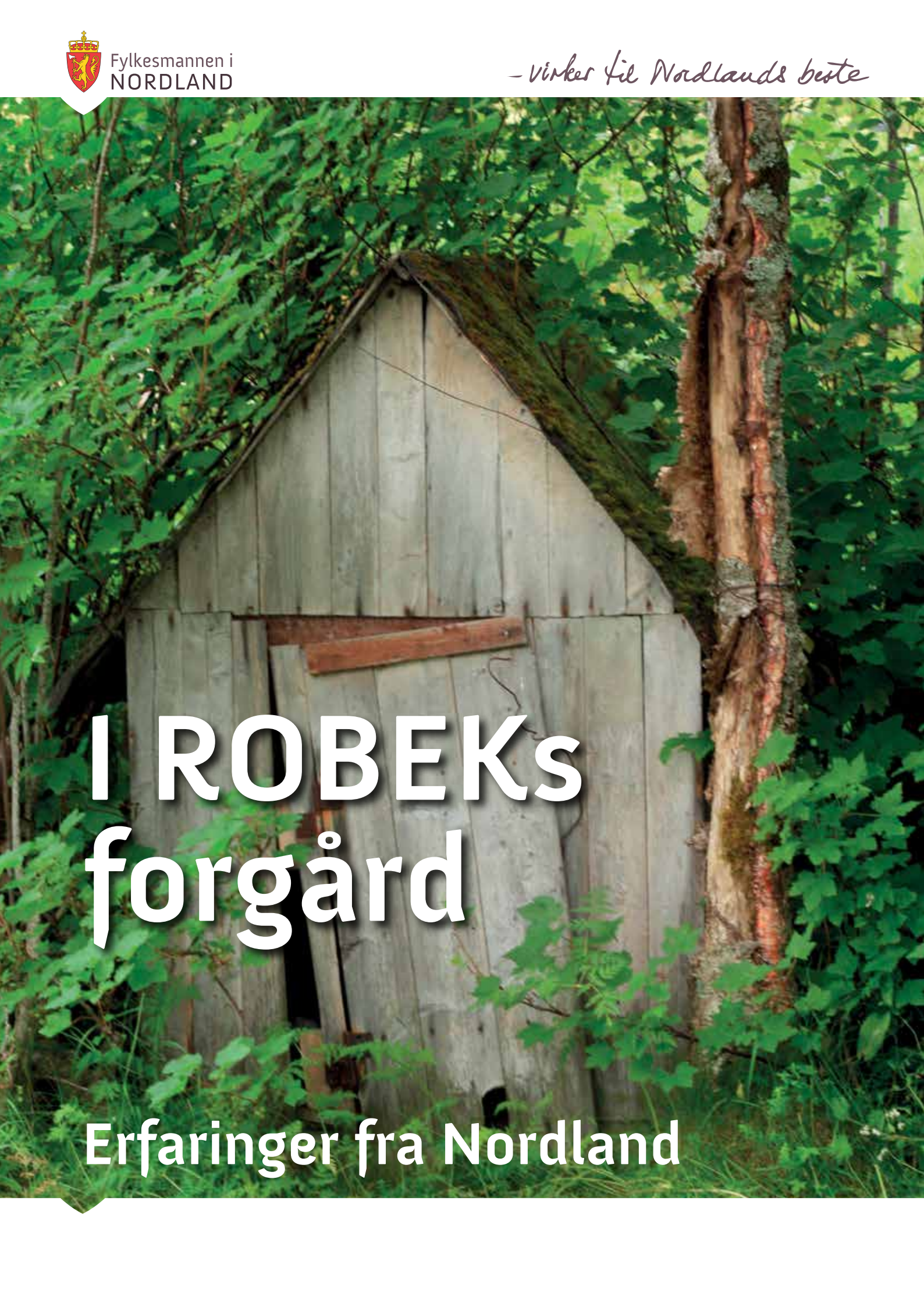




I ROBEKs forgård

Erfaringer fra Nordland



INNHold

1 Bakgrunn	4
2 Problemstilling	4
3 Litteraturgjennomgang	5
4 Forløpet i Andøy kommune	7
4.1 Generell beskrivelse av Andøy kommune	7
4.2 Rådmannens beskrivelse av forløpet i Andøy kommune	8
4.3 Indikatorer som fanger opp utviklingen i Andøy (risikofaktorer)	10
5 Forløpet i Vestvågøy kommune	11
5.1 Generell beskrivelse av Vestvågøy kommune	11
5.2 Rådmannens beskrivelse av forløpet i Vestvågøy kommune	12
5.3 Indikatorer som fanger opp utviklingen i Vestvågøy (risikofaktorer)	14
6 Forløpet i Tysfjord kommune	15
6.1 Generell beskrivelse av Tysfjord kommune	15
6.2 Rådmannens beskrivelse av forløpet i Tysfjord kommune	16
6.3 Indikatorer som fanger opp utviklingen i Tysfjord (risikofaktorer)	17
7 Risikofaktorer med utgangspunkt i casestudiene	18
7.1 Kvantifiserbare risikofaktorer	18
7.2 Kvalitative risikofaktorer	21
8 Konklusjon og anbefalinger	23
8.1 Sjekkliste med risikofaktorer	23
8.2 Eksempel på bruk av sjekklisten	24
Referanser	30
Ordliste	30

1 - Bakgrunn

I 2010 gjennomførte Econ Pöyry en analyse av årsaker til at kommuner i Vesterålen var oppført i ROBEK. Analysen konkluderte blant annet med at: Den svake kommuneøkonomien er ikke et resultat av plutselige og uforutsette hendelser, men skyldes en utvikling som har pågått over mange år (Econ Pöyry, 2010).

I Nordland er 11 av 44 kommuner oppført i ROBEK, og vi er dermed fylket med størst andel kommuner i registeret.

Fylkesmannen i Nordland (FMNO) kontrollerer budsjett og økonomiplaner i ROBEK-kommunene i fylket og skal godkjenne alle vedtak om lån og langsiktige leieavtaler. Fylkesmannen følger også opp kommunene gjennom veiledning og oppfølging av forpliktende plan for underskuddinndekning.

I løpet de siste 4 årene har Fylkesmannen utviklet veiledere i kommunal økonomistyring og økonomiplanlegging, og gjennomført folkevalgtopplæring som fokuserer på formidling av de viktigste prinsippene for økonomistyring på en lett tilgjengelig måte.

2 – Problemstilling

Ifølge Econ Pöyry (2010) har de fleste kommuner som er oppført i ROBEK visst lenge at de er på vei dit. På denne bakgrunn satt FMNO i gang et prosjekt med følgende innhold:

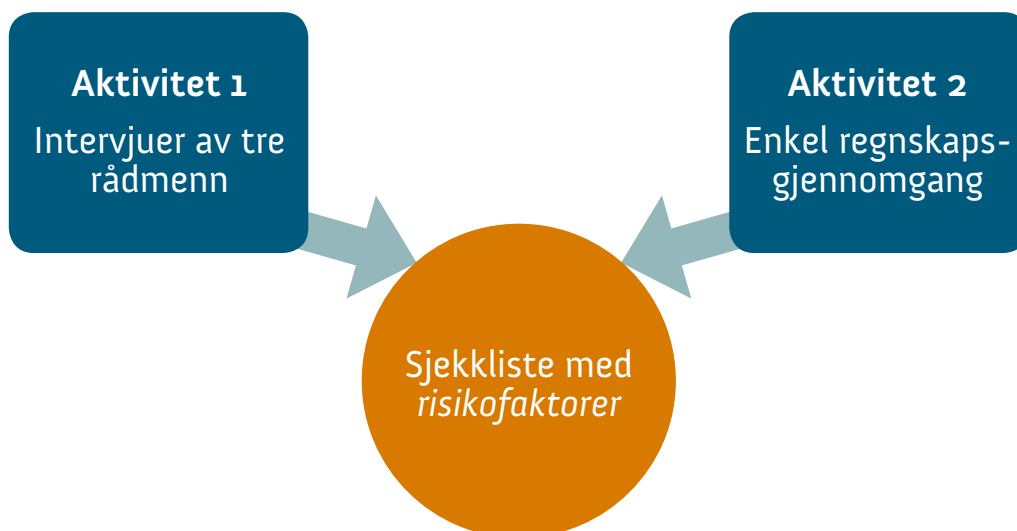
*“Ved å etablere en god forståelse av situasjonen i tre Nordlands-kommuner i årene før de ble oppført i ROBEK ønsker vi å gi en god beskrivelse av kommunenes vei inn i økonomisk uføre. Vi vil fokusere på hendelsesforløpet før oppføringen i ROBEK og gi en detaljert beskrivelse av hva som gikk galt. De identifiserte årsakene til utviklingen inn i uføre skal videre omformuleres til en **sjekkliste med risikofaktorer** som kommunene bør være spesielt oppmerksomme på i sin økonomistyring. Det står sentralt at sjekklisten skal være et **verktøy som kommunene i Nordland kan bruke til å klargjøre den økonomiske situasjonen i egen kommune, og ha en form som gjør at diagnosen enkelt kan formidles til de folkevalgte i kommunen**”.*

Aktivitet 1 – Intervjuer med rådmenn.

Prosjektet startet med å intervjuer rådmennene i de tre casekommunene. Før intervjuene ble det utarbeidet en enkel intervjuguide.

Aktivitet 2 – Gjennomlesing av budsjetter og økonomiplaner.

Det ble gjennomført en forenklet regnskapsanalyse. Målet med regnskapsanalysen var å kartlegge hvilke budsjettposter som i størst grad forklarer gapet mellom inntekter og utgifter i casekommunene. Regnskapsanalysen ble supplert med en gjennomgang av rådmannens kommentarer til budsjettdokumentene.



3 – Litteraturgjennomgang

Det er få studier som fokuserer på å beskrive forløpet i kommuner som har havnet i økonomisk uføre og blitt oppført i ROBEK. Den mest sentrale referansen er Econ Pöyry (2010), som analyserer årsaker til at kommunene i Vesterålen er oppført i ROBEK. Rapporten oppsummerer funnene på følgende måte:

"Færre innbyggere og relativ vekst i utgiftstunge befolkningsgrupper har satt ROBEK-kommunene i Vesterålen i en krevende økonomisk situasjon. Årsaken til at de har havnet på ROBEK-listen er imidlertid ikke situasjonen i seg selv, men hvordan kommunene har forholdt seg til den. Den viktigste årsaken synes likevel å være politisk unnfallenhet. Krevende og tøffe omstillinger utsettes i det lengste, selv om behovet for dem for en stor del er erkjent. Jo lenger tid som får gå uten at det tas tak i situasjonen, dess vanskeligere blir det å rette opp en tiltagende økonomisk ubalanse. En viktig lærdom er derfor å sette inn tiltak for å motvirke økonomiske ubalanser tidlig, før ubalansene vokser seg større, mye av handlingsrommet går tapt og de nødvendige tiltakene blir unødvendig byrdefulle".

I tillegg til politisk unnfallenhet i form av beslutningsvegring pekes det også på svak kompetanse knyttet til økonomistyring blant kommunepolitikere. Partipolitiske og valgtaktiske hensyn blir også penslet ut som en hovedforklaring på hvorfor disse kommunene er oppført i ROBEK. Statlige satsninger for å styrke velferdstilbudet i forskjellige sektorer har også bidratt til dyre investeringer som igjen har bidratt til å svekke balansen mellom inntekter og utgifter i noen kommuner.

Når en kommune først har havnet på ROBEK, skjer det imidlertid en økonomisk forbedring og 75 prosent av de oppførte kommunene bruker 4 år eller mindre på å komme seg ut av registeret (Hopland 2012). Dette skyldes som oftest kostnadskutt (Hopland 2012, Econ Analyse 2006) selv om organisatoriske, styringsmessige

og kulturelle endringer også bidrar til en bedre kommuneøkonomi. Underliggende forklaringer på at økonomien bedrer seg mens en kommune er oppført i registeret kan være:

- 1) tettere statlig kontroll via Fylkesmannen
- 2) negativ omtale i lokale medier (Hopland 2012).

Begge deler presser frem forbedring.

Tidligere studier har først og fremst fokusert på regnskapsindikatorer, befolkningsnedgang og endret befolkningssammensetning som indikatorer for negativ utvikling på veien mot ROBEK. Av regnskapsindikatorer framheves spesielt netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat. Førstnevnte regnes av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som den finansielle indikatoren som best måler den finansielle balansen i en kommune. Indikatoren viser hva en kommune sitter igjen med etter at alle løpende utgifter er betalt, det vil si driftsinntekter fratrukket summen av driftsutgifter og renteutgifter og avdrag. Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere realinvesteringer eller spares gjennom å øke kommunens netto finansielle formue. I følge TBU bør netto driftsresultat være på rundt 3 prosent (1,75 prosent fra og med 2014) av driftsinntektene over tid for at verdien av kommunens samlede formue (realkapital og finansiell kapital) ikke skal forringes. Dette er kjent som formuesbevaringsprinsippet.

Netto driftsresultat har likevel kjente mangler som mål på formuesbevaring (Econ Analyse 2005). For den enkelte kommune kan kravet til driftsresultatet være både høyere eller lavere enn normen på rundt 3 prosent (1,75 prosent fra og med 2014), avhengig av hvor stor gjeld kommunen har. Korrigert netto driftsresultat anses dermed for å være et bedre mål på økonomisk balanse enn det ordinære driftsresultatet. Korrigert netto driftsresultat beregnes ved å erstatte netto avdrag fra kommuneregnskappene med beregnet kapitalslit/avskrivninger fra nasjonalregnskapet. Men fordi det er målepro-

blemer knyttet til kapitalbeholdningen og fordi ulike metoder for beregning av kapitalslit gir ulike resultater er det også en viss usikkerhet i korrigert netto driftsresultat.

Econ Analyse (2005) presiserer at gjennomsnittlig driftsresultat over tid er en viktig indikator på en kommunes økonomiske situasjon. Et problem med en gjennomsnitt्सindikator over tid er imidlertid at den inneholder informasjon om driftsresultatet også i år uten ubalanser, dvs. der driftsresultatet i alle år er 3 prosent eller høyere. Det kan bidra til at det tar lengre tid før man blir bevisst på den negative utviklingen. Et annet problem kan være at gjennomsnittet kan påvirkes av ekstreme verdier i enkelte år. Ideelt sett bør en indikator ikke påvirkes av atypiske utslag i driftsresultatet.

