



# **ROBEK: Krykke eller pisk?**

*En beslutningsteoretisk studie av to ROBEK-kommuner*

**STV-3900**

*Ingfrid Osen Fossbakk*

*Mastergradsoppgave i statsvitenskap*

*Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning*

*Universitetet i Tromsø*

*Våren 2010*



## **Forord**

Da var tiden kommet for å sette et punktum for mitt arbeid med masteroppgaven. Det har vært en periode preget av både frustrasjon og glede. Men ikke minst har det vært en lærerik prosess, og det er mange som bør takkes for hjelp og støtte underveis.

Mine informanter i Målselv og Lenvik fortjener en takk for at de stilte opp på intervjuene, for vennlig mottakelse og nyttig informasjon. En takk går også til Studiesenteret på Finnsnes for all støtte, og god oppvarming under prosjektseminarene der. Vil også rette en takk til professorene Kjell-Arne Røvik, Svein Jentoft, og Jens- Ivar Nergård for gode råd og innspill gjennom min deltakelse i prosjektet ”Regionale forutsetninger for vekst og utvikling i Nord-Norge”.

Takk til ”kollokviejentene” for alle faglige og ufaglige samtaler underveis.

Det er også på sin plass å takke venner og familie for støtte underveis. En spesiell takk går til min mor Frid E. Fossbakk for alle oppmuntrende ord og omtanke underveis, og min samboer Kristian H. Mathisen for all omsorg og hjelp.

Til slutt vil jeg rette en spesiell takk til min veileder Knut H. Mikalsen for god veiledning og konstruktive innspill underveis i prosessen. Ikke minst for at jeg alltid har gått fra våre veiledningsmøter med ny giv og tro på mitt prosjekt. Din hjelp har vært uvurderlig.

Tusen takk for hjelpen!

Tromsø, juni 2010.

Ingfrid Osen Fossbakk

Antall ord: 32 596



# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Det teoretiske rammeverket.....	3
1.3 Metode og datagrunnlag .....	4
1.3.1 Valg av kommuner .....	5
1.3.2 Intervju som metode .....	5
1.4 Oppgavens disposisjon.....	10
<b>Kapittel 2. TEORETISK RAMME.....</b>	<b>13</b>
2.1 Valg av perspektiv.....	13
2.1.1 Innledning.....	13
2.1.2 Hva er en beslutningsprosess?.....	14
2.2 Den rasjonelle modellen .....	16
2.2.1 Generelt .....	16
2.2.2 Forventninger til funn.....	18
2.3 Konflikt-forhandlingsmodellen .....	18
2.3.1 Generelt .....	18
2.3.2 Forventninger til funn.....	19
2.4 Garbage-canmodellen.....	20
2.4.1 Generelt .....	20
2.4.2 Forventninger til funn.....	22
2.5 Oppsummering .....	22
<b>Kapittel 3. ROBEK: MÅLSETTINGER OG "FUNKSJONSMÅTE" .....</b>	<b>25</b>
3.1 Innledning.....	25
3.2 Registeret i "kortversjon" .....	25
3.3 Bakgrunnen og formålet med innføringen av ROBEK .....	26
3.3.1 Proposisjon til Stortinget – Ot.prp. nr 43. (1999-2000).....	28
3.3.2 Stortingsbehandlingen .....	30
3.4 ROBEK som politisk virkemiddel.....	32
3.4.1 Innledning.....	32

3.4.2	Hva innebærer en oppføring i ROBEEK?.....	33
3.4.3	Fylkesmannens rolle.....	34
3.5	Hva kjennetegner en ”typisk” ROBEEK-kommune? .....	35
3.5.1	Generelt .....	35
3.5.2	Antall ROBEEK kommuner .....	37
3.6	ROBEEK som svarteliste?.....	38
3.7	Oppsummering .....	40
<b>Kapittel 4. EMPIRI: MÅLSELV KOMMUNE.....</b>		<b>43</b>
4.1	En kort introduksjon til Målselv kommune.....	43
4.2	Registreringen i ROBEEK.....	44
4.3	Generelle betraktninger og fokuset på ROBEEK .....	44
4.4	Årsaken til at man ble en ROBEEK-kommune .....	45
4.5	Forholdet til Fylkesmannen.....	46
4.6	ROBEEK som politisk virkemiddel og system .....	47
4.7	ROBEEK som svarteliste.....	49
4.8	Budsjettutarbeidelse .....	50
4.9	Budsjettdebattene .....	50
4.10	Budsjettdisiplin.....	51
4.11	Omstilling og omorganiseringsprosessene i kommunen .....	52
4.12	Ostehøvelprinsippet.....	53
4.13	Tiltak for nyskapning, vekst, og utvikling.....	55
4.14	Forholdet mellom politikere, administrasjon, og nedover i kommunen.....	58
4.15	Hva skjer etter en utregistrering av ROBEEK? .....	59
4.16	Avsluttende kommentarer .....	61
<b>Kapittel 5. EMPIRI: LENVIK KOMMUNE.....</b>		<b>63</b>
5.1	En kort introduksjon av Lenvik kommune .....	63
5.2	Registreringen i ROBEEK.....	63
5.3	Generelle betraktninger og fokuset på ROBEEK .....	64
5.4	Årsaken til at Lenvik ble en ROBEEK-kommune.....	64
5.5	Forholdet til Fylkesmannen.....	65
5.6	ROBEEK som politisk virkemiddel og system .....	66

5.7	ROBEK som svarteliste.....	67
5.8	Budsjettutarbeidelse .....	68
5.9	Budsjettdebattene .....	69
5.10	Det politiske klimaet .....	69
5.11	Generelt om grepene og årsaken .....	71
5.12	Omorganiseringen .....	73
5.13	Ostehøvelprinsippet.....	74
5.14	Budsjettansvar og budsjettdisiplin.....	74
5.15	Forholdet mellom politikere, administrasjon og nedover i kommunen.....	76
5.16	Kommentarer om Målselv kommune .....	78
5.17	Hva skjedde etter utregistreringen i ROBEK? .....	79
5.18	Avsluttende kommentarer .....	80

**Kapittel 6. ANALYSE: RASJONALITET, FORHANDLINGER ELLER TILFELDIGHETER?**  
..... **83**

6.1	Innledning.....	83
6.2	KS – Kommunenes generelle holdning.....	83
6.3	Beslutningsprosessene sett i lys av rasjonell-hierarkimodellen.....	85
6.3.1	Det analytiske utgangspunktet.....	85
6.3.2	Rasjonelle prioriteringer og målrettet styring?.....	85
6.3.3	Hierarkisk styring? .....	86
6.4	Beslutningsprosessene sett i lys av konflikt- forhandlingsmodellen.....	87
6.4.1	Det analytiske utgangspunktet.....	87
6.4.2	Aktører og koalisjoner .....	87
6.4.3	Politisk entreprenørskap? .....	89
6.5	Beslutningsprosessene sett i lys av garbage-canmodellen .....	91
6.5.1	Det analytiske utgangspunktet.....	91
6.5.2	Løse koblinger? .....	91
6.5.3	Situasjonsbestemt hendelse? .....	93
6.6	Oppsummering – og noen (foreløpige) konklusjoner.....	96

<b>KAPITTEL 7. AVSLUTNING.....</b>	<b>99</b>
7.1 Innledning.....	99
7.2 Målselv og Lenvik sin håndtering av ROBEK.....	99
7.3 Hva kan vi lære av denne studien?.....	102
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>105</b>
<b>Kildeliste.....</b>	<b>109</b>
<b>Vedlegg 1: Intervjuguide .....</b>	<b>111</b>



# Kapittel 1. INNLEDNING

## 1.1 Tema og problemstilling

”Det er ikke noe som er så vanskelig å utføre, har så liten sjanse til å lykkes, eller er så farlig å håndtere, som innføringen av en ny tingenes tilstand.” – Niccoló Machiavelli.

Det er over 500 år siden Machiavelli skrev disse ord om ”en ny tingenes tilstand”. Denne oppgaven vil se på hvordan to kommuner takler en ny tingenes tilstand, nemlig en registrering i ROBEK. ROBEK er forkortelsen for Register om betinget godkjenning og kontroll. En ny endring i kommuneloven trådte i kraft i 2001, som medførte opprettelsen av ROBEK. Selve ROBEK-regimet er noe nytt for kommunene å forholde seg til, og det er derfor en ny tingenes tilstand for både staten, landets kommuner og deres politikere, ansatte og innbyggere. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som, etter gitte kriterier i kommuneloven, regnes for å være i økonomisk ubalanse, og som derfor er satt under en betinget kontroll som håndheves av Fylkesmannen. Et interessant spørsmål her er hvordan kommunale myndigheter ”reagerer” på å bli plassert i et slikt register, med de innskrenkninger i lokal autonomi dette innebærer. Sett fra statens side er den kommunale responsen viktig fordi den vil være avgjørende for hvor godt ordningen fungerer som politisk virkemiddel. Jeg skal i denne oppgaven undersøke hvordan to kommuner i Nord-Norge – Målselv og Lenvik – har valgt å forholde seg til den innskrenkning i det kommunale selvstyret oppføringen i ROBEK medfører. Hvorfor – og hvordan – klarte den ene kommunen å komme seg av lista, mens den andre synes å ha gjort heller lite for å få dette til? I så måte tar oppgaven sikte på å spore hvordan kommunenes holdninger til og oppfatninger av ROBEK som politisk styringsmiddel påvirker deres beslutninger og tiltak knyttet til dette ”medlemskapet”.

Konteksten for oppgaven er forholdet mellom statlig styring og kontroll på den ene siden, og lokal/kommunal autonomi på den andre. Kommuner som havner i registeret blir satt under en styring som man skulle tro de ville forsøke å bryte seg ut av så fort som mulig. ROBEK er et disiplineringstiltak fra sentralt hold hvor budskapet er følgende: Hold orden på kommuneøkonomien, eller bli satt under statlig kontroll! Kommuner kan ikke begjæres

konkurs, men det å bli satt under Fylkesmannens administrasjon blir sammenlignet med en bostyrers administrasjon av et konkursbo. Kommunene må ha godkjenning fra Fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler, samt at Fylkesmannen lovlighetskontrollerer kommunestyrets budsjettvedtak. Dette har medført at mange bruker ordet ”svarteliste” om registeret over ROBEK-kommunene, og en skulle derfor forvente at en kommune som havner her vil forsøke å komme av så fort som mulig. Men er det nødvendigvis slik? På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

**Hvilke vurderinger og beslutninger ble gjort i kommunene Målselv og Lenvik i forhold til ”medlemskapet” i ROBEK, og hva forklarer eventuelle forskjeller i måten de har valgt å håndtere dette ”medlemskapet” på?**

De to kommunene som studeres har igangsatt ulike tiltak i tiden etter de ble registrert. Hvorvidt de politiske tiltakene og grepene som er gjort er begrunnet i ROBEK er noe oppgaven vil forsøke å belyse. Det er også interessant å se hvilke andre aspekter som kan ha medvirket til hvilken ”respons” dette ”medlemskapet” utløste. Derfor vil jeg i oppgaven også se på den generelle holdningen til ROBEK, eksempelvis vedrørende svartelistestempelet. Videre hvordan kommunene oppfattet sin egen situasjon, hvilke fordeler og ulemper ROBEK medførte, og hvordan man forholdt seg til registreringen blant ansatte, politikere, sentraladministrasjon og Fylkesmannen.

Økonomien til norske kommuner blir ofte beskrevet som dårlig, både i media og av kommunene selv. ROBEK er i så måte en indikator på dette, da de kommunene som sliter, ofte blir registrert. Videre er det svært ulikt hvordan kommunene forholder seg til en slik registrering, og dette kan nok knyttes opp mot de ulike vurderinger og holdninger den enkelte kommune har til ROBEK. Det er forsket forholdsvis lite på selve ROBEK-regimet som sådan, og dette kan komme av at ordningen er så pass ny. Den forskning som foreligger, som direkte kan knyttes til ROBEK, fokuserer på de økonomiske aspektene. Eksempler på denne forskning er Fredheim og Kristiansen ”Hvilken rolle har regnskapet i en ROBEK-kommune?”, og Grøtting og Vassli ”Omstilling og økonomistyring i kommunene – en sammenlignende studie av to ROBEK-kommuner og to ikke-ROBEK-kommuner i Hedmark”. I tillegg foreligger det noen utredninger, og et eksempel på dette er ECON-rapporten

”Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista”. Denne rapporten blir nærmere diskutert i kapittel 3.

## 1.2 Det teoretiske rammeverket

For å belyse studiens problemstilling tar jeg utgangspunkt i tre beslutningsteoretiske modeller; den rasjonelle modellen, konflikt-forhandlingsmodellen og garbage-canmodellen. Disse modellene danner det teoretiske rammeverket rundt studien. Gjennom å benytte disse tre modellene vil jeg kunne få belyst ulike faktorer og aspekter med Målselv og Lenviks holdninger, oppfatninger, vurderinger og beslutninger angående ROBEK, og på denne måten få belyst min problemstilling fra ulike vinkler. Nedenfor gis en kort presentasjon av modellene, og en bredere beskrivelse av modellene gis i kapittel 2.

**Den rasjonelle modellen** forutsetter en klar kobling mellom mål-middel. Utfallet av en beslutningsprosess vil derfor kunne forstås som et resultat av bevisst mål-middeltenkning og hierarkisk styring i kommunen. Det er gjort vurderinger over alternativer og konsekvenser, og med den bakgrunn velger man det mest optimale alternativ. Beslutningsprosessen vil videre bære preg av hierarkisk styring, hvor utfallet i all hovedsak reflekterer prioriteringene til kommunens politisk-administrative ledelse.

**Konflikt-forhandlingsmodellen** vektlegger hvordan beslutningsprosesser er preget av konflikter, forhandlinger og politisk kamp mellom de ulike interessegrupper. Denne modellen åpner for strategisk rasjonalitet, eksempelvis gjennom ”politiske entreprenørskap” og koalisjonsbygging. Kommunens beslutninger vil her forstås som et resultat av preferansene til de aktører som eventuelt inngår i en såkalt ”vinnende koalisjon”, eller som et uttrykk for et kompromiss mellom stridende interessegrupper.

**Garbage-canmodellen** ser på både beslutningsprosessen og utfallet som et resultat av tilfeldige koblinger mellom problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. Det er i denne modellen fokus på hvordan beslutningsprosessen og utfallet av den henger sammen med andre prosesser eller begivenheter i omgivelsene, ulike kontekster, tilfeldigheter og tid.

Eksempelvis ser man på hvilke kontekstuelle forhold og samtidige hendelser som, grunnet sammenfall i tid, kan ha hatt innvirkning på prosessen. Omgivelsene og konteksten blir her viktige fordi de kan ha åpnet prosessen for nye, og strengt tatt ”utenforliggende” aktører, og introdusert nye løsninger og beslutningsmuligheter. I så måte vil utfallet være mer preget av kontekstuelle forhold og tilfeldige koplinger enn av hierarkisk styring og politisk-administrativ kontroll.

### **1.3 Metode og datagrunnlag**

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming. Dette fordi jeg ønsket å finne ut hvilke vurderinger og oppfatninger kommunenes politisk-administrative ledelse hadde av sin oppføring på ROBEK-lista, og hvordan dette eventuelt har satt sitt preg på kommunenes beslutninger, tiltak og prioriteringer. For å få til dette var jeg avhengig av å kunne ”samtale” med informantene, stille de oppfølgingsspørsmål, samt be om begrunnelser for de perspektiver og resonnementer de presenterte. Av den grunn ble det kvalitative intervju valgt som metode, i tillegg til supplementering med noe skriftlig materiale. På denne måten sikret jeg også en viss form for metodetrianglering, noe som kan ha beriket mitt datamateriale og styrket validiteten.

Et videre valg var om jeg skulle gå i bredden eller i dybden av det empiriske fenomenet jeg hadde valgt å undersøke. Hvis formålet mitt var at resultatene skulle være gyldig ovenfor alle ROBEK-kommuner, måtte jeg ha gått i bredden. Dette ville medført undersøkelser av mange ROBEK-kommuner, for å kunne si noe generaliserbart om kommuners holdninger og beslutninger i tilknytning til ROBEK som sådan. Mitt mål var derimot å få en mest mulig grundig og dyp forståelse for fenomenet, og dette gjorde at jeg måtte gå i dybden på enhetene mine. Hensikten med denne tilnærmingen har derfor vært å kunne få frem en grundigere forståelse ved hjelp av en detaljert helhetsfremstilling. Utvalgsstørrelsen på enhetene ble derfor bestemt til å være på to kommuner. Dette er en enhetsstørrelse som er overkommelig, slik at man kan oppnå den ”nærheten” til enhetene og datamaterialet som jeg ønsket.

### **1.3.1 Valg av kommuner**

Min deltakelse i forskningsprosjektet ”Regionale forutsetninger for vekst og utvikling i Nord-Norge”, som tar for seg spørsmålet om vilkårene for vekst og utvikling i ulike regioner i landsdelen, la føringer for mitt valg av kommuner. Mitt bidrag skulle knytte seg til regionen Midt-Troms, og da måtte jeg velge enheter ut fra det. Det var selvsagt at kommunene måtte være ROBEK-kommuner, noe som begrenset utvalget. Målselv og Lenvik ble valgt fordi de er de største kommunene i folketall blant de ROBEK-kommuner jeg kunne studere. Videre har jeg lokalkunnskap om disse to kommunene, siden jeg er vokst opp i Målselv, og Lenvik er nabokommunen.

### **1.3.2 Intervju som metode**

Hovedvekten av datamaterialet er hentet fra intervju med informanter i de to kommunene. De som ble intervjuet er oppdelt i tre grupper: sentrale politikere, sentral-administrasjon og enhetsledere. Dette er en generell beskrivelse av informantene, men dette er av hensyn til deres anonymitet. Informantene er anonymisert fordi jeg hadde et bilde av at jeg da ville kunne få dypere og ærligere informasjon fra dem. Dette har vist seg å stemme, da flere informanter uttalte at ”dette kan jeg si siden det er anonymisert”. I tillegg ville jeg unngå at sensitiv informasjon skulle kunne slå tilbake på noen av informantene. Informantene skulle være trygge på at de kunne snakke fritt, fordi informasjonen ikke kunne tilbakespores til den enkelte. Allikevel ble de opplyst om at de grunnet sine utsagn kunne bli gjenkjent, hvis deres meninger om visse temaer var eller er offentlig kjent.

