsårsak på ROBEK

Kommune	Innbyggertall (4 kv, 2023)	Innmeldingsårsak på ROBEK, kommuneloven § 28-1
Kommune V	3879	d
Kommune N	954	a, b, c og d
Kommune F	11 338	a, b, og f

Egenlaget tabell. (Statistisk sentralbyrå, u.å). (Regjeringen, 2024).

Det var av stor interesse å innhente data fra flere fyker, da dette dannet grunnlaget for å eventuelt finne ulikheter i praksis og oppfatning fra de ulike fylkene.



Bildene over viser hvilke fylker de ulike kommunene ligger i. Bildene er hentet fra Wikipedia, og tilsvarer opptegning i kartverket (Wikipedia, 2023). Kommune V ligger i Vestland, kommune N ligger i Nordland og kommune F ligger i Finnmark.

Informantene ble i forkant av intervjuene informert om intervjuets omfang, hva de ville bli spurt om og hva jeg ønsket å sette søkelys på. Jeg så også nytten av å sende hovedspørsmålene mine til informantene i forkant av intervjuene, slik at de kunne være så godt forberedt som overhodet mulig.

Under selve intervjuene startet jeg med å etterspørre en orientering om årsaken til kommunens innmelding på ROBEEK, kommunens situasjon på ROBEEK i dag, samt hvordan opplevelsen av Statsforvalterens inngrep har vært. Videre holdt jeg meg til mine hovedspørsmål, men fikk rom til å stille oppfølgingsspørsmål til nærmest hvert av hovedspørsmålene. Alle kommune opplevdes svært engasjerte, og jeg ble beriket med informantenes egne opplevelser knyttet til ROBEEK. Jeg vektlegger informantenes egne synspunkter og faktisk informasjon om hver av kommunene like mye, da jeg har stor tiltro til at kommunens øvre ledelse vet mye om sin situasjon på ROBEEK.

4.4 Ytterligere kilder

Intervju er min absolutte hovedkilde, men jeg har samtidig valgt å innhente ytterligere informasjon fra tidligere rapporter og studier av ROBEEK, offentlige dokumenter, Statsforvalternes egne uttalelser, Statistisk sentralbyrå og Lovdata.

4.5 Validitet, reliabilitet og overførbarhet – vurdering av egne data

Validitet og reliabilitet i en undersøkelse påvirker datamaterialets helhetlige kvalitet. Validitet i kvalitativ undersøkelse omhandler i hvilken grad forskningens funn gjenspeiler virkeligheten (Johannessen, et al., 2004). Validiteten styrkes i denne oppgaven gjennom at jeg har valgt ut viktig nøkkelpersoner i kommunene som står i fremste rekke for å svare best på min problemstilling. Samtlige av informantene er relevante for å imøtekomme oppgavens formål. På en annen side kan validiteten være noe svekket ved at kun en informant fra hver kommune ikke nødvendigvis er godt nok grunnlag for å få frem alle elementer av kommunens helhetlige oppfatning av ROBEEK.

Reliabilitet omhandler datamateriale, innsamling av data og metoder for bearbeiding av data. (Johannessen et al., 2004: 227). Reliabilitet handler også om hvorvidt same resultat ville vært tilfelle hvis undersøkelsen ble utført gjentatte ganger. Reliabiliteten i min oppgave styrkes gjennom at forskningsprosessen presenteres på en detaljert og åpen måte, og ved at jeg fremlegger alle elementer i innhentingprosessen av resultatene mine. Kommunens offentlighet bidrar også til muligheter for å dobbeltsjekke informasjonen fra informantene, noe som tilrettelegger for at kvalitetssjekk av kilder og informasjon er mulig. Dette sikrer

tryggere data og styrke påliteligheten i oppgaven. På en annen side bør en være kritisk til tanken om at informantene ville svart nøyaktig det samme på alle spørsmålene jeg stilte hvis de ble spurt gjentatte ganger over en tidsperiode. Kommunenes virkelighetsopplevelse av ROBEK baserer seg på kommunene oppfatning på undersøkelsestidspunktet og slike erfaringer kan endre seg over tid. Det er dermed ikke å utelukke at reliabiliteten kan være noe svekket satt opp mot gjentakende undersøkelse over tid.

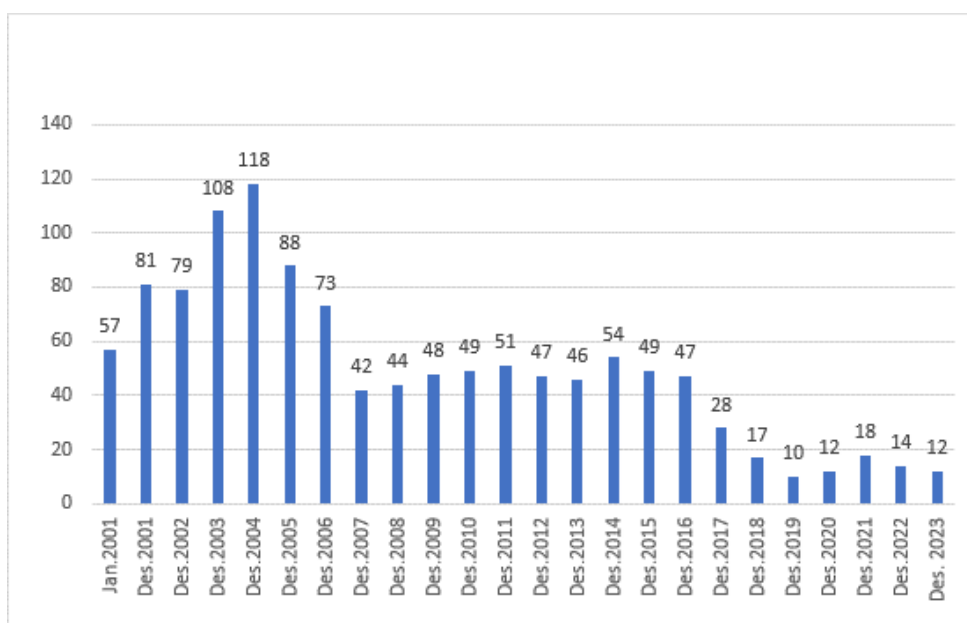
Knyttet til overførbarheten, må det påpekes at kommunene jeg har intervjuet er forskjellige og er innmeldt på ROBEK ved ulikt grunnlag. Casestudier er velegnet til å gå i dybden av et fenomen i virkelighetens kontekst (Yin, 1994). Casestudier på en annen side kan være vanskelige å generalisere, gjennom at de gjerne mangler statistisk grunnlag for å kunne overføres direkte til andre like enheter. Kommune har ulike grunnlag for å meldes inn på ROBEK, og har dermed også ulik grad av hjelp fra statsforvalteren. Samtidig er det en nyttig faktor at jeg har fått snakke med tre ulike kommuner fra tre ulike fylker, for dette betyr også at jeg får innsyn i ROBEK-prosesser fra tre ulike statsforvaltere. Dersom flere av kommunene svar er like, til tross for ulik geografisk beliggenhet, kan det tenkes at enkelte elementer av datamaterialet kan generaliseres analytisk likevel. Da kan de frembrakte resultatene overføres til en teori.