I tillegg til netto driftsresultat og korrigert driftsresultat har tidligere studier sett på blant annet korrigerte driftsutgifter totalt per innbygger og netto driftsresultat som andel av netto driftsutgifter. Når det gjelder kommunens handlingsrom kan man for eksempel se på oppgave-korrigerte frie inntekter (Econ Pöyry 2010) eller disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter (Hornæs m fl 2011). Oppgavekorrigerte frie inntekter illustrerer kommunens mulighetsrom til å øke tjenestefomfanget eller til å forbedre tjenestene eller mulighet

til å bygge opp formue eller nedbetale gjeld. Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsmidler kan benyttes fritt til finansiering innen både driftsregnskap og investeringsregnskap. Som indikator for en kommunes totale likviditet er det vanlig å benytte arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter. Netto lånegjeld er også vurdert som indikator på økonomisk ubalanse av blant annet Econ Pöyry (2005, 2010). En slik indikator kan defineres som langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser, totale utlån (formidlingslån og ansvarlige lån) og ubrukte midler (utlån av egne midler).

Man kan også benytte behovsindikatorer for å si noe om tjenestenivået i kommunen, for eksempel dekningsgrad på en tjeneste og utgifter per innbygger. Nivået på tjenestene kan da sees i sammenheng med nivået på utgiftene. Videre viser både Hopland og Borge (2012) og Econ Analyse (2005) at svak kommuneøkonomi er relatert til dårligere vedlikeholdt bygningsmasse i kommunen. Det er dermed også mulighet for å lage en risikoindikator som måler en slik sammenheng. Dette vil vi se nærmere på i vår påfølgende gjennomgang og operasjonalisering av mulige indikatorer som kan avdekke risiko for å havne i ROBEK-registret.

4 - Forløpet i Andøy kommune

4-1 Generell beskrivelse av Andøy kommune

Andøy kommune er en kommune i Vesterålen med ca 5.000 innbyggere. Kommunen er den nordligste kommunen i Nordland fylke og består av Andøya og Hinnøya. Andenes er administrasjonssenteret i kommunen.

Figur 4.1A viser at innbyggertallet i Andøy kommune har sunket hvert år de siste 30 årene. Reduksjonen er spesielt stor for unge voksne og personer i arbeidsdyktig alder, mens antall eldre innbyggere (67 år eller eldre) har holdt seg på samme nivå.

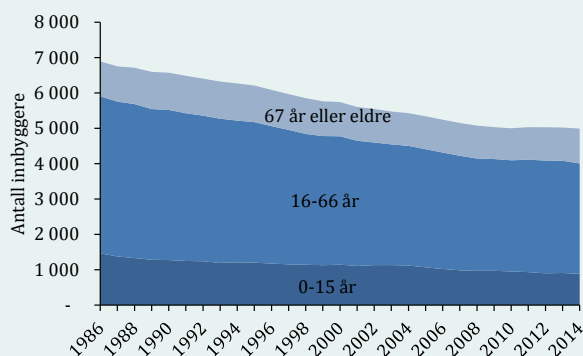
Høyre er partiet med flest representanter i kommunestyret i dag mens Arbeiderpartiet har nest flest representanter. Høyre har hatt flest representanter i kommunestyret de siste 23 årene med unntak av perioden 1995-1999 hvor Arbeiderpartiet var størst. En ny utvikling

i sammensetningen var at lokale lister fikk inn hele 3 representanter ved valget i 2011.

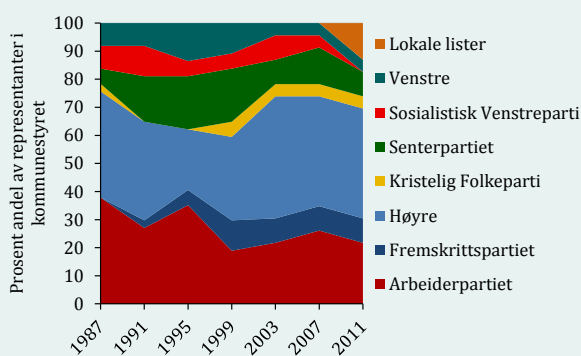
I følge TBU for kommuneøkonomi er som nevnt netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene den beste indikatoren for en kommunes generelle økonomiske stilling. I løpet av de siste 14 årene har denne vært negativ i fire år. Underskuddet var størst i 2007, med 4,5 prosent av brutto driftsinntekter, med et påfølgende underskudd i 2008 på 3,1 prosent driftsinntektene. Utviklingen resulterte i at Andøy kommune ble oppført i ROBEK i 2010, men ble utmeldt igjen etter kort tid. Dette først og fremst som følge av engangsinntekter (momskompensasjon fra skolebygging) og innføring av eiendomsskatt. Kommunen gikk ut av ROBEK i 2013.

Figur 4.1 Nøkkeltall for Andøy kommune fra 1986 til i dag

A – Antall innbyggere fra 1986



B – Politisk sammensetning fra 1987



C – Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter fra 2000



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbejdet av Vista Analyse.

4-2 Rådmannens beskrivelse av forløpet i Andøy kommune

Beskrivelsen av forløpet i de tre ulike kommunene er basert på intervjumateriale med nøkkelinformanter. I Andøy kommune er nøkkelinformantene nåværende rådmann og økonomisjefen. Sistnevnte var også økonomisjef i årene før kommunen havnet på ROBEK.

I det følgende gjengis forløpet i Andøy kommune fortalt gjennom rådmannens stemme.

Andøy kommunes vei inn i økonomisk utføre

Den negative økonomiske utviklingen i kommunen startet i det man begynte å tømme frie driftsfond for å finansiere drift. Dette skjedde over flere år og denne utviklingen begynte allerede i 2000. Kommunen må helt tilbake til slutten av 1990-tallet for å kunne vise til en sunn økonomi med overskudd, penger i fond og egenandel til investeringer. Kommunen ble varslet om fremtidig oppføring i ROBEK i 2009 og ble formelt oppført i 2010. Andøy kommune hadde 15 millioner kroner i merforbruk i 2013 samt et større premieavvik enn budsjettet. Rådmannen forteller at hovedkonklusjonene i ECON-rapporten fra 2010 også gjør seg gjeldende for forløpet i Andøy kommune. Beslutningsvegring, urealistisk inntektsbudsjettering, manglende langsiktig planlegging i form av en økonomiplan, manglende budsjettdisiplin og bruk av monopolpenger er hovedårsaker til at kommunen ble oppført i ROBEK. Budsjettdisiplinen står svakt spesielt i enkelte sektorer som helse og omsorg. Det er vanskelig å gjennomføre kutt i en sektor som gjelder personer i en allerede sårbar situasjon hvor behovet for nye tjenester synes utømmelig. I tillegg til manglende budsjettdisiplin trekkes det også frem holdninger som en bakenforliggende årsak til den negative utviklingen. Dette gjelder spesielt holdninger til budsjettdisiplin. Ledergruppa var for øvrig fram til 2003 av den oppfatning at staten burde finansiere en større del av den kommunale virksomheten.

I forkant av oppføringen var de ulike rådmennene tidlig ute med å advare mot situa-

sjonen. Dette ble imidlertid oppfattet som «å rope ulv» hos politikerne som dermed ikke så alvoret i situasjonen før det var for sent. Det ble for eksempel varslet, fra administrasjonens side, om fremtidige utfordringer knyttet til færre innbyggere i kommunen. I mange år gikk det likevel bedre enn forventet selv om innbyggertallet gikk ned. Når det først sprakk i 2007 ble det dermed et voldsomt underskudd. Det at veksten i rammetilskuddet i 2006 ikke ble opprettholdt i 2007 bidro også til å forverre situasjonen ytterligere. De svake regnskapstallene fra 2007, 2008 og til dels 2009 førte til at kommunen kom inn i ROBEK.

For rundt 50 år siden var Andøy kommune tre ulike kommuner, noe som også gjør det vanskelig å initiere kutt. Politikerne har alltid hatt et bevisst forhold til at det skulle være aktivitet i alle bygdene i den langstrakte kommunen. Noe sentralisering har likevel skjedd etter at kommunen havnet på ROBEK og flere funksjoner flyttet til rådhuset i Andenes.

Vanskelig beslutningsprosess om nødvendige kutt

Internt i administrasjonen var det i tiden før ROBEK ulik grad av erkjennelse knyttet til situasjonen kommunen befant seg i. Grad av erkjennelse var ikke tilstrekkelig til å snu utviklingen. I kommunen var det tradisjon for å jobbe mye med sektorplaner, dvs. forslag til handlingsplaner som inneholdt nye tiltak og prioriteringer. I stedet for å planlegge nødvendige kutt fokuserte man på nye behov. Det ble dermed en drakamp mellom ulike aktører om gapet som kunne finansiere nye tiltak i form av differansen mellom inntekter og utgifter. Enhetsledere og avdelinger var også mer opptatt av fag enn økonomi og ønsket naturlig nok å opprettholde og forbedre tilbudet.

Etter hvert som situasjonen tilspisset seg kom også politikerne på banen og det ble lagt frem forslag til strukturelle endringer, blant annet på skolestruktur, i flere omganger. Beslutning om skolenedleggelse (fire grendeskoler) i 2008 satt langt inne og ordførerens stemme ble

avgjørende. To privatskoler ble imidlertid godkjent etter nedleggelsene. Etter at kommunen ble oppført i ROBEK ble det satt i gang enda en skoleprosess. Budsjettbehandling i 2009 innebar en omlegging av helse og omsorgssekto- ren fra sykehjem til omsorgsboliger. Dette ble besluttet før oppføringen i ROBEK. Eien- domsskatten ble innført for fullt i 2010 etter at denne ble vedtatt med minst mulig margin i kommunestyret (ordførers stemme avgjorde).

Selv om ulike tiltak ble iverksatt etter hvert var det en omstendelig beslutningsprosess i for- kant av tiltakene. Det var kampvoteringer for å ta beslutninger i kommunestyret på vanskelige saker og omkamper havnet i media. Enkeltpoli- tikere kastet seg også på debatten i kjølvannet av vedtakene, noe som gjorde det vanskelig for administrasjonen å gjennomføre tiltakene. I perioden før ROBEK ble det "populært å være uansvarlig" blant politikerne og dette var mest tydelig i helse- og omsorgssektoren. Som følge av dette ble administrasjonen mindre handle- kraftig. Diskusjonen gikk mer på at man var un- derfinansiert enn på de faktiske utfordringene.

Ulik grad av økonomisk forståelse blant aktørene

I en del år før kommunen ble oppført i ROBEK var det økonomiske handlingsrommet lik null. Rådmannen og noen politikere forholdt seg til dette. Men ettersom ressursbruken var et resultat av ønskede politiske prioriteringer, f.eks. innen helse- og omsorgssektoren, var det vanskelig å få gjennomslag for kutt. Avvik fra budsjettet ble fanget opp gjennom avviksrap- porter, men disse ble i liten grad fulgt opp. Om avvikene fikk konsekvenser var dette av midler- tidig art i form av innkjøpsstopp, ansettelses- stopp og bruk av vakante stillinger.

De folkevalgte tok i liten grad økonomiplan- leggingen på alvor i forkant av ROBEK. Selv om politisk og administrativ ledelse prøvde å ta tak i utfordringene, valgte flertallet av politikerne å la være å forholde seg til situasjonen. Kommu- nen var langt bedre på å sette i gang nye tilbud og tjenester enn på å initiere og gjennomføre

kutt. Selv om noen folkevalgte i teorien hadde kunnskap om de viktigste økonomistyringsprin- sippene, ble denne kunnskapen ikke benyttet i praksis og enkeltsaker var førende for diskusjo- nen.

I økonomiavdelingen hadde imidlertid de fleste tilstrekkelig kompetanse. Rolleforståelse og rollefordelingen mellom administrasjonen og politisk hold opplevdes som et større problem.

Uklar rolleforståelse, vanskelig beslut- ningsklima og mange sektorpolitikere

Rollefordelingen mellom rådmann og ordfører karakteriseres som ryddig. Rollefordelingen mellom administrasjonen og de folkevalgte generelt har vært mer uklar. Det er en nødven- dighet at politiske vedtak implementeres uten at politikere starter omkamp i media mens de gjennomføres. Likevel ble det flere slike offent- lige omkamper og dette har vært noe man har tatt tak i de siste årene. Til tross for dette var samarbeidet mellom politikere og administra- sjonen i stor grad basert på tillit. I vanskelige saker, som for eksempel konsekvensutrednin- ger fra administrativt hold, var det imidlertid for deler av kommunestyret vanlig å sette spørsmålstegn ved beslutningsunderlaget.

I den daglige styringen lå fokuset på midlerti- dig finansiering framfor langsiktig planlegging. Oppmerksomheten var mer rettet mot saks- utredning enn beslutningsunderlag basert på konsekvensanalyser. I årene før ROBEK har kommunens økonomiplan mer vært en forlen- gelse av neste års budsjett. Dette endret seg rundt 2008 da man innførte regnskapsverktøy- et ARENA. Dette verktøyet tvinger en til å se fire år framover i tid, involverer formannskapet på en mer aktiv måte og setter økonomipla- nen i fokus. Kommunen har imidlertid ikke en fullverdig kommuneplan. Kontrollutvalget i Andøy har alltid vært aktive, men kom spesielt på banen i forbindelse med forvaltningsrevisjon etter oppføringen i ROBEK. I perioden før var det mer fokus på enkeltsaker.

Kommunepolitikken i forkant av ROBEK var preget av parti- og fraksjonsinteresser. Kommunen har alltid hatt en klar posisjon og klar opposisjon. Sistnevnte har ikke villet ta politisk ansvar og forhandlingsklimaet er preget av sektorinteresser og sektorpolitikere. Helhetlig styring ble vanskeligere på grunn av beslutningsvegring og mer bruk av monopolpengeløsninger, på tross av advarsler fra administrasjonen. Det ble først rom for upopulære avgjørelser da alvoret var et ugjenkallelig faktum. Regnskapet i 2007 og 2008 gjorde dette veldig klart.