Utvelgelsen av informanter gjør at undersøkelsen i hovedsak er basert på eliteintervju. De informanter som er intervjuet er betydningsfulle informanter grunnet deres posisjon, holdninger eller stilling. Jeg var bevisst på de potensielle ulempene ved slike eliteintervjuer, ved at jeg for eksempel kunne havne i en form for hierarkisk underposisjon. Faren er der for at informantene kunne ”ta over”, styre intervjuene, og snakke seg vekk fra det jeg ville undersøke. Jeg var bevisst på dette under intervjuene, men lot likevel intervjuene bære preg av samtaler. Kun under ett intervju følte jeg at jeg delvis ”mistet styringen” over tematikken.

For å få rettet opp dette ble jeg derfor nødt til etter hvert å bryte inn, for å styre samtalen dit jeg ville. Det kan være en svakhet ved datamaterialet siden jeg ikke hadde en form for tilfeldig utvelgelse. Denne formen for utvelgelse ble valgt fordi jeg i Lenvik var avhengig av å finne noen som husket godt tilbake i tid – hele ni år. Samt at jeg i begge kommunene var avhengig av å finne informanter som hadde en mening om ROBEEK som sådan. Dette kan også være en svakhet ved studiet, siden jeg da ikke fikk inkludert informanter som kunne ha vist en form for likegyldighet til ROBEEK.

Intervjuene foregikk etter en semi-strukturert intervjuguide. Jeg startet intervjuene ved å si hvilke temaer jeg ville berøre, og kom så med et åpent spørsmål for å sette samtalen i gang.<sup>1</sup> Dette overordnede spørsmålet var ”Kan du si noe generelt om ROBEEK og din kommune?”. De fleste informantene fortsatte dermed samtalen selv, og jeg trengte derfor kun enkelte oppfølgingsspørsmål. Informantene kom med subjektive vurderinger, samt noe informasjon om faktiske forhold om kommunen. Intervjumaterialet består samlet av 13 intervjuer. I tillegg er det foretatt 6 uformelle samtaler med informanter tilknyttet Kommunenes Sentralforbund, Fylkesmannen i Nordland og Troms, og de to kommunene. I hver kommune er det 6 respondenter. Disse 6 representerer både opposisjon, posisjon, politisk ledelse, sentraladministrasjon og enhetsledere. Intervjuene varte fra 1-2 timer, og ble tatt opp med lydopptaker, og skrevet ut i sin helhet. Det at intervjuene ble så lange gjorde at jeg fikk et omfangsrikt datamateriale. Dette gav et grundig og nyansert materiale, men det gav meg også utfordringer i bearbeidelsen av det. De informanter som er sitert i oppgaven er orientert om dette. Etter intervjuene tok jeg kontakt med de jeg ønsket å sitere, for å gi de muligheten til å kontrollere at sitatet var korrekt, og oppfattet i riktig kontekst.

I mars 2010 deltok jeg også på et nettverksmøte for ROBEEK-kommuner i Bodø. Dette var i regi av Kommunenes Sentralforbund. Der fikk jeg innsikt i hvordan KS ser på ROBEEK, hvilken hjelp de tilbyr ROBEEK-kommuner, og hvordan andre ROBEEK-kommuner oppfatter ROBEEK.

---

<sup>1</sup> Intervjuguide er vedlagt.

### 1.3.3 Skriftlige kilder

Selv om hovedkilden til datamaterialet er intervjuer, har jeg også benyttet meg av noe skriftlig materiale. De skriftlige kildene består i all hovedsak av offentlige dokumenter. Dette er en Stortingsproposisjon fra Kommunal- og regionaldepartementet, offentlige utredninger og rapporter, samt referater fra møter og debatter på Stortinget. I tillegg har jeg benyttet en rekke rapporter og dokumenter fra kommunene, hovedsaklig for å gi meg en grundigere kunnskap om enhetene jeg undersøkte, blant annet for å kunne stille de rette spørsmålene under intervjuene. Kun de dokumenter som er direkte brukt og sitert i oppgaven er henvist til i litteraturlisten. Jeg har også under hele prosjektperioden lest lokalavisene "Nye Troms" og "Folkebladet" daglig på nett. Dette for å tilegne meg mer kunnskap om hvordan situasjonen arter seg i kommunene, samt hvordan lokalavisene og innbyggerne oppfatter situasjonen. Når det gjelder Lenvik har jeg også lest en del artikler fra den tiden de var på ROBEK. Dette har gitt meg innsikt i hvordan situasjoner og tiltak ble argumentert for og oppfattet, og dette har vært nyttig under intervjusituasjonen. Det ga meg en bredere kunnskap om hva som foregikk, og hva som foregår i enhetene jeg har studert.

### 1.3.4 Reliabilitet og validitet

Ved enhver empirisk studie er det viktig å ta hensyn til, stille spørsmål ved, og reflektere over reliabiliteten (påliteligheten)<sup>2</sup> og validiteten (relevansen)<sup>3</sup> i datamaterialet, og arbeidet som sådan.

---

<sup>2</sup> Reliabiliteten knyttes til dataens troverdighet, altså om forskningen utføres på en tillitsvekkende måte, altså graden av nøyaktighet i innsamling og behandling av data (Hellevik 2002).

<sup>3</sup> Validiteten omhandler om datamaterialet er egnet til å belyse den problemstillingen man ønsker belyst (Hellevik 2002).

Reliabiliteten ved kvalitative data kan være et problematisk aspekt. Dette fordi dataene ved slike undersøkelser ikke har en presis form, samt er vanskelig å etterprøve (Kvale 1997). I tillegg er det slik at intervjuer vanskelig kan la seg gjenta med et likt resultat. Dette fordi det under intervjuer vil oppstå mellom-menneskelige relasjoner som vanskelig lar seg rekonstruere. I tillegg er det en fare for at jeg kan ha stilt respondentene ledende spørsmål, eller på annet vis, for eksempel gjennom kroppsspråk, påvirket svarene. Opplevelser knyttet til dette aspektet blir diskutert under punkt 1.3.5. For å styrke reliabiliteten til datamaterialet har jeg intervjuet flere personer. På denne måten har jeg fått belyst samme tema og spørsmål fra flere sider, og fikk dermed en mulighet til å sjekke opplysningene og vurderingene opp mot hverandre (Kvale 1997). Et annet aspekt jeg måtte ta hensyn til var at respondentene i Lenvik måtte reflektere rundt noe som skjedde for ni år siden. Det er en fare for at det datamaterialet jeg sitter igjen med fra Lenvik er farget av etterpåkløkskap. Når jeg valgte informanter spurte jeg blant annet om de følte de husket godt så langt tilbake i tid. Det var to potensielle informanter som mente de ikke hadde noe å bidra med, fordi de ikke husket detaljert nok tilbake i tid, og de ble av den grunn ikke intervjuet. Et annet grep jeg gjorde var å starte samtalen med litt informasjon om hva formålet med undersøkelsen var, og hvilke temaer jeg skrev om. Således tok jeg informantene litt ”tilbake i tid”, til den situasjonen man var i under ROBEK-tiden.

Validiteten i datamaterialet er forsøkt ivaretatt på best mulig måte gjennom å bruke primært intervjuer, supplert av skriftlige kilder. Hvis det mangler mye informasjon i datamaterialet svekkes validiteten, derfor er det positivt med en slik form for metodetriangulering. Gjennom de skriftlige kildene og intervjuene av de ulike informantene har jeg kunnet utfylle noen av ”hullene”, og dermed redusert faren for at det mangler mye informasjon til å belyse min problemstilling. I tillegg har jeg vært gjennomgående bevisst på at ikke all informasjon er kommet frem i datamaterialet, og at jeg derfor ikke har et fullstendig helhetlig empirisk datamateriale. I stedet er det slik at jeg gjennom de skriftlige og muntlige kildene har et datamateriale som belyser noen sider ved saken. Gjennom denne bevisstheten, og de metodiske valg som er tatt, har jeg styrket relevansen og gyldigheten i datamaterialet.

Generaliserbarhet har ikke vært et overordnet mål for studiet. Målsettingen har først og fremst vært å si noe om hvordan *disse to* kommunene forholder seg til ROBEK, og hvordan ROBEK



fungerer som politisk virkemiddel i disse kommunene. Hvorvidt dette gjenspeiler generelle tendenser ved Kommune-Norges holdninger til ROBEK er selvsagt vanskelig å si, men jeg vil likevel anta at en slik casestudie kan lære oss *noe* om hvordan ordningen oppfattes og ”håndteres” i norske kommuner. I så måte vil det være mulig å trekke enkelte konklusjoner om hvordan ROBEK fungerer som politisk virkemiddel, og hvilke betingelser som eventuelt må være tilstede for at ordningen skal kunne fungere mer optimalt.

### **1.3.5 Metodiske dilemmaer og erfaringer**

Siden jeg selv er fra Målselv kommune er det en viss fare for at dette har farget mitt arbeid og mine tolkninger. Det kan ha ført til at jeg har vært mer kritisk til både mine egne slutninger og tolkninger av Målselv, i frykt for en form for inhabilitet. Samtidig har jeg, ved å være fra kommunen, blitt vist en tillit, og en form for samforståelse basert på at mange av informantene visste hvem jeg var. Vi hadde samme kultur, og snakket på denne måten ”samme språk”. Jeg har hele tiden vært bevisst på at jeg måtte ”gjøre det kjente ukjent, og det ukjente kjent” i kommunene. Videre har jeg måttet være bevisst på at jeg ikke automatisk fremstilte Lenvik som ”vinnerkommunen”, som har suksessoppskriften på hvordan komme seg av ROBEK. Jeg har derfor forsøkt ikke å dømme i noen retning, men ha en saklig og objektiv analyse av kommunene, så langt det lar seg gjøre.

Under intervjusituasjonene lærte jeg forskjellen mellom liv og lære. Selv om jeg har tilegnet meg kunnskap om metode gjennom studiet, er det allikevel ikke så enkelt og rett frem som det kan virke som i enkelte fremstillinger. Dette var første gang jeg gjennomførte en slik type intervju, og det bærer nok mitt arbeid preg av. Jeg vil videre vise til noen av de erfaringer jeg gjorde meg underveis i datainnsamlingen, og hvordan jeg løste noen utfordringer.

Under intervjuene er det utfordrende å stille åpne spørsmål, spesielt ved oppfølgingsspørsmålene. Jeg måtte også være bevisst på ikke å fremstå som for ”akademisk” i måten jeg stilte spørsmålene på, så jeg forsøkte derfor å bruke deres uttrykksmåter, samt være ”folkelig” i min uttrykksform. Denne balansen mellom å være en ikke-akademiker i fremtoning, men likevel drive akademisk arbeid, var noen ganger en utfordrende balansegang.

I tillegg var det slik at jeg mange ganger måtte åpne for at informantene kunne snakke rundt grøten, slik at de dermed resonnererte seg inn på de temaer jeg ønsket belyst. Dette lærte meg at det kan være vanskelig å styre samtalen dit man vil, og at jeg var litt utålmodig. I tillegg måtte jeg hele tiden være bevisst på ikke å stille spørsmål som gjorde at jeg kun bekreftet mine egne antakelser, jeg måtte la feltet ”snakke” til meg, isteden for å lete etter det som kun bekreftet mine antakelser. Jeg erfarte også at det var enklere om jeg droppet smørbrødlisten min over ting jeg ville ha belyst, og heller lot informantene følge sine egne resonneringer, og komme til de ulike aspektene i sin egen rekkefølge og tempo. Dette frigjorde meg, og gav meg større rom for å lytte, slik at jeg så nyansene tydeligere.

Videre opplevde jeg at jeg fikk en bedre relasjon med enkelte av informantene enn andre. Denne gode kjemien medførte trolig at jeg fikk mer ærlige og ”selvavslørende” svar hos disse informantene. Jeg vet at dette er noe som ideelt sett ikke burde ha spilt noen rolle, men det gjorde til dels det. Det var enkelte situasjoner hvor informantene ba meg slå av lydopptakeren fordi de ville betro noe til meg, som de ikke ønsket lydopptak av. Slike hendelser gjorde at jeg sitter igjen med en opplevelse av at mange av informantene følte en tillit til meg, og dette har bevisstgjort meg på at jeg skal behandle datamaterialet deretter. Det vil si at jeg forsøkte ikke å forkludre datamaterialet slik at nyansene og særegenheten fra feltet ble svekket. Jeg opplevde at realiteten ute i enhetene var mye mer nyansert enn det jeg hadde trodd. Dette gjorde at jeg mange ganger ble overrasket over mine egne nokså unyanserte antakelser og hypoteser om tilstanden. På den måten ble datainnsamlingen en real innføring i feltet og fagets kompleksitet. Dette gjorde meg mer bevisst på at jeg kun viser enkelte dimensjoner og elementer av det hele bildet i enhetene.

## **1.4 Oppgavens disposisjon**

I kapittel 2 gis det analytiske rammeverket for studien. I kapittel 3 gir jeg en generell innføring i ROBEK-regimet. Deretter gir jeg i kapittel 4 og 5 en fremstilling av empirien i oppgaven. I kapittel 6 foretar jeg en analyse av det empiriske datamaterialet. Oppgaven

avsluttes med at jeg i kapittel 7 foretar en systematisk sammenligning av måten de to kommunene har håndtert sitt medlemskap i ROBEK.



## Kapittel 2. TEORETISK RAMME

### 2.1 Valg av perspektiv

#### 2.1.1 Innledning

Det avgjørende for valget av analytisk rammeverk er hva man er interessert i å belyse. På bakgrunn av problemstillingen har jeg derfor som vist i punkt 1.2. valgt en beslutningsteoretisk tilnærming – konkretisert gjennom tre modeller for beslutningsfatting i formelle organisasjoner: Den rasjonelle modellen, konflikt-forhandlingsmodellen og garbage-canmodellen. De tolkninger man gjør i studier som dette betinges ikke bare av det datamaterialet som foreligger, men også av hvilke ”konseptuelle briller” man bruker for å systematisere og tolke dette. Disse ”brillene” påvirker hva man ser, fra hvilken vinkel man ser det, og dermed også hvilke tolkninger man gjør. Et eksempel på en slik bruk av ulike referanserammer er det klassiske studiet av Cuba-krisen gjort av Graham. T. Allison (Allison 1969).<sup>4</sup> Allison brukte 3 modeller for å analysere hvorfor USA valgte marineblokkade som en respons på Sovjets utplassering av A-raketter på Cuba. Han viste med dette studiet at man ved å bruke kun én modell forenkler bildet. Ingen av modellene fanger opp alle aspekter ved en beslutningsprosess, og jeg har derfor – med Allisons studie som forbilde – funnet det fruktbart å bygge analysen på flere modeller/perspektiver. I dette kapitlet gis det en nærmere presentasjon av de tre modellene som er valgt. For hver modell vil det også bli gitt en presentasjon av forventninger til funn. Før de tre modellene presenteres, stiller jeg i punkt 2.2.2. spørsmålet hva en beslutningsprosess er. Deretter presenteres de tre modellene i punkt 2.3, 2.4, og 2.5 med noen forventninger til funn. Kapitlet avsluttes med en oppsummering i punkt 2.6.

---

<sup>4</sup> Allison brukte rasjonellaktørmodell, organisasjonsprosessmodell og byråkratisk politisk modell (Allison 1969).

### 2.1.2 Hva er en beslutningsprosess?

Johan P. Olsen (1978) skiller mellom fem faser i en beslutningsprosess:

- Initiativfasen
- Utredningsfasen
- Vedtaksfasen
- Iverksettingsfasen/ implementeringsfasen
- Tilbakeføringsfasen/ evalueringsfasen

I denne oppgaven rettes det overordnede fokuset mot de fire første fasene av beslutningsprosessen. Selv om det i Lenvik blir vist til hva som skjedde etter utregistreringen er det i hovedsak de andre fasene som oppmerksomheten rettes mot. Dette er fordi det er prosessen og vurderingene forut en eventuell utregistrering av ROBEK jeg vil rette fokus mot. I forbindelse med *initiativfasen* vil jeg se på hvem som tok initiativ til de grep som ble gjort i kommunene, og hvilken problemdefinisjon man hadde, samt hva som gjorde at dette ble viet oppmerksomhet og tid. Videre, når det gjelder *utredningsfasen*, ser jeg på de ulike analyser og overveielser av løsninger som forelå i kommunene. I forbindelse med *vedtaksfasen* er det selve valget av løsninger som undersøkes, eksempelvis hvilken løsning fikk flertall i kommunestyrene. Når valget/valgene er tatt, og man har gjort politiske vedtak, så skal de iverksettes. I *iverksettingsfasen* ser jeg blant annet på forholdet mellom administrasjon og politikere, og administrasjonens iverksetting av vedtakene.

En beslutningsprosess dreier seg om å velge mellom ulike alternativer, og beslutningen blir derfor definert som det endelige utfallet av en beslutningsprosess. I beslutningsteori snakker man ofte om at beslutninger er et resultat av sammenkoblingen av fire strømmer av *problemer, løsninger, deltakere, og beslutningsmuligheter*. Disse fire strømmene er relativt uavhengige av hverandre (Cohen m.fl. 1972; Olsen 1972).

- En strøm av *problemer* - Problemer som opptar folk både innenfor og utenfor organisasjonen. Disse kan være personlige eller typisk organisatoriske. Problemene krever oppmerksomhet.
- En strøm av *løsninger* - Dette er et produkt, og kan være et svar på et problem. Koblingen mellom problem og løsning kan være klar og definert, andre ganger vet man ikke hva problemet er før løsningen presenteres.
- En strøm av *deltakere* - Deltakere kan være enkeltpersoner, institusjoner eller administrative enheter. De ulike deltakerne har med seg ulike grader av tid, informasjon og ferdigheter.
- En strøm av *beslutningsmuligheter* - Dette blir definert som selve valgsituasjonen. Beslutningsmulighetene oppstår på ulike arenaer hvor deltakerne kommer sammen for å fatte beslutninger, både ved uformelle og formelle møter (Cohen m.fl. 1972).