5. Empiri – Kommune V, Kommune N og Kommune F

I denne delen blir forskningsspørsmålene fra kapittelet om problemstilling svart ut i lys av data fra intervju med kommunene.

5.1 Omfang av ROBEK som styringsvirkemiddel

Figur 2. Historisk utvikling av inn- og utmeldinger av ROBEK



Figuren viser antall kommuner i ROBEK i perioden januar 2001 til desember 2023. (Regjeringen, 2024)

Rundt halvparten av kommunene i Norge har vært på ROBEK minst en gang (kommunalrapport.no, 2012). Pr 10.mai 2024 er det totalt 17 kommuner på ROBEK, men antallet endres regelmessig. Nordland, Troms og Finnmark har flest ROBEK-kommuner. I 2010 gjennomførte statsforvalteren, daværende fylkesmann, i Nordland en kartleggingsundersøkelse, hvor de ville finne ut hvorfor så mange kommuner havnet i registeret. Negativ befolkningsutvikling, politisk vegring og en følelse av avmakt, høye driftsutgifter pr innbygger, samt negativ resultatgrad er alle faktorer som i stor grad bidrar til at Nordlandskommuner er ofte å se på ROBEK (Statsforvalteren i Nordland, 2021).

I proposisjonen (Ot.prp.NR. 43 (1999-2000) fremkommer det argumenter som taler for ROBEK. Et av dem var statens behov for å holde tilsyn, ettersom kommunene fungerer som agenter for staten som prinsipal og som skal tilby velferdstjenester på vegne av staten. Et annet var at lovendringene knyttet til ROBEK ville skape legitimitet for staten gjennom å ha muligheten til å intervensere i kommuner med usunn økonomistyring. Videre forelå det argumenter om at kommunene ville oppleve større lokalt selvstyre og økt bevissthet til økonomistyring og økt bevissthet til ROBEK ellers. Samtidig står det i proposisjonen at ressursene skulle konsentreres rundt kommuner som trenger det mest (Innst. O. nr. 82 (1999-2000)). En av hensiktene bak lovendringen var å signalisere at dersom kommuner opprettholder en god økonomistyring, vil de også beholde kontrollen over kommunen selv. Et annet mål med ROBEK var å skape en stigmatiserende effekt som tilrettelegger for at kommunene jobber bedre for opprettholdelse av økonomistyring.

«Min teori er at ROBEK på en måte er en konsekvens, det er ikke en motivasjon i seg selv å holde seg unna det. Når det går galt, så går det galt.» (Informant, kommune F).

I ordskiftet og media omtales gjerne ROBEK som en svarteliste for kommuner som ikke er i stand til å opprettholde en sunn økonomistyring (Fredriksen, 2023). Det er særlig bilde om det statlige inngrepet og overstyring som ansees som den største konsekvens av ROBEK.

Bildet av at staten, gjennom statsforvalter, overtar styringen, viser tilsynelatende ikke å gjenspeile kommunenes egen oppfatning av ROBEK som statlig styringsvirkemiddel.

«Jeg trodde kanskje at det var større konsekvenser» (Informant, kommune V).

Alle tre kommunene påpeker at ROBEK ikke har opplevdes som et «statlig inngrep», eller at Starsforvalteren kommer inn og overtar den lokale styringen. Det er da naturlig og tenkte at ROBEK som styringsvirkemiddel ikke har optimal effekt, ved å være overstyrende, disiplinierende og oppdragende.

«Jeg opplever egentlig kanskje motsatt, at de er veldig tydelige på at ansvaret ligger hos oss, og det er dere som tar beslutninger og sånt» (Informant, kommune F).

5.2 Krav og veiledning

Det er de alternative vilkårene, a, b, c, d, e, f og g, i kommuneloven § 28-1 som danner grunnlaget for innmelding på ROBEK og mulighet for statlig inngrep.

Kommune V og kommune F beskriver en stor mangel på informasjon om samtlige innmeldingsgrunnlag etter loven, og peker gjerne på seg selv som årsak til å ikke være informert nok til å unngå innmelding etter spesielt bokstav d og f. De peker på mangel av opplæring og mangel av informasjon om ROBEK i særlig folkevalgtopplæringen av politikerne.

«Kompetansenivået eller kunnskapsnivået skulle vært mye høyere.»

(Informant, kommune F).

I forlengelse av dette spurte jeg kommune F om de selv opplevde å være for lite informert om de ulike bokstavene for innmelding.

«Ja, i hvert fall det med budsjettet og det der med bokstav a og b, og hvordan det var beregnet.» (Informant, kommune F).