Til tross for underfinansierte statlige reformer meldes det om at den økonomiske utviklingen i liten grad var utløst av statlig styring. Utviklingen var heller utløst av demografiske endringer i befolkningen. Folketallsutviklingen har ikke kommunen rådd over og det har vært en jevn nedgang siden 1980 noe kommunen - i etterpåklokskapens ånd - burde tatt hensyn til i langt større grad. Men antall innbyggere betyr mye i inntektssystemet og nedgangen skyldes først og fremst nedleggelse av statlige arbeidsplasser som forsvar, postvesen, NAV og skattekontor.

Hvordan snu trenden og forebygge negativ vekst

Informantene trekker fram det å unngå bruk av monopolpenger, fokusere på budsjett disiplin og forholde seg til en plan som viktige momenter for å snu en negativ trend. For å komme seg ut av uføret trenger man også en felles erkjennelse av situasjonen hos begge parter, dvs. både hos administrasjonen og politisk ledelse. Administrasjonen kan deretter skissere forslag til kutt som politikerne kan ta stilling til. For å få til dette må det være enighet om ansvars- og rollefordelingen. I Andøy var det en vanlig praksis at nye/midlertidige tiltak ble iverksatt midt i året og ved å gjøre dette ble utfordringene enda større. Ad hoc tiltak burde ikke være tillatt gitt situasjonen kommunen befant seg i.

4-3 Indikatorer som fanger opp utviklingen i Andøy (risikofaktorer)

Ifølge informantene fanger følgende indikatorer opp den negative utviklingen i Andøy kommune:

- Utvikling i forholdet mellom samlede driftsinntekter og -utgifter
- Netto driftsresultat (ordinær drift)
- Frie driftsfond sammenliknet med driftsutgifter
- Bruk av engangsinntekter i drift
- Gjeld (kortsiktig og langsiktig)
- Utsetting av vanskelige beslutninger
- Andel midlertidige stillinger av totale årsverk

Figur 4.2 Oppsummering: Andøy kommunes vei inn i ROBEK*



**Noter at blå felter i oppsummeringsfiguren peker på rene økonomistyringsaspekter, mens gule felter henviser til andre aspekter som har påvirket forløpet i kommunen.*

5 - Forløpet i Vestvågøy kommune

5-1 Generell beskrivelse av Vestvågøy kommune

Vestvågøy kommune ligger midt i Lofoten og har ca 11.000 innbyggere. Kommunen er Lofotens mest folkerike og majoriteten av befolkningen bor på øya Vestvågøy. Leknes er administrasjonssenter i kommunen.

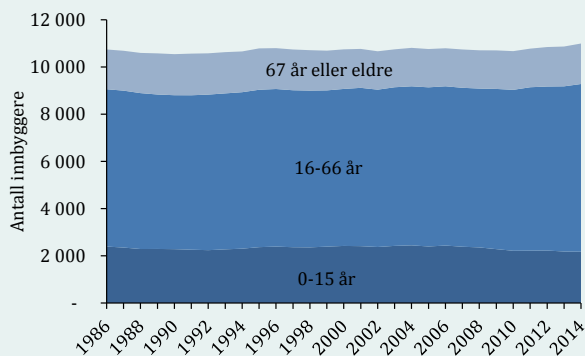
Figur 5.1A viser at innbyggertallet i Vestvågøy kommune har økt de siste 30 årene. Reduksjon i antall barn har blitt oppveid av vekst i unge voksne og personer i arbeidsdyktig alder, mens antall eldre innbyggere (67 år eller eldre) har holdt seg på samme nivå.

Høyre og Arbeiderpartiet har flest representanter i kommunestyret i dag. Det samme hadde partiene i forrige kommunestyreperiode. I de to periodene før 2007 var Arbeiderpartiet størst tett fulgt av Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

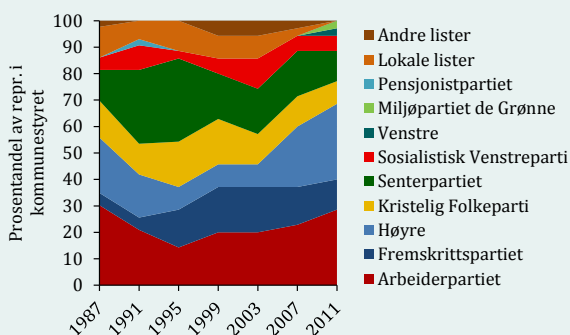
Netto driftsresultat har vært negativt i seks av de siste 14 årene. Underskuddet var størst i 2007, med 5,3 prosent av brutto driftsinntekter. Kommunen var inne på ROBEK ett år i 2004/2005. Den videre utviklingen resulterte i at Vestvågøy kommune ble oppført i ROBEK på nytt i 2013. Kommunen står fortsatt oppført i ROBEK.

Figur 5.1 Nøkkeltall for Vestvågøy kommune

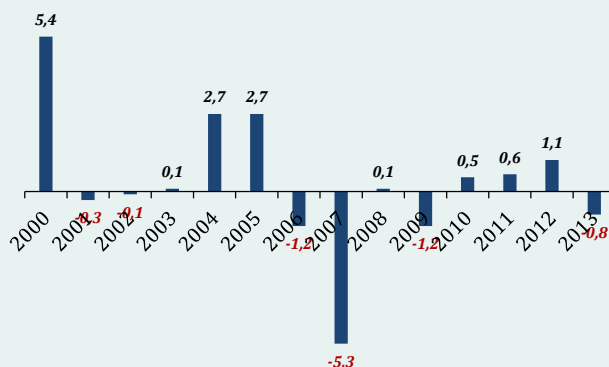
A – Antall innbyggere fra 1986



B – Politisk sammensetning fra 1987



C – Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter fra 2000



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbejdet av Vista Analyse

5-2 Rådmannens beskrivelse av forløpet i Vestvågøy kommune

I Vestvågøy kommune er hovedinformanten nåværende rådmann mens andre personer i administrasjonen har bidratt med innspill.

Vestvågøy kommunes vei inn i økonomisk uføre

Det rapporteres at kommunen over en 10-12 års periode brukte mer penger enn man hadde. Lån ble tatt opp for å gjennomføre prosjekter. Når disse prosjektene ikke ble gjennomført, bygde man seg opp ubrukte lånemidler. Disse midlene ble igjen brukt til å finansiere andre tiltak. Kommuneregnskapets oppbygning på den tiden muliggjorde at man i en tidsperiode kunne finansiere høyere driftsnivå enn det inntektene tilsa. Allerede i 2004/2005 begynte faresignalene å gjøre seg gjeldende. Det ble deretter signalisert fra administrativt hold hver eneste vår at det ville bli vanskelig å få et nettodriftsoverskudd. Rådmannen la frem forslag om strukturelle tiltak, men det var liten politisk vilje til å vedta disse. Administrasjonen var klar over situasjonen og prøvde å formidle dette til de folkevalgte. Men politikerne hadde problemer med å se det store bildet og alvorret i situasjonen. Dette førte til at rådmannen og administrasjonen resignerte noe, ettersom de hadde fortalt politikerne gjentatte ganger at de måtte gjøre strukturelle grep. I stedet tydde man til monopolpenger og osthøvelmetoden og administrasjonen ble bedt om å komme opp med kreative forslag. Avdragstiden på lån ble tøyd til det maksimale og premieavviket ble brukt til det fulle (15 års forsinkelse i regnskapsføringen). Ettersom det ikke var vilje til å kutte i tjenestetilbudet eskalerte den negative trenden videre på grunn av mangelen på permanente tiltak. Politikerne skyldte på budsjettoverskridelser på store investeringer som årsak til uføret, men dette var nok bare en liten del av det store bildet. Etter hvert som fondsmidlene ble brukt opp var det ingen vei utenom ROBEK.

Som en konsekvens av den negative utviklingen tok kommunen i 2010 i bruk en budsjettprosess hvor politikerne kommer med direkte forslag til kutt.¹ Dette ga utslag i vedtak om å redusere antall årsverk i administrasjonen uten at politikerne skisserte hvilke. Her presiseres det at administrasjonen også kunne vært tydeligere overfor politikerne på at dette var vanskelig å gjennomføre i praksis. I 2012-2013 avtegnet det seg et bilde som gjorde det klart at slik kunne man ikke fortsette. Strukturelle tiltak ble vedtatt og fire skoler ble nedlagt som følge av dette. Tiltakene som ble iverksatt var imidlertid ikke nok.

Lite ansvarliggjøring og for høyt nivå på tjenestene

Kommunestyret hadde i varierende grad kjennskap til det økonomiske handlingsrommet. Avvik i budsjettet ble riktignok fanget opp og formidlet videre, men det førte til få konsekvenser for de enhetene som hadde overforbruk. Disse enhetene ble i liten grad ansvarliggjort. De folkevalgte forsøkte å budsjettere så godt de kunne, men uforutsette hendelser og nye opplysninger dukket stadig opp. Det var for eksempel vanskelig å forholde seg til uforutsette ting som pensjon og rentenivå.

Vestvågøy er kjent for å ha god eldreomsorg og for å ha et høyt nivå på hjemmebaserte tjenester. Dette gjorde det vanskelig å initiere kutt. Først nylig åpnet man et eldresenter med en mer lønnsom struktur i form av omsorgsboliger. Til tross for god oversikt over demografisk utvikling i omsorgstjenester, påpekes det at kommunen ikke har tilpasset tjenestenivået til utviklingen i stor nok grad. Dyre løsninger har blitt valgt og det har manglet et totalkonsept. I skolesektoren har effektene av nedleggelsene blitt noe vannet ut på grunn av en utvikling med private skoler.

¹ Kommunen vurderer nå å gå over til rammestyrte budsjettprosess innenfor de ulike sektorene.

Manglende økonomikunnskap

Enkelte politikere i kommunen har hatt god kunnskap om de viktigste økonomistyrings-prinsippene, men generelt er det et stort forbedringspotensial. Det er folkevalgtopplæring i forbindelse med ny sammensetning av kommunestyret etter valget men på grunn av utskiftninger er det også viktig med jevnlig fokus på dette. Kunnskap trenger også vedlikehold. Administrasjonen har hatt god økonomisk kompetanse, men det var likevel dette nivået som foreslo å utsette pensjonsforpliktelser og maksimere avdragstiden. Dette skyldes nok en kombinasjon av et ønske om å rydde opp, men samtidig strekke seg så langt som mulig. Mangelen på overordnet styring førte til midlertidige løsninger.

Høy grad av tillit og jevnlig rapportering mellom nivåene

Administrasjonen og politikerne har tillit til hverandre, men det presiseres at det alltid er en gråsoner mellom administrasjon og politikk. Vestvågøy er en kommune som i utgangspunktet ikke burde være på ROBEK. Kommunen er ressurssterk og har demografien på sin side. Men mangel på klare avgjørelser har i siste instans også gått utover innbyggerne som har sett seg lei på evige avisdebatter om dårlig økonomi.

I dag følges budsjettet opp annenhver måned og det er to årlige revideringer. Det oppgis at det også var jevnlig rapportering i tiden før kommunen ble oppført i ROBEK. Men de negative tendensene ble forsøkt ryddet opp i gjennom bruk av reserver. Konkrete saker i økonomiplanen, som for eksempel etablering av en ny enhet, ble imidlertid koblet inn i kommuneplanens handlingsdel. Begge planer legges også frem samtidig. Vestvågøy kommune har hatt et aktivt kontrollutvalg som allerede i 2007 krevde tiltak for å bedre økonomien.

Sak-til-sak koalisjoner og beslutningsvegring

I Vestvågøy har det vært en posisjon som har

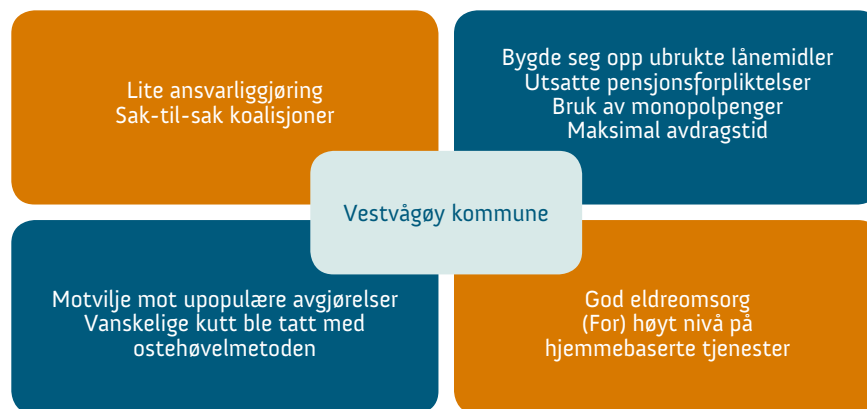
gått fra hverandre og dette har ført til en del sak-til-sak koalisjoner for å oppnå flertall. Dermed har fraksjonsinteresser blitt utslagsgivende og vedtakene blir ofte litt annerledes enn det som var utgangspunktet. Etter at situasjonen manifesterte seg for alvor har det vært lite uenighet i kommunestyret. Fylkesmannens arbeid og igangsatt omstillingsprosjekt har bidratt til bedre forståelse blant aktørene. Likevel er det å ta upopulære avgjørelser langt fra enkelt. Mangelen på slike avgjørelser oppgis som en av hovedgrunnene til at man er der man er i dag. Vedtaket om å godkjenne private skoler må sees i lys av dette selv om nok ikke alle impliserte forsto de fulle konsekvensene av hva som faktisk ble vedtatt.

Det følger begrensede midler med en statlig reform og det er forståelse for at man er nødt til å legge seg på en minimumslinje for ikke å utløse en negativ utvikling. Underfinansieringen regnes dermed ikke for å være en utløsende årsak til ROBEK-oppføringene. Det er heller manglende gjennomslag for upopulære avgjørelser som gjør påkrevde endringer vanskelig.

Hvordan kunne man ha snudd den negative trenden

I etterpåklokskapens ånd burde for eksempel kommunen latt være å øke avdragstiden og skyve på pensjonsforpliktelsene i 2007. Man burde håndtert situasjonen med en gang, å skyve på ting gjorde bare utfordringene enda større. Et positivt virkemiddel for å unngå lignende situasjoner i fremtiden er å sørge for en god dialog mellom det administrative og det politiske nivået. Det er også viktig hvordan man som administrasjon jobber opp mot det politiske systemet. I tillegg til formell møteaktivitet med formannskap og kommunestyre er det også mulig å initiere temamøter hvor det jobbes på en annen måte og man får mulighet til å tegne et grundigere mål bilde. På slikt vis er det enklere å komme fram til en omforent forståelse.