Hvordan – og hvor stramt – de ulike strømmene koples er avgjørende for hva som kommer ut av beslutninger (Olsen 1978). Hvordan strømmene koples avhenger av hvor strenge krav den normative strukturen stiller til aktivisering og definering (Egeberg 1984). Den formelle normative strukturen legger føringer for hvordan strømmene kobles sammen, og hvilke aktører, problemer og løsninger som organiseres inn på beslutningsarenaen avhenger av *aksesstrukturen* og *beslutningsstrukturen*. *Aksesstrukturen* definerer koblingen mellom problemer og beslutningsmuligheter. *Beslutningsstrukturen* definerer hvilke deltakere som kan, og vil kobles til hvilke beslutningsmuligheter (Cohen m.fl. 1972). *Aksesstrukturen* definerer videre *defineringsprosessen*, som vil si problem og løsningsoppfatningen (Egeberg 1984:76). *Beslutningsstrukturen* definerer videre *aktiviseringsprosessen*, det vil si deltakelsesmønsteret (Egeberg 1984:76). Beslutningsprosessen er avhengig av disse to sammenvevde prosessene (Olsen 1978). En organisering av strømmene, måten de kobles eller holdes fra hverandre, vil bli et potensielt styringsmiddel (Olsen 1978:90).

## 2.2 Den rasjonelle modellen

### 2.2.1 Generelt

Den rasjonelle modellen har et instrumentelt syn på organisasjoner. Denne modellen ser på organisasjonsatferd som et resultat av ulike valg truffet av en rasjonell, informert, verdimaksimerende beslutningstaker. Organisasjoner opptrer som en enhetlig aktør som er godt koordinert. Den handler nærmest som om den var en person. Videre har den klare og tydelige mål, og er i stand til å rangere mål i et målhierarki. Beslutningsprosessen bærer preg av at man har muligheten og evnen til å vurdere mulige alternativer og konsekvensene av disse. Derfor preges beslutningsprosessen av en klar sammenheng mellom mål og middel. Det foregår en rasjonell kalkulasjon av forholdet mellom mål og virkemidler, og organisasjonen ses på som et instrument for oppnåelse av ett eller flere mål. Den formelle normative strukturen i organisasjonen kanaliserte sådan atferden i organisasjonen i ønsket retning (Egeberg 1984:26).

Ideen om fullkommen rasjonalitet, og mennesket som en rasjonell beslutningstaker, er blitt sterkt kritisert. Dette blir begrunnet med to viktige poenger. Før det første ved at man fra ulike studier ser at menneskets evne til å håndtere informasjon, vurdere alternativer, og konsekvenser er begrenset. I tillegg vil organisasjonsmessige kontekster også begrense muligheten for fullkommen rasjonalitet (Jacobsen & Thorsvik 2002:295). Dette har gjort at utviklingen har gått fra å se på mennesker i beslutningsprosesser som "the economic man" med fullkommen rasjonalitet, og entydig forhold mellom mål-middel, over til at mennesker er begrenset rasjonelle. En type atferd som ofte kalles "the administrative man". Dette vil si at det er ikke et så klart én til én forhold mellom mål-middel, og at man derfor handler mer "satisfiserende" (Jacobsen og Thorsvik 2002:299).

På tross av dette er det mulig å snakke om en rasjonell modell, med mer eller mindre grad av rasjonell fullkommenhet. Beslutningsprosessene blir sett på som hierarkisk styrte prosesser hvor utfallet av beslutningsprosessen er et resultat av bevisste valg og målrettet handling. Dette forutsetter klare problemer, og definisjoner av de klare løsninger. Videre forutsettes en prosess preges av at noen beslutningstakere opptrer som enhetlige, overordnede aktører i



organisasjonen. Rasjonaliteten knyttes til organisasjonen som helhet, og ikke til den enkelte aktør. Dette fordi de ulike målsetninger for organisasjonen som helhet ligger til grunn for valget mellom løsninger, og den formelle strukturen kanaliserer også organisasjonsatferden. På denne måten blir den enkelte rolleinnhavers atferd i organisasjonen nærmest ”programmert”. Slik oppnår man en form for organisasjonsrasjonalitet, fordi aktørene samlet fremmer organisasjonens mål (Egeberg 1984:27-29).

Den rasjonelle modellen viser til ”det politiske mennesket”, men er klar på at aktørene ikke utelukkende er ute etter å maksimere egennyttens, men også har ulike visjoner om det gode samfunn. På denne måten blir også målsettingene mer komplekse og sammensatte, noe som viser den begrensede rasjonalitet hos den enkelte. (Egeberg 1984:28). Dette aspektet blir poengtert av H. Simon som viser til at individet beholder sin begrensede rasjonalitet når det kommer inn i en organisasjon, men at rasjonalitetsbegrensningene systematiseres (Simon 1965). Utfallet av beslutningsprosesser vil være et resultat av at hver enkelt beslutningstaker eller en enstemmig gruppe beslutningstakere handler bevisst og rasjonelt grunnet denne ”innkapslingen” i organisasjonen.

I følge denne modellen er beslutningsprosessen derfor preget av rasjonelle kalkuleringer over hvilke valgalternativer som er de mest optimale. Det er med andre ord en klar sammenheng mellom mål, middel og handling.

Beslutningsprosessene er i denne modellen videre preget av hierarki. Beslutningsprosessene er gjenstand for en stram politisk styring, som oppnås gjennom hierarkisk kontroll av aksess- og beslutningsstruktur. De bærer preg av at aktørene vet hvilke mål de vil oppnå, og hvilke midler som skal til. Dette gjør at prosessen preges av en enhetlig form for konsensus og harmoni (Olsen 1988). Aktiviseringsprosessen vil i følge denne modellen fortone seg som relativt avgrenset og stabil. Enkelte deltakere, og særlig de med spesielle rettigheter og plikter, vil prege prosessen. Defineringsprosessen vil være preget av instrumentell tenkning. Med dette menes at en drøfting av offisielle målsettinger vil stå sentralt, og at organisasjonsutformingens ses på som et mulig middel for måloppnåelse (Egeberg 1984:90).

## **2.2.2 Forventninger til funn**

Ut fra den rasjonelle modellen er det nærliggende å forvente at kommunale grep og beslutninger i forhold til ROBEK er forankret i en bevisst mål – middeltenkning. De vedtak som fattes – og de tiltak som eventuelt settes i verk – vil være basert på en felles forståelse av hva kommunenes plass på ROBEK-lista innebærer, og av hvilke strategier kommunen bør velge for eventuelt å komme av. Beslutningene vil her være et resultat av hierarkisk styring i den forstand at kommunens politisk-administrative ledelse kontrollerer både aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen. I så måte vil vi forvente en klar sammenheng mellom hvordan ledelsen oppfatter ROBEK og kommunens plass i registeret på den ene siden, og hva en faktisk gjør – eller ikke gjør – for å komme seg av på den andre.

## **2.3 Konflikt-forhandlingsmodellen**

### **2.3.1 Generelt**

Denne modellen har i likhet med den rasjonelle modellen et instrumentelt syn på organisasjoner. Også i denne modellen antar man at det er en nær kobling mellom beslutningstakernes ønsker og organisasjonenes handling, mellom mål og midler (Olsen 1972:48). Forholdet mellom mål og midler er et resultat av koalisjoner og forhandlinger. Beslutningene og prosessen preges av de strategier, allianser og koalisjoner som er dannet. På denne måten blir det nødvendig å forstå styrkeforholdet mellom de ulike beslutningstakere og grupper, for å forstå prosessene og utfallet. Organisasjonen er i denne modellen bestående av rasjonelle individer og subgrupper med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser. Den prototypiske situasjonen er at noen aktører/beslutningstakere vil komme bedre ut av det hvis en beslutning blir tatt, men hvor ingen alternativer vil være tilfredsstillende for alle parter. Ingen deltaker i prosessen kan alene presse gjennom en beslutning. Deltakerne engasjeres i denne modellen i en forhandlingsprosess. I denne prosessen fungerer trusler, ”bestikkelser” og kompromisser som en anordning som etablerer en kombinasjon av deltakere og krav, som er konsistent med ressursene. Modellen ser på prosessen vedrørende mål- middel både på det

individuelle planet. Det er allikevel de sosio-politiske aspektene angående motstridende konflikter som vektlegges. Som et resultat av dette kan man ikke kun vektlegge hva som blir sagt, men også hvem som sier det, hvordan det blir sagt, og hvilke ressurser aktøren kan mobilisere for å få sitt middel-mål syn akseptert (Olsen 1972:47-48). Beslutningsprosessen karakteriseres av alliansebygging basert på strategiske overveielser fra aktørenes side, og det er nærliggende å forvente at beslutninger tar form av kompromisser. Prosessen bærer derfor mer preg av satisfisering enn av optimalisering.

I en konflikt-forhandlingsmodell ser man også særskilt på de strategiske aspekter ved beslutningsprosessen. Sentralt her er forestillingen om én eller flere entreprenører som er villige til å bære et eller flere forslag frem til realisering. Rollen til slike eventuelle ”politiske entreprenører” kan være et avgjørende aspekt i forhold til hvilke koalisjoner som blir skapt. Man ser for seg at én eller flere personer, eventuelt grupper, derfor vil kunne fungere som pådrivere i prosessen (Olsen 1972). Denne modellen vektlegger med andre ord forklaringsfaktorer knyttet til interesser og ressurser. I tillegg leder den oppmerksomheten mot spørsmålet om hvilke koalisjoner som eventuelt dannes mellom beslutningstakerne, både innenfor politikken og i eksempelvis administrasjonen.

### **2.3.2 Forventninger til funn**

Med utgangspunkt i konflikt-forhandlingsmodellen er det rimelig å anta at beslutningsprosessene i ”våre” to ROBEK-kommuner preges av splittelser i den politisk-administrative ledelsen; av at sentrale deltakere har ulike oppfatninger av hva kommunens plass på ROBEK-lista ”egentlig” innebærer, og av hvilke tiltak – om noen - som derfor er mest aktuelle. Det er videre rimelig å forvente at de som engasjerte seg i saken gjorde det av ulike grunner og på grunnlag av ulike preferanser, og at den kommunale ROBEK-prosessen – og utfallet av denne - preges av forhandlinger, konfliktløsning og politiske kompromisser. Deltakerne er ute etter å sikre gjennomslag for sin egen forståelse av ”saken”, og handler strategisk for å oppnå det utfallet de ønsker. Dette vil i så fall kunne komme til uttrykk gjennom at enkelte av aktørene har fungert som politiske entreprenører, som pådrivere i

prosessen med det for øye å etablere en ”vinnende koalisjon” av aktører med sammenfallende interesser.

## **2.4 Garbage-canmodellen**

### **2.4.1 Generelt**

Denne modellen har i motsetning til de to andre modellene et mer åpent perspektiv på organisasjoner. Organisasjonen blir sett på som et løst koblet system, og organisasjonens formelle normative struktur fremstår som lite presis, derav navnet ”organiserte anarkier”. Den faktiske atferden i organisasjonen vil kunne fortone seg som kaotisk og lite forutsigbar (Egeberg 1984:38).

Målene i organisasjonen er flere og tvetydige. De blir til underveis, skifter, er komplekse og kan ha symbolske overtoner. Forholdet mellom mål-middel blir i slike beslutningsprosesser svekket, dette skyldes blant annet måten den høye graden av øyeblikkets rasjonalitet og følelser kan påvirke prosessen. Den lave graden av regulering gjør også at prosessen er svært kontekstavhengig (Egeberg 1984:38). I dette perspektivet tenker man seg også at atferd som sådan, for eksempel deltakelse, kan ses på som et resultat av individuelle rasjonelle valg (Egeberg 1984:39). Derfor vet man ofte ikke i en slik prosess om det blir en beslutning, og beslutningen kan bli en bivirkning av de som er tilstede, altså tid/samtidig.

Beslutningsprosessen vil preges av at en beslutning er en bivirkning av tilstedeværelse, heller enn et planlagt produkt. Det kan være basert på beslutningsdeltakernes selvrealisering, symbolmarkering, og det har en verdi i seg selv å delta. Beslutningsprosessen følger ikke noen logisk oppbygging, og problemer-løsninger følger derfor nødvendigvis ikke hverandre i logisk rekkefølge. Løsninger kan være på jakt etter problemer, like gjerne som motsatt (Olsen 1978). Tilfeldigheter og tid vil derfor kunne være avgjørende i prosessen og for utfallet (March og Olsen 1976). Beslutningsprosessen kan derfor ses på som en reaksjon på mer eller mindre usammenhengende og tilfeldige hendelser. Ikke-intenderte og utilsiktede aspekter ved prosessen understrekes, og koblingen mellom problemer og løsninger blir mer tilfeldige og

uforutsigbare (Cohen m.fl. 1972). Beslutningstakernes muligheter til å styre og kontrollere prosessen og utfallet er derfor begrenset, og de spiller på denne måten en annen rolle i denne modellen kontra de foregående. Prosessene bærer i følge denne modellen preg av at målene og preferansene er inkonsistente, og til dels udefinerte. Deltakerne oppdager derfor preferanser og mål underveis i prosessen gjennom handling, fremfor det motsatte; at man handler på bakgrunn av preferanser og mål. Det er variasjoner i hvor mye tid og innsats beslutningsdeltakerne vier til prosessen og beslutningene. Hver deltakers engasjement varierer også over tid (Olsen 1972:52).

Både aksesstrukturen og beslutningsstrukturen er i en slik anarkistisk situasjon ”åpen”. Beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere er koblet sammen som en funksjon av tid, og innenfor en viss tidsramme. Det kan forekomme en viss grad av læring i en slik modell. Eksempelvis ved at ledere lærer å bruke energien sin på områder hvor de har suksess. Organisasjonen kan også gjennom erfaring lære seg å bli bedre til å hankses med sine omgivelser og interne problemer (Olsen 1972:54-56). Denne modellen blir i en litt mer modifisert form også vist til som ”forestillingen om situasjonsbestemte hendelser”, hvor utfallet av en beslutningsprosess kan betraktes som en tolkning av situasjonsbestemte hendelser (March og Olsen 1976). Den viktigste faktoren for å forklare beslutninger er tid og ”timing” (Olsen 1978). Det vil si måten de ulike strømmene er koblet sammen og relateres til hverandre tidsmessig, hvor dette er avgjørende for prosessen og utfallet. Omgivelser og kontekstuelle forhold påvirker og har innflytelse på prosessene. Young og Osherenko viser til dette som ”windows of opportunity”, som man utnytter når de oppstår (Young og Osherenko 1993). Dette gjør at man forstår prosessen og utfallet også på bakgrunn av omgivelsene og kontekster. Omgivelser og kontekster vil nedfelle seg i både forståelsen, defineringen og løsningen av problemer. Dette er noe beslutningsaktørene i liten grad kan styre, og har lite kontroll over. Derfor blir det slik at deltakerne og prosessen tilpasses og påvirkes, av kontekst, omgivelser og uventede hendelser. I andre situasjoner kan det være slik at organisasjoner driver en form for ”window-dressing”. Med dette menes det at deltakerne forsøker å legitimere sine egne handlinger gjennom å gi omgivelsene et inntrykk av rasjonalitet og kontroll (Olsen 1972:59).

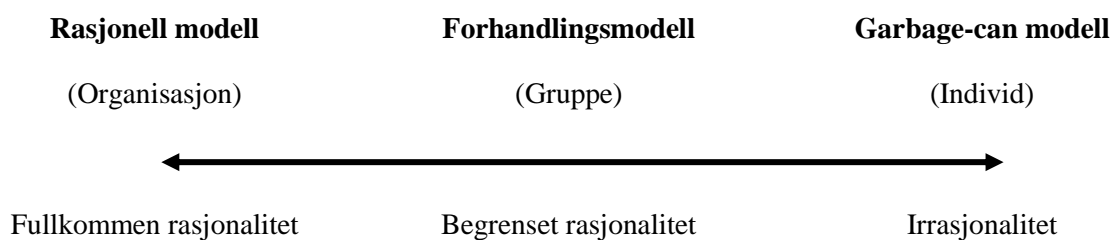
## 2.4.2 Forventninger til funn

I lys av denne modellen er det nærliggende å forvente at kommunenes ROBEK-prosess vil være preget av mangel på overordnet styring. Prosessforløp og beslutningsutfall vil derfor være preget av tilfeldige og skiftende koblinger mellom problemer, løsninger og deltakere, innenfor rammen av de beslutningsmulighetene som foreligger. Koblingen mellom problem – kommunens plass på ROBEK – og beslutning vil derfor være løs. Prioriteringer foretas og beslutninger fattes, men disse er ikke nødvendigvis motivert av et ønske om å ta kommunen av ROBEK. Tidsforløp og kontekstuelle forhold vil også kunne spille inn, og det er nærliggende å forvente at forhold og faktorer utenfor kommunenes kontroll har påvirket både prosessforløp og beslutningsutfall. Alt i alt vil vi – i lys av ”garbage-canmodellen” – forvente at kommunale prioriteringer og beslutninger blir til gjennom prosesser hvor spørsmålet om kommunens plass på ROBEK må konkurrere med andre saker om deltakernes ”energi” og oppmerksomhet. I så fall vil eventuelle relevante ROBEK-tiltak kunne være et resultat av beslutninger som ikke direkte og eksplisitt gjelder kommunens plass på denne lista.

## 2.5 Oppsummering

De tre modellene som er presentert ovenfor bygger på ulike forestillinger om hvordan de fire strømmene av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere kobles sammen. De ulike modellene kan illustreres på følgende måte:

### Rasjonalitet: Irrasjonalitet



Den *rasjonelle modellen* vektlegger sammenhengen mellom mål og middel.

Beslutningsprosessen bærer preg av å være instrumentell, målrettet. Aktørene forventes å opptre enhetlig og samlet. Prosessen er hierarkisk styrt, og man forutsetter en rasjonell sammenheng mellom valg av midler og ønsket resultat. I *konflikt-forhandlingsmodellen* vektlegges det hvordan prosessen preges av ulike interessegrupper, konflikter og forhandlinger. De ulike aktørene skilles og fragmenteres i deres problemdefinisjon, løsninger og ressurser. Dette vil åpne for politiske entreprenører som jobber frem sitt syn, og som dermed har innvirkning på prosessen. I følge *garbage-canmodellen* vil prosessen preges av løse koblinger mellom de fire strømmene. Sammenhengen mellom mål og midler er uklar, og prosessen i sin helhet vil være tids-, kontekst-, og situasjonsbetinget.