Informantene fra kommune V og F peker på kommuneloven som lite tilpassningsdyktig. Lovteksten gir lite rom for tolkning, og kravene for innmelding er minimale. Med dette menes det at terskelen er lav for at en kommune meldes inn på ROBEK. Kommune V er eksempelvis en kraftkommune der driftsinntektene hvert år i stor grad bestemmes av salg av konsesjonskraft. Dette medfører at kommunens driftsinntekter kan gi variable inntekter og at differansen mellom inntekt og utgifter varierer fra år til år. Dette styres særskilt av inngått kraftavtale (Informant kommune V). Kommune V har dermed et driftsbudsjett som utfordrer det staten definerer som god, trygg og stabil økonomistyring.

Statsforvalteren er kritisk til kommune V sitt driftsnivå og mener kommunen strekker lovverket gjennom mangel på uspesifisert innsparing. Kommune V hadde et merforbruk i sitt driftsregnskap som utgjorde et underskudd på 6 prosent av kommunens driftsinntekter. Samtidig har statsforvalteren pekt på at kommunen hadde et vesentlig merforbruk i drift av

tjenesteområder. Det dannet grunnlag for innmelding etter bokstav d. Kommune V satt med midler som kunne dekke inn deler av differansen gjennom disposisjonsfond, men måtte ty til blant annet innkjøpsstopp og overtidstopp i tillegg, for å spare inn nok.

Kravene for innmelding er tydelige gjennom kommuneloven, men informasjon- og opplæringsleddet er igjen fraværende.

«Jeg tror at ROBEK er fjernt når du ikke har vært i det» (Informant, kommune F).

Veiledningen som gis til kommunene av statsforvalteren, oppleves også noe mangelfull fra kommunenes side. Kommunene peker på at de forstår at Statsforvalteren har kapasitetsutfordringer, men ønsker seg mer informasjon, veiledning og hjelp enn det statsforvalteren har gitt frem til i dag. Samtidig viser de til viktigheten av at kommunene får beholde lokal autonomi og at ikke hjelpen fra statsforvalteren ikke oversettes til direkte overtakelse av makt over politisk- og økonomisk styring. Mer om dette kommer i underkapittel 6.2.

5.3 Endringer og utfordringer ved ROBEK

Kommune V, N og F peker ikke nødvendigvis på noen direkte endringer ROBEK virkemiddelet har utløst, men heller at ROBEK som virkemiddel ikke har så stor påvirkningskraft som antatt.

«Motivasjonen er at du selvfølgelig skal ha koll på dine egne penger, og styre din egen kommune selv, men går det ikke, så går det ikke. Så er ikke egentlig ROBEK så skummelt. Så tenker man jo gjerne at dette er den ytterste konsekvensen, og her tar staten over all styring av økonomi, og det er veldig den der vrangforestillingen» (Informant, kommune F).

Kommunene sier på en annen side at de selvsagt har måttet finne poster for innsparing, men ingen av kommunene har måttet trå til oppsigelser av ansatte, større omfattende nedleggelse eller andre vanskeligere økonomiske konsekvenser på grunn av ROBEK. De har heller ikke

måttet omorganisere ledelsen, men fremlegger at administrasjonsendringer har fremkommet naturlig i samsvar med andre faktorer som valg og politisk makt. Kommunene påpeker heller at det er elementer i regnskapet som de vet koster mer, som eksempelvis innleiing av vikarer i helsesektoren eller overtidsutbetalinger til ansatte, og at det er her de gjerne ønsker å spare inn midler. Hovedmålet under innsparing er at endring i kommunebudsjettet ikke skal få merkbar negativ konsekvens for innbyggerne.

Isolert sett har ROBEK en positiv påvirkning på kommunene i den forstand at ROBEK gjør kommunene mer oppmerksom på egen økonomistyring, og at ROBEK-kommunene må imøtekomme bestemte krav for å komme seg av registeret. Samtidig vies det oppmerksomhet til utfordringene ROBEK medfører, hvor kravene for innmelding ikke tilpasses den enkeltes kommunes lokale utfordringer og behov. Kommune F påpeker dette gjennom å drøfte utfordringer flere kommuner kan ha knyttet til generalistkommuneprinsippet, hvor kommunene skal tilby det samme tjenestenivået som alle andre kommuner, uavhengig av kommunens økonomi og innbyggertall. Kommune F formidler at opprettholdelse av god økonomistyring kan oppleves sært vanskelig for mange, særlig de med utfordrende økonomi.

Samtlige av kommunene snakker om at statsforvalterens bistand ikke imøtekommer de behovene kommunene har, da statsforvalter ikke har de verktøyene og sanksjonsmulighetene som trengs for å tilby god nok og riktig hjelp. Når en kommune først står i økonomisk ubalanse og havner på ROBEK, forventer kommunene at det vil komme hjelp, særs knyttet til veiledning for balansering av økonomi, men ROBEK som verktøy har ikke denne ønskede effekten ut ifra informasjon fra Kommune V, N og F.

«Statsforvalteren hadde heller ikke så mange hjelpemidler å bruke. De har lite å sette inn av verktøy. De kan selvfølgelig bruke noen av sine personer for å få en oversikt over hvordan det er hos oss, men de hadde ingen de kunne sette inn til veiledere, så de gikk veien via prosjekt.» (Informant, kommune N).

«Det jeg hadde følt på var jo at vi kanskje hadde hatt behov for at en har vært hos oss, og jobbet kanskje ikke minst med administrasjon, og litt tettere på også oss som politikere» (Informant, kommune N).

6. Diskusjon

I dette kapitlet vil jeg diskutere innsamlet data i lys av problemstillingen og teori.

6.1 ROBEK - lokal autonomi, kontra statlig styring

Staten er overordnet prinsipal i offentlig sektor (Hagen, 1990). Kommunens oppgave er å være tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsutøver, på vegne av staten. Kommunen skal samtidig opprettholde demokratiske arenaer lokalt, og staten skal tilrettelegge for at kommunens oppgaver en gjennomførbare. Selv om staten er kommunens prinsipal, skal ikke staten gå inn og detaljstyre kommunene. Lokal autonomi har stått sterkt og vært praktisert i ulike former helt siden 1837, og i 2019, gjennom Lov 22.juni 2018 nr. 83 (kommuneloven, 2018) ble det lokale selvstyret for første gang lovfestet.