Figur 5.2 Oppsummering: Vestvågøy kommunes vei inn i ROBEK*



**Noter at blå felter i oppsummeringsfiguren peker på rene økonomistyringsaspekter, mens gule felter henviser til andre aspekter som har påvirket forløpet i kommunen.*

5-3 Indikatorer som fanger opp utviklingen i Vestvågøy (risikofaktorer)

I følge informanter fanger følgende indikatorer opp den negative utviklingen i Vestvågøy kommune:

- Ubrukte lånemidler
- Bruk av ekstraordinære inntekter
- Skyve på pensjonsforpliktelser
- Avdragstid på lån
- Bygningsvedlikehold - avviker avsatte vedlikeholdskostnader fra hva som kan sies å være normalt?
- Endringer i budsjettbehandlingsrutiner
- Nedstemming av forslag fra administrasjonen og midlertidige avgjørelser



6 - Forløpet i Tysfjord kommune

6-1 Generell beskrivelse av Tysfjord kommune

Tysfjord kommune er en kommune i Ofoten med ca 2.000 innbyggere. Kjøpsvik er administrasjonssenter i kommunen.

Figur 6.1A viser at innbyggertallet i Tysfjord kommune har sunket hvert år de siste 30 årene. Vi kan se en reduksjon i alle aldersgrupper. Reduksjonen er spesielt stor for unge voksne og personer i arbeidsdyktig alder.

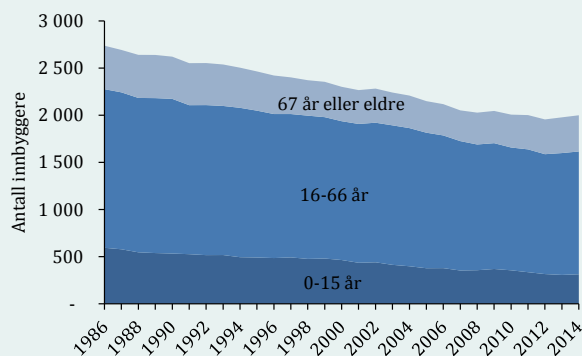
Arbeiderpartiet har flest representanter i kommunestyret i dag og i forrige periode. Lokale lister og andre lister gjør det imidlertid tradisjonelt godt ved valg i Tysfjord kommu-

ne og i denne perioden har listene tilsammen 9 representanter inne, det vil si tre flere enn Arbeiderpartiet.

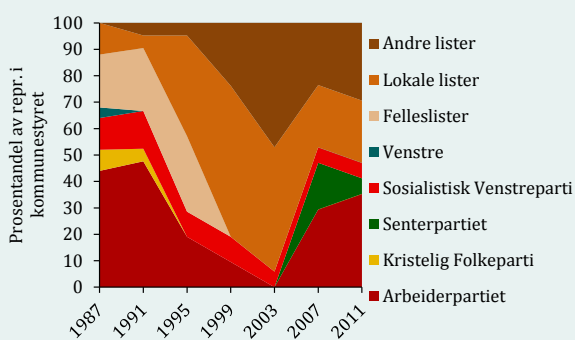
Netto driftsresultatet har vært negativt i fire av de siste 14 årene. Underskuddet var størst i 2012, med 7,4 prosent av brutto driftsinntekter. Kommunen kan også vise til et betydelig underskudd i 2002 på 6,1 prosent av driftsinntektene. Tysfjord kommune var oppført i ROBEK i perioden 2000-2009 og ble oppført på nytt i 2014.

Figur 6.1 Nøkkeltall for Tysfjord kommune fra 1986 til i dag

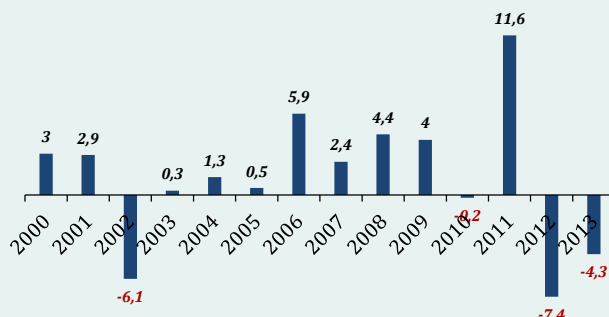
A – Antall innbyggere fra 1986



B – Politisk sammensetning fra 1987



C – Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter fra 2000



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbejdet av Vista Analyse

6-2 Rådmannens beskrivelse av forløpet i Tysfjord kommune

I Tysfjord kommune er hovedinformanten nåværende rådmann, som også satt som rådmann på slutten av 90-tallet. Nåværende periode begynte i mars 2010. Rådmannen har dermed god kjennskap til utvikling i kommunen over tid.

Tysfjord kommunes vei inn i økonomisk utføre

Årsmeldingen i 2010 tok allerede utførlig for seg faresignalene. Utgiftene var langt høyere enn inntektene og driften var ikke forsvarlig på sikt. Dette bunner til dels i at kommunen er tung å drifte. Tre forskjellige tettsteder i kommunen gir en kostbar struktur med tre forskjellige skoler, tre forskjellige legekantor, osv. I tillegg har det vært en kraftig nedgang i befolkningen i perioden 2000-2010. 3-400 færre innbyggere betyr en årlig reduksjon på 15-20 millioner kroner. Folketallet har stabilisert seg de siste årene men nedgangen har gjort det vanskelig å justere tjenestenivået. Befolkningsnedgangen var i så måte en utløsende faktor i ROBEK-sammenheng, samtidig som driftskostnadene økte. Sistnevnte må sees i sammenheng med en vekst i ressurskrevende brukere fra 3 i 2010 til 12 i 2013. Dette har kommunen ikke blitt tilstrekkelig kompensert for.

Administrasjonen var fullt klar over situasjonen, men politikerne var av den oppfatning at dette kunne man løse etter hvert, enten ved hjelp av oppsparte midler/fondsavsetning eller på annen måte. Ønsket om å gjøre noe med utviklingen var tilstede på begge nivåer, men det er utfordrende å være politiker i en liten kommune med innbyggerne så tett innpå seg. Dette har medført at administrasjonen ikke har fått gjennomslag for kuttforslag.

Et tiltak som ble innført i 2012 var innkjøpsstopp. I tillegg hadde man omfattende budsjettprosesser for å forsøke å bremse den negative utviklingen. Det at man ikke kunne effektivisere lovpålagte oppgaver opplevdes som en utfordring i denne prosessen. Til tross for fokus på den alvorlige situasjonen, oppgis budsjettbehandlingen å være for dårlig og at

budsjettene i seg selv var uoppnåelige og lite realistiske. En vanskelig geografi medførte en politisk preferanse for å opprettholde dagens struktur - og de utgiftene det innebar - til tross for at det var fullt mulig å nedskalere omfanget. En skole i kommunen har for eksempel kun 18 elever.

Manglende politisk vilje til å gjennomføre kutt og for dårlig folkevalgtopplæring

Kommunestyret i Tysfjord trodde de hadde et større økonomisk handlingsrom enn det som egentlig var tilfelle. En kombinasjon av uforutsette hendelser som vekst i ressurskrevende brukere og et klart ønske fra politisk hold om å opprettholde "status quo" på tjenestetilbudet gjorde handlingsrommet stadig mindre. Avvik fra budsjettet ble fanget opp i administrasjonen, men ble ikke godt nok formidlet til de folkevalgte. Utfordringene var tydelige gjennom at man balanserte budsjettet med fondsavsetning. Likevel vegret kommunen seg for å ta strukturelle grep. Hadde det for eksempel blitt innført selvkostselskap innen renovasjon allerede i 2010/2011 kunne kommunen unngått ROBEK.

Administrasjonen i kommunen formidlet kommunelovens krav om realistisk budsjettering til de folkevalgte. Økonomiavdelingen er underbemannet og burde i større grad følge opp den økonomiske rapporteringen med gode analyser. Kommunen har ikke hatt en økonomiplan, men brukt mesteparten av ressursene på budsjettet. De folkevalgte ble ikke forelagt beslutningsunderlag basert på konsekvensanalyser i særlig omfattende grad. Kontrollutvalget engasjerte seg imidlertid kraftig i forbindelse med regnskapet og hadde en full gjennomgang av kommuneøkonomien med faste møter fire ganger i året.

Utydelig rollefordeling og periodevis begrenset tillit mellom politikere og administrasjon

I og med at Tysfjord er en liten kommune kan rollefordelingen mellom administrasjon og politikk oppleves utydelig. Dette har blitt bedre i det siste, men det er viktig med mer bevisst-

gjøring for å sikre et effektivt politisk system uten flaskehalser.

Ettersom den økonomiske situasjonen tilspisset seg ble dette en belastning mellom politikerne og administrasjonen. Dette medførte at politikerne vedtok at rådmannens beslutningsmyndighet skulle trekkes tilbake blant annet i tilsetningssaker. Politikerne mente ansvaret for den dårlige økonomien hvilte på administrasjonen og i en periode var det begrenset tillit mellom nivåene. Etter denne perioden ble delegasjonsreglementet endret igjen slik at rådmannen fikk fullmaktene tilbake.

Geografiske skillelinjer og regnskapsregler er bakenforliggende årsaker

Tysfjord er en kommune hvor fjorden skiller vest fra øst, noe som har medført en tradisjon for mange bygdelister og en sterk stedforankring i politikken. Dette har gitt vanskelige styringsforhold og lite helhetlig styring siden opposisjon og posisjon og vest og øst er sammenfallende. Ordførervervet har gått fram og tilbake over fjorden. Dette har resultert i at upopulære avgjørelser nærmest blir umulig og en enighet i kommunestyret om å opprettholde strukturen. Verken øst eller vest ønsker å kutte i eget tilbud. I tillegg til de geografiske skillelinjene har de statlige regnskapsreglene som momskompensasjon (nå faset ut) og bruk av premieavvik resultert i økonomisk utføre over tid.

Hvordan kunne den negative utviklingen ha vært unngått

Det presiseres at det å fange opp signalene på kostnadsutvikling og struktur når de først er der og det å gjøre noe med situasjonen umiddelbart er vesentlig for å unngå videre negativ økonomisk utvikling. Først i 2014 ble det innført selvkostselskap innen vann og renovasjon slik at disse tjenestene belastes innbyggerne. Foregående år har dette området hatt et underskudd som nå må dekkes inn. Ønsket om å skjerme innbyggerne har ført til at slike tiltak har vært utsatt i det lengste. Som følge av dette har heller ikke kommunen utnyttet inntekspotensialet til eiendomsskatten fullt ut. Alt i alt må bedre økonomistyring og økt kapasitet på dette området til for å snu utviklingen.

6-3 Indikatorer som fanger opp utviklingen i Tysfjord (risikofaktorer)

I følge informanter fanger følgende indikatorer opp den negative utviklingen i Tysfjord kommune:

- Gjeld (kortsiktig og langsiktig)
- Netto driftsresultat
- Årlig fondsavsetning
- Manglende vedtak knyttet til foreslåtte kutt

Figur 6.2 Oppsummering: Tysfjord kommunes vei inn i ROBEK



**Noter at blå felter i oppsummeringsfiguren peker på rene økonomistyringsaspekter, mens gule felter henviser til andre aspekter som har påvirket forløpet i kommunen.*

7 – Risikofaktorer med utgangspunkt i casestudiene

Utviklingen innenfor et risikoområde må fanges opp med indikatorer (senere omtalt som risikofaktorer). Risikofaktorer innenfor hvert risikoområde er identifisert med utgangspunkt i intervjuene, litteraturgjennomgangen og Pedersen (2011). Risikofaktorene deles inn i to grupper, de som kan tallfestes (kvantitative

indikatorer) og de som er vanskelige å tallfeste (kvalitative indikatorer).

7-1 Kvantifiserbare risikofaktorer

Vi starter med å gjennomgå kvantitative risikofaktorer. Utviklingen i risikofaktorene i egen kommune kan man selv sette opp ved hjelp av egne regnskap eller KOSTRA.

Risikofaktor 1 - Netto driftsresultat.

Denne indikatoren gir et godt bilde på kommunens løpende økonomiske situasjon og regnes som det viktigste nøkkeltallet i kommunens regnskap. Som nevnt i innledningen er det et alternativ å se på korrigert netto driftsresultat. Dette målet ignorerer for eksempel premieavviket og momskompensasjon (da dette kunne brukes i drift). Deler man netto driftsresultat på brutto driftsinntekter er indikatoren sammenlignbar over tid og mellom kommuner. Alle tre casekommunene nevner bruk av premieavvik i regnskapsføringen som problematisk og at premieavviket ble benyttet til det maksimale. Det å se på korrigert netto driftsresultat vil dermed gi disse kommunene en riktigere oppfatning av økonomisk status i egen kommune og mulighet til å justere kursen før det er for sent.

Risikofaktor 1	Kritisk verdi	OBS!
Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter.	Et netto driftsresultat på 1,75 (tidligere 3 %) prosent av driftsinntektene over tid er ansett å være et nødvendig nivå i forhold til egenfinansiering av investeringer og avsetninger/sparing.	Indikatoren blir mest presis hvis man trekker premieavviket fra driftsresultatet.

Risikofaktor 2 - Netto lånegjeld.

Netto lånegjeld er den vanligste indikatoren for utviklingen i gjeldsnivået i kommunen. Netto lånegjeld er definert som kommunens langsiktige gjeld fratrukket totale utlån (videreformidling av lån), ubrukte lånemidler og lån til selvkost. Netto lånegjeld anses derfor å være den størrelsen som gir best uttrykk for den lånegjelden kommunene må betjene gjennom sine ordinære driftsinntekter. Det er lov å ha gjeld, og det kan være helt i orden at den øker raskt hvis kommunen får oppgradert sentrale bygg eller reduserer drifts- og vedlikeholdskostnader.

