

HVORFOR ER KOMMUNER I VESTERÅLEN OPPFØRT I ROBEK?

Utarbeidet for Fylkesmannen i Nordland



Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2010-078
Prosjektnr.	5Z100040
ISBN	978-82-8232-147-1
ISSN	0803-5113
Interne koder	JHO/SPE/ETO/SHM/MBJ, EIW
Dato for ferdigstilling	14. oktober 2010
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontakt detaljer

Oslo

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Postboks 5

0051 Oslo

Besøksadresse:

Biskop Gunnerus' gt 14A

0185 Oslo

Telefon: 45 40 50 00

Telefaks: 22 42 00 40

e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Kirkegaten 3

4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00

Telefaks: 51 89 09 55

e-post: stavanger.econ@poyry.comWeb: <http://www.econ.no>Org.nr: 960 416 090

Copyright © 2010 Pöyry Management Consulting (Norway) AS

INNHOLD

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INTRODUKSJON	6
1.1 Svært mange kommuner i Nordland er i ROBEK	6
1.2 Vi har kartlagt hvorfor kommunene er i ROBEK	6
1.3 Metode	6
1.3.1 Metode for regnskapsanalyse	7
1.3.2 Metode for dybdeintervjuer	7
2 REGNSKAPSANALYSE	8
2.1 Noen sammenliknende analyser	8
2.1.1 ROBEK-kommunene i Vesterålen og øvrige ROBEK-kommuner i Nordland	9
2.1.2 ROBEK-kommuner i Nordland og øvrige ROBEK-kommuner i Norge	11
2.1.3 Øvrige kommuner i Nordland og norske kommuner ellers	13
2.2 Lavere folketall og økende driftskostnader er trolig en viktig felles bakgrunn for at kommunene er oppført i ROBEK	15
2.2.1 Kommunene er utflyttingskommuner, noe som har endret befolkningssammensetningen	15
2.2.2 Samlede driftsutgifter har økt for alle kommunene	18
2.2.3 Pleie og omsorg utgjør en økende andel av det totale tjenestetilbudet	19
2.2.4 Oppgavekorrigerede frie inntekter følger ikke veksten i driftsutgiftene	20
2.2.5 Tre av de fire kommunene har relativt lav likviditet	21
2.2.6 Kommunenes samlede og finansielle formue er lav og synker for alle kommunene utenom Hadsel	22
2.2.7 Det er store forskjeller i netto lånegjeld	23
2.2.8 Kommunenes inntektsvekst i 2006 var en hvilepute	24
2.3 Selv om mye er likt, er det også forskjeller mellom kommunene	25
2.3.1 Andøy	25
2.3.2 Hadsel	27
2.3.3 Lødingen	29
2.3.4 Øksnes	32
3 CASESTUDIE	36
3.1 En rekke fellestrekk på tvers av kommunene	36
3.1.1 Kommunepolitikerne mangler evne, men i enda større grad vilje, til å ta tak	36
3.1.2 "Årsakene er utenfor vår kontroll" - ansvar og ansvarsfraskrivelse	39
3.2 Flere særtrekk for hver kommune	40

3.2.1	Øksnes – organisering, samt helse og sosial	40
3.2.2	Hadsel – organisering og geografiske skillelinjer	40
3.2.3	Lødingen – lønnsutgifter og turnover	41
3.2.4	Andøy – høy standard og selvkritikk	42
	REFERANSER	43
	VEDLEGG 1: OM ROBEK	44
	VEDLEGG 2: KORRIGERING AV DRIFTSUTGIFTER	45
	VEDLEGG 3: SEKTORINDELING I REGNSKAPSANALYSEN	46

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Resymé

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.

Tre hovedforklaringer trer frem: Dels har en del kommunepolitikere svak kompetanse på kommunale regnskaper og prinsipper for økonomistyring, og dermed dårlig grunnlag for både situasjonsforståelse og utforming av tiltak. Dels har partipolitikk og kortsiktige valgtaktiske hensyn fått dominere over helhetlige og gjennomførbare løsninger. 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, for mye av handlingsrommet går tapt og de nødvendige tiltakene blir unødvendig byrdefulle.

Bakgrunn og problemstilling

Det er mange kommuner i Nordland som ikke oppfyller kommunelovens kriterier for bærekraftig økonomi.

Vi har søkt å svare på følgende problemstilling:

Ved å identifisere sentrale årsakssammenhenger mellom økonomisk ubalanse, økonomistyring, tjenesteproduksjon, ressursbruk og rollefordeling i ROBEK-kommunene i Vesterålen skal utredningen være til hjelp og veiledning for andre kommuner i Nordland.

Kommunene som undersøkes er Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes. For å få et sammenligningsgrunnlag er situasjonen i disse kommunene sammenlignet med kommuner i samme KOSTRA-gruppe og med landsgjennomsnittet. Vi har fjernet kommuner oppført i ROBEK i hver av gruppene, siden det kun er relevant å sammenlikne ROBEK-kommunene i Vesterålen med kommuner i økonomisk balanse.

Vi har også sammenlignet de utvalgte kommunene med andre ROBEK-kommuner, og Nordlandskommuner utenfor ROBEK med øvrige norske kommuner utenfor ROBEK.

Hensikten med prosjektet har vært å høste lærdom til nytte for både kommunale politikere og administrasjon, og få frem helt sentrale krav til den kommunale forvaltningen for å kunne ha en oversiktlig, forutsigbar og bærekraftig kommuneøkonomi. Hovedvekten i analysen ligger derfor ikke på den enkelte kommune, men på mer generelle læringspunkter.

Oppdragsgiver har vært Fylkesmannen i Nordland.

Konklusjon og anbefaling

Negativ befolkningsutvikling, høye driftsutgifter per innbygger og negativ resultatgrad

Hovedfunnene for sammenligningen mellom Vesterålenkommunene og de bredere sammenligningsgruppene viser at norske ROBEK-kommuner generelt har svak befolkningsutvikling. Denne tendensen er enda sterkere for ROBEK-kommuner i Nordland, og sterkere igjen for ROBEK-kommunene i Vesterålen.

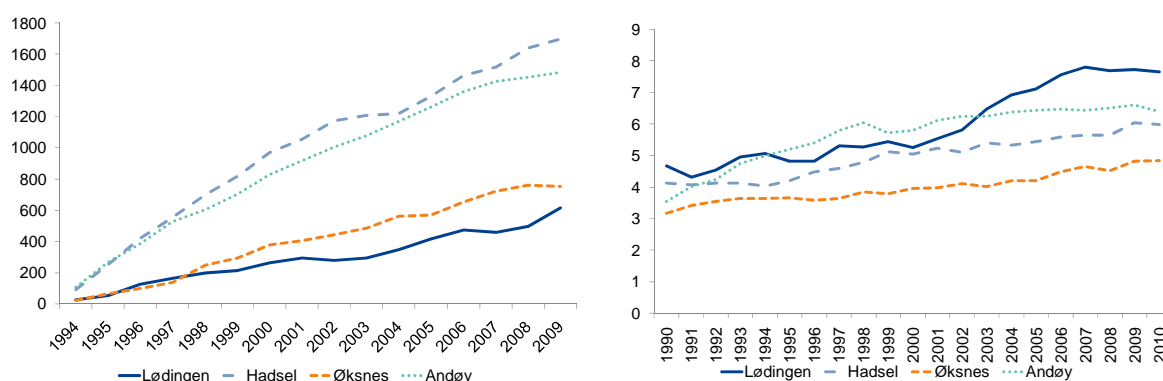
Med hensyn til korrigerede driftsinntekter per innbygger er bildet noe annerledes. Vesterålen-kommunene har lavere driftsinntekter enn de øvrige ROBEK-kommunene i Nordland, mens Nordlandskommuner generelt har høyere driftsinntekter per innbygger enn norske kommuner forøvrig.

Indikatoren netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter fluktuerer veldig over tid for alle kommuner i sammenligningene. Alle ROBEK-kommuner har en negativ utvikling, mens andre norske kommuner generelt har hatt en positiv utvikling i denne størrelsen.

Utgiftsnivået er ikke tilpasset inntektsnivået

Befolkningsnedgang og relativt flere pleietrengende eldre og andre utgiftskrevende innbyggere har satt økonomien i de undersøkte kommunene under press. Figur A viser utviklingen i folketall og i innbyggere som er 80 år eller mer.

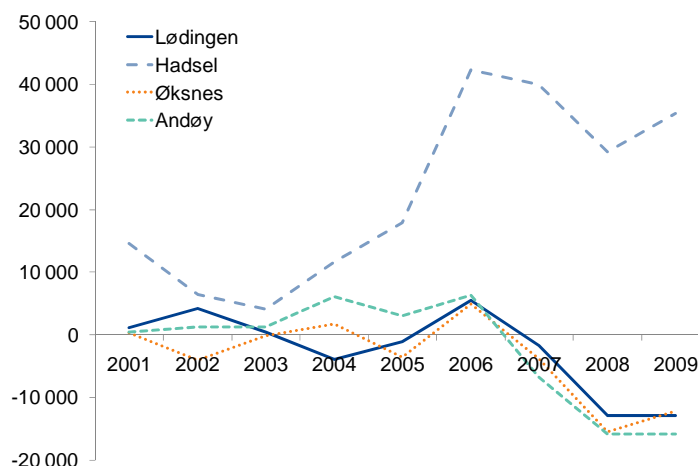
Figur A Kumulativ netto utflytting (venstre) og prosentvis andel innbyggere over 80 år (høyre) i Vesterålenkommunene som er i ROBEK



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur B viser akkumulert netto driftsresultat per innbygger for perioden.

Figur B Akkumulert netto driftsresultat per innbygger, 2009-kroner

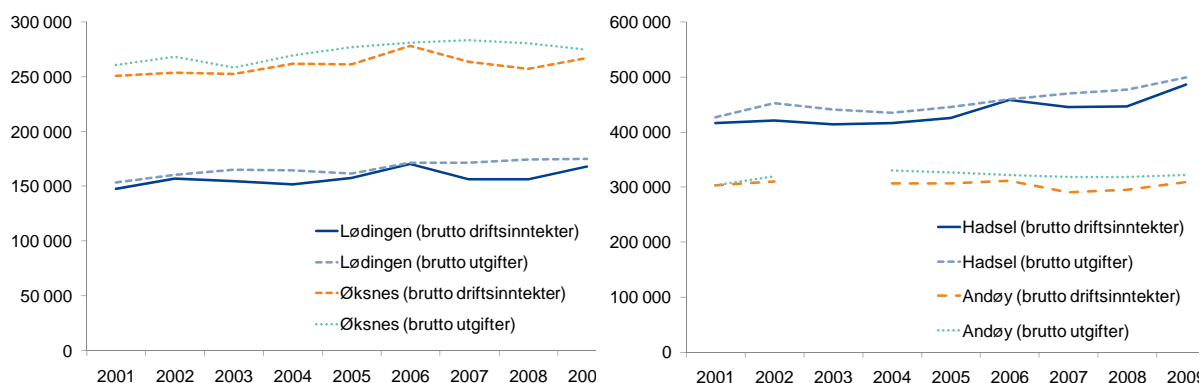


Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Det fremkommer av figuren at alle kommunene bortsett fra Hadsel har hatt svake netto driftsresultater, og at alle kommuner hadde en særlig svak utvikling fra 2006 til 2008.

Netto driftsresultat er en konsekvens av forholdet mellom inntekter og utgifter. Figur C viser utviklingen i disse størrelsene.

Figur C *Brutto driftsinntekter og brutto driftutgifter*, 1 000 2009-kroner*



* Sum driftsutgifter + avdrag og netto renteutgifter. Andøy kommune har ikke rapportert tall til KOSTRA for 2003.

Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

2006 var et unntaksår, hvor det ble bevilget særlig store overføringer til norske kommuner. Figuren viser at alle kommunene i alle de øvrige årene har hatt høyere utgifter enn inntekter.¹ En nærmere analyse viser at driftsutgiftene har særlig økt innen pleie og omsorg.

Kommunene har med andre ord unnlatt å avpasse utgiftene etter inntektsgrunnlaget. Det later først og fremst å være publikumsrettede aktiviteter som har vært opprettholdt. En mer detaljert analyse viser at økonomiske reserver har blitt tappet og utgifter til for eksempel vedlikehold redusert. De fleste kommunene er nå i en situasjon hvor reservene er uttømt, nettoformuen er ytterligere negativ på grunn av låneopptak, og likviditeten er sterkt presset. Hoveddelen av den økonomiske handlefriheten som tidligere fantes, er dermed tapt.

Politisk vegring og følelse av avmakt fremstår som den viktigste forklaringen

Den svake kommuneøkonomien er ikke et resultat av plutselige og uforutsette hendelser, men skyldes en utvikling som har pågått nokså jevnt over mange år. Situasjonen kommunene nå er i, burde derfor ikke komme som noen overraskelse på de involverte. Spørsmålet som da melder seg, er hvorfor utviklingen bare i liten grad har blitt møtt med tiltak i form av og planmessige og balanserende tilpasninger av kommunenes virksomhet?

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

- **Situasjonen oppfattes som andres ansvar:** Problemene oppfattes å skyldes forhold utenfor kommunenes kontroll, så som endringer i inntektssystemet, bortfall av statlige arbeidsplasser, økning i statlig fastsatte rettighetsbaserte tjenester, sentralisering som samfunnstrend osv.
- **En følelse av maktesløshet:** Når årsaken til problemene og grunnlaget for store deler av den kommunale økonomien oppfattes "å komme utenfra", kan det oppstå en følelse av maktesløshet. Man oppfatter å ikke ha kontroll over de virkemidlene som er nødvendige for å påvirke utviklingen. En slik holdning kan ha blitt forsterket av at norske kommuner en rekke ganger tidligere har blitt reddet av ulike former for øremerkede midler, endringer i det statlige virkemiddelapparatet og lignende.

¹ For Hadsels del synes dette å være i motstrid med at kommunen har hatt et positivt akkumulert netto driftsresultat i den samme perioden. Verken vi eller kommunens økonomiansvarlige har funnet noen forklaring på dette.

- **Kostnader besluttet ikke, de oppstår:** Flere og flere kommunale tjenester blir rettighetsbaserte etter statlig beslutning. Kommunene kan derfor oppfatte at de har liten kontroll med slike kostnader.
- **Parti- og fraksjonspolitikk får dominere:** Fremfor at formannskap og kommunestyre samler seg om nødvendige, men tøffe tiltak, fremmes parti- og fraksjonsinteresser, selv når de åpenbart ikke vil kunne samle flertall.
- **Ingen vil være Svarteper:** Når det ikke lar seg gjøre å samle brede flertall, blir belastningen svært stor for den fraksjonen som går foran ved å lansere og sørge for flertall til upopulære tiltak.

Vegring og maktesløshet kan lett føre til svak realitetsorientering. Når man føler avmakt, vil heller ikke planer fremstå som viktige.

- **Budsjettriks og monopolpenger:** Det kan fremstå som viktigere å få vedtatt et budsjett enn å få vedtatt et godt og realistisk, men mer krevende budsjett. Urealistiske budsjetter uten reserver gjør budsjettsprekk svært sannsynlig.
- **Svak budsjett disiplin:** Dersom budsjettene allerede i utgangspunktet oppfattes som urealistiske, blir terskelen for ikke å overholde dem lav. Slike budsjetter er heller ikke egnet som redskap for planlegging og styring.
- **Svært liten vekt på langsiktig planlegging og styring:** Når ettårsplaner (budsjetter) ikke håndheves, fremstår mer langsiktig planlegging som formålsløs.
- **Svakt informasjonsgrunnlag legger til rette for osthøvelkutt i budsjettene:** Når man ikke oppfatter å ha kontroll, blir heller ikke god styringsinformasjon, for eksempel om standard og kvalitet på kommunale tjenester viktig. Uten slik informasjon er det vanskelig å gjøre bevisste og prioriterte valg når budsjetter må reduseres, og det enkleste og minst kontroversielle er å kutte jevnt. Dette vil kunne forsterke en svak realisme i budsjettene, og ytterligere redusere budsjett disiplinen.

Selv om det er avdekket en rekke svakheter, er det også funnet klare tegn på at oppføring i ROBEK er disiplinerende og utløser tiltak. Det tar imidlertid tid før slike tiltak får effekt. Årsakene er dels at endringer må planlegges, iverksettes og få virke før de gjenspeiles i regnskapene. Imidlertid er det tilsynelatende også i betydelig grad nødvendig å endre kultur og holdninger. Slike endringer rokker ved organisasjoners kjerne, og er blant de mest kompliserte og krevende prosessene organisasjoner kan gjennomgå.

Endringer må initieres, forankres og demonstreres på toppnivå

I denne studien har de enkelte kommunene vært benyttet som case og eksempler for å kunne identifisere generelle trekk ved kommuner i økonomisk ubalanse, til potensiell nytte for andre kommuner. Det er derfor ikke grunnlag for å gi helt konkrete råd om hva disse enkelte kommunene bør gjøre for å avhjelpe situasjonen. Fellestrekkene er likevel såpass tydelige at det er mulig å gi en del generelle råd.

- **Etablere en felles og realistisk situasjonsforståelse:** Det heter seg at all forbedring utløses av en krise, og kriseforståelse fremstår derfor som et nødvendig grunnlag. Utgangspunktet for å kunne starte arbeidet med endring må være en felles forståelse både politisk, administrativt og blant kommunens innbyggere generelt, om at en endring er påkrevd.
- **Samling i bønn:** I krevende situasjoner må kommunestyre og formannskap søke å legge taktikk og markeringspolitikk til side, og samle seg om løsninger som er gjennomførbare, selv om løsningene for de enkelte fraksjonene kan synes mindre enn ideelle. Å innta både primære og sekundære standpunkter er en teknikk som i en viss grad kan imøtekomme flere hensyn.

- **Toppledelsen må vise vei:** Organisasjoner preges av toppenes holdninger, og det kan ikke ventes bedre holdninger nede i organisasjoner enn det organisasjonstoppene demonstrerer. Kommunestyre, formannskap og administrativ toppledelse bør derfor:
 - Ta ansvar for egen situasjon: Selv om situasjonen kan synes påført kommunen av eksterne aktører og hendelser, må kommunen selv legge og gjennomføre planer for å komme i balanse.
 - Fastsette realistiske og langsiktige mål, strategier, planer og milepæler for både aktivitetsnivå og innhold. Oppretting kan neppe skje i løpet av ett budsjettår, og slike mål og planer må derfor strekke seg over en lengre periode. Vitalisering av økonomiplanene kan være en god start, men trolig vil heller ikke et slikt fireårs-perspektiv alltid være tilstrekkelig.
 - Etablere gode systemer for planlegging og oppfølging: Planer må være tilstrekkelig konkrete, men ikke for komplekse til å fungere som styringsgrunnlag, og oppfølgingen må være planmessig og ikke for ressurskrevende.
 - Sikre troverdig gjennomføring: I oppfølgingen av planene må avvik få konsekvenser for de ansvarlige, og eventuelle justeringer av mål og planer må gis en tilstrekkelig grad av formalitet og sporbarhet.
 - Utnytte eksterne ressurser og kreve den bistanden kommunene har rett til å forvente: Er det for eksempel hensiktsmessig å gjøre mer aktiv bruk av kommunerevisjonen og Fylkesmannen, og leverer de i dag den støtten de er pålagt?

De ovenstående punktene er ingen "quick fix", og det vil kreve betydelig tid og ressurser å gjennomføre forslagene. Et realistisk og troverdig grep om situasjonen – en felles kriseforståelse – er imidlertid et godt grunnlag. Det kan skape større aksept i befolkningen for de nødvendige tiltakene, og danne grunnlaget for realistiske, langsiktige planer. Slike planer kan i sin tur gi økt positivitet til kommunalt arbeid, både på politisk og administrativt nivå. Dersom underskudd reduseres planmessig, er ikke underskudd et enkelt år nødvendigvis en svikt eller et nederlag. Dersom underskuddet er mindre enn planlagt, kan det til og med være en seier.

Rådet til kommuner som ikke er på ROBEEK, men kanskje på vei dit, er selvfølgelig at det er rimeligere å vedlikeholde enn å reparere. Punktene over kan med fordel følges også før krisen er et faktum.

1 INTRODUKSJON

Kommuner som ikke klarer å oppfylle kommunelovens kriterier for bærekraftig økonomi, føres opp i Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Dette innebærer at kommuner på ROBEK-listen må få godkjenning av KRD for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Myndigheten til å gi slik godkjenning er delegert til fylkesmennene.