Samarbeidet mellom stat og kommune skal preges av god dialog og veiledning, og dersom kommunene står ovenfor utfordringer skal staten bidra. Dette gjenspeiles eksempelvis gjennom ROBEK, der kommuner som ikke har tilfredsstillende økonomiskstyring underlegges statsforvalterens kontroll. Det er enighet rundt behovet for statlig tilsyn og kontroll, men formålet med statlig kontroll strider delvis mot tanken om at kommunene ikke skal detaljreguleres eller detaljstyres.

ROBEK skal være et styringsverktøy der staten kan frata kommunen delvis lokal autonomi, men i praksis har ikke statsforvalteren nok verktøy til å faktisk overta styringen i en kommune. Informantene fra kommune V, N og F er tydelige på at statsforvalteren ikke får bidratt der det kanskje er behov. Statsforvalteren opprettholder god dialog, men holder seg på avstand når kommunene står i økonomisk ubalanse.

«Det er lite statsforvalteren kan gjøre, og det er lite kommunen kan gjøre, hvis den overordnede rammen viser at egentlig klarer du ikke å finansiere kommunen innenfor de rammene du har.» (Informant, kommune N).

Statsforvalteren står ovenfor et knapphetsproblem tilknyttet tilgjengelige ressurser, og står gjerne også i dilemma opp mot staten forventingen av embete. Prioriteringer som statlige mål, regionale hensyn og kommunens autonomi settes opp mot hverandre, og i en rapport fremlagt av Riksrevisjonen i 2007 påpeker statsforvalterne selv at ressursene de har tildelt ikke er balansert nok til å utføre sine oppgaver (Riksrevisjonen, 2007).

Når statsforvalteren ikke har de verktøyene som kreves for å utføre statlig kontroll, utfordres ROBEK som styringsvirkemiddel. Heller ingen andre fra departementet står i posisjon til å gripe direkte inn i en kommunes økonomistyring, med hensyn til myndighet, ressurser og lokalt selvstyre. Så hvem er det da som praktiserer og gjennomfører ROBEK-registerets ytterste konsekvens, statlig overstyring, ovenfor kommunene? Etter samtale med kommune V, N og F er det ingen. Det er ingen som overtar lokal autonomi og kommunal økonomistyring. De tre ulike statsforvalterenes beskjed til de tre kommunene er den samme;

«Det er jo en veldig klar melding i fra Statsforvalteren, at dere må gjøre jobben. Det er deres ansvar å få økonomien under kontroll» (Informant, kommune N).

Det oppstår dermed ikke bare et overordnet dilemma tilknyttet balansen mellom statlig tilsyn og lokal autonomi, men ROBEK har interne utfordringer som gjør at det statlige inngrepet er vanskelig å gjennomføre. ROBEK utfordrer lokal styring på papiret, men i virkeligheten streifer ROBEK-registerets verktøy kun varsomt over kommunenes budsjetter, forhindrer ytterligere låneopptak, og trekker seg deretter stille tilbake i bakgrunnen. I forlengelse av dette kan det tenkes at ROBEK som styringsvirkemiddel ikke har ønsket effekt, da kommunene ikke får den hjelpen de trenger. Kommunene selv er tydelige;

«Jeg tror kanskje den ROBEK-loven bør strammes inn, og statsforholdet bør kanskje få større virkemiddel for å kunne oppsi og ta grep i kommunene.»
(Informant, kommune V).

Svar fra kommune V, N og F tyder på at kommunene ønsker seg tettere oppfølging, at kommunens administrasjon får bedre informasjon om ROBEK, at utenforstående ansatte fra fylket eller staten som kommer inn og veileder dem i retning økonomisk balanse og at kommunen får en tryggere skulder å lene seg på underveis i prosessen. Samtidig skryter

kommunene av ROBEK-samlingene, som omfatter et nettverk av ROBEK-kommuner, og ønsker en videreføring av dette.

«De samlingene vi hadde med de andre kommunene var veldig lærerike»

(Informant, kommune N).

6.2 ROBEK – Økonomistyring av og i kommunen – dilemma

Avhengighetsforholdet mellom stat og kommune blir særs gjeldene tilknyttet statens finansiering av deler av kommunebudsjett, gjennom tilskudd og overføringer. Staten er kommunenes største inntektskilde, da kommunene skal bistå staten i å tilby like tjenester i alle lokale geografiske områder (Fiva et al., 2015). Generallistkommuneprinsippet skal sikre trygghet og gode tjenestetilbud i hele Norge, uavhengig hvilken kommune en befinner seg i (NOU 2023: 9, s 10).

Basert på statlige rammetilskudd, øremerkede statstilskudd og øvrige statstilskudd, sammen med kommunens egne inntekter som skatteinntekt, renteinntekt, brukerbetalinger mm. skal en kommune være i stand til å dekke inn løpende utgifter i driftsåret. Kommunebudsjettet, gjeldende for nytt år, vedtas i slutten av utgående driftsår av kommunens folkevalgte. De folkevalgte legger gjerne administrasjonens anbefaling til grunn i behandling av budsjettet, men forsøker også å infiltrere interesseposter som eksempelvis gratis skolemat, reduserte kollektivpriser, eller fjerning av eiendomsskatt. Kommunenes overordnede mål i økonomistyringen er å ha et driftsbudsjett i balanse, der kommunens samlede inntekter dekker samtlige utgifter. God økonomistyring bidrar til kommunal handlefrihet og effektiv ressursforvaltning (Statsforvalteren i Nordland, u. å., s. 5).

«Det er en del statlige føringer som ligger i bunn.» (Informant, kommune N).

Alle landets kommuner er avhengig av de statlige inntektene for å få endene i budsjettet til å møtes. Økonomien i kommunenorge har lenge vært preget av knapphet i handlefrihet og mulighet til å gjøre større endringer i kommunen. Siden 2020 har norske kommuners gjeld firedoblet seg, og gjelden har økt raskere enn driftsinntektene (SSB analyse, 2019/7). Statens

forventninger til kommunenes tjenestelevering kan tilsynelatende være mye av årsaken til at kommunene sitter på et stort investeringsbehov, og derav høy gjeld.