Etter å ha redegjort for den teoretiske rammen for studiet skal vi i neste kapittel se nærmere på hva ROBEK egentlig er, hvorfor dette ”registeret” ble opprettet, og hvordan det fungerer.





## **Kapittel 3. ROBEK: MÅLSETTINGER OG ”FUNKSJONSMÅTE”**

### **3.1 Innledning**

ROBEK er et nokså ferskt virkemiddel fra staten ovenfor kommunene. Det er derfor nødvendig med en presentasjon av registerets formål, virkemåte og konsekvenser. Dette gjøres ved å se på hvilke formål som lå bak opprettelsen, og hva man ønsket å oppnå. Videre ser man i dette kapitlet på hva en registrering i ROBEK innebærer for den enkelte kommune, og hvordan den kan oppfattes av kommunen og ulike aktører. ”Kjært” barn har som kjent mange navn, og ROBEK er intet unntak. Det blir ofte presentert som et politisk virkemiddel fra statlig hold ovenfor kommunene, og ulike aktører forholder seg ulikt til det. Et annet begrep som blir brukt på ROBEK er ”svarteliste”, og vi vil derfor se på hvorfor et slikt stempel vil kunne fungere som stigmatiserende for kommunene.

### **3.2 Registeret i ”kortversjon”**

I januar 2001 trådte nye endringer i kommuneloven i kraft, noe som har medført at staten ikke lenger har automatisk kontroll med fylkeskommunenes og kommunenes årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler. Tidligere hadde kommunal- og regionaldepartementet automatisk statlig kontroll vedrørende dette, men etter endringen i kommuneloven er kontrollen gjort betinget slik at visse betingelser må være oppfylt for at kontrollen skal iverksettes. Den betingede kontrollen gjelder nå bare fylkeskommuner og kommuner som etter gitte kriterier i kommuneloven blir regnet for å være, eller for å komme i, økonomisk ubalanse ut i fra vedtatte årsbudsjetter/økonomiplaner. Denne nye ordningen er blitt et register over kommuner underlagt betinget kontroll og godkjenning, også forkortet som ROBEK.

Følgende hendelser medfører registrering i ROBEK<sup>5</sup>:

- a) Vedtatt et årsbudsjett i ubalanse.
- b) Vedtatt en økonomiplan i ubalanse.
- c) Vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal dekkes ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er lagt frem.
- d) Ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

I registeret fremkommer det hvilket lovhjemmelalternativ den enkelte kommune er registrert med kraft i. Alternativ c) og d) er overrepresentert som grunnlag for registrering.<sup>6</sup>

For å komme seg ut av registeret må kommunene gjenvinne kontroll over deres økonomiske situasjon. Dette for eksempel ved å vedta årsbudsjetter og økonomiplaner hvor det er dekning for underskuddet, vedta et årsbudsjett eller økonomiplan i balanse, eller har dekket underskuddet i kommunen ved kutt i utgifter eller økning av inntekter. For at det skal være tydelig hvorfor en kommune blir inn- eller utregistrert, samt etablere et klarere skille, skjer registreringen to ganger i året. Vårhalvåret registreres det i all hovedsak ut fra årsbudsjett eller økonomiplan. I andre halvdel av året skjer registreringen i all hovedsak ut fra årsregnskapet.<sup>7</sup>

### **3.3 Bakgrunnen og formålet med innføringen av ROBEK**

For å få en bedre innsikt i ROBEK er det nødvendig med en kort innføring i hvorfor ROBEK ble opprettet, og hva enn ønsket å oppnå med det nye systemet.

---

<sup>5</sup> Kommuneloven § 60 første ledd, bokstav a til d.

<sup>6</sup> Regjeringen (2010): ”Kommuner som er oppført i registeret”.

<sup>7</sup> Regjeringen (2010): ”Statistikk 2001-2009”.

Stortinget vedtok juni 2000 en endring i kommuneloven<sup>8</sup> som innebar opprettelsen av ROBEK. De nye reglene i kommuneloven trådte i kraft 1. januar 2001, og som en følge av den nye godkjenningsordenen ble det registrert 57 ROBEK kommuner i januar 2001.

For å få innsikt i hvorfor denne lovendringen fant sted, hvilke begrunnelser som ble gitt, samt hva man ønsket å oppnå med endringen, er det nyttig å se grunnlaget for saken som ligger i proposisjonen *Ot.prp.nr.43 (1999-2000)*. I tillegg er det nyttig å se dokumenter fra komitébehandlingen og innstillinger fra kommunalkomiteen, samt referat fra debattene og vedtaket i Lagtinget og Odelstinget.

Kommunal- og regionaldepartementet foretok i årene før lovendringsforslaget en gjennomgang av kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning, samt det øvrige regelverket som berørte kommunesektoren. Det ble blant annet igangsatt et prosjekt kalt "Et enklere Norge". Det var ulike begrunnelser og motiver som lå til grunn for denne gjennomgangen og prosjektinitiativet. En av begrunnelsene var et ønske om å forenkle det gjeldende regelverket. Det var også ønskelig med et regelverk som fremsto som konsistent, men ikke minst hensiktsmessig for kommunesektoren.<sup>9</sup> Som det fremkommer i referatet fra møtet i Odelstinget 5. juni 2000, sak 1, da saken ble diskutert, ble vedtaket fattet på et grundig forarbeid gjort av Kommunal- og regionaldepartementet. Dette blir blant annet trukket frem av Ivar Østberg fra KrF.

"Departementet bygde sitt utredningsarbeid på en rapport nedsatt av Kommunenes Sentralforbund, KS, og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteoppkreving –

---

<sup>8</sup> Lovendringen som ble vedtatt er: *Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.* Grunnlaget for saken er *Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)* sendt til Kommunalkomiteen fra Kommunal- og regionaldepartementet. *Innst. O. nr. 82 (1999-2000)* avgitt i Kommunalkomiteen 31. mai 2000. Vedtatt i Odelstinget 5. juni 2000 som *Besl. O. nr. 79 (1999-2000)*, for videre å bli vedtatt som det samme i Lagtinget 9. juni 2000. Sanksjonert 7. juli 2000 (lov nr. 71) som *Besl. O. nr. 79 (1999-2000)*. Ikrafttredelse 1. januar 2001 (lov nr. 71).

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 43 (1999-2000): kap.13.

tidligere NKK. Utkastet til endringer ble sendt på høring, og det kom inn 140 uttalelser til departementet. ”<sup>10</sup>

For å få en bedre innsikt i hvorfor denne lovendringen ble foretatt følger noen av argumentene fra Stortingsproposisjonen, Kommunalkomiteen, Lagtinget og Odelstinget.

### **3.3.1 Proposisjon til Stortinget – Ot.prp. nr 43. (1999-2000)**

I proposisjonen til Stortinget fra departementet blir det trukket frem ulike begrunnelser for at en slik lovendring bør finne sted. Et av argumentene er at staten har behov for å kunne holde tilsyn og kontroll med kommunene. Dette blant annet fordi det er kommunene som har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester, og det er staten som sikrer finansiering av kommunene. Dermed følger det som en naturlig konsekvens at staten vil ha en mulighet til å holde tilsyn, også siden det er staten som har det overordnede ansvaret for nasjonale velferdstjenester. Ved en slik betinget kontroll kan staten til en viss grad unngå et press om økte overføringer. Kommuner gis mer autonomi, og dermed øker kanskje den økonomiske bevissthet hos den enkelte kommune. Samtidig vil den betingede kontrollen være et legitimt styre- og virkemiddel for staten for å kunne påvirke aktiviteten i kommunene, dette blant annet ved å ha et tilsyn med deres økonomiske disposisjoner.

Den betingede kontrollordningen gir således staten et legitimt virkemiddel for å kunne gripe inn i kommuner med en usunn økonomiforvaltning. Ved at det bare er kommuner som er i økonomisk uføre som omfattes av kontrollen, ivaretar en slik kontrollordning den kommunale handlefrihet. Det er nærmest en ”frihet under ansvar”-holdning som blir utvist av staten ovenfor kommunene. Dette kan illustreres gjennom et sitat fra proposisjonen:

”Departementet mener det er prinsipielt riktig å rette den statlige kontrollen mer direkte mot de kommuner som har økonomiske vansker. At kommuner som har og

---

<sup>10</sup> Odelstinget (2000).

evner å opprettholde en sunn økonomi, ikke er underlagt statlig kontroll og godkjenning, tydeliggjør kommunens eget ansvar for økonomien.”<sup>11</sup>

Det ble fremhevet at den eksisterende automatiske kontrollen som var foreslått fjernet var ressurskrevende, og ved at den gjøres betinget kan ressursene og kontrollen bli satt mer målrettet inn mot de kommuner som er i en slik økonomisk situasjon at dette er påkrevd.

Departementet vektla at en slik betinget kontrollordning ikke måtte bli for omfattende, da dette kunne føre til ansvarspulverisering, og det var kun ment som en sikkerhetsventil, og ikke som statlig ansvarsovertagelse.<sup>12</sup> Ved å ha klare regler for når en slik kontrollordning skal iverksettes mot en kommune unngår man et evig spill mellom stat og kommuner. Ved klare kriterier som må være oppfylt for å igangsette en betinget kontroll får alle parter forutsigbare regler å forholde seg til, og kontrollen fremstår derfor som legitim overfor alle parter.

Forslaget ble sendt ut på høring, og flertallet av høringsinstansene støttet forslaget, og spesielt kommunesektoren ønsket denne endringen velkommen. Det ble fra høringsinstansene blant annet trukket frem at det må være klare kriterier for når en slik kontrollordning iverksettes. Samt at det ble sett på som riktig å sette ressursene inn mot de kommuner som er i økonomiske vansker, i stedet for en automatisk kontroll. Dette mener høringsinstansene vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for egen økonomi.

Registeret har både en negativ og en positiv troverdighet. Positiv troverdighet ved det er kun kommuner som er ROBEK-kommuner som står i registeret. Negativ ved at man kan kunne stole på at de kommuner som ikke står i registeret reelt ikke er ROBEK-kommuner.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ot.prp. nr.43 (1999-2000) pkt.13.4.6.

<sup>12</sup> Ot. Prp nr 43 (1999-2000)

<sup>13</sup> ”Opplysninger som fremgår av registeret må anses for å ha kommet til kontraktspartens kunnskap og frata dennes eventuelle gode tro. Når det gjelder den rettslige troverdigheten til registeret, dvs. i hvilken grad en medkontrahent kan legge til grunn det som er registrert, skal registeret ha positiv og negativ troverdighet. Dette innebærer at de opplysninger som fremgår av registeret skal kunne legges til grunn som korrekte (den positive troverdighet) og at registeret er fullstendig (den negative troverdighet).” Regjeringen (2010): ”*Registerets troverdighet*”.

Endringen fra automatisk kontroll til en betinget kontroll hadde i følge departementet ingen distrikts- eller regionalpolitiske konsekvenser. For innbyggerne ville dette i følge departementet kunne føre til mer innsikt og informasjon, spesielt siden registeret skulle være offentlig. Dette gjør det enklere for innbyggere i Norges kommuner å holde oversikt over hvor sunn eller usunn økonomien til hjemmehørende kommune er.<sup>14</sup>

### 3.3.2 Stortingsbehandlingen

Første ”stopp” i Stortingets behandling av lovforslaget var kommunalkomiteen. Ifølge referatet fra behandlingen i komiteen førte ikke forslaget til noen stor debatt. Argumentene og aspektene som ble trukket frem i diskusjonen i kommunalkomiteen var blant annet at en slik kontrollordning ivaretok nasjonaløkonomiske hensyn, samt fremmet kommunaløkonomisk forsvarlighet. Ved å gjøre den betinget, isteden for automatisk, sender man et signal til kommunene om at de beholder sin kontroll så lenge den økonomiske styringen er tilfredsstillende. I tillegg trekkes det frem hvordan et slikt register kan ha en stigmatiserende effekt, som igjen kan føre til at kommuner etterstreber en sunn kommunaløkonomi. En samlet komité sluttet seg til forslaget.<sup>15</sup>

I debatten i Odelstinget ble det konstatert at den foreslåtte lovendringen innebar en forenkling av lovverket. Som det blant annet trekkes frem av Lodve Solholm fra FrP:

”Denne lovendringa er, som det er sagt av både saksordføreren og talsmannen frå Arbeidarpartiet, Odd Eriksen, eit oppreinskingsføretak, ei opprydding når det gjeld eit regelverk som har vore til dels tungvint og til dels umoderne.”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ot.prp. nr. 43 (1999-2000).*

<sup>15</sup> Innstilling avgitt 31. mai 2000, *Innst.O. nr.82 (1999-2000).*

<sup>16</sup> Referat Odelstinget 5. juni 2000.

Det trekkes videre fram viktigheten av å ikke legge for store bindinger på den kommunale sektor, deres måte å styre, forvalte, og prioritere på. Ved å endre kontrollen fra automatisk til betinget vil kommunenes lokale selvråderett bli ivaretatt slik at kommunene forvalter sitt mandat ved å etterstrebe sunn økonomiforvaltning. Odelstinget bifalt komiteens innstilling enstemmig.<sup>17</sup> Heller ikke i Lagtinget var det noen store diskusjoner vedrørende endringen fra automatisk kontroll til betinget godkjenning og kontroll. Diskusjonen her gikk i all hovedsak ut på at FrP og SV fremmet forslag om at det skulle innføres samme voteringsregler i kommunestyre og fylkesting som i Stortinget. Samme forslag ble fremmet i Odelstinget, men i begge tilfellene ble dette nedstemt. Lovbeslutningen ble derfor, som bifalt av Lagtinget, oversendt Kongen i statsråd.<sup>18</sup>

Hovedaspektene for å innføre et register om betinget godkjenning og kontroll var at det var et viktig bidrag for å øke det lokale selvstyret, samt fornye og forenkle den offentlige sektor. Ved å gjøre en slik kontroll betinget sikrer man en balanse mellom kommunal frihet og statens behov for overordnet styring der hvor det er påkrevd. Et slikt register er derfor et politisk virkemiddel for systematisering av sentralmakt. Registeret kan derfor fungere som et redskap for å tvinge Kommune-Norge i ønsket retning. Registret vil kunne virke oppdragende, og bidra til at kommuner etterstreber en sunn økonomiforvaltning, i tråd med statens ønsker og nasjonaløkonomiske hensyn. En ser fra debattene i de ulike tingene at lovendringen ikke skapte mye debatt. Dette tyder på at det var en bred politisk enighet om endringen, og således var det et samlet Storting som sto bak. Dette viser at opprettelsen av ROBEK var noe man ikke så som problematisk, men derimot ønskelig. Det er tydelig at opprettelsen av registeret skaper A- og B-kommuner. Dette er noe man må kunne anta at både aktørene i Kommunal- og regionaldepartementet og politikerne på Stortinget må ha sett. En slik inndeling vil kanskje skape enda et incentiv for kommunene for å unngå ROBEK, for man vil kunne anta at ingen kommune vil bli stemplet som ”annenrangs”, og at stigmatiseringen dermed vil kunne ha en preventiv effekt.

---

<sup>17</sup> Referat Odelstinget 5. juni 2000

<sup>18</sup> Referat Lagtinget, sak 2, 9. juni 2000.

ROBEK er, som nevnt ovenfor, et statlig politisk virkemiddel for å sikre en god balanse mellom lokal selvråderett og statlig kontroll. I tillegg er ROBEK et politisk virkemiddel som påvirker kommuner til å tilstrebe en sunn kommuneøkonomi. Dette vil nærmere belyst i det følgende.

### **3.4 ROBEK som politisk virkemiddel**

#### **3.4.1 Innledning**

ROBEK er som nevnt et sentralpolitisk styringsmiddel ovenfor kommuner og fylkeskommuner. Kommunene må holde orden på kommuneøkonomien ellers blir de satt under kontroll. Det er med andre ord et disiplineringstiltak fra sentralt hold ned til det lokale styringsnivået; Hold orden på kommuneøkonomien, ellers risikerer kommunene å miste deres lokale styringsfrihet og autonomi. Dette poenget er også noe som kommer tydelig frem i blant annet proposisjonen til forslaget:

”En annen effekt kan være at statlige kontrollordninger bidrar til disiplinering av kommunenes økonomistyring. Det vil oppfattes som belastende å få vedtak underkjent av statlige myndigheter.”<sup>19</sup>

Ingen kommuner kan bli slått konkurs, men det å bli satt på ROBEK er på mange måter ikke så ulik en konkurs. På samme måte som et konkursbo blir satt under administrasjon av en bostyrer settes en kommune under fylkesmannens administrasjon. Hvorvidt ROBEK fungerer som politisk virkemiddel eller ikke er noe oppgaven videre vil behandle, gjennom blant annet analysen fra intervjuer fra kommunene som er undersøkt.

---

<sup>19</sup> *Ot. prp.nr 43 (1999-2000) pkt. 13.2.5.*



### 3.4.2 Hva innebærer en oppføring i ROBEK?

Vi har til nå sett hva som lå bak opprettelsen av ROBEK, og hva den kan føre med seg. Det er derfor naturlig med en innføring i hva det innebærer å være en ROBEK-kommune, og på hvilket vis dette påvirker kommunen.

For kommuner som er oppført i registeret innebærer dette at enkelte vedtak ikke er gyldige før de er godkjent av fylkesmannen. Vedtak som må godkjennes er <sup>20</sup>:

- Opptak av lån og finansiell leasing.
- Vedtak om leie av bygninger, anlegg, og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter utover de neste fire budsjettår. Dette gjelder også leieavtaler med en løpetid over 4 år.
- Kommunestyrets budsjettvedtak. Her gjennomfører Fylkesmannen lovlighetskontroll.

Kommunene er pliktig til å informere sine medkontrahenter om at de er oppført i registeret, og satt under betinget godkjenning og kontroll. Dette vil kunne føre til at kommuner får et svekket omdømme, da en registrering sender ut signaler til omgivelsene om at kommunen ikke evner å forvalte sin egen økonomi på en lønnsom måte, men er blitt satt under kontroll grunnet mangel på kommunal økonomisk edruelighet.