En kort beskrivelse av ROBEK-ordningen finnes i Vedlegg 1.

Hovedfunn og konklusjoner er beskrevet i forrige kapittel. Kapittel 2 viser resultatene av kvantitative analyser av befolkning og kommunale regnskaper, mens kapittel 3 viser resultatene av intervjuer med en rekke representanter for politisk og administrativt nivå i kommunene.

1.1 SVÆRT MANGE KOMMUNER I NORDLAND ER I ROBEK

I mai 2010 var 11 av Nordlands 44 kommuner innmeldt i ROBEK-registeret. På denne bakgrunn ønsket Fylkesmannen i Nordland, i samarbeid med Vesterålen regionråd og KS Nordland, å gjennomføre en utredning av årsaker til at så mange kommuner i Nordland er oppført i ROBEK. Analysen er fra oppdragsgiver avgrenset til kun å omfavne ROBEK-kommuner i Vesterålen, det vil si Andøy, Øksnes, Hadsel og Lødingen. I gjennomføringsperioden for prosjektet har Hadsel oppnådd tilstrekkelig sunn økonomi til å bli tatt ut av ROBEK-listen.

1.2 VI HAR KARTLAGT HVORFOR KOMMUNENE ER I ROBEK

Vi har søkt å svare på følgende problemstilling:

Ved å identifisere sentrale årsakssammenhenger mellom økonomisk ubalanse, økonomistyring, tjenesteproduksjon, ressursbruk og rollefordeling i ROBEK-kommunene i Vesterålen skal utredningen være til hjelp og veiledning for andre kommuner i Nordland.

Kommunene som undersøkes er Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes. For å få et sammenligningsgrunnlag er situasjonen i disse kommunene sammenlignet med kommuner i samme KOSTRA-gruppe og med landsgjennomsnittet. Vi har fjernet kommuner oppført i ROBEK i hver av gruppene, siden det kun er relevant å sammenlikne ROBEK-kommunene i Vesterålen med kommuner i økonomisk balanse.

Vi har også sammenlignet de utvalgte kommunene med andre ROBEK-kommuner, og Nordlandskommuner utenfor ROBEK med øvrige norske kommuner utenfor ROBEK.

Hensikten med prosjektet har vært i å høste lærdom til nytte for både kommunale politikere og administrasjon, og få frem helt sentrale krav til den kommunale forvaltningen for å kunne ha en oversiktlig, forutsigbar og bærekraftig kommuneøkonomi. Hovedvekten i analysen ligger derfor ikke på den enkelte kommune, men på mer generelle læringspunkter.

Oppdragsgiver har vært Fylkesmannen i Nordland.

1.3 METODE

Undersøkelsen er gjennomført ved en kombinasjon av kvantitative analyser av utviklingen i kommunenes befolkning og økonomi, samt intervjuer om kvalitative problemstillinger. Mens de kvantitative analysene først og fremst er egnet til å belyse den faktiske utviklingen og situasjonen, belyser de kvalitative analysene de bakenforliggende årsakene til den kvantitative utviklingen.

1.3.1 *Metode for regnskapsanalyse*

Regnskapstallene er hentet fra KOSTRA² og Kommunal- og regionaldepartementet. Vi må i denne sammenheng ta forbehold om at tallene fra disse kildene kan være feilinnmeldt. For å redusere denne risikoen har vi gjennomført samtaler med økonomiansvarlige i de fire utvalgte kommunene. Ved hjelp av disse samtalene har vi:

- kvalitetssikret datamaterialet og våre funn fra regnskapsanalysen
- fått presentert en overordnet beskrivelse av den økonomiske situasjonen til de fire kommunene

1.3.2 *Metode for dybdeintervjuer*

Intervjuene er gjennomført per telefon og ved hjelp av strukturerte intervjuguider. I hver kommune har vi søkt å intervju:

- Ordfører
- Representant for opposisjonen
- Rådmann
- Tillitsvalgt
- Enhetsleder
- Kommunerevisjonen

Det har ikke lyktes å få intervjuer med representanter for alle disse gruppene i alle kommuner. Enkelte intervjuobjekter har ikke ønsket å bidra, mens det for enkelte andres vedkommende ikke har vært mulig å finne et passende tidspunkt for intervju. Vi mener likevel intervjuene har gitt et tilstrekkelig innblikk i alle kommunene.

I tillegg har vi intervjuet en representant for Fylkesmannen i Nordland med kjennskap til alle de berørte kommunene.

² KØmmune-SStat-RApportering. Sentralt sammensilte opplysninger om ressursbruk, tjenestetilbud og personellinnsats på de aller fleste kommunale og fylkeskommunale tjenesteområder.

2 REGNSKAPSANALYSE

For å kunne finne årsakene til at Nordlandskommuner er oppført i ROBEK, har vi analysert regnskapsdata for de utvalgte ROBEK-kommunene i Vesterålen. Analysene har hatt som formål å kartlegge hvilke budsjettposter som kan bidra til å forklare hvorfor gapet mellom kommunens inntekter og utgifter er så stort at kommunene er oppført i ROBEK.

Analysen av regnskapsdata har to overordnede formål:

- Identifisere årsaker til at kommunene i Vesterålen er overrepresentert i ROBEK
- Kartlegge årsaker til at kommunene i Nordland er overrepresentert i ROBEK.

Regnskapsanalysen gir ikke alene et fullstendig svar på årsaker til at en kommunene er oppført i ROBEK. Regnskapsdata uttrykker kun en situasjonsbeskrivelse. Analysene kan vise hva den økonomiske ubalansen består i, men vil ikke vise de underliggende årsakene. Regnskapsanalysen kan for eksempel fortelle oss at en kommune har relativt store utgifter i pleie- og omsorgssektoren, men ikke om dette skyldes høye utgifter, høyere kvalitet, ineffektivitet eller kombinasjoner av disse. Denne analysen må derfor ses i sammenheng med de kvalitative casestudiene, se kapittel 3.

I det følgende gir vi en detaljert presentasjon av våre funn fra regnskapsanalysen. Vi gir først en presentasjon av resultatene fra analyser av Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, før vi i avsnitt 2.1 gjennomgår analyser av årsaker til at kommunene i Vesterålen og Nordland er overrepresentert i ROBEK.

Når man skal studere nivå og utvikling i regnskapsvariable for Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes er det nødvendig å ha et sammenlikningsgrunnlag. Vi har valgt å sammenlikne disse variablene med to kommunegrupper: kommuner i samme KOSTRA-gruppe og landsgjennomsnittet.³ Vi har fjernet kommuner oppført i ROBEK i hver av gruppene, siden det kun er relevant å sammenlikne ROBEK-kommunene i Vesterålen med kommuner i økonomisk balanse.

I det følgende viser vi først disse bredere sammenligningene, før vi går nærmere inn på ROBEK-kommunene i Vesterålen.

Alle regnskapsdata er prisjustert til 2009-kroner ved hjelp av kommunal deflator utarbeidet av Finansdepartementet, se TBU (2010).

2.1 NOEN SAMMENLIKNENDE ANALYSER

I dette avsnittet sammenligner vi utviklingen til kommunene i vårt utvalg med større grupper av kommuner:

- I 2.1.1 sammenligner vi utviklingen for kommuner oppført i ROBEK-registeret i Vesterålen (ser kun på de fire kommunene i vårt utvalg) med øvrige kommuner i Nordland.
- I 2.1.2 sammenligner vi alle kommuner oppført i ROBEK-registeret i Nordland mot kommunene i resten av Norge som også er i ROBEK-registeret.
- I 2.1.3 sammenligner vi kommuner som ikke er oppført i ROBEK-registeret for Nordland med kommuner i Norge for øvrig som ikke er i ROBEK-registeret.

³ Statistisk sentralbyrå har gruppert alle norske kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser, se Langørgen mfl. (2006)

Indikatorene vi benytter for å sammenligne gruppene er:

- Total indeksert befolkningsutvikling, det vil si prosentvis endring i forhold til et indeksår som settes til 100.
- Korrigerte driftsutgifter totalt per innbygger
- Netto driftsresultat som andel av netto driftsinntekter

Demografisk utvikling er svært viktig for Vesterålen-kommunene i ROBEK, ettersom mange av disse kommunene er utflyttingskommuner. Alderssammensetningen vil være av betydning for hvilke tjenestesektorer som belastes mer enn andre.

Korrigerte driftsutgifter totalt er summen av hva en kommune bruker på ulike tjenestetilbud, og er derfor en god indikator på de totale kostnadene en kommune har knyttet til sin drift. Denne indikatoren er målt i 2009-kroner per innbygger og er derfor sammenlignbar for alle gruppene av kommuner.

Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter er inkludert som en indikator for å peke på forholdet mellom kommunens økonomiske resultater og de totale inntektene den mottar. Denne størrelsen vil kunne si noe om volumet på inntektene kommunen har, og dermed beskrive robustheten til kommunens økonomi. Hvor stor andel driftsresultatet bør være av brutto driftsinntekter vil variere fra kommune til kommune. Generelt vil det være ønskelig for en kommune å ha en viss margin, 3 prosent eller mer, som vil kunne dekke uforutsette endringer i tjenestebehovet til innbyggerne.

Hovedfunnene for sammenligningen viser at Nordlandskommuner i ROBEK-registeret har en negativ befolkningsutvikling sammenlignet med øvrige kommuner i Nordland. Dette gjelder også for ROBEK-kommuner i Norge sammenlignet med øvrige norske kommuner. Vi ser også at befolkningsutviklingen for vårt utvalg av kommuner i Vesterålen er mer negativ enn i de resterende ROBEK-kommunene i Nordland.

Med hensyn til korrigerte driftsutgifter per innbygger er bildet noe annerledes. Vårt utvalg i Vesterålen har *lavere* korrigerte driftsutgifter per innbygger enn de øvrige ROBEK-kommunene i Nordland. Dette er isolert sett positivt. Nordlandskommuner ellers, både i og utenfor ROBEK-registeret, har *høyere* korrigerte driftsutgifter totalt per innbygger sammenlignet med øvrige norske kommuner, se Figur 2.5 og Figur 2.8.

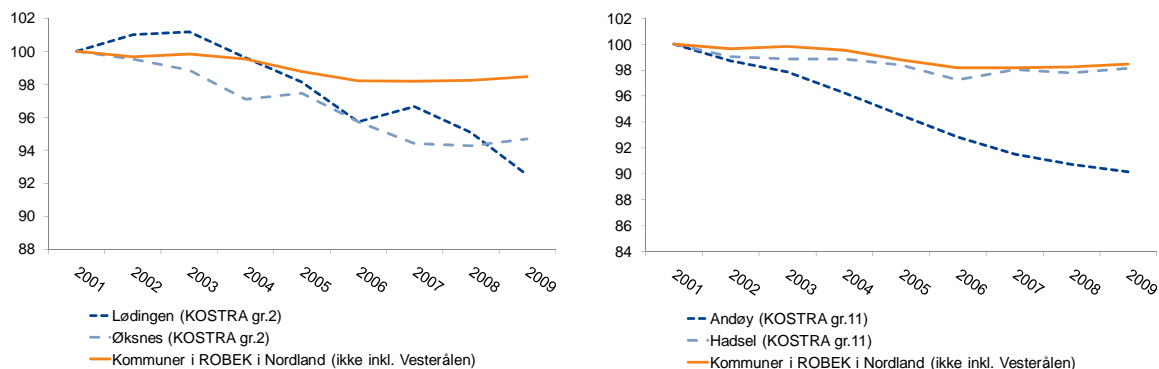
Når vi sammenligner indikatoren netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter ser vi at denne størrelsen fluktuerer betydelig i alle sammenligningene. For kommunene i Vesterålen ser vi at alle kommunene, samt de resterende ROBEK-kommunene i Nordland, har en negativ utvikling i andelen driftsresultat de sitter igjen med av de totale inntektene i perioden 2006-2007. Den samme utviklingen ser vi for sammenligningen ROBEK-kommuner i Nordland og Norge. Videre er utviklingen i ROBEK-kommuner generelt preget av større svingninger enn i øvrige kommuner.

For sammenligningen øvrige kommuner i Nordland og i Norge ser vi en *motsatt* utvikling i perioden, hvor andelen øker i perioden 2005-2006.

2.1.1 ROBEK-kommunene i Vesterålen og øvrige ROBEK-kommuner i Nordland

I dette avsnittet vil vi sammenligne kommuner i Vesterålen som er oppført i ROBEK-registeret med øvrige kommuner i Nordland som også er oppført i samme register. Vi inkluderer ikke kommunene i Vesterålen i de øvrige kommunene i Nordland oppført i ROBEK.

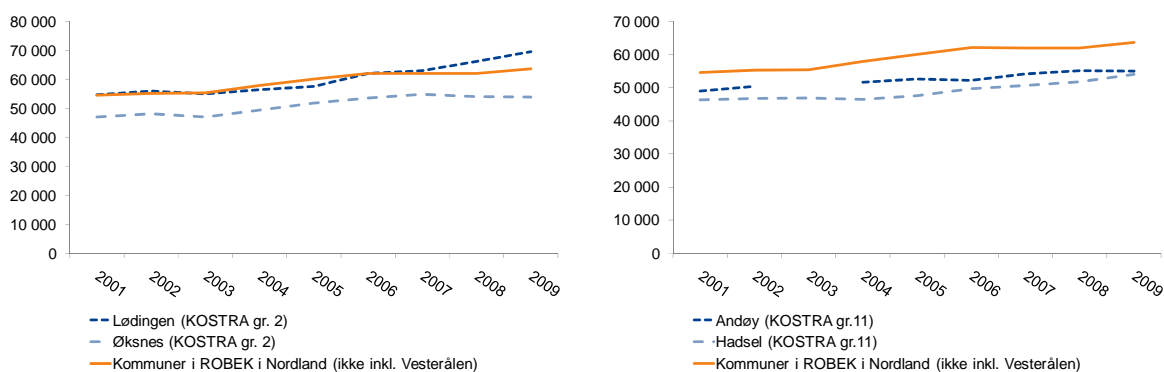
Figur 2.1 Total befolkningsutvikling for ROBEK-kommunene i Vesterålen og utviklingen for kommuner oppført i ROBEK registeret i Nordland. Indeksert lik 100 i 2001.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.1 viser indeksert befolkningsutviklingen for ROBEK-kommuner i Vesterålen, samt utviklingen for øvrige kommuner oppført i ROBEK-registeret i Nordland. Som figuren viser har folketallet i både Lødingen og Øksnes falt mer enn i de øvrige ROBEK-kommunene i Nordland. Det er spesielt den negative utviklingen til Andøy kommune som utmerker seg i figuren, mens total befolkningsutvikling for Hadsel kommune følger utviklingen til resten av kommunene på ROBEK-registeret i området.

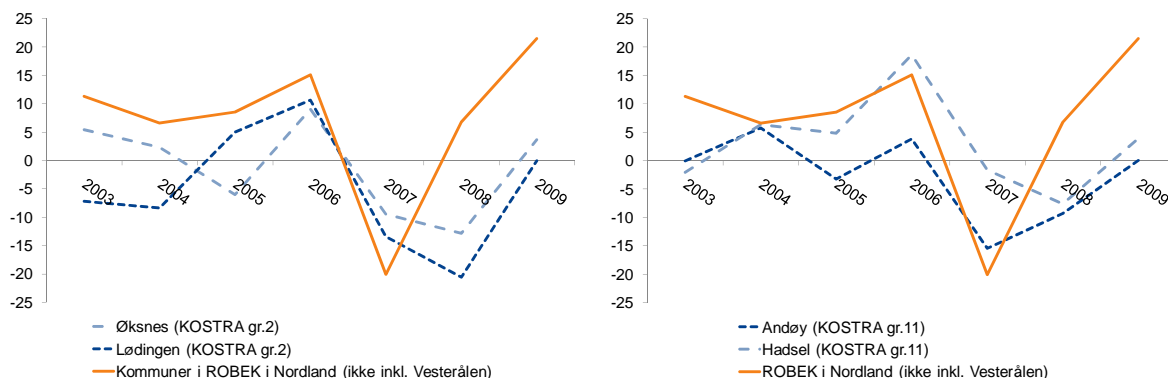
Figur 2.2 Korrigerte driftsutgifter totalt i 2009 kroner per innbygger for ROBEK-kommuner i Vesterålen og i Nordland.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.2 viser utviklingen i korrigerte driftsutgifter totalt sett for utvalgs-kommunene og de øvrige kommunene i Nordland som er oppført i ROBEK-registeret. Lødingen skiller seg ikke vesentlig fra de resterende kommunene med hensyn til korrigerte driftsutgifter, mens Øksnes, Hadsel og Andøy har noe lavere driftsutgifter per innbygger.

Figur 2.3 Gjennomsnittlig netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter for Lødingen, Øksnes (begge i KOSTRA gruppe 2) og kommuner oppført i ROBEK registeret i Nordland, i prosent.



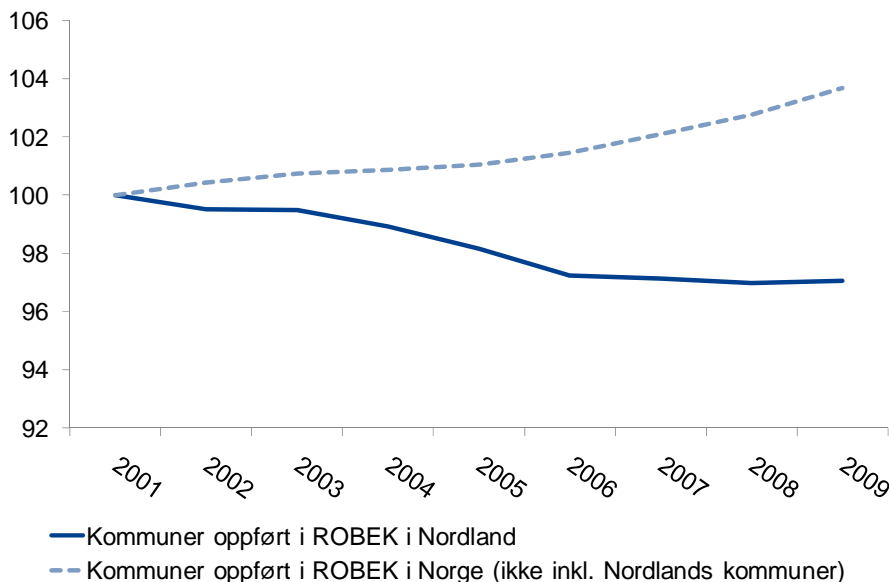
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.3 viser utviklingen i netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter har hatt gjennom perioden. Som figuren over viser utvikler de 4 utvalgte kommunene omtrent i samme *retning* som de øvrige kommunene i ROBEK-registeret i Nordland fra 2006, men med forskjellig styrke. Netto driftsresultat som andel av driftsinntektene svinger mye fra år til år.

2.1.2 ROBEK-kommuner i Nordland og øvrige ROBEK-kommuner i Norge

I dette avsnittet sammenligner vi utviklingen for kommuner oppført i ROBEK-registeret i Nordland og i Norge for øvrig. Vi inkluderer ikke Nordlandskommuner i øvrige kommuner i Norge oppført i ROBEK.

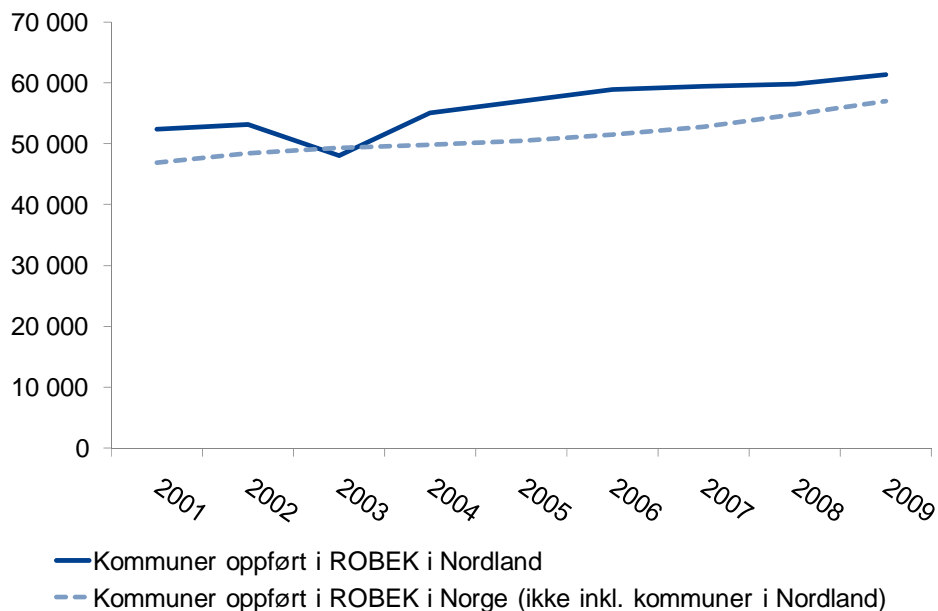
Figur 2.4 Total befolkningsutvikling for kommuner i Nordland oppført i ROBEK-registeret og for øvrige kommuner i Norge oppført i ROBEK-registeret. Indeksert til 100 i 2001.