For å kunne sammenlikne på tvers av kommuner er det bedre å bruke netto lånegjeld som prosent av brutto driftsinntekter enn netto lånegjeld per innbygger. Det skyldes at gjeldsbelastningen uttrykt ved netto lånegjeld som andel av brutto driftsinntekter fanger opp gjeldens størrelse i forhold til størrelsen på kommunens økonomi.

Dersom gjelden øker og avdragstiden allerede er maksimert, er dette en potensiell risikofaktor. Det er da viktig å spørre om kommunen er rustet for en eventuell renteøkning i lys av denne utviklingen. I motsatt fall kan kommunen være en kandidat for ROBEK ved renteøkning. I intervjuene kom det fram at spesielt Vestvågøy kommune økte avdragstiden til det maksimale for å skaffe seg et midlertidig økonomisk handlingsrom.

Risikofaktor 2	Kritisk verdi	OBS!
Netto lånegjeld som andel av brutto driftsinntekter.	Vil avhenge av kommunens situasjon. Utgjør gjelden over 100 prosent av driftsinntekterne er kommunen eksponert overfor renteendringer.	Økt gjeld kan skyldes oppgradering av sentrale bygg, noe som igjen kan redusere drifts- og vedlikeholdskostnader.

Risikofaktor 3 – Likviditet.

Likviditet betyr betalingsevne og er et økonomisk uttrykk for evnen til å kjøpe. Likvide penger er penger man lett kan bruke, for eksempel bankinnskudd. Dette står i motsetning til verdier som er bundet opp i for eksempel eiendom og bundne fond. Siden det kan dukke opp utforutsette hendelser er det viktig at likviditeten er tilstrekkelig høy. En kommunes likviditetsmessige situasjon er en god indikator på den økonomiske utviklingen.

Risikofaktor 3	Kritisk verdi	OBS!
Arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter.	En negativ arbeidskapital vil si at kommunen ikke har nok tilgjengelige midler til å dekke løpende forpliktelser, og vil måtte benytte seg av kassakreditt.	Arbeidskapital er definert som kommunens omløpsmidler (bankinnskudd, verdipapirer og fordringer som forfaller innen ett år) fratrasket kortsiktig gjeld (kassakreditt, leverandørgjeld eller andre forpliktelser som forfaller innen ett år). Arbeidskapitalen gir således uttrykk for kommunenes likvide stilling, dvs. evnen til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller.

Risikofaktor 4 – Tilgjengelige driftsmidler (disposisjonsfond).

Disposisjonsfond er driftsmidler som er spart til bruk i senere år. I seg selv er det ikke et problem å ha null kroner på disposisjonsfond, men kombinasjonen med lavt netto driftsresultat gjør kommunen svært sårbar for en økonomisk nedtur. Kommunen vil da ikke ha noen buffere hvis driften skulle gå enda dårligere.

Balanseres budsjettet ved hjelp av fond er det i realiteten ikke balanse mellom kommunens utgifter og inntekter. Dersom netto driftsresultat i tillegg er svakt, er det spesielt viktig å følge med

på situasjonen. Da har man et svakt utgangspunkt for ytterligere økning i driftskostnadene. Det er ikke noe mål i seg selv å ha store disposisjonsfond, men det gir en ekstra sikkerhet å ha 5-10 prosent av årlige driftsinntekter i bakhånd. I intervjuene med casekommunene kom det fram at tømming av driftsfond, i blant annet Andøy kommune, eskalerte den negative utviklingen ytterligere. Årsaken var at man ikke hadde en buffer til å dekke økte uforutsette driftsutgifter.

Risikofaktor 4	Kritisk verdi	OBS!
Disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekter.	Det finnes ingen offisiell tommelfingerregel for hvor stort disposisjonsfondet bør være. 5-10 prosent av driftsinntektene kan være et fornuftig mål.	Det er forskjell på ubundne og bundne fond. Ubundne fond er frivillige fond som er bygget opp gjennom sparing av frie midler og som står til kommunestyrets disposisjon, mens bundne fond er fond det er knyttet forpliktelser til.

Risikofaktor 5 - Kombinasjonen store avskrivninger og lave avdrag.

For kommunene inngår avskrivninger i brutto driftsresultat, men ikke i netto driftsresultat. Avdrag som er lik eller nærmer seg avskrivning, kan være tegn på forfall i eiendomsmassen. Vestvågøy kommune nevnte dårligere bygningsvedlikehold som en mulig risikofaktor. Risikofaktor 5 forsøker å fange opp om avsatte vedlikeholdskostnader avviker fra hva som trengs for å kompensere for kapitalslitet.

Risikofaktor 5	Kritisk verdi	OBS!
Differansen mellom avskrivninger og netto avdrag som andel av brutto driftsinntekter.	Over tid bør differansen mellom avskrivninger og avdrag være lik null.	Avskrivningene i kommuneregnskapet synliggjør kapitalslitet uavhengig av hvordan objektet er finansiert.

Risikofaktor 6 - Urealistisk budsjett.

Budsjettsprekk i kombinasjon med tomt disposisjonsfond gir en umiddelbar vanskelig situasjon. Et urealistisk budsjett er i strid med prinsippet om realisme i budsjettføringen. I mange tilfeller kan budsjettet se greit ut ved vedtak – men likevel sprekke raskt dersom det systematisk legges inn legges inn for optimistiske anslag. I Tysfjord kommune var budsjettene som ble vedtatt til dels uoppnåelige og lite realistiske. Også de to andre kommunene hadde tilsvarende erfaringer, og budsjettene måtte justeres underveis. Bruk av disposisjonsfond gjorde situasjonen bedre, men kun på kort sikt.

Risikofaktor 6	Kritisk verdi	OBS!
Avvik mellom budsjetterte driftsutgifter og driftsutgifter i regnskapet (som andel av brutto driftsinntekter.)	Over tid bør differansen mellom driftsutgifter i budsjett og regnskap være lik null.	Systematiske avvik mellom budsjett og regnskap er et uttrykk for feilbudsjettering.

7-2 Kvalitative risikofaktorer

I tillegg til de risikofaktorene som kan kvantifiseres har vi ved hjelp av intervjuene identifisert tre risikofaktorer som kan være vanskelig å kvantifisere, disse er:

Risikofaktor 7 – Statisk økonomiplan.

Å ikke følge økonomiplanen kan både skjule dårlig økonomistyring og gi utslag i dårlig økonomistyring. Derfor er økonomiplanen en viktig "reality check" i kommunen og rettesnor for langsiktig styring. For best langsiktig styring er det viktig å framskrive for alle fire årene i økonomiplanen. Kommunen bør også ta høyde for flere/færre brukere i økonomiplanen slik at en eventuell endring ikke kommer som en overraskelse. Tysfjord kommune ble overrasket av en markant økning i ressursskrevende brukere fra et år til et annet. Det er mulig at en slik økning hadde vært enklere å håndtere dersom økonomiplanen var rustet for dette. Dersom kommunen vedtar en økonomiplan hvor det legges opp til å tømme disposisjonsfond for å dekke inn underskudd bør varselampene lyse. Alle tre kommunene presiserer at arbeidet med økonomiplanlegging kunne blitt bedre på et tidligere tidspunkt og at en slik forbedring kunne reversert utviklingen. Andøy kommune opplevde en positiv utvikling i det de tok i bruk et regnskapsverktøy som tvinger kommunen til å tenke fremover for mer enn ett år av gangen. For å sjekke realismen i økonomiplanen kan man for eksempel se på antatt utvikling i driftsutgifter i løpet av økonomiplanperioden. Er driftsutgiftene like for alle fire år er økonomiplanen trolig ikke realistisk.

Indikator 7: Utvikling i driftsutgifter i økonomiplanperioden.

Risikofaktor 8 – Beslutningsvegving: Dårlig sammenheng mellom uttalt bekymring for økonomien og faktiske vedtak.

Dette er et kjennetegn på at noe er galt. Å utsette beslutninger, vanne ut beslutninger eller å vegre seg for å ta opp kuttforslag eller omstruktureringer vil i de fleste tilfeller gjøre situasjonen enda verre. Det kan derfor være hensiktsmessig å fange opp avvik mellom forslag/advarsler og vedtak. Alle tre kommunene fortalte om utstrakt beslutningsvegving til tross for de ulike rådmennenes gjentatte advarsler om negativ økonomisk utvikling. Upopulære avgjørelser om kutt er svært vanskelig å gjennomføre, slik at dette faresignalet med stor sannsynlighet vil gjøre seg gjeldende. Indikator 8 er et forsøk på å operasjonalisere denne risikofaktoren. Det enkleste er nok likevel at de folkevalgte i kommunen selv holder et øye med tilbakevendende saker i kommunestyret og tenker gjennom de langsiktige konsekvensene av å utsette en vanskelig beslutning enda en gang.

Indikator 8: Antall forslag/advarsler om kutt/omstrukturering som andel av total saksmengde, eventuelt hvor lang tid det har tatt fra et åpenbart kutt eller omstrukturering ble foreslått til det ble besluttet/gjennomført.

Risikofaktor 9 – Økning i andel midlertidige stillinger, kutt i faste stillinger og innkjøpsstopp.

I intervjuene med casekommunene kom det fram at ad hoc tiltak ble innført for å bremse den negative spiralen. Dette kunne for eksempel være innkjøpsstopp, bruk av flere midlertidige stillinger og kutt i andelen faste stillinger. Et interessant funn var at slike tiltak som oftest ble innført lenge før den negative økonomiske realiteten var et ugjenkallelig faktum og strukturelle tiltak ble iverksatt. Dermed bør varselampene lyse om en kommune innfører noe av det overnevnte. Spesielt hvis disse tiltakene innføres som svar på at større strukturelle kuttforslag og omlegginger utsettes. Kortsiktige løsninger, slik erfaringene tilsier i kommuner som Tysfjord og Andøy, viser seg å øke problemene på lang sikt.

Indikator 9: Vedtak om innkjøpskutt og ansettelsesstopp.



8 - Konklusjon og anbefalinger

Gode vedtak avhenger av at de folkevalgte forstår beslutningenes konsekvenser for kommunenes økonomi i dag og i framtiden. Uten en god oversikt over kommunens økonomiske tilstand kan en tilsynelatende god beslutning få viktige utilsiktede konsekvenser. For å unngå slike situasjoner må man innarbeide gode rutiner som fanger opp avvik fra besluttet politikk og uforutsett utvikling. Statusrapportering må finne sted hyppig nok til å fange opp en slik utvikling i tide. Basert på intervjuer med rådmenn i kommunene Andøy,

Vestvågøy og Tysfjord, og en forenklet regnskapsgjennomgang i casekommunene har vi utarbeidet en sjekkliste med risikofaktorer som kommunene bør være spesielt oppmerksomme på i sin økonomistyring.

8-1 Sjekkliste med risikofaktorer

Sjekklisten med risikofaktorer er gjengitt i tabell 8.1. Tabellen gir en beskrivelse av hver risikofaktor, samt hva som kan ansees som kritisk indikatorverdi. Vi har valgt å kategorisere risikofaktorene i kvantitative og kvalitative risikofaktorer.

Tabell 8.1 Sjekkliste med risikofaktorer

Risikofaktor	Kort beskrivelse	Indikator	Kritisk indikatorverdi
<i>Kvantitative risikofaktorer:</i>			
1	Netto driftsresultat	Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter.	Et netto driftsresultat på 1,75 prosent av driftsinntektene over tid er ansett å være et nødvendig nivå.
2	Netto lånegjeld	Netto lånegjeld som andel av brutto driftsinntekter eller avdragstid.	Utgjør gjelden over 100 prosent av driftsinntektene anses kommunen svært eksponert overfor rentendringer.
3	Likviditet	Arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter.	Negativ arbeidskapital innebærer at kommunen ikke har økonomi til å dekke løpende forpliktelser.
4	Tilgjengelige driftsmidler	Disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekter.	5-10 prosent av driftsinntektene anses som et rimelig mål.
5	Kombinasjonen store avskrivninger og lave avdrag	Differansen mellom avskrivninger og avdrag som andel av brutto driftsinntekter.	Over tid skal differansen mellom avskrivninger og avdrag være lik null.
6	Urealistisk budsjettering	Avvik mellom budsjetterte driftsutgifter og driftsutgifter i regnskapet (som andel av brutto driftsinntekter.)	Over tid bør differansen mellom driftsutgifter i budsjett og regnskap være lik null.
<i>Kvalitative risikofaktorer</i>			
7	Statisk økonomiplan	Utvikling i driftsutgifter i økonomiplanperioden.	Økonomiplanen bør inneholde driftsutgifter for økonomiplanperioden korrigert for demografisk endring, lønnsutvikling etc.
8	Beslutningsvegring: Dårlig sammenheng mellom uttalt bekymring for økonomien og faktiske vedtak	Antall forslag/advarsler om kutt/omstrukturering som andel av total saksmengde, eventuelt hvor lang tid det tar fra et åpenbart kutt eller omstrukturering ble foreslått til det ble besluttet/gjennomført	Det bør ikke gå alt for lang tid fra et nødvendig kutt/omstrukturering foreslås til det iverksettes.
9	Økning i andel midlertidige stillinger, kutt i faste stillinger og innkjøpsstopp	Vedtak om innkjøpskutt og ansettelsesstopp	Kritisk verdi = «ja», men må sees i sammenheng med de andre risikofaktorene.

8-2 Eksempel på bruk av sjekklisten

For å gi sjekklisten en praktisk betydning er det sentralt å vise hvordan den kan brukes. I det følgende gir vi en gjennomgang av hvordan sjekklisten kan anvendes.

Valg av kommuner til sammenligning

Vi har valgt å ta utgangspunkt i Ballangen kommune. Kommunen ble ført opp i ROBEK igjen den 19. november 2013 etter å ha vært ute av registeret siden 2009. For å kunne tolke resultatene må vi ha et sammenligningsgrunnlag. I tillegg til å vise gjennomsnittlig utvikling blant alle kommunene i Nordland har vi lett etter en

sammenlignbar kommune som aldri har vært oppført i ROBEK.

Ved å ta utgangspunkt i Langørgen og Aaberges (2011) gruppering av kommuner etter folke- mengde og økonomiske rammebetingelser finner vi at den mest sammenlignbare kommunen, som aldri har vært oppført på ROBEK, er Leirfjord kommune. Kommunen har 2.188 innbyggere i forhold til Ballangens 2.591. Som vi ser fra tabell 8.2 har de to kommunene tilnærmet like store bundne kostnader, som angir kommunenes kostnader ved å dekke lovpålagte oppgaver og minstestandarder.