For kommuner som blir oppført i registeret innebærer det at deres politiske og økonomiske handlefrihet blir svekket. Politikerne og administrasjonen blir satt under fylkesmannens kontroll, og mister sin mulighet til å prioritere og handle så fritt som de selv ønsker. Dette viser at ROBEK er et statlig, politisk styringsmiddel, som sender en klar beskjed til kommunene; hold orden på kommuneøkonomien eller ta konsekvensene.

---

<sup>20</sup> Regjeringen (2010): ”Betydningen av å være oppført”.

Fylkesmannen kontrollerer lovligheten av budsjettvedtakene. Med andre ord vil realismen i budsjettene som er vedtatt bli gjennomgått. Fylkesmannen kan deretter velge å godkjenne, eller avslå kommunens budsjett. Dersom budsjettet ikke godkjennes må kommunestyret gjennom nye budsjettforhandlinger og nye vedtak som så skal gjennom en ny kontroll av fylkesmannen. Fylkesmannen har også myndighet til å la være å godkjenne budsjetterte låneopptak eller langsiktige leieavtaler, eksempelvis hvis han mener investeringene er for store, eller at kommunen ikke har økonomi til å bære rente- og avdragsutgiftene. Dette vil føre til at Fylkesmannen kan stoppe eller utsette investeringer som kommunen har vedtatt.

En ser derfor at en oppføring i registeret fører til en tett oppfølging fra fylkesmannen, og en tett dialog mellom fylkesmannen og den enkelte kommune. Kommunene som er registrert må utarbeide planer og strategier for å få økonomien under kontroll igjen, og planenes utforming og etterlevelse følges opp av Fylkesmannen.

Det er på denne bakgrunn interessant å undersøke hvordan ”våre” to kommuner - Lenvik og Målselv - opplever, og opplevde samspillet med Fylkesmannen i Troms. Videre hvordan Fylkesmannen ser på sin rolle i samspill med kommunene, eksempelvis som statens representant som kontrollør og overvåker, eller mer som en samarbeidspartner som sammen med kommunene jobber mot et felles beste.

### **3.4.3 Fylkesmannens rolle**

Fylkesmannen har en todelt rolle ovenfor kommunene i forbindelse med ROBEK. På den ene siden er Fylkesmannen veileder og rådgiver ovenfor kommunene. Før registreringen er et faktum vil Fylkesmannen bistå kommuner i arbeidet med å styrke økonomien, og gjøre de nødvendige tiltak, slik at kommunen kan gå klar av ROBEK. Når kommunene først er registrert har Fylkesmannen samme rolle i arbeidet med å rette opp i ujevnheter i kommunen, slik at kommunene kan komme seg ut av ROBEK. På den annen side er Fylkesmannen kontrollør og godkjenner. Det er Fylkesmannens kontroll av kommunene som er grunnlaget for en registrering, og ROBEK-kommuner er avhengige av Fylkesmannens godkjenning av vesentlige økonomiske vedtak. Det kan være vanskelig for kommunene å forholde seg til

betydningen og konsekvensene av denne dobbeltrollen, og dette vil kunne påvirke Fylkesmannens samarbeid med kommunene. Det kan tenkes at enkelte kommuner er tilbakeholdne med å vise alle sine kort for Fylkesmannen, slik at de kan bli gitt tilpassede råd og veiledning, for de er klar over at han samtidig er kontrollør og godkjenner.

Den veiledning og kontroll som Fylkesmannen utfører ovenfor kommunen baserer seg på blant annet kommunenes økonomiplaner og budsjetter, og kommunenes KOSTRA-tall.<sup>21</sup>

### **3.5 Hva kjennetegner en ”typisk” ROBEK-kommune?**

#### **3.5.1 Generelt**

For å kunne studere Målselv og Lenvik er det interessant å se om det finnes noen generelle likhetstrekk mellom ROBEK-kommuner. Det er trukket frem visse sider ved ROBEK-kommuner i ulike analyser som er utarbeidet, samt generelle forklaringer som viser hvilke grep kommuner har gjort for å komme ut av registeret.

Kommunal- og regionaldepartementet har i rapporter undersøkt hva som kjennetegner en ROBEK-kommune. Ifølge rapportene fanger ROBEK opp de kommuner som har de største økonomiske utfordringene. Kommunenes registrering skyldes ikke primært lavt inntektsnivå, men en for høy gjeldsgrad. Videre trekkes det frem at registreringen på ROBEK påvirker driftsresultatet positivt. Dette viser også ECON-rapporten ”*Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista*” fra 2006, som ECON laget på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Rapporten har gjennom en studie sett på hvilke grep kommuner har gjort for å rette opp økonomien, i så stor grad at de kom seg ut av ROBEK. Målet har vært å finne årsakene til at

---

<sup>21</sup> KOSTRA (Kommune –Stat – Rapportering) er et rapporteringssystem for organisering, registrering og rapportering av data. Systemet ble i sin tid utarbeidet på grunn av mangel på enhetlige og systematiske rutinger for informasjonsflyt mellom staten og kommunen. Kommunene rapporterer inn dataen. Systemet gir indikatorer som viser og illustrerer sammenhengen mellom kommunenes prioriteringer, ressursbruk og tjenesteproduksjon, og dataene er sammenlignbare. (Fredheim & Kristiansen 2005)

de enkelte kommunene klarte det. Rapporten vil heretter bli referert til som ECON-rapporten.<sup>22</sup>

Denne rapporten trekker blant annet frem at en registrering på ROBEK har ført til at mange kommuner iverksetter nytenkning og nyskaping omkring nye måter å drifte mer kostnadseffektivt på.

ECON rapporten viser til at ROBEK-kommuner ikke avviker i noen særlig grad på det lovpålagte tjenestetilbudet, men på de ikke-lovpålagte oppgavene kuttet det mer i ROBEK-kommuner enn i kommuner som ikke er i registeret.

Videre viser ECONs undersøkelser at kommuner som har kommet seg av registret i all hovedsak kom seg av grunnet kutt på utgiftssiden, nedbemanning og kutt i tjenestetilbudet, samt en mer effektiv drift. Skolesektoren trekkes frem som den sektoren hvor kuttene har vært størst. Det pekes på at den mer effektive driften kan skyldes nedskjæringer som har ført til mer nytenkning, som igjen kan ha ført til effektivitetsgevinster. Tre faktorer blir trukket frem som sentrale for å få til disse utgiftskuttene: Organisasjonsmessig og politisk kultur, organisasjonsstruktur og styringssystemer. Selv om det i all hovedsak var utgiftskutt som forklarte hvorfor noen kommuner kom seg av registeret peker rapporten også på to andre faktorer som kan ha vært utslagsgivende: økte inntekter og andre forhold som for eksempel salg av aksjer, rentenedgang, endring i bokføring etc. Men det understrekes i rapporten at det i all hovedsak er kutt i utgiftene som i følge deres undersøkelser har vært utslagsgivende.

ECON-rapporten trekker også frem hvordan rådmennene i den enkelte kommune, fylkesmannen, samt samarbeidet mellom fylkesmannen, rådmenn og kommunen som helhet har spilt viktige roller i arbeidet med å bedre kommuneøkonomien. De viser til at et tett og godt samarbeid med fylkesmannen var viktig i dette arbeidet. Det er interessant å merke seg hvordan rådmannens rolle trekkes frem i arbeidet med å få kommunene av registeret. Etter endringen i kommuneloven i 1993 ble det mer vanlig å tilsette rådmenn i åremålsstillinger.

---

<sup>22</sup> ECON rapporten, ”Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista”, 2006.

Endringen medførte at rådmenn som gjør en dårlig jobb lettere kan fjernes fra sine stillinger. Den nye ordningen er tatt i bruk av ca 25 % av kommunene, og dette kan ha vært med på å bidra til å ansvarliggjøre rådmenn i høyere grad enn tidligere.

Siden 2001 har 108 rådmenn ufrivillig blitt fjernet fra sine stillinger i kommuner rundt om i landet. Dette har ført til at flere peker på at rådmannsstillingen har mistet noe av sin attraktivitet, grunnet usikkerheten og det svekkede stillingsvernet.<sup>23</sup>

Dette kan ha vært med på å føre til at kommuner kan ha problemer med å få tak i kvalifiserte rådmenn. I så tilfelle vil dette være interessant å se på i forbindelse med rådmenn i ROBEK-kommuner og samarbeidet med fylkesmannen. Mange rådmenn havner nok mellom barken og veden hvis de jobber i ROBEK-kommuner. På den ene siden må de til enhver tid forholde seg til kommunestyrets vedtak og prioriteringer, samtidig som de må opprettholde en tett dialog med fylkesmannen, i tillegg til å være den øverste administrative leder i kommunen. I ECON-rapporten ble det trukket frem hvor stor rolle rådmennene spilte i arbeidet med å komme seg av registeret, men hvis Kommune-Norge sliter med å få tak i gode rådmenn vil dette kunne medføre at færre kommer seg ut av registeret.

### **3.5.2 Antall ROBEK kommuner**

Per 16. mai 2010 er det i følge Kommunal- og regionaldepartementets nettsider 54 kommuner i registeret. Det er per 16. mai 2010 ingen fylkeskommuner som er registrert.<sup>24</sup> Ved utgangen av 2004 nådde antall ROBEK-kommuner en foreløpig topp med henholdsvis 118 kommuner. 22 av Norges 54 ROBEK-kommuner ligger i Nord-Norge, noe som tilsvarer 40,7 %. I Troms er 8 av 25 kommuner registrert, og med sine 32 % har Troms har den høyeste ROBEK-tettheten i Nord-Norge. 22 av Nord-Norges 88 kommuner er ROBEK-kommuner, som

---

<sup>23</sup> *KLP Magasinet* utg. 03/2009.

<sup>24</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret.html?id=415422>

tilsvarende 25 %, mens tilsvarende tall for resten av landet er 9,4 %. Hele 40,7 % av landets ROBEK-kommuner er fra Nord-Norge, selv om de kun utgjør 20,5 % av landets kommuner som helhet.

Dette er tall som viser oss at landsdelens kommuner er overrepresentert i ROBEK. Slike tall gjør at en kan slutte seg til en antakelse om at det står verre til med kommuneøkonomien i nordnorske kommuner, enn i landet forøvrig.<sup>25</sup>

I januar 2010 uttalte assisterende fylkesmann i Troms, Bård Pedersen, til ulike lokale og regionale medier at han trodde 2010 kom til å bli et tøft år for mange av fylkets kommuner. Dette grunnet at mange kommuner har høy lånegjeld, sliter med regnskapsunderskudd, mange lovpålagte oppgaver, samt har en overdreven investeringsvilje. Dette vil kunne føre til at Troms i løpet av 2010 kan ende opp med en økning i antall ROBEK-kommuner.<sup>26</sup>

### **3.6 ROBEK som svarteliste?**

ROBEK blir ofte i media omtalt som en svarteliste. Det gis inntrykk av at ingen kommuner ønsker å komme på denne listen, og at de som gjør det opplever det som en skamplott. Dette blant annet fordi kommunen får innskrenket sin økonomiske og politiske handlemfrihet. Det blir i media fremstilt som at kommunene ikke lengre er herrer i eget hus, og at det praktisk talt er Fylkesmannen som styrer kommunen. Det kommer også frem i sammendraget til proposisjonen at en ønsket at ROBEK skulle oppfattes som en svarteliste med en stigmatiserende effekt.

”En betinget kontroll kan også tenkes å ha en stigmatiserende effekt.”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Nye Troms-nett 09.01.2010: ”Tøft år”.

<sup>26</sup> Nye Troms-nett 09.01.2010: ”Tøft år”.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr.43. (1999-2000): Fra Hovedinnholdet, pkt.1.4, kapittel 13.

På den annen side vil det kunne hevdes at dette, av ulike årsaker, ikke er en reell svarteliste. En av årsakene til dette er at kommunen ved dens politikere og administrasjon har *noe* og *noen* å skyldes på. Ved krav fra for eksempel lokalbefolkningen og næringslivet om ulike tiltak kan kommunen henvisse til at de ikke kan prioritere som de ønsker på grunn av fylkesmannen og deres tilstedeværelse på ROBEK. En annen årsak er at mange av kommunene som har vært i registeret ikke har oppfattet dette som noe dramatisk. Isteden blir det trukket frem hvordan de fikk god og konstruktiv hjelp fra fylkesmannen til å ordne opp i sin situasjon. Hos fylkesmannen fikk de veiledning fra dyktige fagfolk, noe de kanskje ikke har mulighet til å få andre steder.<sup>28</sup> Hvis det er slik at en registrering i ROBEK ikke blir oppfattet som negativt, men at en derimot ser fordelene ved det, og benytter seg av disse, kan man da si at dette er en uheldig konsekvens? Hvis det er slik at kommuner ikke synes det er noe dramatisk ved å miste deler av sin lokale selvråderett og handlefrihet er dette en uheldig virkning, og registeret mister derfor noe av sin funksjon som oppdragende overfor kommuner. Registeret har i så tilfelle hatt en utilsiktet virkning, som har ført til incentiver som ikke er heldig for den lokale selvråderetten og den politiske handlefriheten.

I mange norske kommuner er fagligheten blitt bygget ned de siste årene, og mange sliter med å få tak i dyktige fagfolk. Dette kan ha medført at politikere har fattet beslutninger de ikke var i stand til å se konsekvensene av, samt at rådene fra administrasjonen kan ha vært mangelfulle. Blant annet har to-nivå modellen medført at enhetsledere har budsjettansvar, og mange kommuner har kuttet økonomisjefstillinger. Ikke alle enhetsledere har tilstrekkelig økonomisk kompetanse, og er dermed trolig ikke egnet til å ha budsjettansvar, og dette kan være en medvirkende faktor ved budsjettoverskridelser. Videre kan dette ha ført til at kommuner er kommet i et økonomisk uføre.

På den andre siden vil man kunne hevde at ledere med budsjettansvar får et nærmere og mer ansvarlig forhold til egne budsjetter, og kan i større grad gjøre økonomiske prioriteringer som er mer i samsvar med faglige vurderinger i hver enkelt enhet. Og at dette igjen kan føre til mer budsjettansvarlige prioriteringer, og ansvarlighet i den enkelte enhet. Dette vil kunne bidra til

---

<sup>28</sup>ECON (2006).

at budsjetter blir overholdt, samtidig som prioriteringene bærer preg av både økonomiske og faglige vurderinger.

I 2004 nådde antall ROBEK kommuner en foreløpig rekord med 118 kommuner i registeret. Dette kan ha vært med på å svekke funksjonen som svarteliste for kommunene. Det kan være slik at når så mange kommuner var med i registeret var det ikke lenger noe spesielt ved å være en ROBEK-kommune. Nærmest 1/3 av Norges kommuner var på dette tidspunktet en ROBEK kommune, og da kan det diskuteres hvorvidt ROBEK kanskje mistet noe av sin avskrekkende effekt. Dette kunne medført at kommuner opplevde et minkende press på å komme ut av registeret, samtidig som de kunne vise til at det var ”helt vanlig” å være ROBEK-kommune. Det er ofte slik at både mennesker og organisasjoner søker en form for felles trøst i felles skjebne. Og dette kan gjøre seg gjeldende ved ROBEK. Ved opprettelsen av ROBEK var ordningen noe nytt man kanskje gjerne ville unngå. Men med årene har kommuner kunnet se at det er mange kommuner som sliter med økonomien, og at det kanskje ikke er noen akutt fare ved å bli en ROBEK-kommune. Hvis dette er gjeldende i kommunene kan det forklare hvorfor noen kommuner ikke opplever ROBEK som en skamplatt. Det er kanskje slik at det er media som først og fremst har fremstilt ROBEK som en reel svarteliste, hvorpå kommuner kanskje har hatt et noe mer nyansert bilde på registerets virke. I så tilfelle vil man også kunne reise spørsmålet om hvor vellykket den stigmatiserende effekten reelt har vært.

Ovennevnte temaer snakket informantene om under intervjuene, og funnene fra intervjuene vil bli presentert ytterligere i empirikapittelet.

### **3.7 Oppsummering**

I dette kapittelet har vi sett noen av de målsetningene som lå bak opprettelsen av ROBEK, og funksjonsmåten til registeret. Vi har sett at man ved opprettelsen ønsket at registeret skulle sikre en god balanse mellom statens muligheter for å styre og ”oppdra” kommuner, til blant annet tilstrebe en sunn økonomiforvaltning. På den andre siden skulle registeret ivareta



kommunenes lokale autonomi. En registrering i ROBEEK legger hinder på den kommunale økonomiske og politiske handlefriheten, og det blir mer eller mindre tvunget til å forholde seg til Fylkesmannens posisjon som veileder og kontrollør. Rådene fra Fylkesmannen blir forskjellig mottatt i kommunene, noe som vi vil få se i empirikapittelet om ”våre” to ROBEEK-kommuner. Det er tydelig at man fra statlig hold ønsket at registeret skulle virke disiplinerende. Dette ble tydelig illustrert i sitatet fra Stortingsproposisjonen hvor det ble vist til at et slikt betinget register ville kunne ha en stigmatiserende effekt. Slik som ROBEEK fremstår i dag, og spesielt gjennom media, fungerer den som et register som passer til kallenavnet ”svartelisten”. Det er ikke god reklame å være en ROBEEK-kommune. Allikevel forholdet kommuner seg svært ulikt til dette ”medlemskapet”. Det er nærliggende å anta at oppfattelsen av ROBEEK vil påvirke deres håndtering av en innregistrering. Det er derfor naturlig at vi i neste kapittel ser på hvordan Lenvik og Målselv kommune har håndtert ROBEEK, og derfor ser på empirigrunnet for oppgaven.



## Kapittel 4. EMPIRI: MÅLSELV KOMMUNE

### 4.1 En kort introduksjon til Målselv kommune

Målselv er en innlandskommune sentralt beliggende i de indre deler av Troms fylke. Kommunen har et areal på 3 322 km<sup>2</sup>, og er dermed fylkets største kommune etter areal.