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.4 viser befolkningsutviklingen for kommuner oppført i ROBEK både i Nordland og i Norge. Figuren viser klart at kommunene i Nordland har hatt en dramatisk annerledes befolkningsutvikling enn øvrige ROBEK-kommuner i Norge. Befolkningsutviklingen for denne gruppen kommuner har vært kraftig synkende, som stemmer godt overens med våre analyser i kapittel 2.1.

Figur 2.5 Korrigerte driftsutgifter totalt i 2009 kroner per innbygger for kommuner oppført i ROBEK-registeret i Nordland og i Norge.

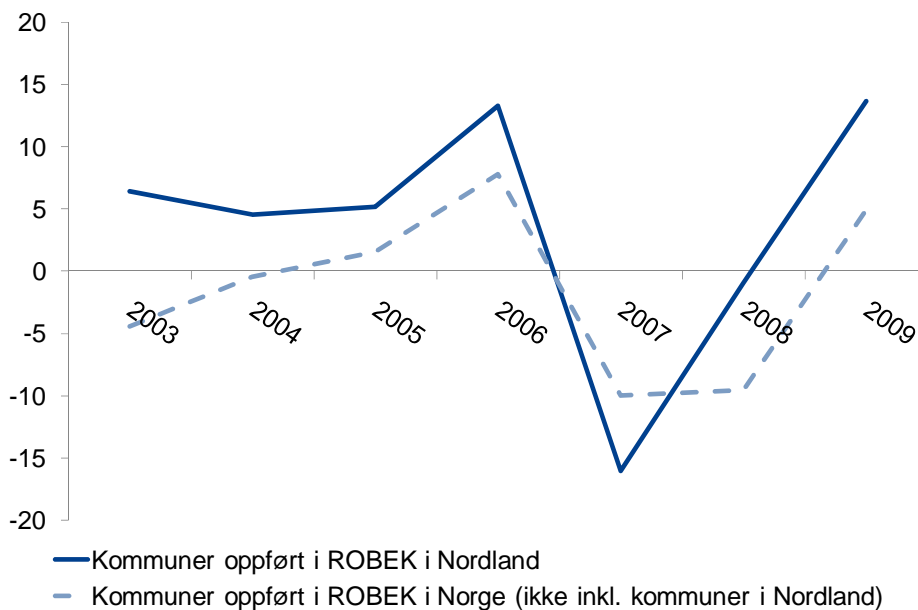


Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.5 viser utviklingen i korrigerte driftsutgifter totalt per innbygger for kommuner oppført i ROBEK-registeret i Nordland og i Norge. Nordlandskommunene har høyere driftsutgifter enn kommunene i resten av Norge gjennomgående for hele perioden⁴.

⁴ Figur 2.5 viser et hakk i 2003 for kommuner oppført i ROBEK i Nordland. Dette skyldes at Andøy kommune ikke rapporterte regnskapstall for 2003, og gir dermed et misvisende bilde av utviklingen.

Figur 2.6 Gjennomsnittlig netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter for kommuner oppført i ROBEK-registeret i Nordland og i Norge, i prosent.



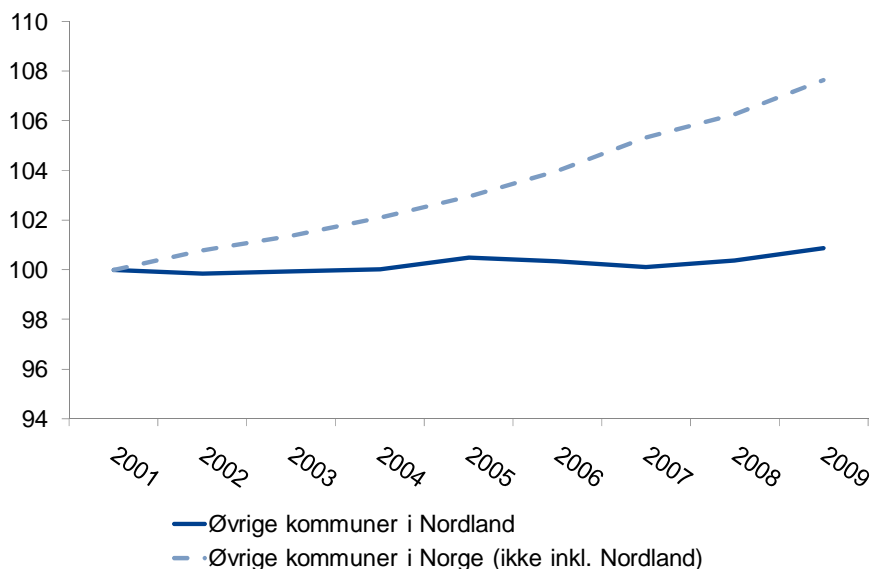
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.6 viser at netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter i Nordlandskommunene har vært noe høyere enn i de øvrige ROBEK-kommunene⁵, men følger samme utvikling som de øvrige kommunene i Norge.

2.1.3 Øvrige kommuner i Nordland og norske kommuner ellers

I dette avsnittet ser vi på utviklingen til kommuner som ikke er oppført i ROBEK-registeret, både i Nordland og i Norge for øvrig. Vi inkluderer ikke Nordlandskommuner i samlebetegnelsen øvrige norske kommuner.

Figur 2.7 Total befolkningsutvikling for øvrige kommuner (ikke oppført i ROBEK-registeret) i Nordland og Norge. Indeksert til 100 i 2001.

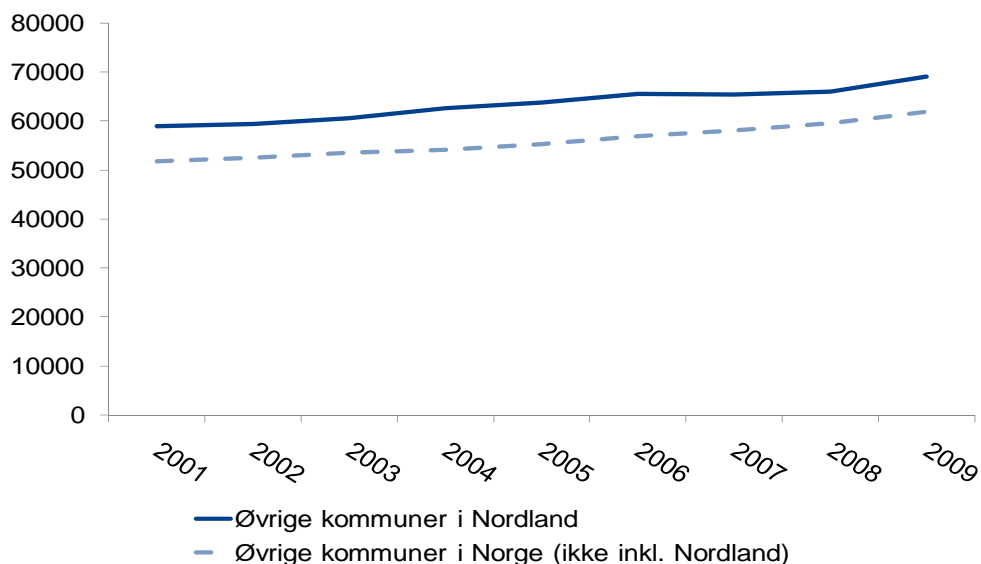


Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

⁵ Figur 2.6 har fjernet ekstremt høy verdi for Hattfjelldal for 2007.

Figur 2.7 viser befolkningsutviklingen til øvrige kommuner, ikke oppført i ROBEK-registeret, i Nordland og i Norge. Figuren viser at de øvrige kommunene i Nordland har hatt en stabil, og relativt uendret, befolkningsutvikling, mens de øvrige kommunene i Norge har opplevd en markant økning. Vi ser at befolkningsutviklingen i er vesentlig bedre i de kommunene som ikke er i ROBEK-registeret enn i ROBEK-kommunene, både i Nordland og i Norge for øvrig, jfr. Figur 2.4.

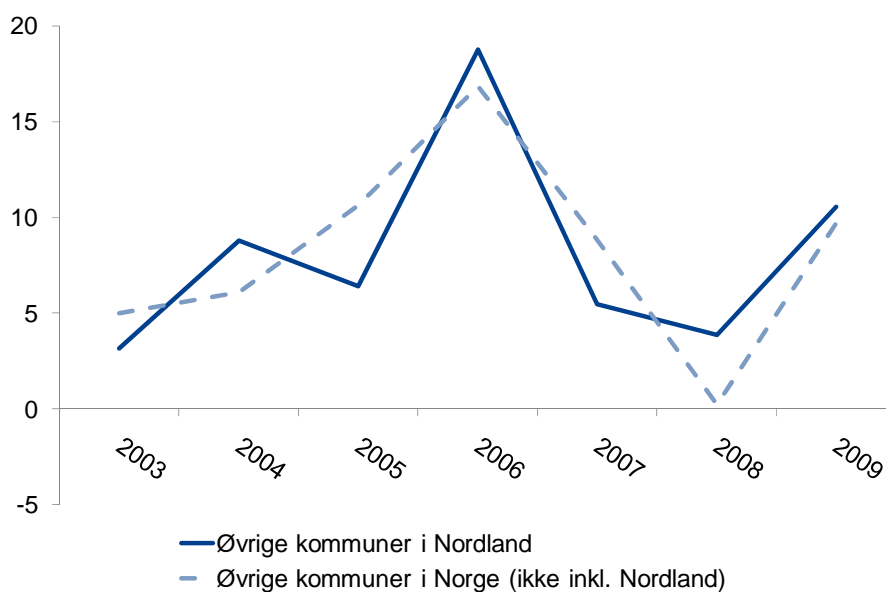
Figur 2.8 *Korrigerte driftsutgifter totalt i 2009 kroner per innbygger for øvrige kommuner i Nordland og i Norge.*



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.8 viser utviklingen i korrigerte driftsutgifter totalt for kommuner i Nordland og Norge for øvrig. Figuren viser at Nordlandskommunene har høyere driftskostnader enn øvrige norske kommuner gjennom hele perioden. Dette stemmer overens med Figur 2.5 som indikerer at Nordlandskommunene generelt sett har høyere korrigerte driftsutgifter enn øvrige norske kommuner.

Figur 2.9 *Gjennomsnittlig netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter for øvrige kommuner i Nordland og i Norge, i prosent.*



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.9 viser at netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter har vært positiv i hele perioden for øvrige kommuner, *ikke* oppført i ROBEK registeret, både i Nordland og i Norge. Resultatene svinger betydelig også i disse kommunene, og utviklingen er nokså lik i Nordlandskommunene og i kommunene i resten av landet.

2.2 LAVERE FOLKETALL OG ØKENDE DRIFTSKOSTNADER ER TROLIG EN VIKTIG FELLES BAKGRUNN FOR AT KOMMUNENE ER OPPFØRT I ROBEK

Som en innledning til de spesifikke regnskapsanalysene av hver av kommunene har vi analysert kommunenes utvikling fra 2001-2009 i:

- folkemengde og demografisk sammensetning (fra 1990 til 2010)
- totale korrigerede driftsutgifter per innbygger⁶
- totale korrigerede frie inntekter per innbygger⁷
- arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter
- netto formue (samlet pluss finansiell) per innbygger
- netto lånegjeld per innbygger
- netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter

Analysen viser at:

- kommunene er utflyttingskommuner, noe som har endret befolkningssammensetningen
- samlede driftsutgifter har økt for alle kommunene
- oppgavekorrigerede frie inntekter følger ikke veksten i driftsutgiftene
- tre av de fire kommunene har relativt lav likviditet
- kommunenes samlede og finansielle formue er lav og synker for tre av fire kommuner

I dette avsnittet utdypes disse funnene.

2.2.1 *Kommunene er utflyttingskommuner, noe som har endret befolkningssammensetningen*

Store deler av den kommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester, se blant annet Econ Pöyry (2010) og TBU (2010). Som en innledning til regnskapsanalysen har vi derfor studert den demografiske utviklingen i de fire kommunene.

En befolkning med høy andel i aldersgrupper som har stor sannsynlighet for å motta kommunale tjenester (barn, ungdom og eldre) har høyere bundne kostnader enn en befolkning der denne andelen er lav. Inntektssystemet kompenserer kommunene for forskjeller i befolkningens alderssammensetning slik at kommuner med stort utgiftsbehov får større rammetilskudd og frie inntekter enn en kommune med lavt utgiftsbehov.

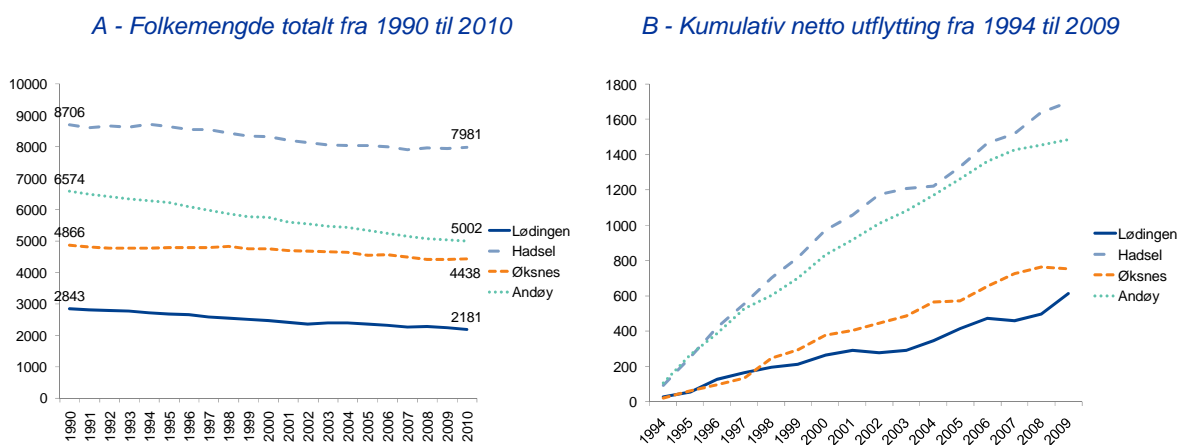
⁶ Se vedlegg 2 for nærmere forklaring av korrigeringen.

⁷ Frie inntekter er her oppgavekorrigert.

Endringer i befolkningens sammensetning etter alder, selv om folketallet er uendret, gir også økt risiko for å komme i økonomisk ubalanse. Inntektssystemet virker eksempelvis slik at man får kompensert for at flere eldre gir økt utgiftsbehov og at færre eldre gir redusert utgiftsbehov. Inntektssystemet innebærer imidlertid at kommunen forutsettes å tilpasse tilbudet raskt til endringer i utgiftsbehovet som følge av endringer i alderssammensetningen. For eksempel vil en nedgang i andelen eldre og oppgang i andelen barn kreve flere skoleplasser. Dersom kommunen ikke greier å redusere omfanget av tjenestetilbudet som retter seg mot de eldre i takt med nedgangen i andelen eldre, vil kommunen oppleve et press i retning av underskudd.

Store endringer i befolkningens aldersstruktur er dermed en faktor som kan samvariere med finansiell ubalanse.

Figur 2.10 Befolkningsutvikling i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, antall personer



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

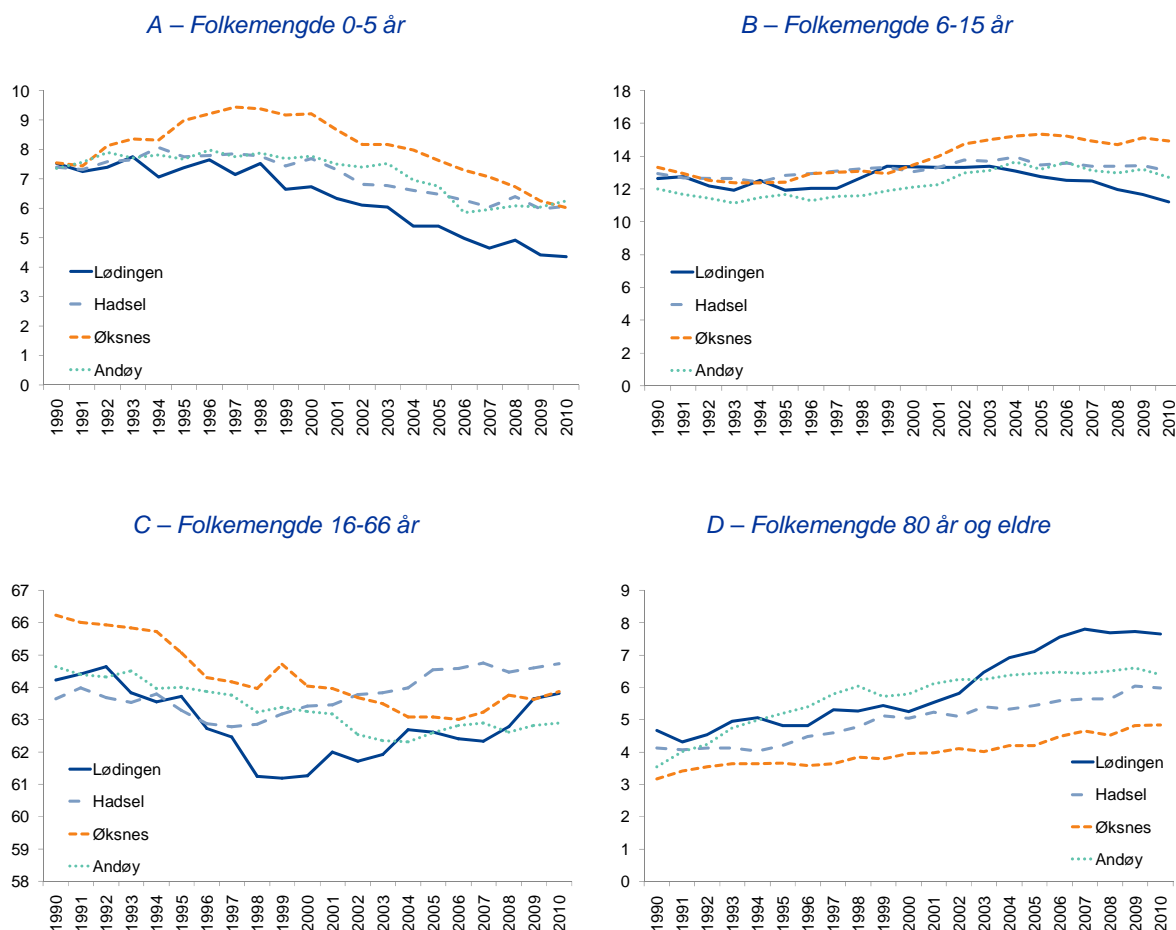
Vi finner at befolkningen har gått ned i alle kommunene de siste 20 årene, se Figur 2.10. Spesielt stor er nedgangen i Andøy kommune, der nedgangen har vært på over 20 prosent, noe som blant annet skyldes stor utflytting fra kommunen pga. nedbyggingen av forsvarets virksomhet i tilknytning til Andenes flyplass på 80-tallet.

Den viktigste forklaringen på befolkningsnedgangen er netto utflytting. Figur 2.10 gjengir kumulativ netto utflytting i kommunene fra 1994 til i dag. Som vi ser fra figuren har utflyttingen vært betydelig for alle de fire kommunene.

Sammenhengene mellom demografiske endringer og kommuneøkonomien er ikke enkel. Econ Pöyry (2005) fant at kommunene med sterkest befolkningsreduksjon generelt har bedre driftsresultat enn andre kommuner, og at det trolig kan tilskrives at befolkningsnedgangen oftest skjer i distriktskommuner som har høyere andel inntekter gjennom regionaltilskudd enn gjennom direkte skatteinntekter. Økonomien i disse kommunene er med andre ord mindre avhengige av befolkningsstørrelse.