«Jeg tror kanskje, og det pågår store diskusjoner rundt inntektssystemet, at noe av utfordringen ligger der, fordi at det er mange store kommuner som har like store utfordringer som oss små, og det har med hvordan hva bevilges for at du skal kunne drifte godt». (Informant, kommune N).

Kommunene V, N og F uttrykket i intervjuene at staten gjerne sitter med mye makt når det kommer til bevilgning av midler til hver enkelt kommune. Selv med god skatteinnngang og et rikt næringsliv innen reiseliv og fiskeri, så har kommune N blitt trukket i skatteutjevningen fordi de nettopp har gjort det godt. Fra kommunenes perspektiv kan dette oppleves som å straffes for god drift, og man ser at konsekvensene er at bevilgningene blir mindre og budsjettet blir vanskeligere å balansere.

Samtidig uttrykker staten «hold styr på egen økonomi, ellers mister dere handlefriheten». ROBEK er et viktig politisk virkemiddel, gjennom å sende styringssignal til kommuner, men i delkapittel 6.1 ble ROBEK belyst i praksis fra kommunenes perspektiv, noe som viste seg å ikke gjenspeile en direkte statlig overstyring av økonomien etter innmelding. Staten har dermed makt over kommunene gjennom at de 1) bestemmer rammevilkår for bevilgning av tilskudd, 2) truer med ROBEK når kommunen opplever økonomisk ubalanse, og 3) ikke har nok verktøy for å bistå alle kommer på ROBEK ut av registeret igjen. Når informantene fra kommune N, en kommune med flere år på ROBEK, ble spurt om ROBEK fungerer som det er ment å være, så var svaret følgende;

«Jeg vet ikke om jeg skal si at jeg synes den er god. Jeg tror nok det må være en tettere dialog med enkeltkommunene. Men man må få en forståelse av det grunnleggende, og noe er nok statlig inntektssystem.» (Informant, kommune N).

Kommune V, som er en kraftkommune med ulike driftsinntekter fra år til år og som dermed utfordrer ordinært god og stabil økonomistyring, trekker også noen lignende konklusjon rundt ROBEK-registerets funksjonalitet.

«I og med at vi har vært flere ganger på ROBEK opp gjennom tida, så har det jo åpenbart ikke fungert når vi havner på ROBEK igjen gang etter gang.»

(Informant, kommune V).

Så i hvor stor grad påvirker ROBEK kommunens handlingsrom? Dataene mine frem til nå har vist at ROBEK som styringsverktøy ikke fungerer så inngripende som intensjonen er ment å være, og at informantene har tydelige innspill til hvordan ROBEK kunne vært utformet bedre. Når informantene konkret ble spurt hvordan de opplevde eget handlingsrom etter innmelding på ROBEK, svarer samtlige at handlefriheten oppleves uendret. Her er et av tre nokså like sitater:

«Jeg føler egentlig at handlingsfriheten vår føles litt uendret, og ansvaret er heller ikke tatt fra oss» (Informant, kommune F).

På en annen side, med bestemmelsen om at statsforvalteren må godkjenne nye låneopptak for ROBEK-kommuner til grunn, kan det i seg selv oppleves inngripende, særlig sett i lys av kommunens behov for videreutvikling av egen kommune. Det kan handle om noe så enkelt som ønsket om å låne midler til oppussing av kommunens barneskole. Det kan være sårbart å ikke ta opp nye lån, og selv om noen ROBEK-kommuner får ta opp lån kun etter statsforvalterens bestemmelser, så er det andre ROBEK-kommuner som overhodet ikke får låne mer. Kommune N er en av de kommunene som tidligere har fått følgende beskjed fra statsforvalter;

«Dere får ikke lov å låne, dere får ikke iverksette tiltak som krever høye lån»
(Informant, kommune N).

Når det oppstår slike situasjoner, hvor en kommune nektes nye låneopptak, kan det være det nærmeste vi kommer en realistisk praksis av statlig inngrep under ROBEK. Begrensing og justering av låneopptak er et av de få verktøyene statsforvalteren har. Utenom dette er det tidligere i oppgaveteksten belyst at statsforvalteren holder god dialog med kommunene og er på tilbudssiden knyttet til å bistå i muntlig sammenheng.

«Jeg opplever egentlig at det er veldig sånn, det her finner dere ut av, det er dere som kan, og at de er på tilbudssiden» (Informant, kommune F).

Imidlertid er det trukket frem flere eksempler på at kommunene ønsker seg mer informasjon, veiledning, oppfølging og støtte når de er oppmeldt på ROBEK. Selv om handlingsrommet er tilnærmet uendret, påpeker Kommune N blant annet at innmelding på ROBEK oppleves tyngende for kommunen, både politikere og administrasjonen.

«Jeg skal ikke si at det er mangel på rom, men det må være tid og krefter og mulighet til å gjør tingene. Når man får stadig nye sånn nå skal du gjøre det og nå skal du gjøre det, så får du ikke jobbe konsentrert. (Informant, kommune N).

Ser vi det hele fra en annen innfallsvinkel har informantene påpekt at ROBEK får en naturlig plass på dagsorden, og at ROBEK tilrettelegger for økt fokus på økonomi og nødvendige innrettelser for å oppnå balanse. Både politikere og administrasjonen jobber mer målrettet og bevisst med driftsrutiner. Samtidig legger ikke kommunene jeg har snakket med skjul på at ROBEK over tid medfører at målet om balanse gjerne overkjører andre kommunale ønsker og behov. Statsforvalter bistår med veiledning knyttet til hvor prioriteringene skal ligge, og kommunen må irettesette seg det statsforvalteren forventer.