Innbyggertallet er per 1. januar 2010 oppgitt å være 6 510.<sup>29</sup> Kommunens folketall var i vekst frem til ca. 1970, men har siden vært i tilbakegang. I perioden 1995-2005 var tilbakegangen på 7,6 %. Kommunen hadde en forholdsvis rask vekst etter den annen verdenskrig, som i stor grad var knyttet til utviklingen i Forsvaret. Kommunens eldre historie skriver seg tilbake til slutten av 1700-tallet. I 1788 innvandret de første familiene, for det meste østerdøler, gudbrandsdøler og trøndere. Disse tok med seg byggeskikker og dyrkingsmetoder fra sine hjembygder, noe som har satt preg på bosetningen. Fortsatt er dialekten og kulturen preget av innvandrernes hjemlige trakter.<sup>30</sup>

I perioden 1925-1966 ble flere områder overført fra andre kommuner, og tilsluttet Målselv. Dette har medført at kommunen har flere sentrum. Kommunen er den største og viktigste skogbrukskommunen, og den nest største jordbrukskommunen i Troms. Industrien spiller en mer beskjeden rolle, og er i vesentlig grad basert på primærnæringene: slakteri, sagbruk, trevareindustri og betongvarefabrikker. Næringslivet domineres av tjenesteytende næringer, og Forsvaret er særlig viktig i så henseende.<sup>31</sup> Den siste tiden har kommunen satset på turisme og kulturbasert næring. Eksempler på dette er hyttefeltet og skianlegget Målselv Fjellandsby,

---

<sup>29</sup> *Befolkningsstatistikk 1951-2010 Målselv* (2010)

<sup>30</sup> Innbyggerne referer til seg selv som døler, og har ivarettatt bondekulturen fra spesielt Østerdalen og Gudbrandsdalen. Døler blir karakterisert for å være seige og ”dryge”. Dette som en motsetning til kystkulturen og ”væring” som noen karakteriserer som mer temperamentsfulle. Av enkelte informanter blir dette henvist til som en bakenforliggende årsak til at det har gått en tid før man tok tilstrekkelig grep i Målselv.

<sup>31</sup> Store Norske Leksikon-nett 01.04.2009: ”*Målselv*”

og Filmcamp. Kommunen var i 1999 og 2003 en del av ordførerforsøkene, og dette var også tilfellet ved siste valg i 2007 (Buck m.fl. 2006).

## **4.2 Registreringen i ROBEK**

Målselv kommune ble registrert i ROBEK 18.oktober 2004 på bakgrunn av at de ikke hadde dekket inn akkumulert underskudd fra 2001 som planlagt. Kommunen har vært registrert siden 2004. Målselv har ennå ikke klart å dekke inn akkumulert underskudd fra tidligere år, og er fortsatt registrert. Kommunen er i registeret med hjemmel i kommuneloven § 60 alternativ d.<sup>32</sup>

## **4.3 Generelle betraktninger og fokuset på ROBEK**

Intervjumaterialet viser at en del informanter trekker frem at det ikke er ROBEK som har vært mest i fokus, men selve økonomien til kommunen. ROBEK har derfor kommet mer i bakgrunnen av dette. Samtidig viser man til at det har vokst frem en bevissthet rundt at noe må gjøres, men at det ikke er klare signaler på at man skal av ROBEK. Som en informant sier det:

”Eg vet ikke kor stor bevisstheten om dette med ROBEK er i kommunen. Og samtidig har eg vel en opplevelse av at når det gjelder politikerne også så er ikke signalene så entydige på at vi skal av.”

Dette utsagnet er i samsvar med det majoriteten av respondentene viser til, nemlig at man i kommunen har hatt ulike resonnementer og incentiver på hvorfor det ikke hastet å komme seg ut av registeret. Det er tydelig at det ikke har opplevdes som dramatisk for kommunen å være

---

<sup>32</sup> Regjeringen (2010): ”Kommuner som er oppført i registeret”.

på ROBEK. Blant annet trekkes det frem av en informant at de første årene som ROBEK-kommune levde man som før, for det var ikke noen sak.

#### **4.4 Årsaken til at man ble en ROBEK-kommune**

De ulike informantene er uenige om årsaken til at kommunen ble registrert i ROBEK. Enkelte peker på at Målselv i lang tid har vært en forsvarskommune. Så trakk forsvaret seg delvis ut, og en del inntekter forsvant, fra blant annet avgifter og skatter. Med forsvarets tilbaketrekning og annen generell samfunnsutvikling har Målselv mistet innbyggere siden 1975. Dette fører også til mindre overføringer fra staten, og dermed havner man i en vond spiral. Målselv kommune klarte ikke å snu driften raskt nok når forsvaret forsvant, slik at utgiftene ikke ble tilpasset inntektene. Derfor viser de til at den økonomiske situasjonen Målselv er i, og ROBEK- registreringen, mer eller mindre var uforskyldt.

Argumentet om at det nærmest var uforskyldt møter motstand, hvor de som er uenige mener dette argumentet bare er en form for ansvarsfraskrivelse, og at driften kunne vært bedre tilpasset situasjonen. Kommunal drift er ikke som en bryter man slår av og på, men Målselv var for treg med å iverksette prosessene. Det er ikke kommunens skyld at forsvaret trakk seg ut, men det er de som må ta konsekvensene. Det hadde vært noe annet hvis man vedtok å drifte med underskudd i noen år fordi en ikke klarte å snu driften, men dette var aldri tilfelle i Målselv.

I tillegg mener enkelte at statens rammer gjennom tilskuddsordninger og rammeoverføringer har vært for lave for alle landets kommuner over mange år. Dermed har mange norske kommuner, herunder Målselv, slitt med en stram kommuneøkonomi. Målselv har heller ikke nedbetalt gjeld raskere enn hva de har måttet, og enkelte år er også gjelden økt i følge en av

informantene. I tillegg har flere ventet i mange år på en befolkningsøkning som har latt vente på seg.<sup>33</sup>

## 4.5 Forholdet til Fylkesmannen

Forholdet til Fylkesmannen beskrives som generelt godt. Informantene er stort sett fornøyde med fylkesmannen og hans stab. Det trekkes spesielt frem nåværende fylkesmann Svein Ludvigsens gode kjennskap til kommunen, og at han har en ryddig og imøtekommende måte å opptre på. Dette er tillitskapende, og gjør at kommunen som helhet sitter igjen med en følelse av at han er på deres lag. Noen informanter etterlyser likevel en mer aktiv og delaktig samarbeidspartner som kunne ha hjulpet de med mer konkrete tiltak på hva man kan gjøre. Dette er noe de forventet av ROBEK som sådan.

Et annet aspekt gjelder de råd Fylkesmannen gir til kommunen. Informantene mener kommunen ikke spør om ting de vet de får nei til, for eksempel nye låneopptak som vil gå utover driften. Samtidig trekkes det frem hvordan enkelte mener Fylkesmannen ser for mye på sluttsummen, og for lite på realiteten i det som presenteres. De etterlyser mer realitetskontroll på de budsjetter som fremlegges og godkjennes av Fylkesmannen, og mener at de ikke går langt nok ned i matrisen til å kunne oppdage vedtak hvor kommunen i realiteten lurer seg selv. På denne måten viser de til at ROBEK og hjelpen fra Fylkesmannen er lagt opp slik at man kan lure seg selv med å få godkjent urealistiske budsjetter. Dette fører til at man som ROBEK-kommune vil kunne fortsette med en skjult underskuddspolitik med Fylkesmannens godkjennelse.

Informantene opplever at Fylkesmannen opererer med to ansikter, og at systemet er lagt opp slik at det blir tilfelle. Dette er problematisk for kommunen å forholde seg til, og kan skape frustrasjon både hos administrasjonen og hos politikerne. Fylkesmannens kontrollfunksjon

---

<sup>33</sup> I kommunen mener man å kunne se tendenser til befolkningsøkning den siste tiden, ved siste opptelling viste det en økning på 20 personer i følge en informant.

kan komme på kollisjonskurs med ROBEK-rådene som blir gitt, og dette er noe Fylkesmannen burde ordne mer internt, slik at embetet fremstår som mer samlet ovenfor kommunen, i følge informantene.

#### **4.6 ROBEK som politisk virkemiddel og system**

Det er ulike holdninger til ROBEK som politisk virkemiddel og system, og hvordan dette har fungert i Målselv. Flere av informantene trekker frem at den politiske og økonomiske handlefriheten er begrenset grunnet den økonomiske situasjonen i kommunen, og ikke som en direkte konsekvens av ROBEK. Med dette menes det at kommunens økonomi er så dårlig at det i løpet av årene har blitt mindre midler som kommunestyret fritt kan disponere, siden en så stor del av økonomien er bundet opp i faste renter og avdrag. Dette argumentet blir også brukt av mange av informantene som en årsak til at man ville ta grep. Det illustreres med følgende sitat:

”Vi vet noe om at ROBEK setter noen begrensninger. Men jeg lurer noen ganger på om denne begrensningen er positiv i forhold til å få kontroll på økonomien, for det er ikke noe tvil om at det må vi jo. Så lenge vi driver og akkumulerer underskudd som skal dekkes inn, så gjør jo dette noe med handlingsfriheten vår uansett.”

Dette utsagnet viser at ROBEK kan ha følt begrensende, men at det i all hovedsak er grunnet den økonomiske situasjonen som sådan. Flere sitter med en opplevelse av at en i mange år ikke har kunnet gjennomføre ønskede tiltak fordi økonomien ikke tillot det, og at man derfor tok grep for å gjenerobre dette handlingsrommet. De samme informantene trekker samtidig frem at ROBEK har vært positivt i den grad det kanskje har skapt en sunn treghet i systemet, ved at enkelte låneopptak og investeringer er blitt satt på vent. Dette har med andre ord skapt begrensning de har sett på som ønskelig, fordi det har dempet en investeringsgrad de ikke anså som forsvarlig og riktig for kommunen som helhet.

På den annen side er det enkelte av informantene som ikke har følt at ROBEK-registreringen har begrenset kommunen, og de mener de har fått tillatelse til å gjøre de låneopptak og

investeringer de ønsket. Disse informantene trekker frem nesten utelukkende positive aspekter ved ROBEK, og sier de mener å ha Fylkesmannen på sin side i de grep og tiltak som er gjort. En av informantene trekker frem hvordan han mener at Fylkesmannen har latt kommunen gjøre en del ting som andre ROBEK-kommuner ikke får tillatelse til. Dette begrunner han ved å si at Fylkesmannen ser at Målselv ikke ”frivillig” er blitt en ROBEK-kommune, samt at Målselv er en atypisk ROBEK-kommune fordi de har et slikt potensial. De informanter som sitter med denne holdningen viser også til at ROBEK er positivt i den forstand at man får så mye hjelp fra Fylkesmannen. Dette synet fremkommer tydelig i dette sitatet:

”Eg har sagt at det å være en ROBEK-kommune er veldig trygt og godt. Fordi at hele Fylkesmannens stab blir jo på en måte tilsatt i kommunen. Så vi har jo utrolig mye fagfolk i Målselv kommune som vi lett kan ta kontakt med.”

Dette utsagnet er veldig beskrivende for hvordan en del sentrale aktører i kommunen forholder seg til ROBEK. I stedet for å se på det som noe negativt, ser man heller på Fylkesmannen som en slags mentor og veileder, og denne hjelpen er verdsatt. Det er naturlig å trekke den slutningen at dette kan ha påvirket hvilke prosesser man satt igang for å rette opp i økonomien, samt styrken og hastigheten på dette.

ROBEK har også skapt og forsterket en økonomisk bevissthet som tidligere var mangelvare i følge enkelte, mens andre trekker frem at den kun er blitt forsterket. Ulempen ved denne skoleringen er at ved nyvalg, og nyansettelser forsvinner denne skoleringen helt eller delvis. En informant sier det på denne måten:

”Forsvaret og kommunene er jo organisasjoner uten hukommelse.”

Dette utsagnet tyder på at den skoleringen som har skjedd kanskje kommer til å forsvinne, og at en derfor er avhengig av at man hele tiden har fokus på økonomistyring, slik at det ikke sklir ut. Dette ble trukket frem av en informant ved at de bruker å si at et vedtak varer ikke lengre enn til neste vedtak.



## 4.7 ROBEK som svarteliste

Det er delte oppfatninger om hvorvidt det oppleves som stigmatiserende at Målselv er på ROBEK-listen, og dette kan også forklare hvorfor det er ulike oppfatninger knyttet til de grep som gjøres for å bedre den økonomiske situasjonen. En informant trekker frem at det til dels kan være stigmatiserende å jobbe i en ROBEK-kommune, på grunn av de signaler det sender ut. Det viser at kommunen ikke har klart å justere tjenesteproduksjonen i balanse med midler til rådighet.

På den annen side trekker ulike informanter frem at de ikke oppfatter ROBEK som noen svarteliste, men dette begrunnes ulikt. Ett av argumentene er at Målselv ikke er kommet på ROBEK på grunn av at man ikke gjorde jobben sin, men er, som nevnt tidligere, mer eller mindre uforskyldt. Andre informanter trekker frem at det ikke er så stigmatiserende fordi så mange kommuner sliter med kommuneøkonomien, og det er ikke noe spesielt ved å være en ROBEK-kommune. Det er heller regelen enn unntaket at en kommune sliter økonomisk. En annen grunn til at ROBEK ikke har følt som en reell svarteliste er at man ikke har følt på registreringen som noe som var veldig dramatisk. Man har i Målselv evnet å opprettholde en viss grad av optimisme, som har gjort at fokuset ikke har vært utelukkende negativt. Men de ser at det er dårlig reklame for kommunen å være en ROBEK-kommune, selv om den reklamen kanskje i størst grad påvirker kommunens egne innbyggere. De som påvirkes av reklamen er derfor innbyggerne som sitter igjen med et svartmalt bilde av hvordan det står til i kommunen.

Dette kan tyde på at om skamplottfølelsen hadde vært sterkere i Målselv ville man trolig sett sterkere incentiver for å komme av ROBEK. Siden dette ikke har vært tilfelle har man heller ikke begrunnet de grep man har gjort med at man skal ut av registeret. Fjerningen av stempelet som følger med en utregistrering vil derfor bare være et pluss.

## 4.8 Budsjettutarbeidelse

Arbeidet med budsjetter skjer i en prosess mellom enhetslederne, personell fra økonomiavdelingen og rådmannen. Budsjettforslagene legges så frem for politikerne på høsten, hvor enhetenes behov fremkommer. Alle de siste årene har budsjettert behov vært høyere enn reelle midler. Ofte får enhetene beskjed om å kutte budsjettet med for eksempel 5 eller 10 %. Det er uenighet blant informantene angående hvorvidt de vedtatte budsjettene skiller seg fra de som er foreslått fra enhetene og administrasjonen, eller ikke.

Mange av informantene mener at man ikke har hatt realistiske nok budsjetter i kommunen. Ved å vedta urealistiske budsjetter lurer man bare seg selv, fordi man egentlig kun driver med kamouflert underskuddspolitik. Selv om det har vært tendenser til å vedta slike overoptimistiske budsjetter tror man at dette nå er blitt en slutt på.

## 4.9 Budsjettdebattene

Enkelte trekker frem at budsjettdebattene er arenaer for politisk spill, og at de politiske skillelinjene kommer tydelig frem her. Andre viser til at det i disse debattene blir tydelig hvilken bakgrunn man har som politiker, og ikke bare partipolitisk. For eksempel kan man skille hvem som har en mer bedriftsøkonomisk bakgrunn og tankegodt, fra de som er ansatte i forsvaret eller i det offentlige. Dette gjør at man har ulike prioriteringer og måter å løse ting på. Det er blitt mer fokus på at budsjettene skal i balanse, men likevel mener enkelte at denne bevisstheten og forståelsen for økonomi ennå ikke sitter i ryggmargen til alle politikerne. Det er fortsatt slik at enkelte lar seg friste til å gjøre valg som er basert på andre motiver enn å få økonomien i balanse. Dette kan være motiver som politisk spill, gjenvalg, og andre motiver som for eksempel hvor i bygda du har din største velgermasse.

Det vises videre til at man er blitt mer kritisk til hva man bruker penger på. Dette vises også i debattene ved at det er blitt mer fokus på at man som politiker må komme med forslag til hvordan og hvor det skal kuttes, ikke bare ideer om hvor pengene skal brukes. Skillelinjene i

debattene går ved de som vil ta opp lån og investere, og de som er mer kritisk til dette. Videre er det slik at det er mer hestehandler og forhandlinger når det er investeringer det er snakk om, enn når det er kutt. Dette kan være fordi politikere generelt er mer opptatt av å skape heller enn å bygge ned.<sup>34</sup>

Budsjettdebattene i Målselv er åpne, og det trekkes frem av enkelte at det til tider har vært et sirkus. Journalistene har nesten frydet seg over den uro det har blitt, og kanskje bidratt til å skape en følelse av elendighet i kommunen. Likevel vil man i Målselv fortsette med åpne debatter fordi spesielt politikerne er opptatt av åpenhet, og at folk skal se at de avveininger man er nødt til å gjøre ikke er enkle.

#### **4.10 Budsjettdisiplin**

Målselv har resultatsenhetsledere med budsjettansvar. Det har vært diskutert mye ute i enhetene om det burde ha vært større konsekvenser ved budsjettoverskridelser. Det er ikke likt fokus i alle enhetene på å holde budsjetter, og man ser tendenser til gjengangere som overskrider. Den siste tiden mener informantene det har blitt et økt fokus på budsjettdisiplin, og at politikere følger opp dette ved blant annet økonomirapporter fra enhetene. Hvis en enhetsleder overskrider budsjettet blir vedkommende innkalt til rådmannen, hvor lederen må forklare hvorfor budsjettet ikke kan overholdes. Det diskuteres om dette er ”straff” nok, og det er blitt vurdert om budsjettene skal kuttes med tilsvarende prosentdel som de overskrider med på neste budsjett. Samtidig er det enhetslederens ansvar å så i fra underveis i løpet av året dersom man av ulike årsaker ikke klarer å holde budsjettene.