I tillegg til den generelle befolkningsutviklingen og utflyttingen er det i vår sammenheng også relevant å undersøke om og eventuelt hvordan befolkningens alderssammensetning har endret seg. Figur 2.11 dokumenterer utviklingen i folkemengden i aldersgruppene 1-5 år, 6-15 år, 16-66 år og 80 år og eldre som andeler av totalt innbyggertall i de fire kommunene fra 1990 til 2010.

Figur 2.11 *Befolknings sammensetning i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, prosentandel av total folkemengde*



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figuren forteller oss at kommunene har stått ovenfor følgende endringer i befolknings-sammensetningen fra 1990-2010:

- Andel barn i alderen 0-5 år (barnehagebarn) har sunket betraktelig for alle de fire kommunene. Denne utviklingen har vært spesielt sterk i Lødingen kommune. Sett i sammenheng med barnehagereformen i 2004, som blant annet innebærer barnehageplass til alle som ønsker det, er det likevel ikke sikkert at det har vært mulig å dimensjonere ned barnehagetilbudet.
- Andel barn i alderen 6-15 år (grunnskoleelever) har hatt en positiv utvikling i Øksnes og en negativ utvikling i Lødingen, særlig i siste del av perioden. Disse endringene er imidlertid relativt små.
- Andel personer i alderen 16-66 år (potensielle yrkesaktive skattebetalere) har sunket for alle kommunene bortsett fra Hadsel, der andelen har steget. Siden inntektstjevningen i inntektssystemet ikke er fullstendig, se Langørgeren (2001), på grunn av at betydelige inntektskomponenter som eiendomsskatt og konsesjonskraftskatt er utelatt, taler dette isolert sett for at kommunene som har slike inntekter har bedre økonomi.
- Andelen personer over 80 år (potensielle pleietrengende) har steget i alle de fire kommunene. Dette gjelder også *antallet* i aldersgruppen, ikke bare andelen. Dette

gjelder spesielt Lødingen kommune som hadde en betydelig vekst i eldre som andel av befolkningen fra 2002 til 2007.

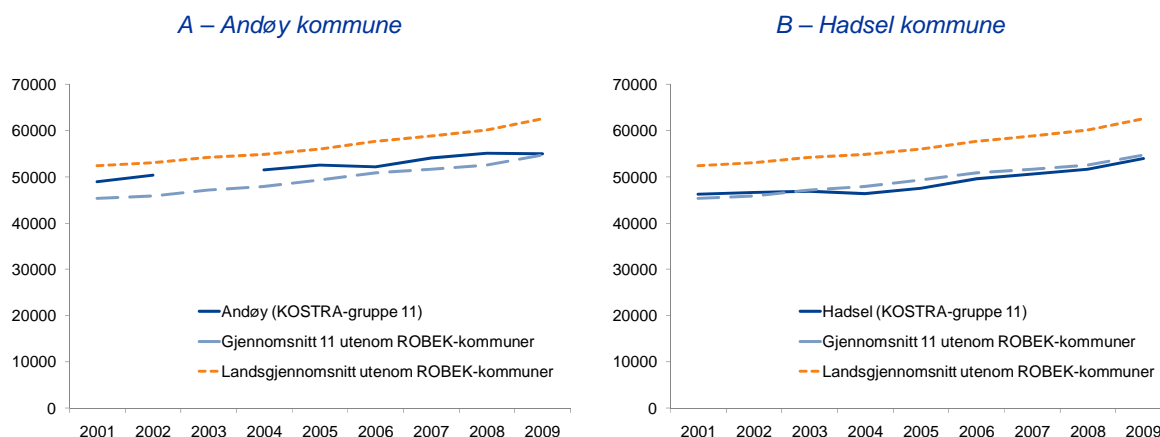
2.2.2 Samlede driftsutgifter har økt for alle kommunene

Den demografiske utviklingen i hver av kommunene taler isolert sett for at behovet for kommunale tjenester har økt på enkelte tjenesteområder og sunket på andre. Man vil for eksempel forvente at utgiftene til pleie- og omsorgssektoren per innbygger øker som følge av flere eldre innbyggere i kommunen. Færre yngre kan eksempelvis gjøre det rasjonelt å konsentrere elevene på færre institusjoner. Det kan kreve nyinvesteringer, men som følge av lav etterspørsel etter bygg, kan det være vanskelig eller umulig å selge eldre bygningsmasse.

Vi finner at korrigerede driftsutgifter per innbygger generelt stiger i alle de fire kommunene, se Figur 2.12, og at de er spesielt høye og økende for den minste kommunen, Lødingen.⁸ Årsaken til at utgiftene øker kan være følgende fire forhold eller kombinasjoner av disse. For det første kan det skyldes at driftsutgiftene på enkelte tjenesteområder stiger mer enn andre synker. For det andre kan det skyldes at kommunene ikke gjør nødvendige nedskjæringer som følge av svak politisk styring, dårlig budsjettprosess osv. For det tredje kan det skyldes at utgiftene som man skulle forvente sank, ikke synker, fordi store deler av utgiftene er forbundet med stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen, slik at kutt er vanskelig å gjennomføre uten å redusere tjenestekvaliteten betraktelig. Den siste forklaringen kan være at de reelle lønnsutgiftene har økt, som følge av gode lønnsoppgjør, noe som bidrar til at samlede driftsutgifter øker.

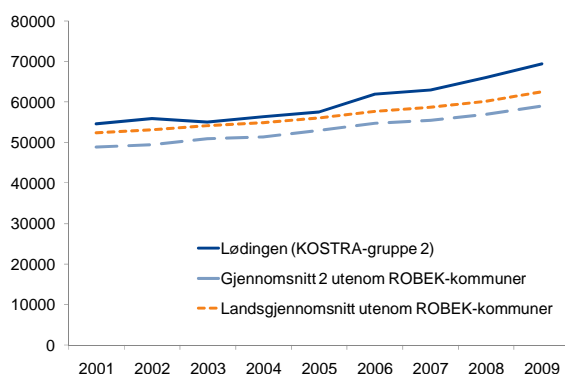
Det er også verdt å poengtere at tre av de fire kommunene ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder korrigerede driftsutgifter per innbygger. De er altså ikke spesielt dyre å drive.

Figur 2.12 Korrigerede driftsutgifter i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, 2009-kroner per innbygger

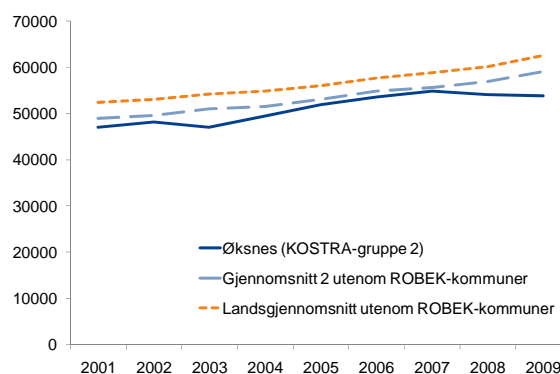


⁸ Se vedlegg 2 for beskrivelse av korrigeringen.

C – Lødingen kommune



D – Øksnes kommune



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

2.2.3 Pleie og omsorg utgjør en økende andel av det totale tjenestetilbudet

Pleie- og omsorgssektoren er den største tjenestesektoren for hver av kommunene. Utgiftene har i perioden 2001 til 2009 steget betraktelig for hele utvalget, men mest i Andøy kommune. Denne utviklingen reflekterer den generelle demografiske utviklingen i Norge: flere eldre med behov for offentlige pleietjenester. I tillegg til en økt andel eldre har kommunene måttet legge til rette for andre tunge brukere som personer med funksjonshemninger, trafikkskadede med mer. Selv om kommunene mottar støtte per bruker vil allikevel egenandelen kreve betydelige tilleggsressurser fra kommunene. Spesielt har kravet om at brukere fra den gamle HVPU-reformen skal få fritt valg av bolig utviklet seg til å bli en tung bær å bære for mange små kommuner som i vårt utvalg.

Flere av kommunene har gjort omstillinger for å møte de demografiske endringene, som å legge ned institusjoner og bygge om til flere omsorgsboliger for å kostnadseffektivisere tjenestetilbudet. Dette har ikke foreløpig gitt de ønskede resultatene for flere av kommunene.

Tjenestetilbudet til grunnskole har endret seg fra grendeskoler til større skoler i mer sentrale strøk/kommunesenteret. Dette gjelder spesielt for Andøy kommune hvor de har vært gjennom en vanskelig prosess som har resultert i to kommunale skoler som skal huse elever fra 1. til 10. klasse. Videre må utgiftsøkningen i denne tjenestesektoren ses i sammenheng med barnevernssektoren. Når barn i barnevernssystemet blir flyttet mellom kommuner må hjemkommunen betale mottakerkommunen et tilskudd per barn/elev som blir flyttet for å jevne ut undervisningstilskuddene kommunene mottar. Dette har spesielt vært tilfelle for Øksnes kommune.

Utgiftsøkningen i barnehagesektoren tilskrives barnehagereformen som startet opp i 2004, der målet var å sikre barnehageplass til alle som ønsket det. Reformen innebar samtidig sidestilling av private og offentlige barnehager, og la regulatoriske føringer på foreldrebetaling. Ettersom andelen barn i barnehagealder (0-5 år) har falt betraktelig for alle kommunene i vårt utvalg, kan tallene tyde på at tilbudet av barnehageplasser ikke har blitt tilstrekkelig neddimensjonert i takt med befolkningsutviklingen. Denne reformen ble fulgt opp av øremerkede statlige midler og skulle derfor ikke vært en økonomisk belastning for kommunene.

Regnskapsresultatene vil være sensitive for ekstreme verdier ettersom små endringer vil få store utslag i små kommuner som her, og dette må tas hensyn til når en leser resultatene av analysen.

Tabell 2.1 *Fordeling av kommunale driftsinntekter på tjenesteytende sektorer i prosent, 2001 og 2009*

	Andøy		Hadsel		Lødingen		Øksnes	
	2001	2009	2001	2009	2001	2009	2001	2009
Administrasjon	11,1	8,4	15,2	8,5	13,5	10,7	10,6	8,9
Grunnskoler	19,8	19,7	24,1	21,4	22,0	15,7	21,7	22,0
Øvrig utdanning	1,5	1,4	3,2	4,1	2,4	3,5	2,5	1,3
Barnehager	8,2	9,9	6,5	8,8	5,5	5,8	7,9	8,6
Helsestell	4,9	3,5	5,1	5,0	6,2	4,5	5,1	4,2
Sosialhjelp	4,4	2,1	2,9	4,9	1,7	3,6	3,3	3,4
Barnevern	3,6	2,4	1,9	2,6	1,8	2,1	1,5	3,1
Pleie og omsorg	31,0	41,9	28,9	33,9	29,4	38,4	31,4	35,7
Kultur	3,2	3,1	2,8	2,7	4,7	3,5	4,0	2,8
Kommunale veier	1,2	1,2	1,7	1,5	1,9	1,6	2,2	1,4
VAR (vann, avløp, renovasjon)	4,0	3,0	2,3	2,5	2,8	2,7	4,9	4,3
Øvrig infrastruktur	7,2	3,4	5,4	4,0	7,9	7,9	4,9	4,2
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

2.2.4 Oppgavekorrigerte frie inntekter følger ikke veksten i driftsutgiftene

Jo høyere inntekter en kommune har, desto mer penger kan den bruke på velferdstjenester og andre tilbud til befolkningen. Jo sterkere inntektsveksten er, desto raskere kan kommunen øke sine utgifter. Dette kan innebære at det er en tendens til at det er større ubalanser desto lavere de frie inntektene er, og desto mindre de vokser over tid. Et argument for at det skal være en slik sammenheng er at høyere inntekter øker sannsynligheten for at en kommune klarer å yte et godt tjenestetilbud til befolkningen uten å komme i en underskuddssituasjon.

Men det er ikke opplagt at det er slik. Med høyere inntekter følger muligheten for å vedta økte utgifter, eller å redusere kontrollen med hvordan de ulike kommunale etatene holder sine budsjetter. Høye inntekter kan også gi reduserte incentiver til effektivisering og forbedring av tjenestene.

I denne sammenheng er det relevant å studere oppgavekorrigerte frie inntekter, utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet.⁹ Denne størrelsen uttrykker kommunenes inntektsutvikling og -nivå, fratrukket inntekter bundet opp i tjenesteproduksjonen. Oppgavekorrigerte frie inntekter vil dermed være en indikator på kommunens handlefrihet gjennom evne til å øke tjenesteomfanget eller kvalitet, evne til å bygge opp formue eller betale ned gjeld.

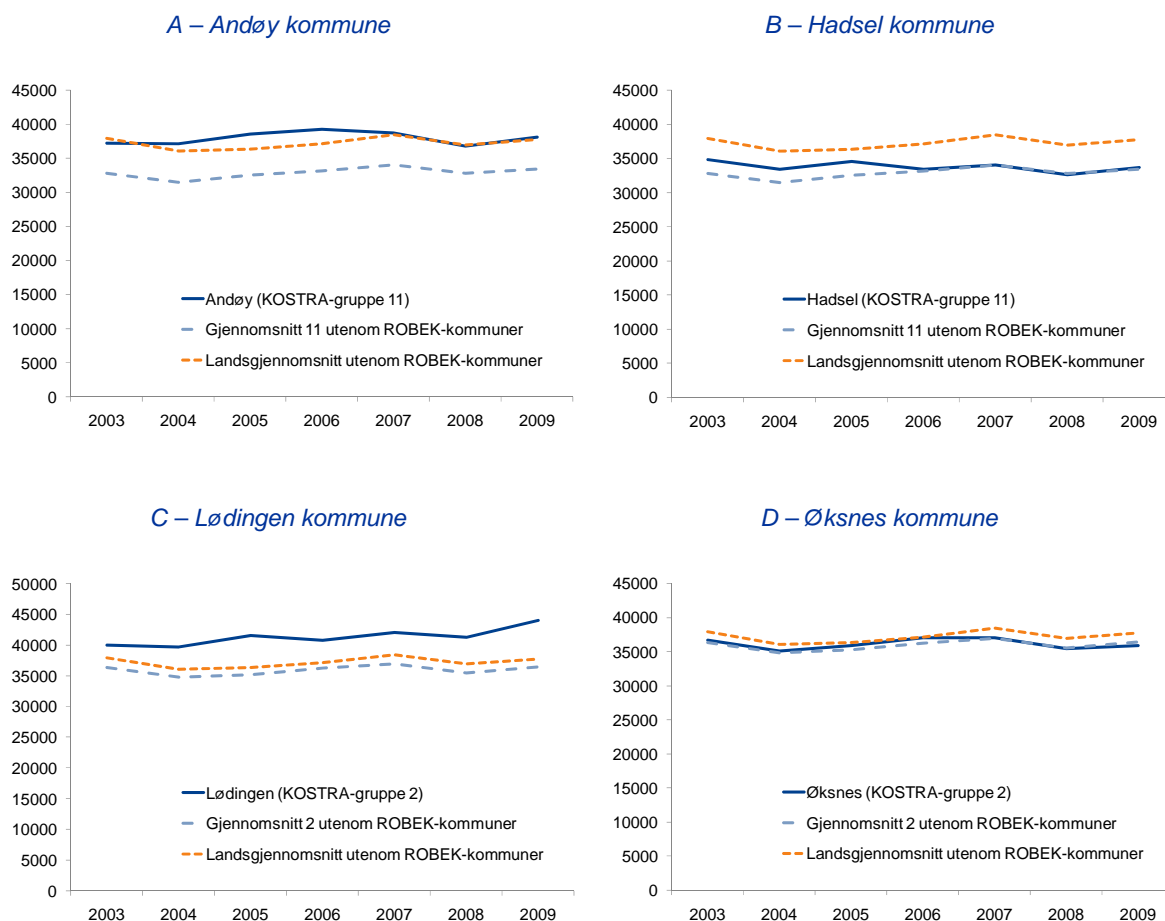
Vi finner at korrigerede frie inntekter per innbygger er relativt stabile i alle kommunene utenom Lødingen kommune, som har opplevd vekst i inntektene. Sett i sammenheng med utgiftsutviklingen for alle kommunene taler dette, isolert sett, for en forverret økonomisk situasjon for de tre andre kommunene.

Samtidig er det verdt å nevne at Andøy kommune har betydelig høyere frie inntekter per innbygger enn kommunene i samme KOSTRA-gruppe.

En forklaring på at Lødingen kommune har så høye driftsinntekter kan være at de mottar et betydelig regionaltilskudd, som er et særegent tilskudd til små kommuner.

⁹ Se Grønt hefte utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet fra 2003 til 2010.

Figur 2.13 Oppgavekorrigererte frie inntekter i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, 2009-kroner per innbygger



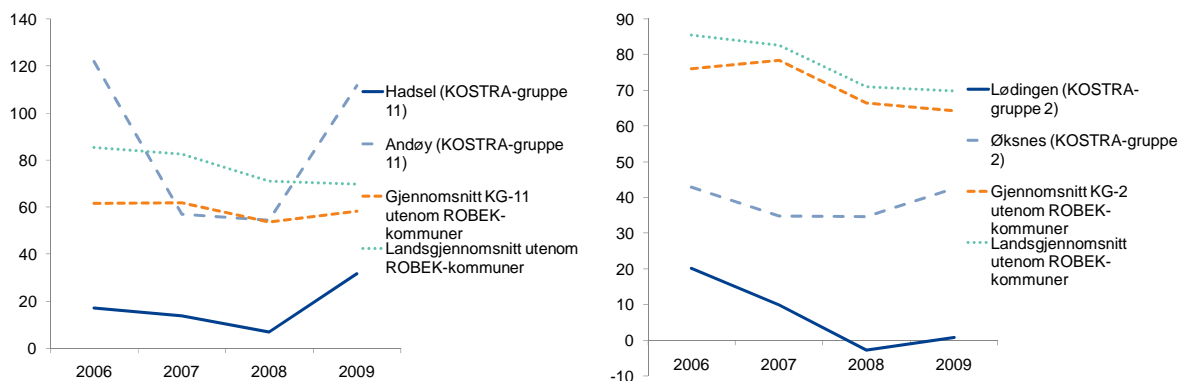
Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet. Bearbeidet av Econ Pöyry

2.2.5 Tre av de fire kommunene har relativt lav likviditet

Med likviditet menes evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Likviditet er slik sett en indikator på kommunens økonomistyring. Lav likviditet umuliggjør større utbetalinger og kan dermed virke begrensende på en kommunes handlefrihet. En sunn kommuneøkonomi er derfor kjennetegnet ved en tilstrekkelig tilgang på likvide midler.

Som måleindikator for en kommunes totale likviditet er det vanlig å benytte arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter. I KOSTRA finnes det ikke tall for likviditeten lenger tilbake enn 2006.

Figur 2.14 Arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, i prosent*



*Arbeidskapital er definert som differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld, se SSB (2010).

Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Vi finner at likviditeten er relativt lav i Øksnes, Lødingen og Hadsel, med negativ likviditet i Lødingen i 2008. Dette taler for at disse kommunene har et relativt begrenset kortsiktig økonomisk handlefrihet.

2.2.6 Kommunenes samlede og finansielle formue er lav og synker for alle kommunene utenom Hadsel

Sett i sammenheng med at størrelsen og utviklingen i netto lånegjeld er ulik for de utvalgte kommunene, er det interessant å studere kommunenes formuesutvikling. Fra Statistisk sentralbyrå har vi mottatt kommunenes samlede finansielle formue.