6.3 Innspill til ROBEK som styringsvirkemiddel

Hva er veien å gå for å etablere et ROBEK-system som imøtekommer kommunens behov, forbedrer statsforvalterens ressurser og sikrer statens krav? Kommune V, N og F forteller at det må skapes rom for samarbeid og oppgavefelleskap, både internt mellom ansatte i kommunen, men også i samarbeidet mellom kommunen og statsforvalteren. Statsforvalteren bør tildeles bedre ressurser for å følge opp kommuner på ROBEK og tildeles verktøy for å sette inn fysiske tiltak. Innskrenking av handlingsrommet bør ikke være en truende konsekvens, men kommunene bør heller oppmuntres til å handle mer samfunnsøkonomisk gunstig.

Folkevalgte og administrasjonen bør få opplæring om god økonomistyring og ROBEK, og få en helhetlig innføring i hva statsforvalterens budsjettkontroll egentlig innebærer. Kommune

V, N og F er alle tydelige på at ROBEK ikke fører til innskrenket selvråderett, heller ikke at staten overtar styringen i praksis, ei heller at staten påvirker kommunenes handlingsrom ytterligere.

7. Konklusjon

7.1 Tema og problemstilling

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan tre kommuner, fra tre ulike fylker, opplever det å være registrert på ROBEK-listen. I forlengelsen av dette har jeg undersøkt påstander om at ROBEK reduserer lokalt selvstyret og innskrenker handlingsrommet til kommunene.

Formålet med oppgaven var å gi kommunene en egen stemme i evalueringen av ROBEK, og sette søkelys på hvorvidt ROBEK som virkemiddel fungerer slik intensjonen er.

Oppgavens problemstilling lyder som følger;

«I hvor stor grad påvirker ROBEK kommunenes handlingsrom?»

Problemstillingen skapte et naturlig rom for tre underliggende forskningsspørsmål, som bidrar til å innhente grundigere forståelse av kommunenes egne oppfatning av ROBEK.

Forskningsspørsmålene var 1) Hva er omfanget av statens bruk av ROBEK som styringsvirkemiddel, 2) Hvilke krav og veiledning gis til kommunene og 3) hvilke endringer og utfordringer opplever kommunene at ROBEK som virkemiddel utløser.

7.2 Hovedfunn

Det viktigste funnet fra denne studien er at kommunene ikke opplever ROBEK som overstyrende og byrdefull, og at handlingsrommet til alle tre kommunene er tilnærmet uendret etter innmelding i registeret. Informantene er tydelige på kommunene ansvarliggjøres selv, og at de opplever at statsforvalteren gir dem tillitt og rom til å rydde opp i økonomien på egen hånd, uten betydelig innblanding.

Et annet viktig funn er at kommunene synliggjør statsforvalterens ressursknapphet når de er oppmeldt på ROBEK, hvor kommunene etterlyser bedre veiledning og oppfølging enn det statsforvalteren har hatt kapasitet til å gi dem i dag. Kommunene etterlyser bedre informasjon og opplæring om ROBEK, både for folkevalgte og administrasjonen.

7.3 Konklusjon

Kommunene opplever ikke innmelding på ROBEK som særlig problematisk, spesielt ikke kommune V, som har vært innmeldt og utmeldt flere ganger grunnet særegne driftsinntekter, og kommune N, som har vært på ROBEK sammenhengende i flere år. ROBEK oppleves heller ikke stigmatiserende for kommune F, selv om de ikke har lang fartstid på ROBEK. Informantene påpeker at det ikke er en motivasjon i seg selv å holde seg borte fra ROBEK. Tvert imot forteller kommunene at de færreste snakker om og frykter ROBEK hvis de ikke har en direkte tilknytning til systemet i utgangspunktet. Basert på funn kan en dermed trekke konklusjonen om at ROBEK ikke er like overstyrende som registeret er ment å være. De samme funnene viser også at ROBEK ikke påvirker kommunenes handlingsrom.

ROBEK har til intensjon å føre statlig kontroll av kommuner som er i økonomisk ubalanse, men statsforvalterens ressursknapphet hindrer gjerne kommunene i å få den hjelpen de kunne trenge for å oppnå et balansert driftsbudsjett igjen. Det er også verdt å merke seg at statlige tilskuddsordninger, som finansierer rundt 43% av kommunale driftsbudsjett, ikke endrer seg ut ifra om kommunen er oppmeldt på ROBEK eller ikke. Samme forventinger til tjenestelevering stilles til vanlige kommuner som ROBEK-kommuner. Dersom kommuner som havner på ROBEK ikke opplever bedring i økonomien etter en lengre periode i registeret, oppfyller ikke ROBEK som styringsvirkemiddel sin intensjon.

7.4 Funnenes betydning for fremtidige studier

Flere forutgående studier har gjort viktige funn om ROBEK, men få studier har inkludert kommunenes perspektiv på ROBEK og deres opplevelse av registeret. Min oppgave bygger videre på allerede eksisterende forskning, men denne gangen fra et kommunalt perspektiv. Kommunenes opplevelse av ROBEK er viktig i arbeidet med videreutvikling av kommuneloven og ROBEK som styringsvirkemiddel.

Forslag til videre forskning er å innhente statsforvalterenes evaluering av ROBEK, og hvordan de opplever egne ressurser og sanksjonsmuligheter. Det vil også kunne være særlig

relevant å undersøke flere kommuners opplevelse og håndtering av ROBEK, for å forhåpentligvis styrke funnene jeg har gjort i oppgaven.

8. Litteraturliste

Christensen, T., M. Egeberg, H.O Larsen og P.G. Roness (2005): Forvaltning og politikk, Oslo, Universitetsforlaget

Direktorat for forvaltning og økonomistyring. (2023, 22.januar).

Fra økonomiske data til styringsinformasjon. Hentet 22.januar 2023 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/fra-okonomiske-data-til-styringsinformasjon#:~:text=virksomhets%2D%20og%20etatsstyringen.-,Økonomiske%20data%20i%20styringen,i%20statlige%20og%20private%20virksomheter.>

ECON Analyse AS. (2006). *Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista - Utarbeidet for KS:* ECON-rapport nr. 2006-015, Prosjekt nr. 47130.
Microsoft Word - Rapport ROBEK 0102.doc (ks.no)

ECON Pöyry (2010). *Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?* (Econ Pöyry R-2010-078). Econ Pöyry.