I følge informantene er det uvisst om det at enhetslederne fikk budsjettansvar har ført til mindre budsjettoverskridelser. Noen mener det har ført til mindre budsjettoverskridelser, mens andre mener at det kanskje har hatt motsatt effekt. Enkelte trekker frem at det har ført til

---

<sup>34</sup> Dette aspektet ble også trukket frem av informanten fra KS. Han mente det lå like mye politisk dyktighet i å kutte, som i å bevilge og investere.

mer revirtenkning, hvor den enkelte enhetsleder er opptatt av å verne sitt eget budsjett, og gjerne få noen tjenester eller brukere over på andres budsjett. Dermed har dette ført til at man ikke samarbeider like godt på tvers av enheter, og at dette i det lange løp kan bli dyrere for kommunen. Det planlegges en økonomiopplæring av alle enhetslederne, slik at de får den rette verktøykassen for å forstå økonomien og budsjettene.

En av politikerne mener det er positivt at enhetsledere kjemper for sine budsjetter, og viser til at det er bra at kommunen har forsvarere for ulike grupper i kommunen. Andre igjen viser til at dette er et stressmoment, og at det i Målselv har vært en kultur for å ta omkamper på budsjettene for å få økte bevillinger. Det er nå blitt slik at det skal være noe ekstraordinært om man i juni skal få sitt budsjett omregulert. Politikerne er bevisst på at de kanskje tidligere ikke var tøffe nok til å stå imot slike krav, men at dette nå har forbedret seg.

#### **4.11 Omstilling og omorganiseringsprosessene i kommunen**

Målselv har satt i gang en omorganisering i kommunen. Politikerne håper denne beslutningen kan vedtas endelig på møtet i juni slik at man kan starte prosessen, og ser for seg at man i 2011 vil være i gang for fullt. Det er planlagt å redusere antall enheter fra 29 til rundt 20-22, og dette vil man gjøre ved sammenslåing. En av fordelene ved større enheter, er at man ser for seg stordriftsfordelene som kan følge av dette. Det er de siste årene også kuttet i etatsjefer, ved at det ved naturlig avgang ikke er gjennomført nyansettelser. Den nye organisasjonen vil også få to kommunalsjefer, som sammen med rådmannen skal utgjøre en del av sentraladministrasjonen.<sup>35</sup>

I følge en del av informantene henger denne omorganiseringen litt i luften på nåværende tidspunkt. Dette blant annet fordi man ikke er blitt enige om finansieringen. I tillegg må det

---

<sup>35</sup> I mai 2010 ble disse to kommunalsjefstillingene utlyst, med hvert sitt ansvarsområde. Dette viser at omorganiseringsprosessen er i gang, og at det nærmer seg tidspunktet hvor den ”nye” organisasjonen vil være oppe å gå.

endelige vedtaket på plass, noe som er planlagt i juni. Det har i følge noen informanter tatt veldig lang tid fra man startet prosessen, til den nå planlegges fullført. Med bakgrunn i dette og tidligere erfaringer møtes denne omorganiseringen med en viss skepsis og pessimisme hos ansatte og enhetslederne. En del mener nok at måten ting gjøres på nå er den mest hensiktsmessige, og at kommunen kanskje sliter med en omorganiseringsslitasje grunnet tidligere endringsrunder. Derfor kan det være slik at noen inntar BOHICA-innstillingen til omorganiseringen, altså "Bend Over Here It Comes Again", som er et uttrykk i organisasjonsteori.

Det fremkommer av intervjumaterialet at omstruktureringen ikke er blitt gjort for å spare penger, men for å få en mer effektiv drift og organisasjon. Men ved at man effektiviserer driften vil man kunne spare penger, ettersom man får mer tjenestetilbud igjen for pengene. Det begrunnes altså ikke direkte med ROBEK.

#### **4.12 Ostehøvelprinsippet**

Politikerne i Målselv kommune har forsøkt å bedre den økonomiske situasjonen ved å bruke det såkalte ostehøvelprinsippet. Dette vil si at man har kuttet ned på driften ved å kutte ulike budsjetter med 5-10 %. Årsaken til bruken av dette ostehøvelprinsippet begrunnes ulikt av de ulike informantene. På den ene siden er politikere som har prøvd å holde på de strukturer som var i kommunen lengst mulig. Dette har de gjort fordi de mener det er gjort tiltak som ved sin virkning vil føre til blant annet økt innbyggertall og inntekter, og at dette sammen med ostehøvelprinsippet var medisin nok. I tillegg mener enkelte at de strukturer som foreligger i Målselv hva gjelder blant annet skolestrukturen utgjør en vesentlig del av kommunens særegenhet og kultur, "mosaikken som gir bygda ansikt" som det blir sagt.

På den annen side er det informanter som mener dette har vært en feilslått strategi. De trekker frem at de har ønsket å gjøre mer konkrete politiske tiltak, i stedet for å bruke ostehøvelen. De mener at driften er så redusert at det ikke er mulig å bruke ostehøvelen lengre, for det er ikke mer å spare ved å kutte ned prosentvis. I følge en av informantene er ostehøvelprinsippet som

sådan et verktøy for politisk feighet, fordi det skaper mindre støy. Derfor vil de nå ha mer politisk styrte vedtak hvor man gjennomfører konkrete tiltak. De mener det er mer politikk i en slik tilnærming, ved at man ikke lengre kun kaster ballen til enhetslederne og ber de kutte de nødvendige prosenter av budsjettet. Det foretrekkes en mer politisk styrt prosess, der man for eksempel ser på kommunens skolestruktur, i stedet for at alle skolene må prosentvis kutte sine budsjetter. Aspektet angående skolestrukturer ble gjennomgått i 2009 hvor en vedtok å legge ned to ungdomsskoler i kommunen. Dette vedtaket ble av en informant begrunnet konkret med at man ville redusere kostnader.

En annen begrunnelse for at man måtte ha andre tiltak enn ostepølprinsippet var at man i løpet av årene hadde sett at en stadig større andel av kommunens penger gikk til å nedbetale renter og avdrag. Politikerne har sett alle de gode formålene og tiltakene de ikke kunne bruke penger på i kommunen grunnet den økonomiske situasjonen, og ønsket å endre dette. De har derfor presset på for at man gjorde mer strukturelle grep, og mener å se at de fleste politikerne nå har innsett dette, og er villige til å ta konkrete grep. Informantene som fremmer dette synet mener å kunne se at de tiltak de har gjort nå har resultert i en bedre økonomi, og dette trekker de frem som svært viktig. Det motiverer til å fortsette prosessen, og man ser at selv om det til tider er vanskelig og tøft så er det verdt det. En av informantene trekker frem at kommunen nå er nede på et driftsnivå som gjør at man klarer å nedbetale gjeld og akkumulert underskudd som planlagt.

Informantene trekker frem at ROBEK egentlig ikke spilte så stor rolle i dette arbeidet fordi den økonomiske og politiske handlefriheten var begrenset grunnet økonomien i kommunen, ikke av ROBEK som sådan. En informant sier det på denne måten:

”Politikerne opplever at det å ikke stå på ROBEK-lista ikke gir noe særlig større handlefrihet enn det å stå der. Økonomien er så trang likevel. Vi har så lite å gå på. Vi har lite handlingsrom selv om vi ikke står på ROBEK-lista.”

Dette utsagnet viser at noen informanter ikke opplevde ROBEK som begrensende på den økonomiske og politiske handlefriheten til kommunen, men at det var kommuneøkonomien i seg selv som var begrensende. Enkelte politikere trekker frem at de mener politikerne er blitt mer hardhudet, og skjønner at kritikken som kommer bare må komme, for tiltakene er

tvingende nødvendig. De viser til at ordtaket ”Nød lærer naken kvinne å spinne” er en passende beskrivelse på den situasjonen de opplever kommunen er i. Som en informant sier det:

”Først nå begynner vi å få kontroll på sprekken, på inntekts- og utgiftssiden, og forståelsen for hva som må gjøres. Vi må sette tæring etter næring.”

#### **4.13 Tiltak for nyskaping, vekst, og utvikling**

Målselv har i mange år vært en forsvarskommune. Politikerne trekker frem at det tidligere kom årlige pengesekker som de kunne fordele. Slik ble forsvaret nærmest en sovepute for kommunen. Forsvaret har stadig redusert tilstedeværelsen etter den kalde krigen, og særlig i løpet av de siste årene. Det trekkes frem at Målselv var i en vanskelig periode for 6-7 år siden, og man måtte omstille seg og forholde seg til en ny kommunal hverdag. Det var en ny ordfører på plass i 2003, og med han kom et nytt kommunestyre. Det vises til at man i kommunen bestemte seg for at man ikke ville bli en såkalt ”typisk” nordnorsk kommune som slet på alle områder. I stedet ville man bli en utviklingskommune og en katalysatorkommune. Dette betydde at kommunen ville være en aktiv pådriver for vekst og utvikling. Man ville ikke lenger bare bruke kommunen til å forvalte, og bygge sykehjemsplasser. Derfor åpnet man for å se mer aktivt på muligheter for sivil aktivitet, samtidig som man jobbet aktivt mot forsvaret for å vise de mulighetene som ennå var i Målselv.

Kommunen fikk tilbud om et godt kjøp av en nedlagt militærleir, og slo til på dette. I tillegg fikk de et tilskudd fra Forsvaret for å kunne utrede hva kommunen eventuelt kunne bruke leiren til. Kommunen dannet dermed et kommunalt selskap som skulle stå bak opprettelsen av en filmcamp på den nedlagte militærleiren. Dette mente de ville gi mange ringvirkninger både lokalt og regionalt. Blant annet satte man som krav til selskaper som ønsker å bruke filmcampen at en viss prosentandel av innkjøp skal gjøres lokalt. En del av politikerne trekker dette frem som et godt eksempel på at kommunen klarte å kombinere kultur og næring. Andre politikere var derimot motstandere av denne filmcampen. De mener det er uheldig at kommunen er hovedaktør i en næringsvirksomhet.

Etter at kommunen hadde vært med på å utvikle filmcampen, så den på andre muligheter for utvikling. De var i kontakt med gründere, og ble satt på ideen om Målselv Fjellandsby. Dette er et hyttefelt på 1 500 tomter tilknyttet skianlegg med skikafé. Mange så for seg, og ser fortsatt for seg, at dette skal bli Norges nye alpinhovedstad. Kommunen bestemte seg for at utviklingen av dette skulle man klare å få til på 9 måneder, noe de klarte, og som egentlig skulle tatt mange år. Samtaler og utredninger startet med Fylkesmannen, grunneiere, reindriftsnæringen, Forsvaret, samt regulering til hyttetomter. Kommunen forskutterte med vei, vann og kloakk, noe som vil bli tilbakeført ved salg av hyttetomter. Kommunen får kr 70 000 per tomt som blir solgt. I tillegg er det åpnet et Blånisseland i tilknytning til Målselv Fjellandsby. Disse tiltakene vil gi ringvirkninger både for kommunen og for næringslivet, og det vil dryppe ned i kommunekassen. Dette viser, i følge noen av informantene, hvordan man brukte kommunen som en aktiv næringsutvikler-kjerne. Forsvaret er også kommet mer tilbake på banen. Blant annet er det opprettet en helikopterbase i kommunen, samt at Hærstaben er lokalisert i kommunen. Dette gjør at flere politikere trekker frem at man har fått både i pose og sekk. Dette håper de vil kunne føre til økte inntekter, tilflytting, og andre ringvirkninger.

Det blir trukket frem at Målselv har skapt seg flere ben å stå på. Som en informant sier det:

”Vi har sådd så mye, at når vi nå begynner å høste så vil folk bli forfær.”

Det blir videre trukket frem at bergingsplanken for kommunen vil være en økning i folketallet og i arbeidsplasser i kommunen. En informant mener at man allerede ser virkningen av flere av tiltakene. For eksempel økte folketallet ved siste folketelling med 20 personer, og når alle virkningene slår inn vil kommunen fremstå som en mønsterkommune. Dette blir begrunnet på følgende måte:

”Klarer vi nå å få til den veksten i sivil og militær virksomhet blir det flere skattepenger, så kommer vi oss ut av ROBEK, så får vi handlefrihet, og så blir vi en mønsterkommune i Nord-Norge. For med den militære tilstedeværelsen her, pluss den turistsatsingen, og ellers satsing innenfor jordbruk og skogbruk og det hele, så tør eg å påstå at få kommuner har et sånt potensial som Målselv.”



Dette utsagnet viser tydelig det flere av informantene gir uttrykk for. De har en stor tro på at de tiltak og grep som er gjort vil bedre økonomien i så stor grad at kommunen vil bli nærmest et prakt eksempel av en kommune.

På den andre siden er det en del politikere som i lang tid har vært kritiske til kommunens investeringer, låneopptak og pengebruk. Det trekkes frem at det blir feil å betale ned på lån samtidig som man tar opp mer lån for å investere. Slik økes de samlede kommunale lån, og man klarer ikke å skape en spiral som fører kommunen ut av uføre.

Som en informant sier det:

”Folketallet har jo gått ned, og dermed har også inntektene til kommunen gått ned. Men i enhver annen bedrift, når inntektssiden går ned, så må du gjøre noe med kostnadssiden, altså du må kutte kostnadene óg. Men det har vi ikke gjort, tvert imot vi har prøvd å investere oss ut av det.”

Det er mindretallet som har ment at investering og ostehøvel ikke er tilstrekkelig medisin, men de mener at det nå har utviklet seg en bredere forståelse for deres syn i kommunestyret. De politikere som har vært kritiske til en del av de investeringer, låneopptak og økonomiske prioriteringer som er blitt gjort stiller seg i denne sammenheng positiv til ROBEK. Dette fordi de mener at ROBEK har lagt en sunn demper på investerings- og låneopptaksgraden i kommunen. Dette illustreres med følgende sitat:

”Målselv har vært lenge på ROBEK-listen, og jeg har sett på dette som en fordel. Etter min mening har politikerne i Målselv kommune ikke vært sitt ansvar bevisst på den økonomiske siden. Vi har hatt en altfor stor investeringsgrad i kommunen, og det er litt av grunnen til at vi havnet på listen.. Jo mer vi låner, jo større del av økonomien til kommunen blir bundet opp i renter og avdrag. ROBEK er en begrensning i forhold til hva vi får investere i, og det er bra.”

Dette utsagnet viser at man har sett på ROBEK som noe positivt, fordi man har vært i et mindretall vedrørende hvilke grep som burde gjøres. Kritikken av de valg som er gjort blir møtt med argumenter som at man som kommune ikke kan legge 5-årsplaner som i Sovjet, og at kommunen må ha en spenst som gjør at de kan møte de muligheter som byr seg. Disse informantene er klare på at noen av investeringene kanskje har hatt konsekvenser for

økonomien, men at alternativet ved å la være hadde ført til en forverret situasjon for kommunen sådan. Dette er de samme informantene og politikerne som er opptatt av å holde på strukturene i kommunen, for eksempel skolestrukturen, nettopp fordi de har hatt en tro på at situasjonen snart ville endre seg grunnet de tiltak som er gjort.

#### **4.14 Forholdet mellom politikere, administrasjon, og nedover i kommunen**

Av intervjumaterialet kommer det frem at de fleste informantene er bevisste på at det er nødvendig med et godt trepartssamarbeid mellom politikere, administrasjon og ansatte i kommunen, hvis man skal klare å drive kommunen fremover og rette opp i økonomien. Hvorvidt man har klart å skape denne dynamikken i Målselv er de allikevel ikke samstemte på. En av informantene mener at dette samspillet er noe som har tvunget seg mer frem i det siste fordi man har vært nødt til å ta grep sammen. Andre informantene sier seg enige i at dette samspillet har blitt sterkere, men at det ennå er en vei å gå før man spiller på samme lag. En politiker trekker som sådan frem at man er avhengig av enhetslederne som kjemper for sine saker, og at det derfor ikke oppleves som at de motarbeider mer enn de skal gjøre. Dette er det uenighet om, da noen av informantene viser til at dette nettopp svekker samspillet som sådan. Det er slik at man sliter litt med å få til en følelse av ”vi” i kommunen, og dette kan i følge noen av informantene komme av at man ikke vil vedkjennes og identifiseres med noe negativt.

Videre kommer noen av informantene inn på forholdet mellom politikere og rådmann, samt ordfører og rådmann. Av en informant vises det til at hvis ordfører og rådmann jobber godt sammen er mye løst, og at dette er noe som kunne vært bedre i kommunen. Det er av og til tendenser til at rådmann med administrasjonen og politikerne peker og skylder på hverandre, men at dette er noe man prøver å unngå i kommunen.

I forholdet mellom politikk og administrasjon er det naturlig å se på hvilke holdninger det er til rapporten fra KomRev NORD som ble presentert for kommunestyret i februar. Denne rapporten er et resultat av at kontrollutvalget i Målselv kommune den 23. februar 2009 vedtok

at KomRev NORD skulle foreta en forvaltningsrevisjon av administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. 31 politiske vedtak fattet av formannskapet og kommunestyret i perioden 2007-2008 ble undersøkt, hvor man så på administrasjonens iverksetting av disse. I rapporten konkluderes det med at administrasjonen bare delvis har iverksatt de undersøkte vedtakene. Videre trekkes det frem at revisjonen viser til at administrasjonen ikke har gitt tilbakemeldinger til politikerne som det er forutsatt i de vedtakene som er blitt undersøkt.<sup>36</sup> Lokalavisen Nye Troms skrev også om denne rapporten. I denne artikkelen vises det til at 68 % av vedtakene ble iverksatt, mens i underkant av 10 % delvis ble iverksatt. Samtidig vises det i rapporten til at kommunestyret ønsker å få en bedre kontroll på dette.<sup>37</sup>

Enkelte av informantene mener denne rapporten var knusende, mens andre igjen synes det aller meste var på plass. De som mener rapporten ikke var så ille viser til at man ikke har hatt gode nok systemer for å kvittere ut vedtak, samt at en del av avvikene skyldes at forutsetningene for å iverksette vedtakene endrer seg, men at man nå jobber med å få på plass bedre systemer for dette. Flere av politikerne som er informanter viser også til at de som politikere må bli flinkere til å følge opp det de vedtar, men at det er administrasjonen sitt hovedansvar. Det vises til at politikerne vedtar hva, og administrasjonen skal finne ut hvordan.

#### **4.15 Hva skjer etter en utregistrering av ROBEK?**

Det er ulike tanker rundt hva en utregistrering av ROBEK vil kunne føre med seg. En del av informantene gir uttrykk for at de frykter en form for ”fri fra ROBEK-rus”. Som en informant sier det:

---

<sup>36</sup> KomRev NORD (2009).