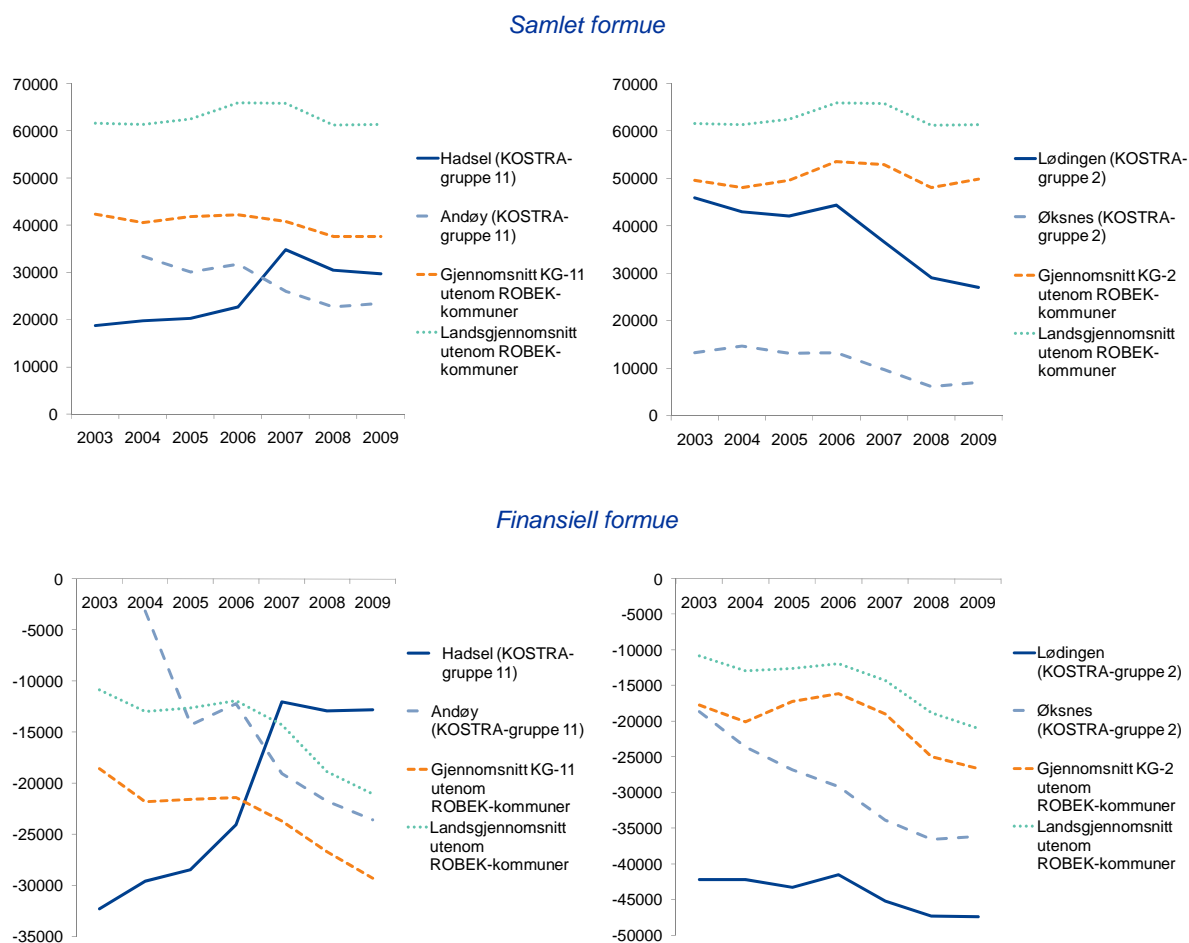
Samlet formue er definert som netto finansiell formue pluss realkapital, der realkapitalen innebærer verdien av utstyr, maskiner, transportmidler, faste eiendommer og anlegg, mens finansiell formue er definert som omløpsmidler og deler av anleggsmidler fratrukket kortsiktig gjeld.¹⁰

Selv om disse variablene er vanskelige å måle, blant annet pga. at verdsettingen av kommunenes realkapital er svært mangelfull, samt at det er viktige finansielle poster det er vanskelig å verdsette pålitelig (for eksempel aksjeposter), gir de indikasjoner på om formuesutviklingen er positiv eller negativ. En positiv formuesutvikling taler isolert sett for en forbedret økonomisk balanse, og motsatt hvis formuesutviklingen er negativ.

Vi finner at alle kommunene bortsett fra Hadsel kommune har en negativ utvikling i samlet og finansiell formue, se Figur 2.15. Nedgangen er spesielt stor i den finansielle formuen, og ser ut til å ha avtatt i 2006 da kommunenes inntektsvekst var spesielt høy, se TBU (2010). Sammenlikningsgruppene viser også en negativ utvikling, men ikke like sterkt som i de tre kommunene.

¹⁰ Mer detaljert: Finansiell formue er definert som omløpsmidler (kap. 2.10-2.18) og anleggsmidler (kap. 2.21-2.22) fratrukket kortsiktig gjeld (kap. 2.31-2.32) og langsiktig gjeld (kap. 2.41-2.45), mens samlet formue er definert som finansiell formue pluss realkapital (kap. 2.24-2.27).

Figur 2.15 Samlet og finansiell formue i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, 2009-kroner per innbygger



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Dette taler for at Andøy, Lødingen og Øksnes finansierer deler av økte driftsutgifter og renter og avdrag knyttet til lånegjelden ved å redusere formuen som allerede er negativ, gjennom opptak av nye lån eller salg av formuesverdier. Ser man dette i sammenheng med utviklingen i de frie inntektene taler dette for at de tre kommunene har et utgiftsnivå som er betydelig høyere enn hva som kan opprettholdes på lang sikt.

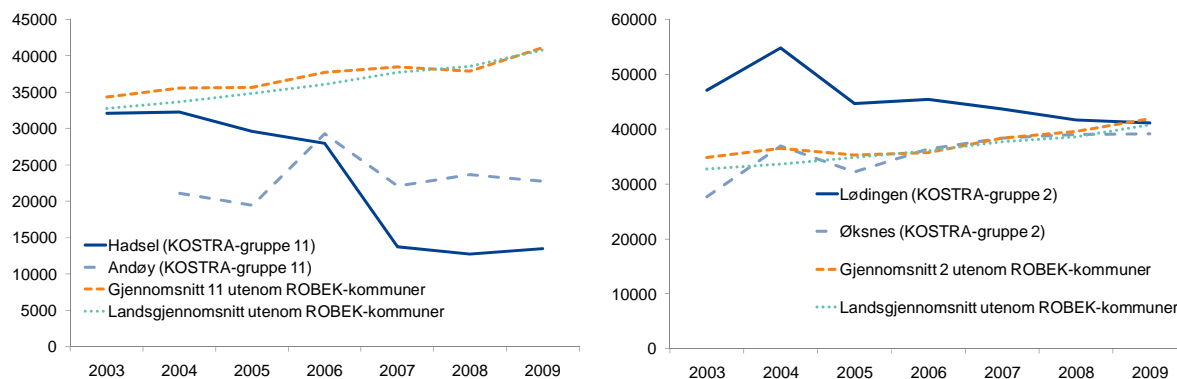
2.2.7 Det er store forskjeller i netto lånegjeld

Netto lånegjeld er her definert som langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelse, totale utlån (formidlingslån og ansvarlige lån) og ubrukte midler (utlån av egne midler), og har i flere sammenhenger blitt vurdert som en indikator på økonomisk ubalanse, se blant annet Econ Pöyry (2005).

Høy netto lånegjeld for en kommune innebærer i utgangspunktet at kommunen har forpliktet seg til fremtidige utgifter til avdrag og renter i lang tid og dermed redusert sannsynligheten for at kommunen klarer å yte et godt tjenestetilbud til befolkningen uten å komme i en underskuddssituasjon. På den annen side kan en gjeldsøkning være et ledd i en fornuftig politikk dersom gjelden finansierer realinvesteringer med høy avkastning minst i den perioden lånet skal tilbakebetales.

Figur 2.16 dokumenterer kommunenes netto lånegjeld fra 2003 til 2009. Som vi ser fra figuren er gjelden i Lødingen bekymringsfullt høy sammenliknet med tilsvarende kommuner. Øksnes gjeldsgrad ligger på gjennomsnittet, mens situasjonen er bedre i Andøy og Hadsel.

Figur 2.16 Netto lånegjeld i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, 2009-kroner per innbygger



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

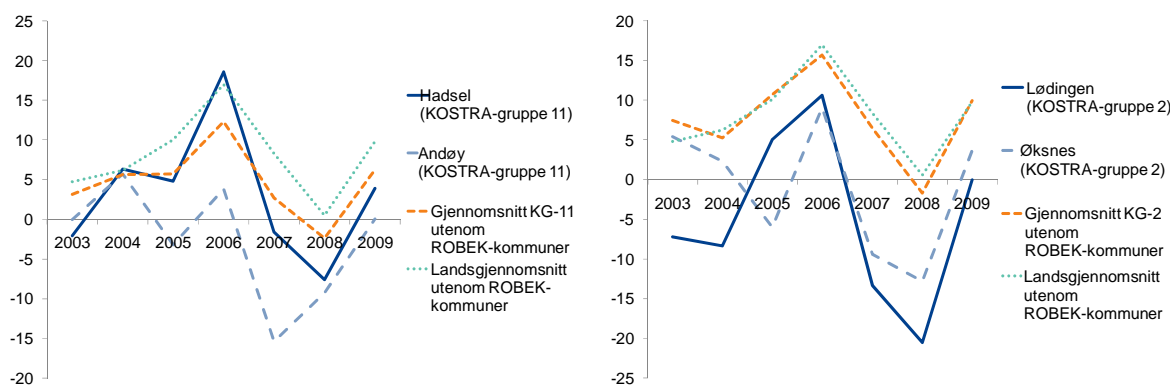
Det er samtidig verdt å påpeke at netto lånegjeld per innbygger er betraktelig redusert for Hadsel i løpet av perioden. Dette taler for en forbedret økonomisk balanse i kommunen.

2.2.8 Kommunenes inntektsvekst i 2006 var en hvilepute

En sentral forutsetning for at en kommunes økonomi skal ha en sunn utvikling er balanse mellom utgifter og inntekter over tid. Dette gir seg til uttrykk ved opprettholdelsen av et stabilt og (svakt) positivt netto driftsresultat, som er en indikator på økonomisk handlefrihet. Økonomisk handlefrihet gjør kommunen godt rustet til å møte uventede utfordringer og muliggjør nødvendige tilpasninger i tjenesteproduksjonen. Tilstrekkelig handlefrihet er ofte omtalt som at netto driftsresultat bør utgjøre tre prosent av brutto driftsinntekter.

Figur 2.17 viser at den økonomiske handlefriheten er meget varierende og var spesielt lav i 2007 og 2008 for alle de fire kommunene. Dette har trolig sammenheng med at kommunenes budsjetter for disse årene la til grunn forventinger om tilsvarende inntektsvekst i 2007 og 2008 som i 2006, da inntektsveksten var spesielt høy. I tillegg til at inntektsveksten i 2007 og 2008 var lav, kom den i form av øremerkede midler til utbygging av barnehager og opptrappingsplan for psykiatri. Reduksjonen fra 2006 til 2008, og økningen fra 2008 til 2009, er tilsvarende for sammenliknbare kommuner. Disse endringene er derfor trolig ikke knyttet til spesielle forhold i våre utvalgte kommuner.

Figur 2.17 Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter i Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, i prosent



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

2.3 SELV OM MYE ER LIKT, ER DET OGSÅ FORSKJELLER MELLOM KOMMUNENE

I dette avsnittet vil vi gå gjennom den overordnede økonomiske situasjonen for hver av de fire kommunene. Teksten reflekterer våre analyser av regnskapsdataene, samt de viktigste aspektene, slik vi ser det, fra våre samtaler med personer i kommunens administrasjon.

2.3.1 Andøy

Andøy kommune ble oppført i ROBEK-registeret i 2009, med begrunnelse i kommune-lovens § 60c, som knyttes an til at kommunestyret etter § 48 nr. 4 har vedtatt et regnskapsmessig underskudd som skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt. Analysene over viser:

- Korrigerte driftsutgifter per innbygger ligger *under* landsgjennomsnittet, men over gjennomsnittet i samme KOSTRA-gruppe (utenom kommuner oppført i ROBEK)
- Oppgavekorrigerte frie inntekter per innbygger ligger *over* de sammenlignbare kommunene og landsgjennomsnittet
- Stabil netto utflytting hvert år i perioden 1990 til 2009
- Barnehagebarn (0-5 år) og potensielle skattebetalere (16-66 år) som andel av total folke mengde har *gått ned* i hele perioden, mens for gruppen 6-15 år har utviklingen vært relativt konstant.
- Befolkningen 80 år og eldre som andel av total folke mengde har *økt* i hele perioden
- *Negativ* utvikling både for samlet formue og for finansiell formue per innbygger gjennom hele perioden.
- Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter er *under* sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnitt i hele perioden.

Etter detaljert vurdering av regnskapsdata fra Statistisk sentralbyrå ser den nåværende økonomiske situasjonen til Andøy kommune ut til å være preget av vedvarende fraflytting fra kommunen, samt høye driftskostnader til skole og i pleie- og omsorgssektoren, se Figur 2.18.

Ansatte i administrasjonen i Andøy kommune gir uttrykk for et *tilsynelatende* ønske fra befolkningen og til dels fra egne politikere, om å tilby like gode tjenester som før, da kommunen var tre separate kommuner. Ettersom flere og flere flytter fra kommunen er det

blitt dyrere å drifte de ulike kommunale tilbudene, til tross for at kommunesammenslåingen skulle tilsi noe lavere enhetskostnader knyttet til å levere det samme tjenestetilbudet.

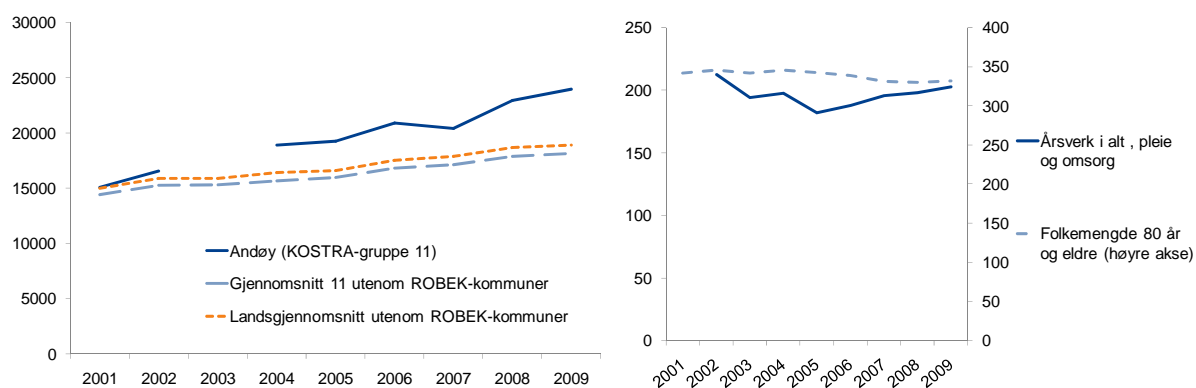
Befolkningsutviklingen i kommunen har vært svært negativ, særlig for den arbeidsføre delen av befolkningen.

Ettersom kommunens eldre innbyggere blir en større del av den samlede befolkningen, får kommunen økte utgifter i pleie- og omsorgssektoren. I tillegg har kommunen en del tunge brukere av hjelpetjenester fra HVPU-reformen som bidrar til økte kostnader innenfor sektoren.

Samtaler med administrasjonen avdekker at kommunen påtok seg store kostnader i gjennomføringen av denne reformen (HVPU), ved å la brukerne få fritt valg i etablering av omsorgsbolig. Ettersom kommunen har flere brukere som har behov for døgkontinuerlig tilsyn, har dette medført store kostnader.

I den senere tid har kommunen omgjort et sykehjem til omsorgsboliger, med cirka 20 plasser. Dette har foreløpig ikke medført store besparelser for kommunen.

Figur 2.18 *Andøy kommunes korrigerte driftskostnader til pleie og omsorg per innbygger (til venstre), antall årsverk i den samme sektoren og folkemengde over 80 år (antall personer, til høyre), 2009-kroner*



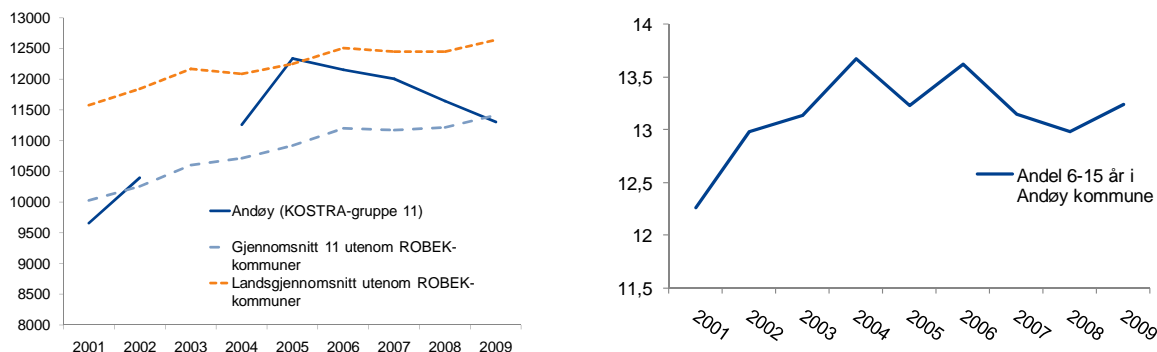
Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Vår analyse av regnskapsdata forteller oss spesielt at kommunen har hatt relativt høye utgifter per innbygger til grunnskoletilbudet. Vi får opplyst at det er kommunens skolepolitikk som i mange år har drevet opp disse kostnadene. Det har vært et ønske, både politisk og blant befolkningen, om å beholde grendeskolene så lenge dette har vært pedagogisk forsvarlig.

De siste 5-6 årene har kommunen lagt ned seks skoler, etter stor debatt og mye misnøye blant befolkningen. Fra og med høsten 2010 har kommunen besluttet at alle grendeskolene i kommunen skal legges ned, og at elevene skal inn i en av de to nybygde kommunale skolene som skal romme 1. til 10. trinn.

Ettersom Andøy kommune er svært langstrakt geografisk, har grendeskole-debatten skapt spesielt mye uro. De to nye skolene er blitt bygget på nordsiden og sørsiden av øya, for å dekke et så stort geografisk område som mulig. Som Figur 2.19 viser er ikke Andøys kommunes utgifter til grunnskole spesielt høye forhold til landsgjennomsnittet.

Figur 2.19 Andøy kommunes korrigerede driftsutgifter til grunnskole per innbygger i 2009-kroner (til venstre) og andel barn og unge i grunnskolealder av total folkemengde (til høyre)



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

I forbindelse med byggingen av de nye skolene har kommunen tatt opp et lån på 75 millioner kroner i 2009. Dette låneopptaket har foreløpig gjort det mulig for kommunen å dekke sine løpende forpliktelser. Representanter for kommunen opplyser at det i tillegg vil bli nødvendig å ta opp kassakreditt i løpet av høsten 2010 for å dekke de løpende utgiftene.

Vårt overordnede inntrykk av den økonomiske situasjonen til Andøy er at balanserende tiltak har vært satt inn sent og foreløpig ikke har gitt betydelige innsparinger.

Selv om kommunen har en relativt stabil gjeld, har kommunen synkende samlet og finansiell formue, samt svært variabel likviditet. Kommunens økonomi er dermed svært utsatt for uventede økninger i leveranser av kommunale tilbud til befolkningen.

2.3.2 Hadsel

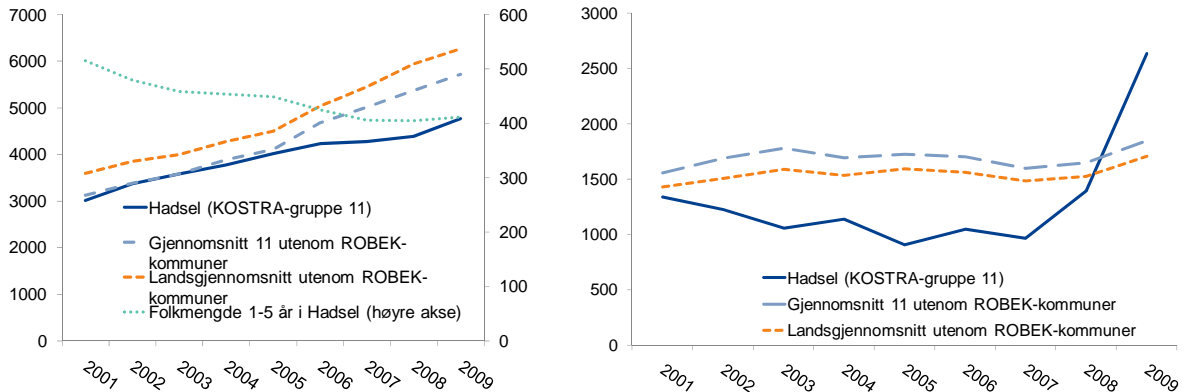
Hadsel kommune er den største av kommunene i utvalget etter innbyggertall. Kommunen ble oppført i ROBEK-registeret i 2003 med hjemmel i kommunelovens § 60d. Kommunen er når dette skrives ute av ROBEK-registeret. Analysene ovenfor viser følgende:

- Korrigerede driftsutgifter og oppgavekorrigerede frie inntekter ligger *under* de sammenlignbare gjennomsnittene gjennom hele perioden.
- Arbeidskapital som andel av brutto driftsinntekter ligger langt *under* nivået i sammenlignbare kommuner gjennom hele perioden.
- Netto lånegjeld ligger *under* referansegruppene, samt faller kraftig gjennom hele perioden.
- Kommunens finansielle formue *stiger* kraftig gjennom perioden, men er negativ.
- Hadsel kommune er *sterkest preget* av kumulativ netto utflytting av hele utvalget.
- *Reduksjon* i andelen 0-5 år i befolkningen gjennom hele perioden, mens andelen for aldersgruppen 6-15 år holder seg relativt konstant.
- Hadsel er den eneste kommunen i utvalget hvor andelen for aldersgruppen 16-66 år *øker* gjennom hele perioden.
- Hadsel kommune ser en moderat *økning* i andelen til aldersgruppen 80 år og eldre.