Tabell 8.2 Informasjon om sammenligningskommunene

	Ballangen kommune	Leirfjord kommune
Folkemengde 1. januar 2014	2.591	2.188
Indeks for bundne kostnader*	1,04	1,03

**Hentet fra Langørgen og Aaberge (2011), angitt i forhold til landsgjennomsnittet som har verdien 1.*

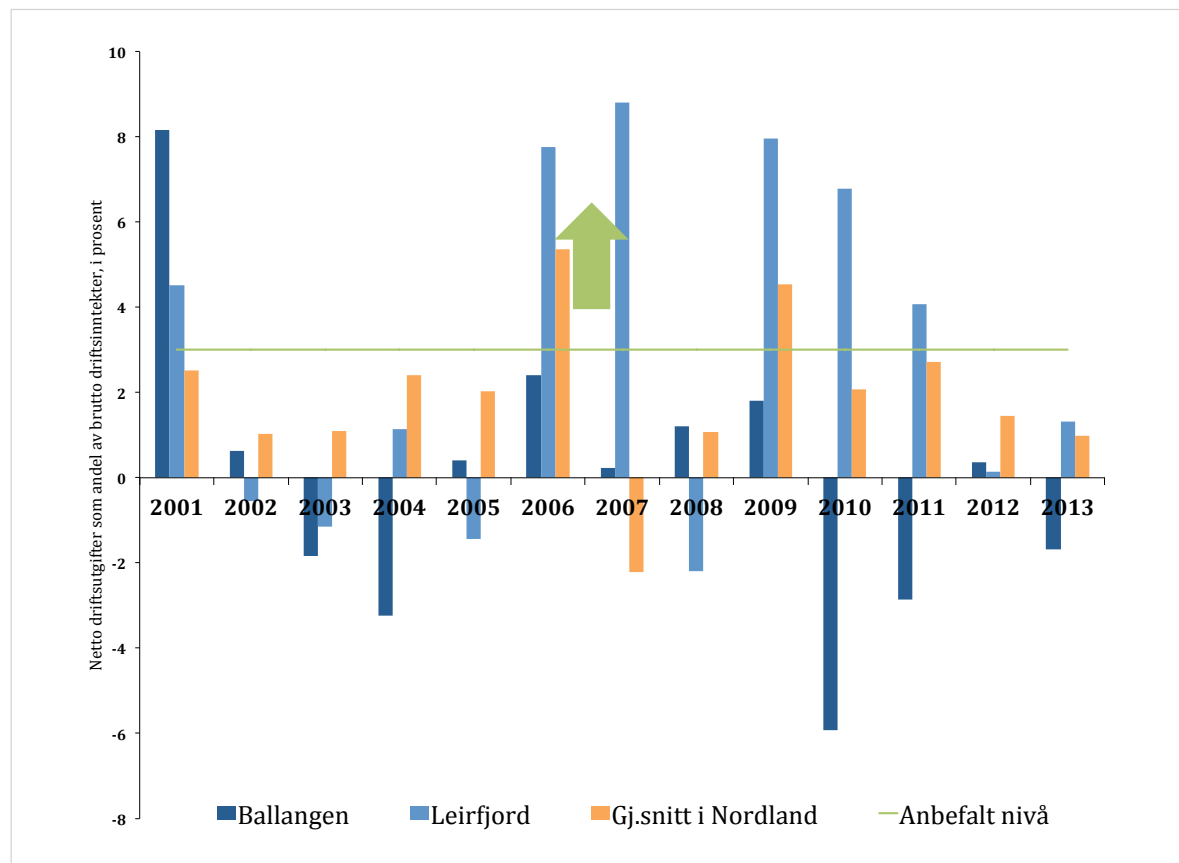
Netto driftsresultat (risikofaktor 1)

Vi starter med å studere utviklingen i netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter (risikofaktor 1) fra 2001 til 2013, se figur 8.1A. Som vi ser fra figuren har Ballangen hatt negativt netto driftsresultat for fem av de 13 årene fra 2001 til 2013, mens Leirfjord kommune har fire negative år.

Anbefalingen til Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomi (TBU) er at netto driftsresultat over tid burde ligge på tre prosent av brutto driftsinntekter (1,75 etter 2014). Fra perioden 2001 til 2013 er gjennomsnittet i Nordland 1,9 prosent, Leirfjord har 2,9 prosent, mens Ballangen har 0 prosent.

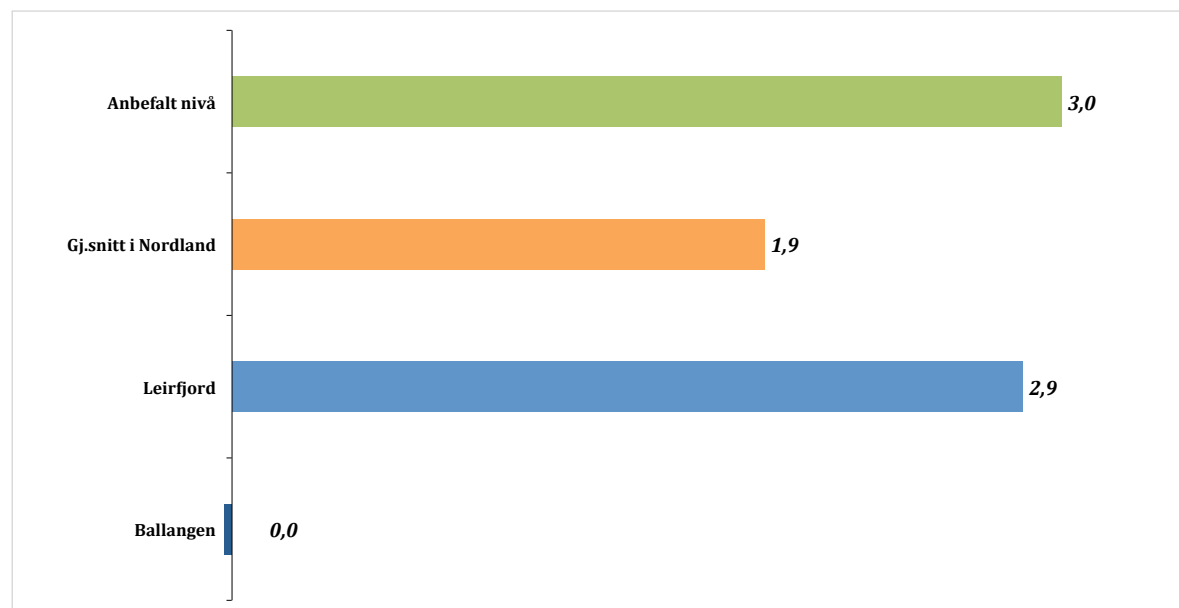
Figur 8.1 Netto driftsresultat*

A – Netto driftsresultat som andel av brutto driftsutgifter



*Ikke korrigert for premieavvik, som bør gjøres.

B – Gjennomsnittlig netto driftsresultat som andel av brutto driftsutgifter, i perioden 2001-2013



Risikofaktor 2 til 5

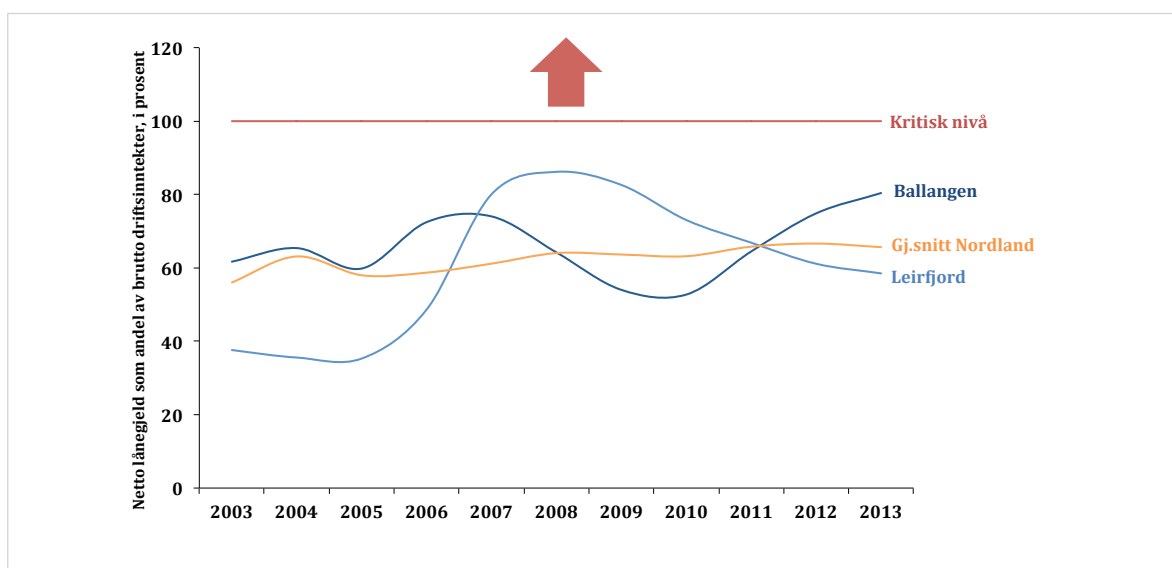
Figur 8.2 A-D viser utviklingen i de fire indikatorene lånegjeld, arbeidskapital, disposisjonsfond og differansen mellom avskrivninger og avdrag i de to kommunene. Vi har også lagt til gjennomsnittlig verdi for alle kommunene i Nordland og hva vi har definert som kritisk nivå på risikofaktorene.

Som vi ser fra figurene kommer Ballangen dårlig ut på risikofaktor 2-4.

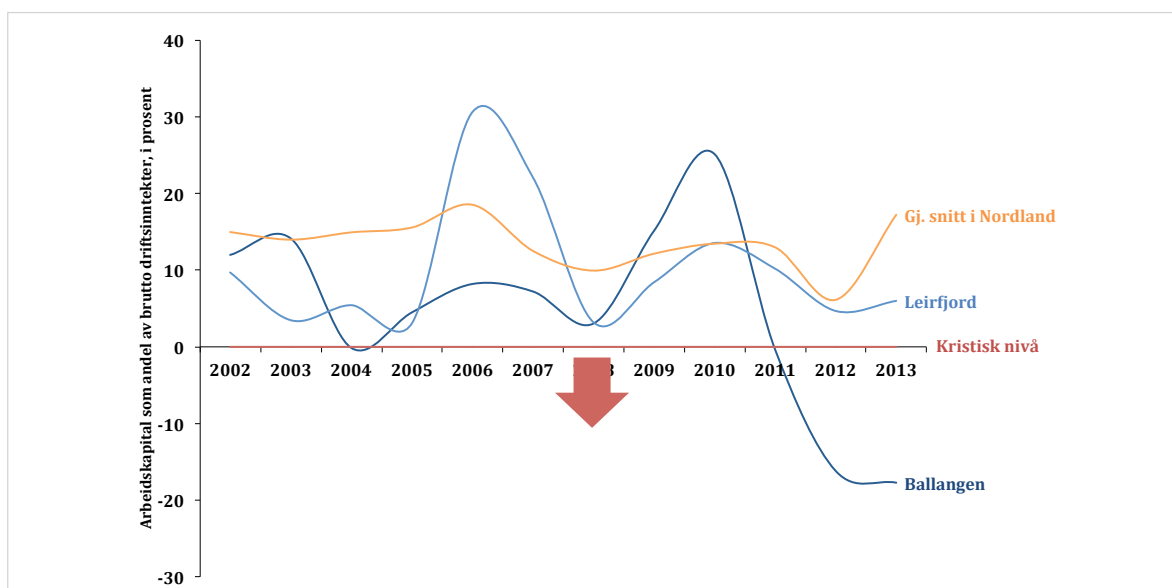
Kommunen har relativt sett høy gjeld, negativ likviditet og tomme disposisjonsfond. Dette gjør kommunen spesielt sårbar for renteøkninger, både fordi avdragene vil øke og fordi de har liten betalingsevne. Ballangen ser imidlertid ut til å ta relativt godt vare på bygningsmassen, siden differansen mellom avskrivninger og avdrag er lavere enn Leirfjord og gjennomsnittet blant Nordlandskommunene.