Fiva, J., Hagen, T.P., Sørensen, J. R. (2015). Kommunal organisering. Kapittel 4: Finansiering av kommunesektoren. Oslo: Universitetsforlaget.

Fredriksen, B. (2023, 31.juli). På vei ut av økonomisk svarteliste. *Nyhetscenter Nordland.*
På vei ut av økonomisk svarteliste – NRK Nordland

Hagen, K. P., (1990) *Principal-agent teori: implikasjoner for offentlig styring og politikk.* Bergen, Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.

Halvorsen, K. (2008). Å forske på samfunnet. Oslo: Cappelen Damm AS

Hansen, T. Indset, M. Sletnes, I. Tjerbo, T. (2009). Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring. (NIBR-rapport 2009:19). Norsk institutt for by- og regionforskning. 2009-19.pdf (oslomet.no)

- Haraldsvik M, Hopland A. O. & Nyhus O. L. (2018). *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* (SØF-rapport nr. 03/18). Senter for Økonomisk Forskning AS.
- Harboe, T. (2006). «Kap.4: Kvalitative og kvantitative metoder». *Indføring i samfunnsvidenskabelig metode*. Frederiksberg: Forlag Samfundslitteratur, pp. 31-39
- Indset, M. Klausen, J.E. Møller, G. Smith, E. Zeiner, H. (2012) Likeverdighet mellom stats og kommunesektor. Samarbeidsrapport mellom NIBR og Telemarksforskning. Norsk institutt for by- og regionforskning.
[Microsoft Word - Forside samarbeidsrap NIBR-Telema.docx \(oslomet.no\)](#)
- Johannessen, A. Kristoffersen, L., Tuft, P.A. (2004): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, Abstrakt forlag, Oslo
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2000). *Tolkningsuttalelse om kommuneloven § 60*. Tolkningsuttalelse. Rettsdata 2000/1234. Hentet 1.februar 2024 fra [Kommuneloven §60 - regjeringen.no](#)
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)
- KS. (2019, 18.januar). Lokalt demokrati og kommunalt selvstyre. Visjon eller virkelighet? [lokalt-demokrati-og-kommunalt-selvstyre.pdf \(ks.no\)](#)
- KS. (2021, 12.mai). Lokaldemokratiet i Norge. <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/ks-ung/faglig-fordypning/samfunnsfag/lokaldemokrati-tekst-moppgaver/>
- Lalim, I, B. (2016). *Politiske kjennetegn ved ROBEK-kommuner*. Mastergradsavhandling i statsvitenskap. [2017_Lalim_I_B_Masteroppgave.pdf \(usn.no\)](#)
- Langørgeren, A. Løkken, S. & Aaberge, R. (2015). Kommunens bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE (SSB-notat 2015/43). Statistisk sentralbyrå

Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

NOU 1982:3. (1982). *Maktutredningen. Sluttrapport*. Trykningskontoret. Avgitt

Statsministeren. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2017032248203?page=0

NOU 2023:9. (2023) *Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger*.

Kommunal- og distriktsdepartementet

Regjeringen. (2015, 3.juli). §60: *Budsjett i økonomisk ubalanse. Kriterium for innmelding i*

ROBEK. Hentet 2.mars 2024 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-60-budsjett-i-okonomisk-ubalanse.-kriterium-for-innmelding-i-robek/id2426577/?fbclid=IwAR2lBExI9uVqrKwzUhaE_YBh2E8-pgav8GmMPE1_7t6RaWNAkG8p74Bm0CE

Regjeringen. (2020, 15.januar). *Om ROBEK*. Hentet 1.februar 2024 fra

[Om ROBEK - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-robek/id2426577)

Regjeringen. (2022, 5.juli). *Fylkesinndeling fra 2024*. Hentet 27.februar 2024 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/>

Regjeringen. (2023, 27.januar). *Finansiering av kommunesektoren*. Hentet 10.mai 2024 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/?fbclid=IwAR3cYA2WA2NDJGyL5yYfvt9TDCRkLgExljQqr5wIQC-4x52iBrnXEPi8lXI>

Regjeringen. (2024, 8.mai). *Kommuner som er oppført på ROBEK*. Hentet 13.mai 2024 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/>

Riksrevisjonen. (2007). Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene. Dokument nr. 3:14 (2006–2007). 3.14 tekstdok:rr dok 3serien (stortinget.no)

Senter for økonomisk forskning. (2022). *SØF-rapport nr. 01/22. Inntektsystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter.*
https://samforsk.no/uploads/files/1_22_Inntektssystemet-for-kommunene.pdf

SSB analyse 2019/07 (2019): Kommuneforvaltningens gjeld.
<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/gjelden-okker-raskere-enn-inntektene>

Statistisk sentralbyrå. (2024, 15.mars). *Kommuneregnskap*. Hentet 7.mai 2024 fra
<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunale-finanser/statistikk/kommuneregnskap>

Statistisk sentralbyrå. (u.å). *Kommunefakta*. Hentet 13.mai 2024 fra
<https://www.ssb.no/kommunefakta>

Statsforvalteren i Nordland. (2021, 30.november). *Norland på ROBEK-toppen*. Hentet 1.februar 2024 fra [Nordland på ROBEK-toppen | Statsforvalteren i Nordland](#)

Statsforvalteren i Nordland. (u.å.). *Veileder i økonomistyring for folkevalgte*. Hentet 22.januar 2024 fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fmno---veileder-i-kommunal-okonomistyring-for-folkevalgte.pdf>

Statsforvalteren i Troms og Finnmark. (u.å). *Kommuneøkonomi*. Hentet 25.april 2024. fra <https://www.statsforvalteren.no/troms-finnmark/kommunal-styring/kommuneokonomi/>

Utdanningsforbundet. (2004, 3.desember). *To-nivåkommuner – fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse*. [To-nivåkommuner - fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse \(utdanningsforbundet.no\)](#)