I lys av resultatene ovenfor er det interessant å gå dypere i den økonomiske situasjonen til Hadsel kommune og analysere hvilke tjenestesektorer som trekker opp kommunens utgifter.

Våre samtaler med administrasjonen i kommunen forteller oss at kommunen har tatt i mot flere flyktninger, både ved asylmottak og på eget initiativ, i den aktuelle perioden. Dette har økt kommunens skatteinntekter, men også bidratt til den kraftige økningen i korrigerede driftutgifter til sosialhjelp. Samtalene avdekker videre at økningen innenfor denne utgiftskategorien også skyldes en økning av satsene brukt i sosialtjenesten.

Figur 2.20 Hadsel kommunes korrigerede driftskostnader til barnehager og barn i barnehagealder (til venstre) og sosialhjelp (til høyre), målt i 2009-kroner per innbygger

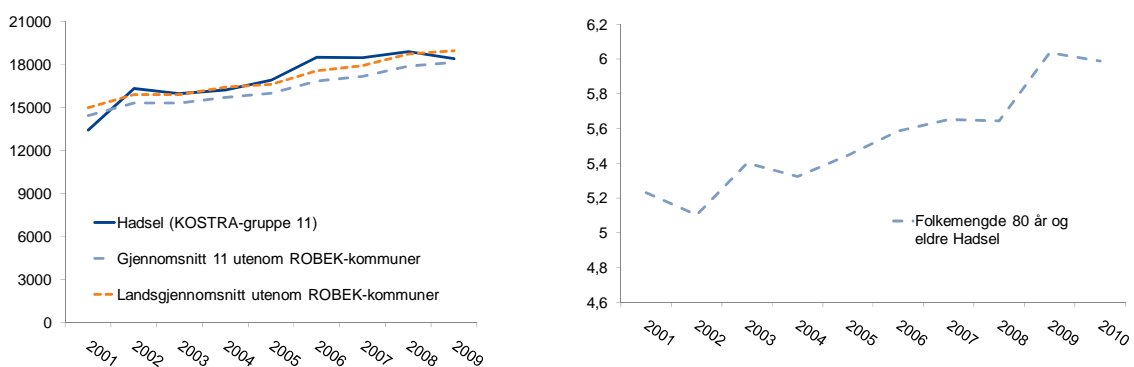


Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry.

Økningen av kostnader til barnehagesektoren kan tilskrives barnehagereformen, og dens garanti om barnehageplass til alle som ønsker det.

Kommunens demografiske utvikling viser utfordringene flere av Nordlandskommunene deler, med høy netto utflytting samt en aldrende befolkning. Selv om Hadsel kommune har fått økt antall 16-66 åringer som andel av total folkemengde, og dermed økte skatteinntekter, har også denne kommunen store utfordringer med tanke på at antall eldre øker og dermed blir en større andel av befolkningen.

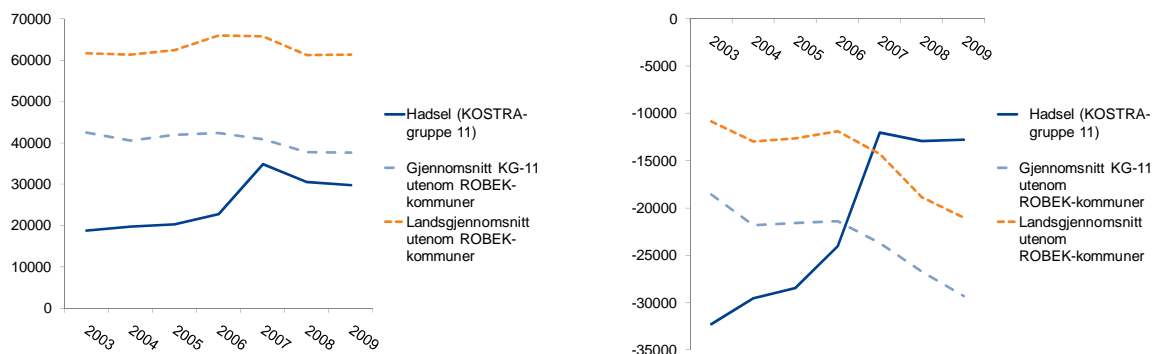
Figur 2.21 Korrigerede driftsutgifter til pleie og omsorg per innbygger i 2009-kroner (til venstre) og demografisk utvikling for folkegruppen 80 år og eldre som andelen av befolkningen (til høyre)



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry.

Hadsel kommune skiller seg ut fra utvalget forøvrig, ved at den gjennom hele perioden har hatt lave gjeldsforpliktelser, samtidig som samlet og finansiell formue har økt (men der den finansielle formuen fremdeles er negativ). Våre undersøkelser avdekker at det har vært store diskusjoner i kommunen rundt årsakene til at det ikke budsjetteres med deler av inntektene fra kommunens formue (herav ulike fond) for å dekke kommunens løpende driftskostnader. Kommunen kunne på denne måten unngått å bli satt på ROBEK-listen. Dette er, etter våre samtaler med administrasjonen, ikke blitt gjort etter ønske fra kommunens politikere. Generelt vises det til en manglende politisk vilje til å godkjenne forslag til endringer fra administrasjonen.

Figur 2.22 Samlet formue (til venstre) og finansiell formue (til høyre), 2009 kroner per innbygger.



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry.

Vårt overordnede inntrykk av den økonomiske situasjonen til Hadsel er preget av kommunens situasjon som utflyttingskommune, samt dens vedvarende høye utgifter til utvalgte sektorer. Utgifter per innbygger er relativt store innenfor blant annet sosialhjelp og barnehager.

Selv om kommunen ser ut til å ha en relativt god formuessituasjon, har den ikke vært villig til å dekke inn underskuddet gjennom reduksjon av egen formue. Dette kunne endret dagens situasjon, samt kommunens plassering på ROBEK-listen.

2.3.3 Lødingen

Lødingen kommune er den minste av de fire kommunene målt etter antall innbyggere. Kommunen ble oppført i ROBEK i 2003, med hjemmel i kommunelovens § 60d. Analysene ovenfor viser følgende:

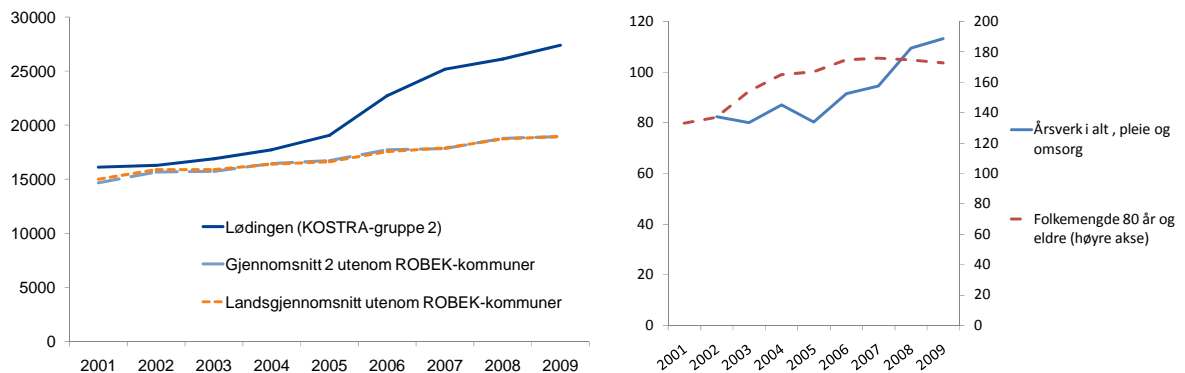
- Totale driftsutgifter og korrigerede frie inntekter per innbygger er høyere enn sammenliknbare kommuner og har økt i hele perioden.
- Barn og ungdom i barnehagealder og grunnskolealder som andel av totalt innbyggertall har sunket i hele perioden.
- Personer over 80 år som andel av totalt innbyggertall har økt i hele perioden, spesielt fra 2002 til 2007.
- Likviditet per innbygger er meget lav i forhold til sammenliknbare kommuner, og synker fra 2006 til 2008.
- Netto lånegjeld per innbygger er relativt høy i forhold til sammenliknbare kommuner, men synker.
- Både samlet og finansiell formue per innbygger har en negativ utvikling.

I sammenheng med resultatene ovenfor er det interessant å studere hvilke tjenesteområder kommunens økte utgifter har gått til, samt om økningen kan forklares ut fra økt antall brukere.

Analysen av kommunale driftsutgifter viser at driftsutgiftene til pleie og omsorg per innbygger er spesielt høye i forhold til sammenliknbare kommuner og har hatt en betydelig økning fra 2005, se Figur 2.23. Sett i sammenheng med den betydelige veksten i antall eldre kan dette sies å være som forventet.

Ifølge informasjon fra kommunen skyldes utgiftsøkningen i pleie- og omsorgssektoren to forhold. For det første har kommunen mottatt flere ressurskrevende brukere i løpet av perioden. Dette henger trolig sammen med at andelen eldre har økt betydelig. For det andre valgte kommunen å omstrukturere helsetilbudet for pleietrengende i perioden 2005-2006. Omstruktureringen innebar å legge om driften ved å tilby de pleietrengende omsorgsboliger istedenfor institusjoner. Dette var tenkt å redusere ressursbruken til tjenesteområdet. Imidlertid viste det seg at kommunen hadde relativt mange ressurskrevende brukere, og dessuten mottok flere i løpet av perioden. Disse brukerne måtte ha den samme pleien i omsorgsboliger som i institusjon, slik at omstruktureringen ikke ga noen innsparing – snarere tvert i mot.

Figur 2.23 Lødingen kommunes korrigerede driftskostnader til pleie og omsorg i 2009-kroner per innbygger (til venstre), antall årsverk i den samme sektoren og folkemengde over 80 år (til høyre)

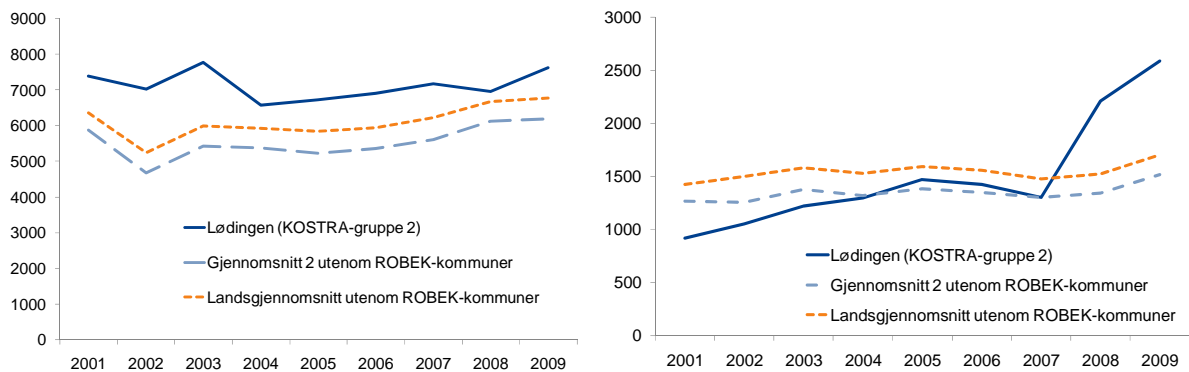


Kilde: KOSTRA. Bearbejdet av Econ Pöyry

Vår analyse av regnskapsdata forteller oss også at kommunen har relativt store driftsutgifter til administrasjon per innbygger, se Figur 2.24. Christiansen-utvalget, se NOU (1992:15), fant at smådriftsulempene er spesielt fremtredende innen kommunal administrasjon. En forklaring på de høye driftsutgiftene i Lødingen kan derfor være at kommunen, som er relativt liten målt etter antall innbyggere, er utsatt for slike smådriftsulempene i administrasjonen.

Ifølge våre opplysninger gikk tidligere rådmann av med sluttpakke i 2009, noe som kan ha bidratt til økningen i korrigerede driftsutgifter til administrasjon mot slutten av perioden.

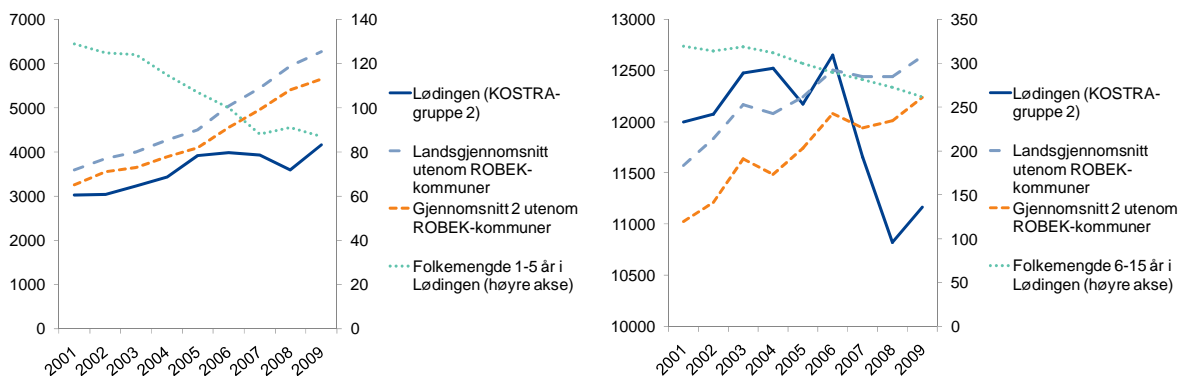
Figur 2.24 Lødingen kommunes korrigerede driftsutgifter til administrasjon (til venstre) og sosialhjelp (til høyre), 2009-kroner per innbygger



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Fra 2007 til 2009 økte også driftsutgiftene per innbygger til sosialhjelpsektoren betraktelig. I kapittel 2.1 fant vi at barn i alderen 0-5 år og 6-12 år er synkende i Lødingen kommune, både som andel av total befolkning og i absolutte tall. Våre analyser av KOSTRA-data viser at kommunen kun har redusert utgiftsbruken på grunnskolesektoren per innbygger etter 2006, mens utgiftene til barnehager har vært relativt konstant. Dette kan tyde på at kommunen ikke har gjort nødvendige omstruktureringer, og iverksatt effektiviseringstiltak for sent i grunnskolesektoren. Når det gjelder barnehagesektoren må disse resultatene ses i sammenheng med barnehagereformen, som blant annet innebar barnehageplass til alle som ønsket det. Den økonomiske belastningen for kommunen knyttet til reformen var begrenset fordi de økte kravene ble fulgt opp av økte øremerkede midler.

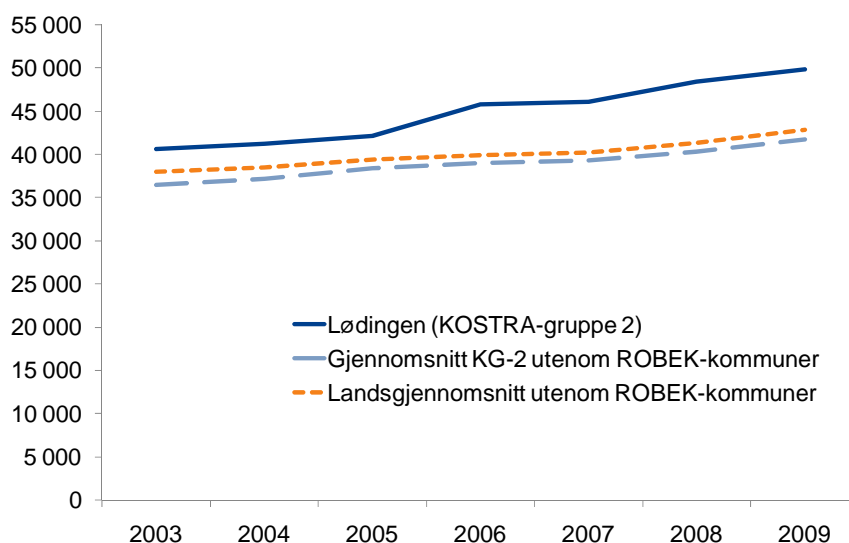
Figur 2.25 Lødingen kommunes korrigerede driftskostnader til barnehager (til venstre) og grunnskoler (til høyre), 2009-kroner per innbygger



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Vi finner at samlede kommunale lønnsutgifter per innbygger er høyere og stiger mer enn sammenliknbare kommuner i hele den aktuelle perioden, se Figur 2.26. Det faktum at arbeidskraft er den viktigste innsatsfaktoren i kommunal tjenesteproduksjon og lønnsnivået i stor grad blir bestemt ved nasjonale lønnsforhandlinger taler isolert sett for at kommunen sysselsetter et relativt større antall årsverk enn sammenliknbare kommuner. En forklaring på at lønnskostnadene øker er vekst i antall årsverk i kommunens pleie- og omsorgssektor. Ifølge våre opplysninger har kommunen vært preget av stor turnover i ledelsen, noe som også kan ha bidratt til disse økningene.

Figur 2.26 Lødingen kommunes samlede lønnsutgifter, 2009-kroner per innbygger



Kilde: KOSTRA. Bearbeidet av Econ Pöyry

Vårt overordnede inntrykk fra regnskapsanalyse av Lødingen kommune er at kommunen har oppsiktsvekkende høye utgifter, til tross for at kommunen er en utflyttingskommune og liten målt etter antall innbyggere. Utgifter per innbygger er relativt store i pleie og omsorgs-, administrasjons- og sosialhjelpssektoren. Smådriftsulemper i en så liten kommune er trolig en viktig forklaringsfaktor.

Ser man det høye samlede utgiftsnivået i sammenheng med synkende likviditet og formue, samt høy gjeld, ser det ut til at det høye utgiftsnivået er finansiert ved å bygge ned tidligere oppsparte midler og opptak av gjeld.

2.3.4 Øksnes

Øksnes kommune ble plassert i ROBEK-registeret i 2008 med hjemmel i kommunelovens § 60d. Analysene ovenfor viser følgende:

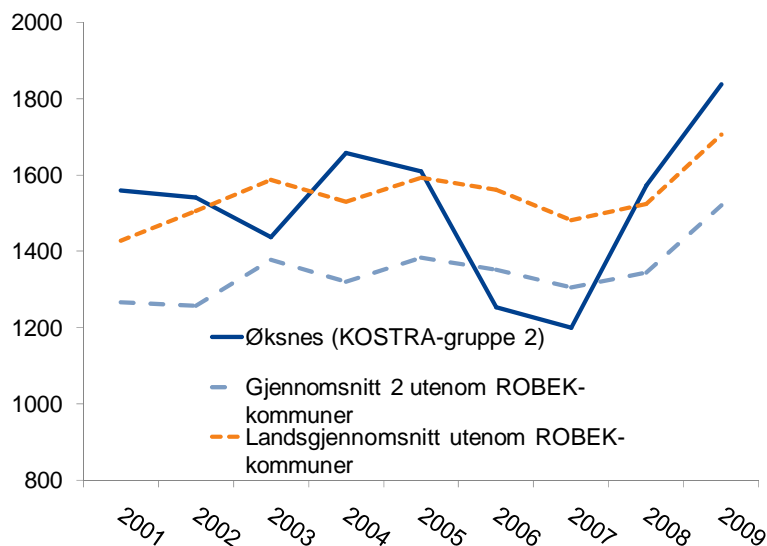
- Høy netto utflytting hele perioden 1990 – 2009.
- Reduksjon i andelen til befolkningsgruppene 0 – 5 år og 16 – 66 år gjennom hele perioden.
- Andelen til befolkningsgruppene 6 – 15 år og 80 år og eldre øker i perioden.
- Korrigerte driftsutgifter for kommunen ligger *under* de sammenlignbare gjennomsnittene.
- Likviditet per innbygger ligger langt *under* de sammenlignbare gjennomsnittene.
- Kommunen har en høy netto lånegjeld sammenlignet med utvalget.