Figur 8.2 Risikofaktor 2-5

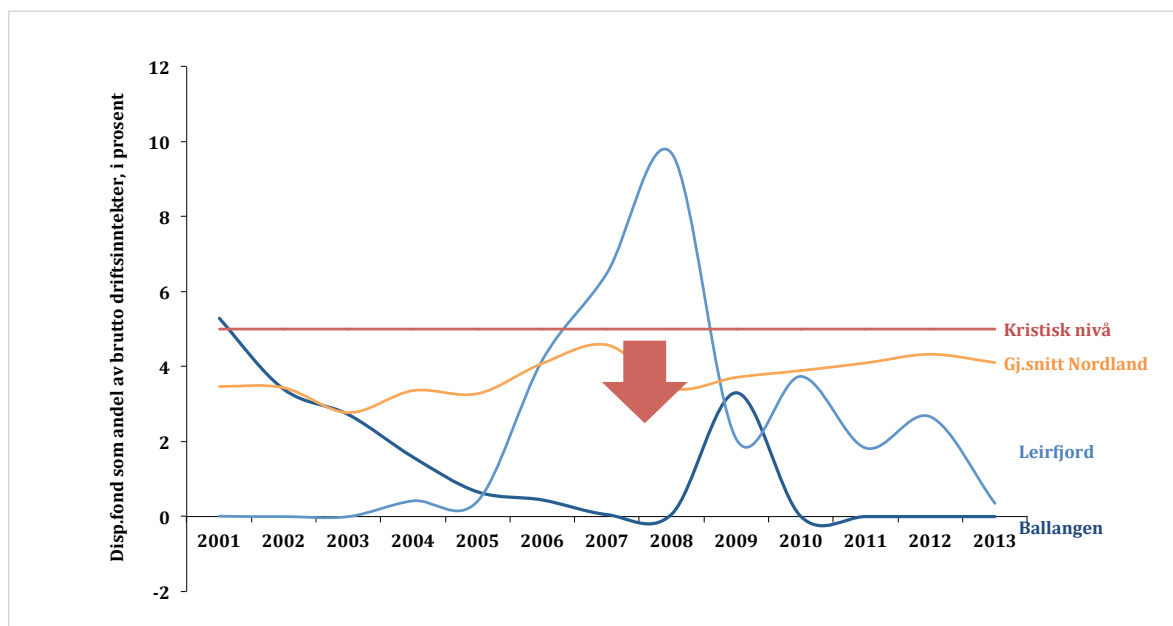
A – Netto lånegjeld delt på brutto driftsinntekter (risikofaktor 2)



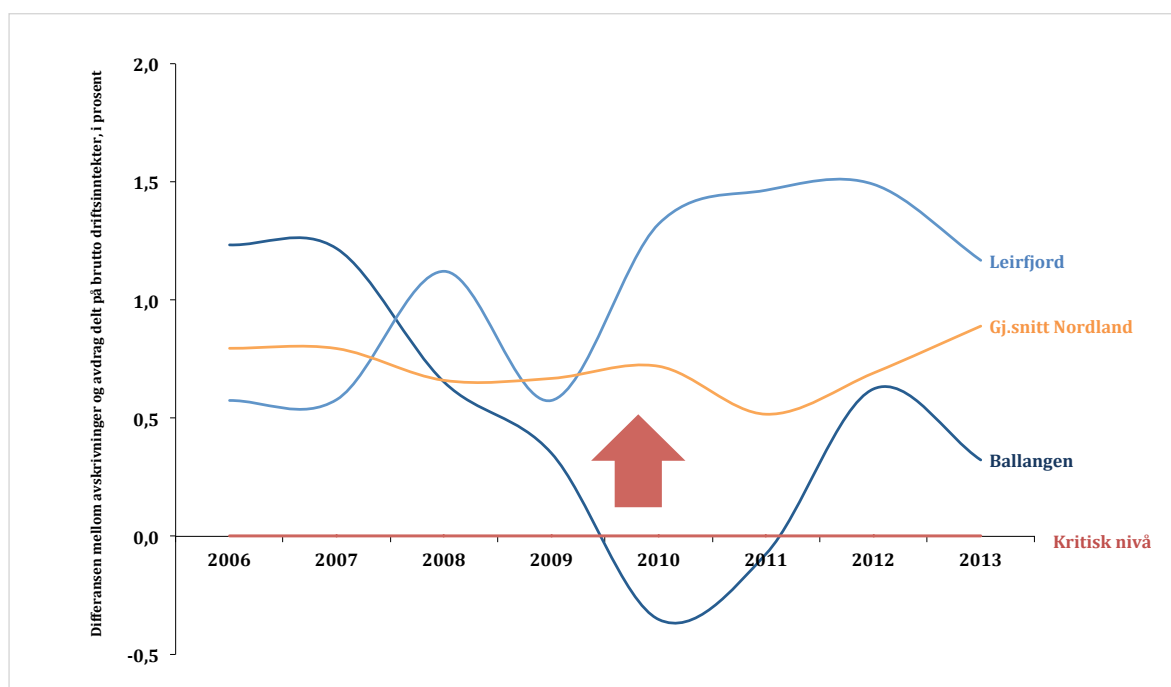
B – Arbeidskapital delt på brutto driftsinntekter (risikofaktor 3)



C – Disposisjonsfond delt på brutto driftsinntekter (risikofaktor 4)



D – Differansen mellom avskrivninger og avdrag delt på brutto driftsinntekter (risikofaktor 5)



Faresignal 6 – Avvik mellom budsjett og regnskap

Budsjettsprek i kombinasjon med tomt disposisjonsfond gir en umiddelbar vanskelig situasjon. Figur 8.3 viser at begge kommunene har høyere regnskapsførte driftsutgifter enn hva som ligger inne i budsjettet i perioden 2008-2012. Ved å se figuren i sammenheng med figur 8.2C, som viser disposisjonsfondenes andel av brutto driftsinntekter, ser vi at begge kommunene er på vei ut i økonomisk ubalanse. Situasjonen er verst for Ballangen kommune som har hatt et tomt disposisjonsfond siden regnskapsåret 2010.

De kvalitative risikofaktorene

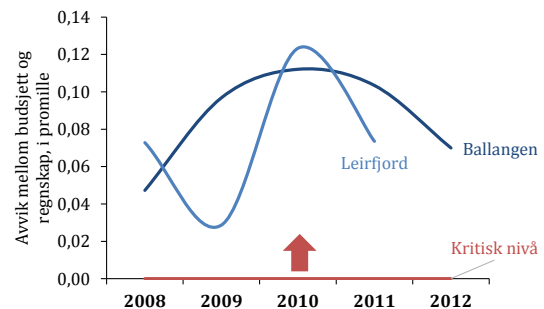
De kvalitative risikofaktorene krever mer tid og ressurser med tanke på informasjonsinnhenting. For alle tre indikatorene ville det ha vært hensiktsmessig å ha tilgang til referatene fra kommunestyremøtene. Disse referatene er ikke tilgjengelig på nettsidene til Ballangen kommune og Leirfjord kommune. Informasjonen som gjengis under er derfor basert på saksdokumenter som ligger ute på nettsidene, medieomtale og økonomiplaner.

Faresignal 7 – Statisk økonomiplan

Kommuneloven sier at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over inntekter, utgifter og prioriterte oppgaver. For å få til dette bør kommunes forventede driftsutgifter og driftsinntekter være korrigert for forventet demografisk utvikling (innbyggertall og alderssammensetning), lønnsutvikling og renteutvikling.

I tilgjengelige økonomiplaner fra Leirfjord kommune tas det hensyn til utvikling i demografi og lønn. I økonomiplanen for 2012-2015 er det for eksempel budsjettert med 1 prosent prisstigning på driftsposter i 2012 og 2013 og 1,5 prosent i 2014 og 2015. Endringer i folketall tas også hensyn til med tanke på størrelse på fremskrevet rammetilskudd. Ballangen kommune tar også høyde for demografiske

Figur 8.3 Avvik mellom budsjetterte og regnskapsførte driftsutgifter, i promille av brutto driftsinntekter*



* Vi har ikke hatt tilgang til budsjett- og regnskapstall for Leirfjord i 2012.

endringer i sin økonomiplan for 2007-2010, men i den tilgjengelige økonomiplanen for 2010-2013 er driftsutgiftene til for eksempel syke- og aldershjem og hjemmesykepleien statiske. Problemer med økonomiplanleggingen i Ballangen understrekes også av at politikerne underkjente ny økonomiplan og tilhørende budsjettforslag som rådmannen la fram for dem i juni 2014 (Fremover 13.06.2014).

Faresignal 8 – Beslutningsvegring

Det er vanskelig å analysere utviklingen på dette punktet i de to kommunene uten tilgang til referatene, men saksdokumenter viser at skolestruktur har vært et tilbakevendende tema på dagsordenen i Ballangen kommune på 2000-tallet. Spørsmålet om å legge ned Bøstrand skole var oppe i blant annet 2005, men et vedtak om å legge ned skolen fra og med 2011 ble først fattet i 2008. Etter at Ballangen ble oppført i ROBEK i 2013 er skolestruktur igjen et tema. Skolestruktur og nedlegging av grendeskoler har også vært et tema i Leirfjord kommune, men her kom vedtak om nedleggelser ganske raskt på banen etter en innledende utredning i 2008. Rådmannen kom med forslag til kutt i alle påfølgende budsjettforslag og i 2012 var to av fire skoler lagt ned (Rana Blad 27.11.2012).

Faresignal 9 – Vedtak om innkjøp og ansettelsesstopp

I 2011 innførte Ballangen kommune innkjøpsstopp og vikarstopp (så langt sistnevnte lot seg gjennomføre) samt oppfordret til at overtid skulle unngås eller ev. tas ut som ordinær lønn/avspasering hvis det ikke var mulig å unngå denne overtiden (møteprotokoll 24.11.2011). Vi har ikke klart å identifisere tilsvarende tiltak i Leirfjord kommune.

Oppsummering

Gjennomgang av hvordan sjekklisten kan brukes i praksis for kommunene Ballangen og Leirfjord viser et tydelig bilde. Ballangen har over lang tid vært på vei inn i økonomisk uføre, situasjonen ble utløst av store negative netto driftsresultat i 2010 og 2011 – som bidro til at man brukte opp fondene og likviditetsreserven. I kombinasjon

med budsjettsprekke og økende gjeld fra 2010 er kommunens økonomi sårbar for ytterligere budsjettsprekke og renteøkninger. De kvalitative risikofaktorene støtter opp under dette, til tross for noe ufullstendig datagrunnlag.

I Leirfjord er situasjonen en annen. De har over tid greid å ha et positivt netto driftsresultat, på 2,9 prosent. Dette har gjort det mulig å kompensere for systematisk budsjettsprekke. Lave driftsresultat i 2012 og 2013 har imidlertid bidratt til tæring på likviditet og disposisjonsfond - som nærmer seg kritisk nivå. Uten større strukturelle grep innenfor økonomistyringen er det relativt stor risiko for at kommunen kan bli oppført på ROBEK ila. de neste årene.

Tabell 8.3 gir et oversiktsbilde over statusen for risikofaktorene for de to kommunene.

Tabell 8.3 Status for risikofaktorer*

	Ballangen kommune	Leirfjord kommune
Risikofaktor 1 – Netto driftsresultat	✗	✓
Risikofaktor 2 – Netto lånegjeld	✓	✓
Risikofaktor 3 – Likviditet	✗	✓
Risikofaktor 4 – Tilgjengelige driftsmidler	✗	✓
Risikofaktor 5 – Avskrivninger vs. avdrag	✗	✗
Risikofaktor 6 – Urealistisk budsjett	✗	✗
Risikofaktor 7 – Statisk økonomiplan	✗	✓
Risikofaktor 8 – Beslutningsvegring	✗	✓
Risikofaktor 9 – Vedtak om innkjøp og ansettelsesstopp	✗	✓

*Statusen for hver risikofaktor er angitt med: ✓, ✓ eller ✗. Der ✓ angir at risikofaktoren isolert sett er innenfor et akseptabelt nivå, ✓ angir at risikofaktoren er på grensen til å overskride kritisk nivå og ✗ angir at risikofaktoren er på et kritisk nivå.

Referanseliste

Borge L-E. og Hopland A. O.: (2012): Maintenance and building conditions in Norwegian local governments: Economic and political determinants, Working paper No. 8/2012, Dep. Economics, NTNU.

Econ Analyse (2005): *Finansielle ubalanser i kommunene, R-2005-027*.

Econ Analyse (2006): *Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista, R-2006-015*.

Econ Pöyry (2010): *Årsaker til at kommuner i Vesterålen er oppført i ROBEK, R-2010-078*.

Fylkesmannen i Nordland (2013): *Forpliktende plan – krav og anbefalinger (veileder)*.

Fylkesmannen i Nordland (2013): *Økonomiplanlegging for folkevalgte (veileder)*.

Fylkesmannen i Nordland (2014): *Kommunal økonomistyring for folkevalgte (veileder)*.

Hopland A. O. (2012): *Central government control and fiscal adjustment - Norwegian Evidence*, Working paper No.15/2012, Dep. Economics, NTNU.

Hornæs A-L, Kaatorp L og Haugan F. (2011): *Administrativ styring av kommuner i økonomisk ubalanse: Hva gjør rådmenn i noen utvalgte kommuner for å få kommuneøkonomien i balanse?* Masteroppgave. Høgskolen i Hedmark, Avdeling for økonomi- og ledelsesfag.

Langørgen A. og R. Aaberge (2011): *Gruppering etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008, Rapporter 8/2011, Statistisk sentralbyrå*.

Pedersen O. P. (2011): *Førstehjelp for lokalpolitikere: Hjelp når du virkelig trenger det*. Utgitt av lokalpolitikeren.no

Ordliste

Arbeidskapital. Arbeidskapital er definert som kommunens omløpsmidler (bankinnskudd, verdipapirer og fordringer som forfaller innen ett år) fratrukket kortsiktig gjeld (kassakreditt, leverandørgjeld eller andre forpliktelser som forfaller innen ett år). Arbeidskapitalen gir således uttrykk for kommunenes likvide stilling, dvs. evnen til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller.

Avdrag. Et avdrag er den delen av terminbeløpet som går til nedbetaling til gjeld. Som regel betaler man månedlige avdrag på lån i tillegg til renter. Størrelsen på avdragsdelen varierer med lånetype, om lånet er nytt eller gammelt, og hvor mange år lånet skal betales tilbakebetales over.

Avskrivninger. Kommuner og fylkeskommuner er etter forskrift om årsregnskap og årsberetning § 8 pålagt å avskrive varige driftsmidler (bygninger og anlegg) etter nærmere regler. Reglene definerer avskrivningsprofil, avskrivningsperiode og forholdet til resultatpostene i de krav til økonomiske oppstillinger som er fastsatt i medhold av forskriften. Det er satt krav om lineære avskrivninger ut fra levetiden til avskrivningsobjektet og objektets anskaffelseskost. Dette tilsvarer "bedriftsøkonomiske avskrivninger" i et ordinært bedriftsregnskap. Avskrivningene i kommuneregnskapet synliggjør dermed kapitalslitet uavhengig av hvordan objektet er finansiert.

Balanse. Din kommunes økonomi er i balanse når årets inntekter er minst like store som utgiftene. Dessverre er balansebegrepet altfor utstrakt i kommuneøkonomikretser. Konsekvensen er at det blir vanskelig for deg som politiker å forstå hvor god kommunens driftsøkonomi er. Ta utgangspunkt i netto driftsresultat og vurder kommunens reelle økonomiske situasjon.

Balanseregnskap. Skal vise status for kommunens eiendeler, egenkapital og gjeld ved utgangen av regnskapsåret.

Balansert målstyring. Noen kommuner velger fortsatt å styre ved hjelp av balansert målstyring. Balansert målstyring er et styrings- og rapporteringssystem. Systemet retter fokus mot kommunens egne prestasjoner og oppnådde resultater innenfor bestemte fokusområder, som: læring og fornyelse, interne prosesser og rutiner, økonomi og brukere. Det sentrale poenget er imidlertid at det rettes oppmerksomhet mot flere fokusområder samtidig (balansert).