Yin, R.K. (1994). *Case Study Research*, SAGE Publications

Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

8.1 Bilder

Regjeringen. (2024, 2.januar). Historikk 2001-2023, ROBEK: Oversikt over antall kommuner i ROBEK i perioden januar 2001 til desember 2023. Hentet 1.februar 2024 fra [Historikk 2001-2023 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/historikk-2001-2023)

Wikipedia. (2023). Finnmark country 2024. Kart.
https://no.wikipedia.org/wiki/Finnmark#/media/Fil:Finnmark_2024_%E2%80%93.svg

Wikipedia. (2023). Nordland country 2024. Kart.
https://no.wikipedia.org/wiki/Nordland#/media/Fil:Nordland_2024_%E2%80%93.svg

Wikipedia. (2023). Vestland country 2024. Kart.
https://no.wikipedia.org/wiki/Vestland#/media/Fil:Vestland_2024_%E2%80%93.svg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Informasjonsskrivet er vedlagt uten underskrifter av mine tre informanter, grunnet anonymisering.

Intervjuguide BSTBAC – ROBEK og kommunenes handlingsrom

Oppstart av intervjuet

- Informer om oppgavens formål
- Taushetsplikt og reglement
- Videre arbeid med bacheloroppgaven etter endt intervju

Selve intervjuet – hovedspørsmål og underspørsmål

Dagens situasjon for kommunen

1. Hvordan er deres situasjon på ROBEK i dag?

Innmelding på ROBEK

2. Hvordan opplevdes innmelding på ROBEK?
3. Hvordan ble dere ivaretatt av statsforvalteren etter statlig inngrep?
 - Fikk dere medvirke i prosessen?
 - Besto oppstartsfasen av autonomi fra statens side?

Krav og veiledning

4. Opplever dere at ROBEK, i kommuneloven, er rettferdig?
 - Tilpasningsdyktig?
5. Hvordan opplever dere oppfølgingen/veiledningen?
6. Hvordan opplever dere informasjonen om ROBEK?

Endringer/utfordringer

7. Hvordan har de politiske og administrative strukturene endret seg etter at dere havnet på ROBEK?
 - Fikk dere delta i utformingen av eventuell omstrukturering eller endring?
8. Hvilke utfordringer adresserer dere ved ROBEK?

Handlingsrom

9. Hvilket handlingsrom har dere i forhold til ROBEK?
 - Gikk staten direkte inn og påla dere bestemt omorganisering?
 - Er handlingsrommet endret?
10. Hvilke områder ble særlig overstyrt og på hvilke områder hadde dere større forhandlingsrom?

ROBEKS funksjon og omfang

11. Fungerer ROBEK slik verktøyet er ment å være?
12. Har dere fått økonomien i balanse etter innmelding på ROBEK?
 - Hva har vært de fremste endringene som har hatt positive konsekvenser for

Avslutning av intervjuet

- Gjennomgå innhentet informasjon fra informantene
- Gjennomgå taushetsplikt og reglement igjen
- Fortelle om videre prosess og sletting av datamateriale
- Tips til andre informanter?
- Takke dem for den gode hjelpen!

Vil du delta i forskningsprosjektet

ROBEK og dens påvirkning på kommuners handlingsrom

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er en bacheloroppgave i Statsvitenskap ved Universitetet i Stavanger. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en bacheloroppgave som skal undersøke om kommuners handlingsrom endrer seg når kommuner havner på ROBEK. Målet med oppgaven er å finne de tydeligste endringene som skjer i en kommune etter innmelding.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Stavanger, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for medie- og samfunnsfag er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å komme i kontakt med øverste ledelse/økonomiansvarlig i x kommune, fordi dere kan inneha gode svar som passer til oppgaven min om ROBEK. Jeg sender denne forespørselen kun til kommuner som står på ROBEK-listen i dag.

Kontaktinformasjonen deres fant jeg via kommunens nettsider.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer dette at du deltar i et kort intervju. Intervjuet vil ta rundt 30-45 minutter. Jeg vil benytte meg av taleopptak for å få med de viktigste detaljene fra intervjuet, samtidig som jeg supplerer med notater. Spørsmålene i undersøkelsen vil primært omhandle hvordan innmeldingen på ROBEK har vært, samt hvilket handlingsrom dere har/har mistet etter innmelding. Svarene fra intervjuet vil bli anonymisert, og vil bli brukt til å se på tendenser og likheter mellom de spurte kommune.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Ved Universitetet i Stavanger er det kun meg og min veileder og eventuelt prosjektansvarlig ved instituttet som vil ha tilgang til informasjonen.
- Ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene dine. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Alle data blir lagret innelåst eller kryptert.

Jeg vil ikke navngi noen av de jeg intervjuer, og heller ikke navngi kommunene jeg har plukket ut. Jeg kommer kun til å spesifisere at jeg har vært i kontakt med x antall kommuner som pr i dag står på ROBEK-listen. Slik som det legges opp til nå vil data fra intervjuene bli brukt som forsterkninger på allerede foreliggende argumentasjon i oppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 31.07.24. Etter prosjektslutt vil dine personopplysninger, inkludert lydopptak, bli slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Stavanger har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med Universitetet i Stavanger, ved en av disse adressene:

- Tina-Evelyn Buarvp, tina.buvarvp@icloud.com, tlf: xxx xx xxx
- Ann-Karin Tennås Holen, annkarin.holmen@uis.no, tlf: xxx xx xxx
- Prosjektansvarlig ved instituttet: Ellen Ravndal, ellen.ravndal@uis.no, tlf: xxx xx xxx
- Personvernombud ved UiS: Rolf Jegervatn, rolf.jegervatn@uis.no, tlf: 51 83 30 81

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via epost: personverntjenester@sikt.no, eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Tina-Evelyn Buarvp



Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «veien til ROBEEK», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger jeg legger frem kan benyttes som faggrunnlag i bacheloroppgaven «ROBEEK og dens påvirkning på kommuners handlingsrom»*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.07.24.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)