Representanter for administrasjonen i kommunen viser til et underskudd på regnskapet i 2005, som kommunen ikke klarte å dekke inn det påfølgende budsjettåret. Det påfølgende året ble spesielt godt både for Øksnes kommune og kommuneøkonomien landet over, i forbindelse med regjeringsskiftet i 2005. Denne perioden kan synes å ha virket som en sovepute for både administrasjon og politikerne i kommunen, som ikke reagerte sterkt nok på underskuddet fra 2005, noe som resulterte i ytterligere underskudd i 2007 og 2008.

Våre analyser tyder på at årsakene til underskuddet i hovedsak har vært svært lave skatteinntekter og høye kostnader til sosialhjelp, barnevern, samt barnehager og skoler.

Figuren under viser hvordan driftsutgiftene til sosialhjelp har økt, spesielt mot slutten av perioden. Årsakene til denne utviklingen har ikke kommunen noen klare svar på, men viser delvis til hjelp til flyktninger, og dels sosialhjelpbetalinger ved nedlegging av arbeidsplasser i kommunen.

Figur 2.27 *Korrigerede driftsutgifter til sosialhjelp Øksnes kommune, 2009 kroner per innbygger*



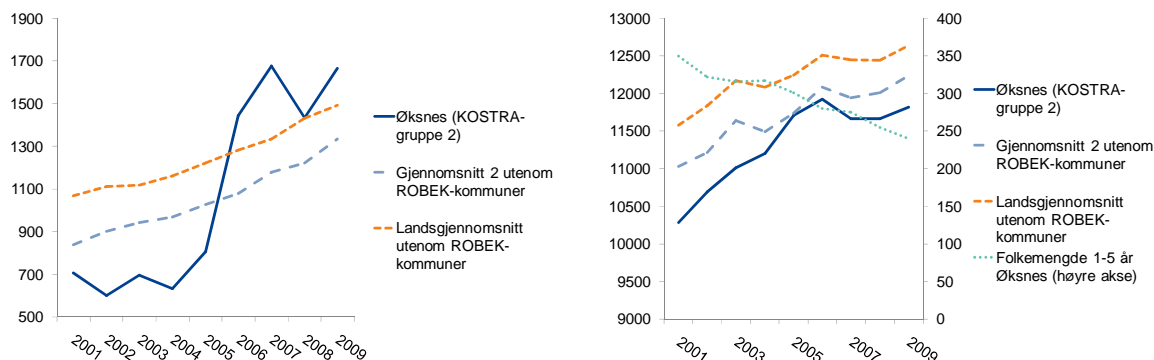
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

I perioden 2005 til 2009 har kommunen opplevd en nesten fordobling av utgifter til barnevernssektoren. Kommunen viser til økt fokus og flere tiltak innen for denne sektoren i perioden, som har økt kostnadene.

Økningen i barnevernsektoren kan ses i sammenheng med økningen i kostnadene til grunnskolene i kommunen. Når det blir opprettet barnevernssaker for barn i kommunen, som involverer flytting til fosterhjem i *andre* kommuner, vil Øksnes kommune måtte betale 60 000-70 000 kroner per elev som blir flyttet. En slik overføring skal jevne ut tilskuddene kommunen mottar fra staten i undervisningstilskudd per barn. Det kan imidlertid være at dette slår skjevt ut, ved at kommunen ikke kan redusere sin skolekapasitet – og dermed utgifter – i særlig grad når en elev flyttes til en annen kommune.

Både utgiftspostene til barnevern, skoler og sosialhjelp vil være svært påvirket av individuelle brukere i små kommuner som Øksnes. Individuelle forskjeller i behov vil dermed være svært synlig i kommunens utgifter til ulike tjenestesektorer.

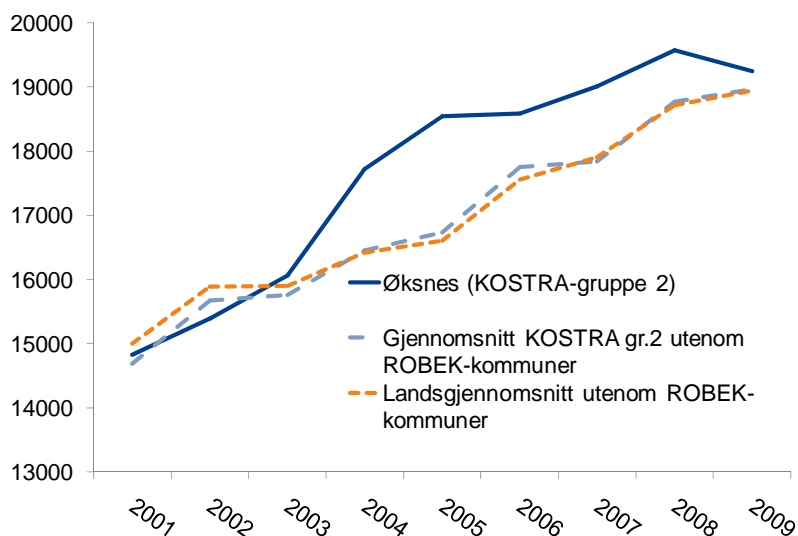
Figur 2.28 Korrigerede driftsutgifter til barnevern (til venstre) og korrigerede driftsutgifter til grunnskole i 2009 kroner per innbygger og folke­mengde 1-5 år i Øksnes (til høyre)



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

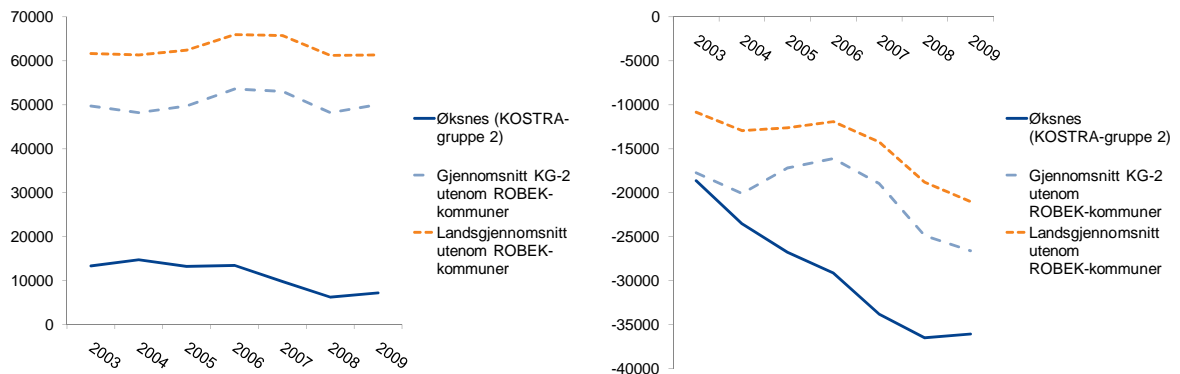
I motsetning til de andre kommunene i utvalget har *ikke* Øksnes kommune sett de største kostnadsøkningene innenfor pleie- og omsorgssektoren, men en jevn og moderat økning. Dette må ses i sammenheng med den moderate økningen aldersgruppen 80 år og eldre har hatt fra 1990 til 2009. Kommunen har ifølge våre kontakter i tillegg til en generelt aldrende befolkning mottatt en del tunge brukere med blant annet psykiske funksjonshemminger og trafikkskader, som er meget ressurskrevende.

Figur 2.29 Korrigerede driftsutgifter til pleie og omsorg, 2009 kroner per innbygger



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 2.30 Samlet formue (til venstre) og finansiell formue (til høyre), 2009-kroner per innbygger



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbeidet av Econ Pöyry

Vårt overordnede inntrykk av den økonomiske situasjonen til Øksnes er preget av kommunens situasjon som utflyttingskommune, samt dens vedvarende høye utgifter til utvalgte sektorer. Utgifter per innbygger er relativt store innenfor sosialhjelp, barnevern, barnehager og skoler. I motsetning til de andre kommunene i utvalget har ikke Øksnes kommune de største utfordringene innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Selv om kommunen ser ut til å ha en relativt stabil likviditet samt en relativt moderat gjeld, har kommunen svært lav samlet og finansiell formue. Kommuneøkonomien er dermed svært utsatt for uventede økninger i behovet for kommunale tilbud fra befolkningen.

3 CASESTUDIE

Som et supplement til analysen av regnskapsdata, gjennomførte vi kvalitative semi-strukturerte intervjuer med ulike ressurspersoner i de fire utvalgte kommunene. Dette gav oss muligheten til å få et mer detaljert bilde av hvordan kommunene hadde havnet på ROBEK-listen, og hvorfor de forble der over tid. Vi fokuserte på flere temaer i intervjuene, blant annet organisasjon og struktur i kommunen, samarbeid, budsjettprosessen og budsjettdisiplinen, samt kompetanse. Vi intervjuet både politikere og personer fra administrasjonen, for å få synspunktene til dem som jobbet i eller tett på den daglige driften til kommunen, samt andre ressurspersoner som kunne se utviklingen i kommunene litt fra utsiden.

Ettersom det var stort samsvar mellom mange av temaene og forklaringene som ble gitt for de fire kommunene, vil vi først begynne med å diskutere tre grupper av fellestrekk mellom kommunene. Til slutt vil vi kort gå inn på unike forklaringer for hver av kommunene.

3.1 EN REKKE FELLESTREKK PÅ TVERS AV KOMMUNENE

3.1.1 *Kommunepolitikerne mangler evne, men i enda større grad vilje, til å ta tak*

Kommunestyret representerer det øverste politiske organet i kommunene, og kommunestyremedlemmenes tilnærming til økonomi og politikk er derfor av stor betydning for driften av en kommune. Også i de fire kommunene som undersøkes i denne studien er dette en viktig faktor for å forklare hvordan kommunene havnet og forble på ROBEK-listen. På spørsmålet om årsaker til de økonomiske problemene i kommunene gikk følgende forklaringer igjen i flere av intervjuene:

- politisk ansvarsfraskrivelse
- manglende økonomisk kompetanse
- manglende samarbeid på tvers av partier
- fokus på valgoppslutning fremfor fornuftig økonomistyring

Hvor omfattende disse problemene har vært, har imidlertid variert mellom kommunene.

Problemer med manglende økonomisk kompetanse

Ifølge intervjuobjektene som påpekte manglende kompetanse som et problem, er det store sprik i kommunestyremedlemmenes forståelse for økonomi, og deres evne til å lese kommunale budsjetter og regnskap. Flere kommunestyremedlemmer har dermed ikke hatt evnen til å ta realiteten i den økonomiske situasjonen i kommunen innover seg. Dette kan komme både av at kommunepolitikerne ikke får den nødvendige opplæringen i økonomi som de trenger, at de ikke selv tar initiativ til å sette seg tilstrekkelig inn i prinsippene for kommunal økonomi, eller at økonomiske dokumenter fremstilles på en utilgjengelig og lite pedagogisk måte av administrasjonen. Den siste forklaringen ble blant annet fremhevet av et kommunestyremedlem som selv slet med å forstå budsjetter og regnskap i kommunen, til tross for at personen jobbet med økonomistyring i en privat bedrift til daglig.

En ustrukturert tilnærming til budsjettprosessen fra politikernes side er også blitt påpekt som et problem i noen av intervjuene. Et eksempel på dette er at forslag til budsjettet blir fremmet først på budsjettmøtet i desember, fremfor å bli grundig behandlet gjennom en lenger budsjettprosess. Dette er blitt gjort, ifølge et av intervjuobjektene, "for å spare de politiske poengene", så kommunepolitikerne kan markere seg på budsjettmøtet. En slik praksis, hvor deler av budsjettet endres på det siste budsjettmøtet, kan tilsløre

sammenhengen mellom kommunens inntekter og utgifter og gjøre styringen mer problematisk.

Videre har noen av intervjuobjektene gitt eksempler på situasjoner der politikerne gir uforholdsmessig stor plass til små og ubetydelige saker som er umiddelbart synlige for innbyggerne i kommunen, på bekostning av store og mer viktige saker, som for eksempel at de styrer mot et underskudd på flere millioner. En årsak til dette kan være at kommunepolitikere ikke har tilstrekkelig forståelse for kommuneøkonomi.

Problemer med kultur, samarbeid, politisk ansvarsfraskrivelse og fokus på valgopplutning

Ved siden av manglende evne til å forstå kommuneøkonomi, er manglende *vilje* til å se sammenhengen mellom inntekter og utgifter blant kommunepolitikere også et tema som har gått igjen i flere av intervjuene. Det er gitt eksempler på tilfeller der kommunepolitikere har overdrevet innsparingspotensialet eller undervurdert kostnadene forbundet med ulike tiltak, til tross for at administrasjonen har advart politikerne mot dette. Et av våre intervjuobjekter illustrerte politikernes tilnærming med å si at til tross for at politikerne oppfører seg slik, "kan man ikke vedta godt vær".

Det er også gitt eksempler på at kommunepolitikere ikke vil gjennomføre nødvendige tiltak for å få sammenheng mellom inntekter og utgifter når budsjettet er i ubalanse. Blant annet stemmer de imot ulike kostnadsbesparende tiltak foreslått av administrasjonen, samtidig som de ikke ønsker å fase inn foreslåtte inntektskilder, som for eksempel eiendomsskatt. Politikerne vedtar satsninger eller gir løfter om å opprettholde driften slik den er, og overlater til administrasjonen å finne dekning. Et resultat av dette blir ofte at administrasjonen kutter etter ostehøvelprinsippet, og at man står overfor de samme utfordringene med å få samsvar mellom kostnader og inntekter år etter år.

Ifølge flere av kommunepolitikere vi har intervjuet, er frykten for å tape stemmer ved neste kommunevalg grunnen til at de vegrer seg for å ta upopulære beslutninger om å kutte i tjenesteproduksjonen, eller å legge større deler av regningen på innbyggerne for å øke inntektene. Dette forsterkes av konkurransen om velgerne blant partiene. Når noen partier opprettholder kampsaker fra valgkampen og gir bevilgninger til ulike kommunale tjenester til tross for dårlig kommuneøkonomi, er det vanskelig for de andre partiene å gjøre upopulære kutt, og risikere å sitte igjen med svarteper.

Ifølge noen av våre intervjuobjekter forsterkes politikernes problemer med å sette ned foten av det nasjonale nyhetsbildet, der rikspolitikere lover nasjonale satsinger innenfor kommunenes ansvarsområder, for eksempel innen skole, helse og omsorg, uten at det følger finansiering med satsingen. Innbyggerne forventer at disse nasjonale løftene reflekteres i kommunepolitikken, og ønsker for eksempel "flere varme hender i eldreomsorgen", som kommunepolitikere ikke klarer å stå imot. Resultatet av disse ulike prosessene er at alle partiene kaster seg på karusellen, mens ingen tør å ta ansvar og gjennomføre de nødvendige, men upopulære grepene.

Denne problemstillingen er også tatt opp av noen av de administrativt ansatte vi har intervjuet, som påpeker at de skulle ønske politikerne kunne samarbeide bedre med tanke på den økonomiske situasjonen til kommunen og legge bort de politiske kampsakene. Med andre ord, "man beholder partipolitikken, selv om det egentlig ikke er rom for det, og alle hadde vært tjent med et bedre samarbeid."

En konsekvens av manglende vilje til å vedta realistiske budsjetter, og å opprettholde budsjett disiplin gjennom året på politisk nivå, er at disse holdningene kan smitte nedover i organisasjonen. Dersom ikke de øverste lederne i kommunen tar de økonomiske problemene seriøst, hvordan kan man da forvente at de ansatte nedover i organisasjonen skal gjøre det?

Avslutningsvis må vi imidlertid understreke at flere av våre intervjuobjekter påpeker at det har skjedd endringer i praksisen som er diskutert ovenfor blant kommunepolitikere de

senere årene, etter hvert som de i større grad har skjønnet hvilken situasjon kommunene er i. For eksempel har politikere i større grad akseptert at de må samarbeide, budsjettprosesser er blitt grundigere, og upopulære kutt er blitt gjennomført. I situasjoner hvor dette er tilfellet har allikevel noen av kommunene fremdeles utfordringer, for eksempel ved at politikerne nå er enige om at noe må gjøres, men ikke klarer å bli enige om hva.

Svakheter ved langtidsplanlegging, budsjettering og informasjonsinnhenting

En annen gruppe av temaer som gikk igjen i intervjuene handlet om kommunenes forhold til planlegging, budsjettering og informasjonsinnhenting. Det var både enighet og uenighet blant intervjuobjektene våre for eksempel om hvorvidt kommunene hadde god nok informasjonsflyt, om politikerne og administrasjonen var flinke nok til å innhente informasjon før beslutninger ble fattet, om langtidsplanlegging i kommunen var reelt til stede og om den var tilstrekkelig, samt om budsjettprosessen og budsjettdisiplinen i kommunene var tilstrekkelig og hensiktsmessig.

Når det gjaldt langtidsplanlegging, var det flere av intervjuobjektene som påpekte at denne hadde vært for dårlig, selv om det nå var tegn til forbedring i flere av kommunene. Eksempler på utilstrekkelig langtidsplanlegging var at kommunene ikke forsøkte å kartlegge fremtidig behov for ulike kommunale tjenester, for eksempel basert på endringer i befolkningen, og at økonomiplanen og andre styringsdokumenter mest var pliktøvelser som ble liggende i skuffen, fremfor å bli brukt aktivt. Styringen i kommunene har ifølge noen av intervjuobjektene vært preget av en dag-til-dag tilnærming. Videre uttrykte noen av intervjuobjektene at i prosesser med utarbeidelse av planer og prosjekter for kommunen, ble planen eller prosjektet selve målet, fremfor å være et verktøy til videre arbeid med langtidsplanleggingen.

Det var relativt bred enighet blant dem vi intervjuet om at budsjetteringen og økonomistyringen i kommunene ikke hadde vært god nok tidligere. Dette ble forklart blant annet med

- at ulike grupper kom sent inn i budsjettprosessen,
- at det var manglende implementering av tiltak vedtatt i budsjettene,
- at det var manglende budsjettdisiplin og kostnadsbevissthet blant enhetslederne, eller
- at faktisk ressursbruk ikke ble rapportert godt nok.

Det ble også påpekt at det på andre måter manglet interne rutiner for å fange opp budsjettavvik. Ifølge noen av intervjuobjektene har dessuten rapporteringen manglet et tilstrekkelig detaljnivå til å gjøre den nyttig som styringsgrunnlag. For eksempel hevdet én av dem vi snakket med at siden det ble rapportert for alle skolene i kommunene som én felles enhet, istedenfor per skole, "ble alt en eneste stor lapskaus". Dette førte blant annet til at det ikke eksisterte noen incentiver for å drive skolene godt, siden man verken ble straffet eller belønnet etter regnskapsresultatene. Svake økonomiske incentiver ble også i andre sammenhenger fremhevet som et hinder for å gjennomføre forbedringer.

Det ble også påpekt at rapportering fra administrasjonen ikke fulgte samme standard fra gang til gang, og dermed ble vanskelig å sammenligne. Ulike prosesser er satt i gang i noen av kommunene for å forbedre økonomistyringen, blant annet ved at det skal rapporteres om ressursbruk oftere til politikerne. Dette blir imidlertid ikke alltid fulgt opp i praksis.

Brukerundersøkelser eller andre former for kartlegging av kvaliteten på tjenester i kommunene er lite utbredt, selv om det også inne dette området nylig er satt i gang tiltak for å innhente denne type informasjon i noen av kommunene eller sektorene. Vanligvis baserer kommunepolitikere eller kommunens ledere sin vurdering av kvalitet på tjenestene etter hva de selv har erfart, eller hørt hva andre hadde sagt. Uten systematisk

kunnskap om dette, kan det imidlertid bli vanskelig å styre kommunens tjenesteproduksjon på en hensiktsmessig måte. Usikkerhet om kvalitet på tjenestene innen ulike sektorer kan også være en av årsakene til at budsjettkutt ofte gjennomføres flatt.