Brutto driftsinntekter. Kommunens samlede, løpende inntekter, men omfatter ikke finansinntekter, som utbytte eller renteinntekter. For å måle størrelsen på blant annet netto driftsresultat i prosent, brukes brutto driftsinntekter som målestokk (nevner i regnestykket netto driftsresultat /brutto driftsinntekter). Veldig forenklet er brutto driftsinntekter det samme som kommunens omsetning.

Brutto driftsresultat. Viser kommunen driftsresultatet, før det tas hensyn til finansresultatet. Avskrivninger er regnet inn i brutto driftsresultat, mens avdrag holdes utenfor. Tallet gir et bilde av om kommunen er avhengig av for eksempel gode resultater på børsen for å opprettholde sin egen formue. Brutto driftsresultat er tradisjonelt noe dårligere enn netto driftsresultat, fordi avskrivningene er vesentlig større enn hva kommune betaler i avdrag. Brutto driftsresultatet kan sammenlignes med driftsresultatet i et bedriftsregnskap.

Driftsbudsjettet. Den delen av kommunens budsjett som omhandler den vanlige driften, i motsetning til investeringsregnskapet.

Driftsregnskap. Den delen av kommunens regnskap som omhandler den vanlige driften, i motsetning til investeringsregnskapet.

Eiendomsskatt. Alle kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Veldig forenklet skilles det i eiendomsskatteloven mellom nærings eiendommer og private eiendommer. Alle inntekter

fra eiendomsskatt beholder kommunen selv. Skatten kan være mellom 2 og 7 promille av takstgrunnlaget. Kommunen kan ha forskjellig sats mellom næring og private. Men man kan ikke ilegge eiendomsskatt bare på hytter.

Finansreglement. Et reglement som skal omfatte rutiner for; forvaltning av ledig likviditet, opptak av lån, inngåelse av leasingavtaler samt forvaltning av gjeldsporteføljen. Reglementet skal revideres og vedtas av kommunestyret minst en gang pr kommunestyreperiode og skal godkjennes av en uavhengig instans.

Fond – de forskjellige typene. Fond representerer oppsparing av midler og er en del av kommunenes egenkapital. Det eksisterer en rekke typer fond i kommunale budsjetter og regnskap, og det er formålstjenlig å dele dem inn i ubundne og bundne fond.

Ubundne fond: Frivillige fond som er bygget opp gjennom sparing av frie midler og som står til kommunestyrets disposisjon, som:

- Disposisjonsfond: Driftsmidler som er spart til bruk i senere år.
- Likviditetsreserve: Et fritt fond men er i utgangspunktet spart for å styrke likviditeten og er dermed litt mindre tilgjengelig.
- Ubundne investeringsfond: Avsetningene skjer i investeringsregnskapet og midlene må derfor også brukes i investeringsregnskapet.

Bundne fond: Fond det er knyttet forpliktelser til. Avsetningene er gjerne pliktige og bruken er pliktig i den forstand at det ikke er fritt opp til kommunestyret å vedta anvendelse.

De viktigste er:

- Øremerkede statlige tilskudd til drift: Det som ikke brukes det året det er mottatt må avsettes til et bundet driftsfond og anvendes til formålet påfølgende år.
- Overskudd på selvkosttjenester: Hvis prisen som er tatt for tjenesten overstiger kostnaden skal det overskytende settes på fond.

- Næringsfond: mottatte avdrag på utlån fra fondet skal inntektsføres i driftsregnskapet og avsettes til næringsfondet.
- Bundne investeringsfond: Statlige tilskudd som ikke er benyttet fullt ut må avsettes til bundne investeringsfond.

Forpliktende plan. Er din kommune på oppført i ROBEK må det utarbeides en forpliktende plan som viser hvordan kommunen skal gjenopprette økonomisk balanse. Fylkesmannen i Nordland har laget en veileder som forklarer hvilke krav planen må oppfylle, samt anbefalinger om hvordan man bør gå fram i arbeidet.

Frie inntekter. Begrep i kommunebudsjettet som viser hva kommunen har å bruke på den vanlige driften. Begrepet inkluderer rammetilskudd fra Staten og forskjellige skatteinntekter. Frie inntekter er et villedende begrep som ikke sier noe om hvor stort økonomisk handlefrihet din kommune har.

GKRS (god kommunal regnskapsskikk).

I tillegg til loven og forskriftene kan man støtte seg på regnskapsstandardene hvis det dukker opp problemer som ikke er løst i lov og forskrifter. Nettsiden til foreningen er <http://www.gkrs.no> og her finner man så vel standarder som notater og artikler som drøfter hvordan ulike tema og problemstillinger skal løses i det kommunale regnskapet.

Handlingsrom. Din kommunes økonomiske eller politiske handlingsrom forteller hvor mye din kommune kan prioritere til ønskede formål. I kapittel 2 i denne veilederen får du en gjennomgang av hvordan handlingsrommet kan påvirkes.

Inntektssystemet. Det totale rammetilskuddet og deler av skatteinntektene fordeles mellom kommuner ved hjelp av inntektssystemet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å gi kommunene så like forutsetninger som mulig til å levere et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å få til dette utjevnes kommunenes inntekter gjennom inntektsutjevningen og utgifter gjennom utgiftsutjevningen.

Systemet inneholder også tilskudd som er begrunnet ut fra distriktspolitiske målsetninger.

Inntektsutjevning. Innebærer omfordeling fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Inntektsutjevningen skjer ved at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for deler av avviket til landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får et tilsvarende trekk.

Investeringsbudsjettet. Den delen av budsjettet som omfatter investeringene, og hvordan disse skal finansieres.

Investeringsregnskapet. Den delen av regnskapet som omfatter investeringene, og hvordan disse er finansiert.

Kapitalslit. Kapitalslit angir løpende verdiforringelse av bygninger og andre kapitalgjenstander. Kapitalslitet synliggjøres ved avskrivninger i kommuneregnskapet, se avskrivninger.

Kommuneplan. Alle kommuner skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel som dekker hele kommunens areal. Nedfelt som krav i § 11-1 i plan- og bygningsloven. Fylkesmannen i Nordland har laget en veileder som forklarer hvilke krav planen må oppfylle, samt anbefalinger om hvordan man bør gå fram i arbeidet.

Kommuneplanens handlingsdel. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som viser hvordan kommuneplanens samfunnsdel og andre planer følges opp med tiltak. Handlingsdelen skal være innenfor kommunens økonomiske rammer. Mange kommuner slår sammen kommuneplanens handlingsdel med økonomiplanen og dette er også anbefalt i denne veilederen. Kravet om handlingsdel er nedfelt i § 11-1 og § 11-3 i plan- og bygningsloven. I likhet med økonomiplanen skal kommuneplanens handlingsdel rulleres årlig.

Kommuneproposisjonen. Regjeringens forslag til kommuneopplegg for kommende år. Den legges alltid fram i mai måned. Kommuneproposisjonen antyder rammen for hvor mye de såkalte frie inntektene vil øke det kommende år, og er derfor et sentralt dokument i økonomiplanleggingen.

KOSTRA. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det finnes tall om f.eks. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid, og man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet.

Likviditet. Likviditet betyr betalingsevne og er et økonomisk uttrykk for evnen til å kjøpe. Likvide penger er penger man lett kan bruke, for eksempel bankinnskudd. Dette står i motsetning til verdier som er bundet opp i for eksempel eiendom og bundne fond. Siden det kan dukke opp uforutsette hendelser er det viktig at likviditeten er tilstrekkelig høy.

Merforbruk. Hvis kommunens resultat etter årsoppgjørdisposisjoner er negativt, har kommunen hatt merforbruk. Det kan føre til plassering i ROBEK.

Momskompensasjon/merverdikompensasjon. Kompensasjon for merverdiavgift er en ordning der din kommune får igjen moms på varer og tjenester som kjøpes utenfor kommuneorganisasjonen. Ordningen finnes for å likestille offentlige og private leverandører. Fram til 2014 føres en del av momskompensasjonen på investeringer i driftsregnskapet. Høye investeringer vil derfor gi kunstig høye driftsinntekter. Det er viktig ikke å bruke disse inntektene til løpende drift.

Netto driftsresultat. Netto driftsresultat forteller om kommunens drift gikk med overskudd eller underskudd. Størrelsen er en indikator på kommunens økonomiske situasjon og angir

kommunens driftsinntekter fratrasket kommunens driftsutgifter. Ved at man selv holder momskompensasjon, engangsinntekter og premieavvik utenfor får du et bedre bilde av hvordan driftsøkonomien er.

Netto lånegjeld. Uttrykker kommunens gjeldsnivå. For at netto lånegjeld ikke skal underverdes må man sørge for å inkludere gjeld i kommunale foretak (eller egne AS).

Premieavvik. En teknisk beregning av forskjellen på det kommunen har betalt inn i pensjonspremie og hva kommunenes pensjonsforpliktelse har økt med i samme periode. Din kommune må regnskapsføre premieavviket. Har pensjonspremien (innbetalingen) vært høyere enn det de tekniske beregningene tilsier, blir premieavviket en inntekt første år – men denne inntekten må utgiftsføres de neste årene. Siden premieavviket har vokst siden innføringen på tidlig 2000-tall, har de aller fleste kommuner store premieavvik som må utgiftsføres. Ordningen har ført til kunstig høye driftsresultat siden den ble innført, og vil bidra til lave driftsresultat i når de regnskapsføres.

Rammetilskudd. Et tilskudd som alle kommunene får, basert på innbyggertall. Tilskuddet blir utjevnet med inntektssystemets utgiftsutjevning.

ROBEK. ROBEK er et register over kommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Kommuner som ikke dekker inn merforbruk raskt nok, eller budsjetterer med underskudd i årsbudsjett eller økonomiplan havner i ROBEK.

Saldering. Alle år i økonomiplanen må være saldert. Med dette menes det at økonomiplanen må spesifisere hvordan alle kommunens utgifter skal finansieres. Hvis årsbudsjettet eller økonomiplanen viser et underskudd eller er saldert med en uspesifisert innsparing blir kommunen oppført på ROBEK.

Selvkost. En del tjenester kan utføres til selvkost. Det betyr at kommunen kan skyve regningen videre til brukeren. Det er ulovlig for kommunen å tjene penger på selvkosttjenester. Hvis driften av et selvkostområde går med overskudd et år, skal disse pengene settes på et bundet fond. Dette fondet kan enten bidra til lavere gebyr, eller gå til investeringer til samme formål. Over tre til fem år skal selvkosttjenesten gå i null. Noen selvkostområder kan kommunen velge å delfinansiere. For eksempel må ikke foreldrene dekke alle utgiftene til skolefritidsordningen, og kommunen må ikke kreve så høye byggesaksgebyrer at de dekker alle driftsutgiftene til byggesaksavdelingen. For vann-, avløp- og renovasjonstjenester, forkortet VAR, er det vanlig at abonnentene dekker alle utgifter. Se egen forklaring av VAR.

Skjønnsmidler. En pott med penger som staten fordeler til kommunene utenfor inntektssystemet. Midlene er ment å kompensere for utilsiktede skjevheter i inntektssystemet og er todelt – drift og prosjekter. Prosjektmidlene går i hovedsak til fornyings- og omstillingsprosjekter. Fylkesmannen sender brev til kommunen i juni, med informasjon om hvilke prosjekter som er prioritert.

Statsbudsjettet. Statsbudsjettet er det budsjettet som omhandler den norske statens anslåtte utgifter og inntekter i et kalenderår. Statsbudsjettet framlegges medio oktober og angir overføringer til kommunesektoren for det neste budsjettåret. Statsbudsjettet er derfor et sentralt dokument i økonomiplanleggingen.

Utgiftsutjevning. Innebærer omfordeling for å korrigere for variasjoner i utgiftsbehov. Noen kommuner har relativt lange reiseavstander, noen en relativt stor andel eldre – altså er det variasjoner i utgiftsbehov mellom kommuner. I dag skjer det en kompensasjon innen følgende områder: administrasjon, barnehager, grunnskole og helse- og sosialtjenester.

VAR. VAR er en forkortelse for vann, avløp og renovasjon. For slike kommunale tjenester er

det vanlig at abonnentene dekker alle utgifter. Forurensingsloven § 34 pålegger kommunene å drive renovasjon til selvkost: "Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene". Det er verdt å huske på at høye avgifter i en kommune ikke betyr at kommunen er dyr. Det kan like gjerne bety at kommunen tar vare på sine VA-anlegg ved nyinvesteringer og utbedringer.

Øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd er overføringer fra staten til kommunene som skal brukes innenfor en bestemt sektor eller til avgrensede aktiviteter i en sektor. Kommunene er forpliktet til å bruke overføringene i samsvar med forutsetningene som ligger til grunn, dvs. til den sektor eller aktivitet de er øremerket til.



I ROBEKS forgård

For de fleste kommuner som havner i ROBEK-registeret kommer ikke dette som noen overraskelse. De har lenge visst at dette var et sannsynlig utfall. Årsaken ligger som oftest i at de nødvendige omstillinger ikke er blitt igangsatt i tide.

Svak kommuneøkonomi er som regel ikke et resultat av plutselige og uforutsette hendelser, men kan skyldes en utvikling som har pågått over mange år. Det vil derfor kunne være en utfordring å i større grad ansvarliggjøre de folkevalgte i den kommunale økonomiske utviklingen mot en bærekraftig økonomi.

Fylkesmannen i Nordland igangsatte et prosjekt der det gis en beskrivelse av hvilke økonomiske indikatorer som kan være sentrale og viktige å være oppmerksomme på når det gjelder å være føre var i forhold til å havne på ROBEK-lista. Her er det brukt erfaringsmateriale fra de tre Nordlandskommunene Andøy, Vestvågøy og Tysfjord. Takk for gode innspill og refleksjoner fra de respektive rådmenn.

Det er på denne bakgrunn utarbeidet en enkel sjekkliste med risikofaktorer som kan brukes som et verktøy for å få et "korrekt bilde" av den økonomiske tilstanden i egen kommune. Dette for at de folkevalgte skal kunne gis en bedre mulighet til å treffe tiltak mens det ennå er handlingsrom for å håndtere situasjonen.

I dette arbeidet har Fylkesmannen hatt faglig bistand fra Vista Analyse.