Også budsjettjuks og kortsiktige budsjettstrategier ble tatt opp i en del av samtalene, der kommunene for eksempel satte i gang tiltak med virkning først fra høsten i budsjettåret, og dermed kun belastet årets budsjett med kostnader for 5 måneder. Det påfølgende året ville imidlertid kostnaden for tiltaket bli for 12 måneder, men "det er neste års problem". Strategien blir dermed å skyve ballen foran seg hele tiden, uten å tenke langsiktig.

Det ble også påpekt av flere at kommunene manglet en økonomisk buffer i form av udisponerte midler i budsjettene, til tross for at alle egentlig vet at uforutsette hendelser vil oppstå. Slike uforutsette hendelser medfører dermed budsjettsprekke år etter år, og man vet allerede ved inngangen til budsjettåret at budsjettet ikke vil holde. En slik innsikt fremmer verken budsjettdisiplinen eller evnen til økonomisk planlegging og styring.

Årsakene til manglende rutiner i langtidsplanlegging, økonomistyring og informasjonsinnhenting i kommunene er flere. Noen trakk frem manglende økonomikompetanse hos enhetsledere og kommunepolitikere, andre pekte på at administrasjonen var underbemannet, eller at kommuneøkonomien er uforutsigbar, for eksempel fordi mange av kommunens reelle inntekter og utgifter etter sin karakter er svært usikre på budsjetteringstidspunktet. Det kan imidlertid synes som om en del av disse problemene også handler om vilje og ikke kun evne, og at både politikere, administrasjonen, samt enhetsledere og ansatte ikke har tatt økonomistyringen, langtidsplanleggingen og informasjonsinnhenting i kommunen på alvor.

3.1.2 "Årsakene er utenfor vår kontroll" - ansvar og ansvarsfraskrivelse

Et ytterligere tema som gikk igjen i flere av intervjuene, var effekten på den økonomiske situasjonen i kommunene av ulike endringer som var oppfattet som utenfor kommunens kontroll, eller som andre i kommunen sitt ansvar. Flere av intervjuobjektene påpekte at endringer utenfor deres makt, enten på lokalt nivå eller nasjonalt nivå, hadde hatt stor effekt på kommunenes økonomiske situasjon, og at situasjonen derfor hadde vært uunngåelig.

Av slike eksterne endringer utenfor kommunens kontroll, var det demografiske endringer i befolkningen som oftest ble nevnt som en av årsakene til den økonomiske situasjonen til kommunene. Noen av kommunene har opplevd en sterk nedgang i befolkningstallet i de senere årene, mens andre har opplevd en stor endring i befolkningssammensetningen, til tross for et relativt stabilt folketall. En reduksjon i folketallet endrer skatteinntektene til kommunene, mens endringer i den demografiske sammensetningen endrer utgiftsnivået. I flere kommuner hevdet ulike personer at kommunen hadde en høy andel syke og gamle som hadde krav på tjenester, og at det derfor var vanskelig å kutte utgifter innenfor denne sektoren. Ett av intervjuobjektene uttalte at "det er jo mennesker det er snakk om, ikke tall, og vi kan derfor ikke bare ta bort ansatte". I noen tilfeller var det politikere, rådmann eller kommunerevisor som påpekte dette problemet, mens i andre tilfeller var det kun enhetsledere.

I én kommune nevnte flere av intervjuobjektene at de hadde en høy andel svært ressurskrevende brukere i forhold til innbyggertallet, blant annet multifunksjonshemmede, og at dette slo sterkt ut i en liten, sårbar kommuneøkonomi. Videre trakk flere av intervjuobjektene inn effektene på kommunenes økonomi av forholdet mellom stat og kommune, for eksempel når det gjelder statlige rammeoverføringer, og kommunale tjenester som var lovpålagt av staten. Flere mente beregningsgrunnlaget for inntektssystemet slo mer uheldig ut for dem enn for andre sammenlignbare kommuner, eller at det hadde gjort dette tidligere. Underfinansierte statlige reformer om lovpålagte tjenester var et tema som gikk igjen i intervjuene, som én av flere forklaringer på den økonomiske situasjonen. Et annet problem som ble nevnt spesielt i forhold til skole- og helsesektoren var at ansatte i kommunene tok videreutdanning på eget initiativ innen

fagområder som kommunene egentlig ikke hadde bruk for, men som de ble tvunget til å betale for gjennom høyere lønninger likevel, på grunn av det sentrale avtaleverket.

Bortfall av statlige arbeidsplasser ble også diskutert i flere av intervjuene, der representanter for kommunene mente nedleggelse av viktige statlige arbeidsplasser hadde medført betydelig fraflytting og inntektstap for kommunen.

Generelt sett kan man imidlertid stille spørsmål om alle faktorene som ble nevnt i intervjuene som årsaker utenfor kommunens eller enkeltpersoners kontroll. Blant annet ble det påpekt av noen at kommunen de representerte ikke hadde tilpasset tjenesteproduksjonen etter endringer i befolkningen. For eksempel hevdet ett av intervjuobjektene at antall lærerstillinger og klasser ble opprettholdt, til tross for at det var færre barn som begynte på skole i kommunen. Videre var det eksempler på liten grad av samlokalisering av tjenester rundt ressurskrevende brukere, ved at tjenester ble bygget opp rundt den enkeltes bolig. Dessuten var det variasjon i forhold til om intervjuobjektene følte behov for å ta på seg ansvar selv, eller om skylden i hovedsak ble lagt på andre. Spesielt var dette et tema blant kommunepolitikerne, der noen hevdet det hovedsakelig var de andre partiene som hadde ført kommunen ut i uføret, noen at det var dem selv som hadde skylden, mens andre igjen hevdet det var et kollektivt ansvar, uavhengig av partitilhørighet. Formelt sett kan det imidlertid ikke herske noen tvil om at det er politikerne i den enkelte kommune som er ansvarlig for kommunens virksomhet og økonomi, uansett pålagte eller påtvungne rammebetingelser.

3.2 FLERE SÆRTREKK FOR HVER KOMMUNE

3.2.1 Øksnes – organisering, samt helse og sosial

Intervjuobjektene våre fra Øksnes kommune var samstemte om at mange av problemene til kommunen var knyttet til sektorene barnevern, psykisk helse og rus, samt at en av kommunens hjørnesteinsbedrifter gikk konkurs i 2003, noe som medførte at 180 arbeidsplasser forsvant.

Mulige årsaker til de store behovene innefor barnevern, psykisk helse og rus kan blant annet være manglende forebygging og liten effektivisering av driften, ifølge noen av dem vi intervjuet.

I tillegg til dette ble imidlertid også organiseringen i kommunen nevnt av flere intervjuobjekter. Kommunen er i utgangspunktet organisert etter en såkalt 2-nivåmodell, men denne er i praksis ikke rendyrket. Problemet handler hovedsakelig om at ansvar som i henhold til modellen skulle vært delegert nedover i organisasjonen, ikke er det. Kommunepolitikerne deltar i beslutninger, som ifølge intervjuobjektene kunne ha blitt tatt av personer lenger ned i organisasjonen og som har bedre kjennskap til behovene. Dersom politikerne hadde delegert mer av ansvaret, ville man kunnet oppnå en gevinst gjennom effektivisering, samt en klarere ansvarsfordeling. Dette er imidlertid i ferd med å forbedres.

3.2.2 Hadsel – organisering og geografiske skillelinjer

Hadsel kommune kom nylig ut av ROBEK-listen. Personene vi intervjuet fra kommunen synes å være enige om en del årsaker til at kommunen havnet på ROBEK-listen. Det var imidlertid større uenighet om årsakene til at kommunen hadde kommet seg ut av listen igjen.

En av hovedårsakene som ble nevnt til hvorfor kommunen hadde havnet på ROBEK-listen var overgangen til en 2-nivåmodell. Ifølge noen av intervjuobjektene medførte denne organiseringen at "man gikk fra liten kontroll til null kontroll". Det ble ingen bindeledd mellom enhetslederne og rådmannen, og man mistet muligheten til å se de enkelte

sektorene som en helhet. Enhetene ble sett på som "min og din enhet", og det var ikke rom for å tenke fellesløsninger.

En annen medvirkende årsak som ble foreslått av flere av dem vi intervjuet i Hadsel kommune, var mangel på samarbeid mellom politikerne, og utydelige politiske skillelinjer. Geografi fremstår som en tydeligere politisk skillelinje i kommunen enn partitilhørighet, og dette medførte at det var vanskelig å bli enige om tiltak for å komme seg ut av ROBEK. Videre har det vært liten stabilitet i den administrative ledelsen i kommunen, for eksempel ved at rådmenn er blitt hyppig byttet ut som en "løsning" på problemer som kanskje burde vært taklet på andre måter, og ved at det er stor omskifting av etatsledere.

Når det gjelder hvordan kommunen har klart å komme seg ut av ROBEK-listen var det uenighet om det skyldtes reelle endringer eller kun var basert på budsjettekniske endringer uten realitetsvirkning.

Noen av intervjuobjektene hevdet at en gradvis overgang tilbake til en 3-nivåmodell for organisering av kommunen var noe av årsaken til at de kom seg ut av ROBEK. Dette ble imidlertid utfordret av konklusjoner fra andre om at budsjettmessig triksing lå bak suksessen.

3.2.3 Lødingen – lønnsutgifter og turnover

I Lødingen kommune mente våre intervjuobjekter at en del av problemene i kommunens økonomi er knyttet til pleie- og omsorgssektoren. Sektoren er preget av mye overtidarbeid og vikarbruk, noe som har medført at sektoren ikke klarer å holde budsjettene. Dårlig oversikt og svak styring innen pleie og omsorg avdekkes også av en forvaltningsrevisjonsrapport fra 2009¹¹.

En enkelthendelse som ble nevnt som spesielt uheldig i ett av intervjuene var at man omstrukturerte helsetilbudet for de pleietrengende i kommunen i 2005 og 2006. Disse endringene fikk full virkning fra 2008. Høye kostnader og budsjettsprekk i pleie og omsorgssektoren skaper irritasjon blant representanter fra de andre sektorene, som selv mener de jobber hardt for å kutte kostnader og holde seg til stramme budsjetter.

Et annet problem knyttet til sektoren, sies å være at det er "svingdør i pleie- og omsorgs-sjefens kontor, med nye sjefer hele tiden", samt høyt sykefravær blant de ansatte. Innen miljøarbeidertjenesten, er brukerne spredt rundt hele kommunen, med store ressurser knyttet til hver enkelt bruker. I følge ett av intervjuobjektene har politikerne ikke klart å sentralisere denne tjenesten, blant annet fordi de møter motstand fra de ansatte.

Innen administrasjonen ble spesielt sluttavtalen til den forrige rådmannen nevnt som en viktig hendelse for kommunens økonomi.

Også kostnader forbundet med skolestrukturen i kommunen ble fremhevet. Ifølge ett av intervjuobjektene er det blitt foreslått å flytte ungdomstrinnet fra Vestbygd til Lødingen. Kostnaden per elev i Vestbygd ble anslått til å være 230 000 kroner per år, mens i Lødingen var det 73 000 kroner per år. Dette ble imidlertid enstemmig avvist av politikerne, ettersom distansen til skolen for elevene ville øke betraktelig.

Som en overordnet konklusjon for hvordan kommunen hadde havnet på ROBEK-listen, hevdet ett av intervjuobjektene at kommunen var "blitt en slave av utviklingen, istedenfor å styre den".

¹¹ Pleie og omsorg – utgiftssituasjonen og inntektsskapende virksomhet. Komrev Nord, 2009.

3.2.4 *Andøy – høy standard og selvkritikk*

Noe av det som skilte samtalene våre med personer fra Andøy kommune mest fra samtalene med personer i de andre kommunene, var intervjuobjektens vilje til å påta seg ansvar for situasjonen. Intervjuobjektene reflekterte rundt hvordan de selv hadde bidratt til at kommunen hadde kommet i økonomisk uføre, som en av flere årsaksforklaringer. Hovedbegrunnelsen som gikk igjen fra både politikere og administrasjonen var at de "gjærne ville ha gode tjenester og utsette konsekvensene", for eksempel ved å finansiere nye tiltak med midlertidige innsparinger.

Ett av intervjuobjektene dro imidlertid sin konklusjon lenger, ved å hevde at man ikke bare ønsket å tilby gode tjenester, men at man også hadde hatt et unødvendig overforbruk for å "beholde husfreden". Andøy kommune har tidligere hatt en god økonomi som ifølge flere har medført en standard og kvalitet på den kommunale driften som ikke lenger er bærekraftig. I stedet for å redusere standarden og kvalitet i takt med befolkningsnedgangen og svakere økonomi, har man brukt av de økonomiske reservene. Det har med andre ord vært fokus på volum og kvantitet, på bekostning av en diskusjon om standard og kvalitet. Frykten for at kommunens innbyggere ikke ønsker å delta i kommunepolitikken i vanskelige tider ble nevnt som en av flere årsaker til at man ikke har tatt nødvendige grep for å stramme inn på kommunens utgifter, ettersom "folk ikke vil ha som hobby å være tøff".

Noen mente også at manglende kompetanse og høy utskifting blant kommunepolitikere var en viktig forklaring.

REFERANSER

Econ Pöyry (2005): *Finansielle ubalanser i kommunene*. ECON-rapport nr. 2005-027.

Econ Pöyry (2010): *Demografi og kommunale utgifter i Trondheim kommune*. ECON-rapport nr. 2010-049.

Kommunal- og regionaldepartementet (2001): "Inntektssystemet for 2002 for kommuner og fylkeskommuner", Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2001-2002). Rundskriv H-31/01.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg*. Rapport april 2010, Kommunal- og regionaldepartementet.

Langørgen A., Galloway T.A. og R. Aaberge (2006): *Gruppering av kommuner etter folke- mengde og økonomiske rammebetingelser 2003*. Rapporter 2006/8, Statistisk sentralbyrå.

NOU (1992): *Kommune og fylkesinndeling i et Norge i forandring*. NOU 1992:15.

Pedersen S. (2008): "Kommunenes økonomiske atferd 2001-2007", SSB-notater 2008/60, Statistisk sentralbyrå.

SSB (2010): KOSTRA publisering 15. juni 2010 - Veiledning til bruker, URL: http://www.ssb.no/kostra/veiledning/veiledning_2010.pdf [nedlastet 17. september 2010]

VEDLEGG 1: OM ROBEK

ROBEK (Register [over kommuner] med betinget godkjenning og kontroll) føres av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Ordningen trådte i kraft i 2001 i sammenheng med endringer i kommuneloven. Kommuner kan føres på listen dersom:

- kommunestyret har vedtatt et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn
- kommunestyret har vedtatt en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn
- kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller
- kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av [tidligere] underskudd.

Netto driftsresultat anses av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som den finansielle indikatoren som best gir uttrykk for den finansielle balansen i en kommune. Indikatoren måler hva kommunen sitter igjen med etter at alle løpende utgifter er betalt. Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere realinvesteringer eller spares gjennom å øke kommunens netto finansielle formue. TBU anser at netto driftsresultat bør være på omtrent 3 prosent for at verdien av kommunens samlede formue (realkapital og finansiell kapital) ikke skal forringes (formuesbevaringsprinsippet).

Den indikatoren som danner grunnlaget for vurdering av om en kommune skal skrives inn i eller ut av ROBEK, er imidlertid *regnskapsresultatet*. Regnskapsresultatet er definert lik netto driftsresultat samt avsetninger til fond og bruk av tidligere avsatte midler. En kommune kan således ha negativt netto driftsresultat uten å bli ført opp på ROBEK-listen dersom det negative driftsresultatet kan finansieres ved å trekke på tidligere avsetninger (disposisjonsfond).

Selv om budsjettet er i balanse, kan likevel *regnskapet* vise underskudd, for eksempel som følge av sviktende skatteinntekter. Da krever loven at underskuddet dekkes opp i løpet av det påfølgende året (ved "særlige forhold" åpner loven for at underskuddet kan dekkes inn i løpet av ytterligere to år).

VEDLEGG 2: KORRIGERING AV DRIFTSUTGIFTER

Korrigerede driftsutgifter på sektornivå og totalt har følgende artdefinisjon:

Artene [(010..099,100..380,429..480) - (690, 710, 730, 750, 770, 775, 780, 790, 830, 850, 880, 890, 895)]

Det korrigeres for følgende arter:

Art 690 Fordelte utgifter

Art 710 Sykelønnsrefusjon

Art 730 Refusjon fra fylkeskommuner

Art 750 Refusjon fra kommuner

Art 770 Refusjon fra andre (private)

Art 775 Refusjon fra IKS der kommunen/fylkeskommunen er deltaker

Art 780 Refusjon fra foretak og bedrifter i egen kommune/fylkeskommune som fører særregnskap

Art 790 Internsalg

Art 830 Overføring fra fylkeskommuner

Art 850 Overføring fra kommuner

Art 880 Overføring fra foretak og bedrifter i egen kommune/fylkeskommune som fører særregnskap

Art 890 Overføring fra andre (private)

Art 895 Overføring fra IKS der kommunen/fylkeskommunen er deltaker

For nærmere beskrivelse av innholdet i de enkelte artene henvises til Veileder for regnskapsrapporteringen i KOSTRA som KR D utgir hvert år:

<http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/kostra/Hovedveileder2010.pdf>

VEDLEGG 3: SEKTORINDELING I REGNSKAPSANALYSEN

Tjenesteytende sektor	Funksjoner i KOSTRA 2001-2009*
Administrasjon	100 Politisk styring og kontrollorganer
	120 Administrasjon
	130 Administrasjonslokaler
	180 Diverse fellesutgifter
Grunnskole	202 Grunnskole
	222 Skolelokaler og skyss
Øvrig utdanning	213 Voksenopplæring
	214 Spesialskoler
	215 Skolefritidstilbud**
	383 Musikk- og kulturskoler
Barnehager (og fritidshjem)	201 Førskole
	211 Styrket tilbud til førskolebarn
	221 Førskolelokaler og skyss
Helsestell	232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten
	233 Forebyggende arbeid, helse og sosial
	241 Diagnose, behandling, rehabilitering
Sosialhjelp	242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
	243 Tilbud til personer med rusproblemer
	275 Introduksjonsordningen
	281 Økonomisk sosialhjelp
Barnevern	231 Aktivitetstilbud barn og unge
	244 Barneverntjeneste
	251 Barneverntiltak i familien
	252 Barneverntiltak utenfor familien

Tjenesteytende sektor	Funksjoner i KOSTRA 2001-2009*
Pleie og omsorg	234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede
	253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon
	254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet
	261 Botilbud i institusjon
Kultur	365 Kulturminnevern
	370 Bibliotek
	373 Kino
	375 Museer
	377 Kunstformidling
	380 Idrett
	385 Andre kulturaktiviteter
	390 Den norske kirke
	392 Andre religiøse formål
	393 Kirkegårder, gravlunder, krematorier
Kommunale veier	333 Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold
	334 Kommunale veier, miljø og trafiksikkerhetstiltak
VAR (vann, avløp og renovasjon)	340 Produksjon av vann
	345 Distribusjon av vann
	350 Avløpsrensing
	353 Avløpsnett, innsamling av avløpsvann
	354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.
	355 Innsamling av forbruksavfall
	357 Gjenvinning og sluttbehandling av forbruksavfall
Øvrig infrastruktur	190 Interne serviceenheter
	265 Kommunalt disponerte boliger
	273 Kommunale sysselsettingstiltak

Tjenesteytende sektor	Funksjoner i KOSTRA 2001-2009*
	283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig
	301 Plansaksbehandling
	302 Bygge,- delings- og seksjoneringsaker
	303 Kart og oppmåling
	315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak
	320 Kommunal næringsvirksomhet
	325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet
	330 Samferdselsbedrifter, transporttiltak
	335 Rekreasjon i tettsted
	338 Forebygging av branner og andre ulykker
	339 Beredskap mot branner og andre ulykker
	360 Naturforvaltning og friluftsliv
Ikke-fordelte utgifter	170 Årets premieavvik**
	171 Amortisering av tidligere års premieavvik
	285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde**
	800-899 (Utgifter ført under 800-funksjonene)**

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretnings-spesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Biskop Gunnerus' gt 14A
0185 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com