<sup>37</sup> Nye Troms-nett 04.03.2010: ”Bare delvis oppfølging av politiske vedtak”.

”Jeg er litt redd for at det kan bli en økonomisk løssluppenhet. At man tror at man har en frihet, og vil bruke mer penger. Men jeg vil advare mot det da. Det ville bli for dumt å seile rett inn på lista igjen.”

Dette utsagnet viser at det er de i kommunen som ikke vil inn på ROBEK igjen, og det er derfor naturlig å slutte at de vil gjøre grep som forhindrer dette. Videre understrekes det igjen at man ikke har gjort de grepene man har gjort for å komme seg av ROBEK, men fordi man ønsket en sunn kommuneøkonomi. Samtidig ser de faren for at man vil kunne havne på ROBEK igjen, hvis man gjør noen feiltrinn. Det trekkes blant annet frem at Lenvik var i formannskapet og berettet om de tiltak de hadde gjort for å forbedre økonomien og komme seg ut av ROBEK, men som en informant sier:

”Rådmannen og kommunalsjefen i Lenvik var jo og holdt et langt foredrag for oss, for et eller to år siden om hvordan vi skulle gjøre det for å komme i samme heldige stilling som det de var, og no har man spetakkel der. De ser nok ikke lenger inn i gråsteinen dem enn anna folk, sånn sett.”

Informantene trekker også frem at det var nødvendig med en del av investeringene som ble gjort nettopp fordi det skapte en optimisme i kommunen. Og at jobben videre er å ta vare på mulighetene, tenke strategisk, videreutvikle og finpusse organisasjonen. En informant ser slik på det:

”Vi har tært så mye på avsatt kapital igjennom disse årene nå at vi har ikke noen reserver. Jeg ser behov for å bygge opp en reserve igjen. For å kunne møte uforutsette utgifter, men også for å ha mer sunn økonomi.”

Det vises videre til at denne forståelsen for nødvendigheten med en økonomisk buffer er noe man i år har fått en bredere politisk forståelse for. Informantene mener det at dette synet fikk mer gehør i år viser at det har skjedd en holdningsendring, og blitt en annen forståelse enn det var tidligere.

## 4.16 Avsluttende kommentarer

Funnene fra intervjuematerialet er nå presentert, og vi har fått kjennskap til deler av de resonnementer, årsaker, holdninger og begrunnelser som er tilstede i Målselv angående ROBEK. Registreringen har ikke opplevdes dramatisk i kommunen, og man har ikke følt seg styrt verken av ROBEK-registreringen i seg selv eller Fylkesmannen. Dette blir godt illustrert ved følgende utsagn:

”Han ROBEK som han heter, han er jo ikke her i kommunen hos oss og gjør nokka. Han sett et stempel på budsjettet våres og godkjenner låneopptak, det gjør han.

Denne holdningen kan ha medvirket til hvilke grep man tok for å rette opp i situasjonen, samt hvilken styrke man la i grepene. Det understrekes av flere av informantene at tiltakene og investeringene ikke ble gjort grunnet ROBEK, eller fordi man ville ut av registeret. Det ble gjort for å rette opp i den økonomiske situasjonen, samt utvikle kommunen i den retning man ønsket.

Det er tydelig at man i kommunen har et tvetydig og ambivalent forhold til ROBEK. På den ene siden ser man at det ikke er gunstig for kommunen å være en ROBEK-kommune, blant annet grunnet den ”reklamen” og de signaler det sender ut. Men på den andre siden trekkes det frem som positivt fordi man ser fordelene man får med hjelp og veiledning fra Fylkesmannen. Denne mentorhjelpen de får hos Fylkesmannen er noe mange i kommunen oppfatter som et fortrinn som de verdsetter. Dette kan ha vært med på å gjøre at man ikke ville av for enhver pris, og at man har villet få med seg all positiv drahjelp som man kunne. Opposisjonen og posisjonen har ulike begrunnelser for hvorfor det ikke har hastet å komme av ROBEK. Posisjonen vektlegger all den positive drahjelp man får fra Fylkesmannen, mens opposisjonen viser til at ROBEK har en dempende effekt på investeringsviljen og låneopptakene i kommunen, noe de anser som positivt.

Enkelte av informantene gir uttrykk for at kommunen nærmest uforskyldt er kommet i registeret. Det er et paradoks at man derfor ikke har satt i gang sterkere tiltak for noe man mener man uforskyldt er havnet opp i. Men på den annen side er det slik at ting man ikke mener man selv er skyld i, vil man kanskje ikke engasjere seg like sterkt for å komme ut av. I

tillegg kan dette bidra til å avdramatisere registreringen, siden man mener at det ikke er selvforskyldt, og at man ser på seg selv som en atypisk ROBEK-kommune som sådan. Denne ambivalente holdningen til ROBEK gjør at man vurderer tiltakene ulikt. Informantene splittes i synet på hvor nødvendig det var med en omstrukturering, og de er særlig uenige i investeringsgraden i kommunen. Dette tvisynet vil kunne sette sitt preg på de handlingsprosesser som er igangsatt, og styrken i dem.

Kommunen har satset på langsiktige grep i stedet for kortsiktige kutt, og dette kan være som en konsekvens av at man ikke har villet av ROBEK fortest mulig. I stedet har man satset på langsiktige løsninger, som kan vise seg å være et lurt grep. Det faktum at kommunen både har omstrukturert, og gjort investeringer og grep for vekst og utvikling kan komme av at man er tvisynt og ikke klarer å enes i kommunestyret. Men nettopp dette kan vise seg å ha en heldig virkning på kommunens fremtid. Nettopp ved at man har satset så bredt, kan man ha sikret seg at kommunen blir nettopp en mønsterkommune. Det blir trukket frem at en av bergingsplankene for kommunen er økt tilflytting og flere arbeidsplasser, men dette kan være delvis feil. Kanskje er det løsningen, men den bergingsplanken hadde ikke klart å bære vekten av kommunen dersom man ikke hadde omstrukturert. Ved å gjøre disse to ulike grepene i kommunen har man kanskje klart å skape synergier som vil føre til en bedret kommuneøkonomi, og dermed en utregistrering av ROBEK.

## **Kapittel 5. EMPIRI: LENVIK KOMMUNE**

### **5.1 En kort introduksjon av Lenvik kommune**

Lenvik er en kystkommune i Troms fylke, og cirka 60 % av kommunens areal på totalt 895 km<sup>2</sup> ligger på Senja, som er Norges nest største øy. Administrasjonssenteret ligger på Finnsnes.<sup>38</sup>

Det er per 1. januar 2010 registrert 11 243 innbyggere i kommunen.<sup>39</sup> Lenvik er dermed den tredje mest folkerike kommunen i Troms. Folketallet har, med unntak av 1980-årene, vist vekst siden krigen, og i perioden 1995–2005 vokste kommunen med 6,8 %. I 1970- og 1980-årene utviklet Finnsnes seg til å bli et regionsenter for Midt-Troms, særlig på grunn av utviklingen av kommunikasjonene. Samtidig har de tjenesteytende næringene blitt dominerende, mens primærnæringenes betydning er blitt redusert i kommunen som helhet. Men utenom de største tettstedene er jordbruk, og særlig fiske, fortsatt de viktigste næringene. Særlig på Senja har fisket stor betydning, og her finnes flere fiskevær. Flere steder i kommunen finnes bedrifter innen fiskeindustrien, og det er etablert flere anlegg innen havbruk i kommunen.<sup>40</sup> Kommunen deltok i 2007 på ordførerforsøket med direkte valg av ordfører.

### **5.2 Registreringen i ROBEEK**

Lenvik kommune ble registrert i ROBEEK ved opprettelsen av registeret 1. januar 2001. De ble innmeldt som følge av akkumulert underskudd som skulle dekkes inn ut over to år fra det oppstod. Kommunen hadde nesten 8 millioner i underskudd fra 1998, det var planlagt dekket inn i 2001 eller senere. Lenvik ble meldt ut 9. august 2005 da regnskapet viste at kommunen

---

<sup>38</sup> Store Norske Leksikon-nett 10.07.2009: ”Lenvik”.

<sup>39</sup> *Befolkningsstatistikk 1951-2010 Lenvik* (2010).

<sup>40</sup> Store Norske Leksikon-nett 10.07.2009: ”Lenvik”.

hadde dekket inn akkumulert underskudd. Kommunen ble registrert med hjemmel i kommuneloven § 60 alternativ d, som betyr at kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.<sup>41</sup>

### **5.3 Generelle betraktninger og fokuset på ROBEK**

Ut i fra intervjumaterialet ser man at det var et forholdsvis sterkt fokus på at man var en ROBEK-kommune. Dette trekkes frem av både politikere, administrasjon og nedover i organisasjonen. Det ble oppfattet utelukkende negativt å være i registeret, og informanter viser til hvordan man jobbet helt bevisst for å komme seg ut av det. Politikerne sa at det første de ble enige om etter valget i 2003 var at man skulle rette opp i den økonomiske situasjonen, og som en konsekvens av dette komme ut av ROBEK. Det vises til at det var en uttalt målsetning om at dette skulle man klare på to år. Informantene er nokså entydige på at fokuset og holdningene til ROBEK var en medvirkende årsak til at man fortsatte omorganiseringen som startet i 2001/2002, samt at man gjennomførte en del harde nedskjæringer og kutt. Dette viser at man i Lenvik hadde et sterkt fokus på det faktum at man var på ROBEK, og at dette var noe man så på som uheldig for kommunen, og som man jobbet hardt for å komme seg ut av.

### **5.4 Årsaken til at Lenvik ble en ROBEK-kommune**

Under intervjuene var det ikke så mye fokus på årsaken til at Lenvik hadde kommet på ROBEK. Dette kan naturlig forklares med at det snart er 9 år siden man ble innregistrert, og årsaken til hvorfor situasjonen ble slik den ble er derfor ennå lengre tilbake i tid. I tillegg var det slik at Lenvik var én av de 57 kommunene som ble innregistrert ved registerets opprettelse. Dette kan ha ført til at man ikke på samme måte reflekterte over grunnlaget for registreringen,

---

<sup>41</sup> Kommuneloven § 60 første ledd bokstav d.



slik kommuner gjør dersom de blir registrert i dag. Denne formen for betinget registrering var derfor naturligvis ikke en like ”kjent skjebne”, som det nå er for mange kommuner.

De informanter som omtaler årsaken og tiden før ROBEEK viser til at den økonomiske situasjonen til kommunen hadde hatt en negativ utvikling over en viss tid, uten at noen hadde grepet tilstrekkelig tak i det tidligere. Det vises til at det var utgiftssiden som var problemet i Lenvik, ikke inntektssiden. Videre trekkes det frem at det er mer eller mindre selvforskyldt at man kommer dit hen, og dette gjaldt også i Lenvik. Tegnene kommer gradvis, og da har man fortsatt handlingsrom til å gjøre noe med det. Gjør du ikke noe med det da, vil du til slutt havne i den situasjonen at du registreres på ROBEEK. Mange av informantene er klare på at selv om de kanskje ikke bidro til at kommunen havnet på ROBEEK, var det deres ansvar som ledd i deres roller å gjøre slik at den økonomiske situasjonen bedret seg, og man kom seg ut av ROBEEK.

## **5.5 Forholdet til Fylkesmannen**

Det trekkes generelt frem at forholdet til Fylkesmannen var godt. De mener Fylkesmannen opptrådte konstruktivt og ryddig ovenfor kommunen. Selv om mange informanter sier de følte at Fylkesmannen var til dels herre i deres hus, så opplevde de ikke at ting ble trådt over hodet på dem. Det som opplevdes litt vanskelig var å forholde seg til Fylkesmannens fragmenterte ansikt. Det kunne være vanskelig å forholde seg til de ulike avdelingenes særkrav, fordi de ikke alltid var samstemte.

Videre vises det til at ”Fylkesmannen avslørte oss der hvor vi trengtes å avsløres”. Det opplevdes som at Fylkesmannen delte deres mål om å komme av ROBEEK. Til tross for dette trekkes det frem at det sikkert var diskusjoner innad hos Fylkesmannen. Kommunen mente de skulle ha blitt utmeldt av registeret et år tidligere, og klaget dette inn til Kommunal- og regionaldepartementet, og fikk medhold på alle punkter. Det trekkes derfor frem av avslutningen på samarbeidet derfor ble litt uheldig, siden kommunen følte at enkelte hos Fylkesmannen nærmest tviholdt de på ROBEEK.

## 5.6 ROBEK som politisk virkemiddel og system

Det fremkommer at man ikke synes kommunen dro noen fordeler av å være på ROBEK. Det eneste positive kan være at noen låneopptak og investeringer ble stanset, men det trekkes frem at det uansett vil være uheldig å investere når man var i den situasjonen som man var i. Videre vises det til at den veiledning og kompetanse man blir tilført av Fylkesmannen er noe kommunen selv burde besitte, og ikke være avhengig av at Fylkesmannen skal levere. Som en informant sier det:

”Hvis et lokaldemokrati skal kunne være levende, må det kunne være i stand til å styre i eget hus.”

Dette utsagnet viser at enkelte av informantene ser ROBEK som et tegn på at man ikke har klart å styre slik man burde ha gjort. Videre at den veiledning og kunnskap man får via Fylkesmannen på denne måten blir et bevis utad på at det er, eller har vært, visse kompetansemangler innad i kommunen. Dette kunne videre ha ført til at man inntok en holdning til veiledning som blant annet gikk ut på at man ikke skulle bli avhengig av den. På denne måten kunne kommunen raskere bevisstgjøre seg selv på hvilken kompetanse som kommunen besatt, og dermed frigjøre seg for raskere å stå på egne ben.

Videre vises det til at de begrensninger og den kontrollen som ROBEK medfører er noe man opplevde å være utsatt for i kommunen. Kommunen så at det begrenset handlingsrommet, man måtte be om godkjenning, og tiden trakk ut grunnet disse ekstra godkjennelsene. ROBEK ble brukt som en ”brekkstang” for å gjøre de grepene man gjorde med omorganiseringen, herunder nedskjæringer og kutt. Det var bred politisk enighet om å gjøre grep som gjorde at kommunen gikk klar av de begrensninger som ROBEK medførte.

## 5.7 ROBEK som svarteliste

Svarteliste- og skamplottmetaforene er noe som gjorde seg gjeldende i Lenvik kommune. Politikerne trekker frem at ROBEK ikke var noe de flagget høyt. Det vises til at ute blant folk og i media ble ROBEK oppfattet som utelukkende negativt. Politikerne viser til at en ROBEK-registrering på mange måter oppfattes som et tegn på hvor dårlige de er til å styre økonomien. Dette poenget blir godt illustrert med følgende sitat:

”Det er ille. Det er omtrent som at eg skulle ha styrt min økonomi så dårlig at far min måtte ha grepet inn og sagt at ”hør nu her, det her har ikke du råd til”. Det er jo nokka fornedrende i det.”

Dette utsagnet kan vise at mange i kommunen tenkte at registreringen kunne oppfattes som et tegn på at kommunen var styrt så dårlig at man nesten trengte en form for økonomisk støttekontakt eller verge. Dette igjen førte til at man ville bli kvitt dette stempelet grunnet det signalet de mente det kunne sende ut til omgivelsene. En del av informantene trekker det så langt som å si at det var ekkelt å være der; rett og slett belastende. Politikerne trekker frem hvordan registreringen førte til at innbyggere og media ble mer offensive og kritiske, og stilte flere spørsmål ved måten man gjorde ting i kommunen.

Flere informanter sier at det var like mange som brukte begrepet svarteliste som det var de som sa ROBEK. Dette er et tydelig tegn på at det var oppfattet som negativt, og at dette var noe politikerne ikke ville ha på seg. Man ville med andre ord bli kvitt stempelet.

Det vises til at ROBEK på mange måter er som programmet ”Luksusfellen” på TV3. Man havner på ROBEK fordi man ikke har forholdt seg til realitetene, og levd over evne, på lik linje med de personer som deltar på slike programmer, og må ha eksperthjelp til å rydde opp i økonomien. Det vises videre til at man ved en ROBEK-registrering til dels blir umyndiggjort, og at det kun kan oppfattes negativt, derav begrepet svarteliste. En del av informantene mener det bør være slik at det følger en viss skamfølelse med å være på ROBEK. Hvis man ikke føler noen skam er det noe galt med lokaldemokratiet, for da sier man på en måte at det er greit at man ikke er herre i eget hus. Informantene viser til at det etter deres mening ikke er godt nok for en kommune bare å si at man har så dårlig økonomi at Fylkesmannen bare skal

styre. Da underminerer man seg selv som lokalpolitiker, og lokaldemokratiet i sin helhet. Mange av informantene mener derfor at det ikke gjør noe at svartelistebegrepet blir brukt, for de mener det bør være, og burde føles stigmatiserende å være på ROBEK. Det er ikke et stempel en kommune skal kunne føle seg komfortabel med. På den annen side viser noen informanter til at den stigmatiserende effekten ble dempet av det faktum at det var så mange andre kommuner som også var i registeret.<sup>42</sup> Dette viser at graden av skamplott og følelsen av stigmatisering i kommunen var variert, men det er ingen tvil om at ROBEK ble oppfattet som en svarteliste, og utelukkende negativt i sin helhet.

## 5.8 Budsjetttutarbeidelse

Tidligere var det etatssjefene som utarbeidet budsjettene. Etter omorganiseringen gjør nå enhetslederne og sentraladministrasjonen dette i fellesskap. Det vises til at det sjelden er enhetenes utarbeidede budsjett som blir vedtatt, grunnet politiske omprioriteringer.

Før ROBEK hadde man tendenser til å vedta urealistiske budsjetter, men at dette bedret seg når man tok tak i det. Man ble flink til å ha fokus på realisme i budsjettene, og en informant viser til at nå som det ikke går så bra i kommunen lengre, må man til stadighet ta seg selv i at man begynner å bli urealistiske i budsjettene igjen.<sup>43</sup> Det er en bevissthet i kommunen om at politikere er prisgitt at administrasjonen leverer realistiske budsjetter, og det er forutsetningen for å få det til. Man klarer ikke å ha budsjettdisiplin hvis budsjettene som vedtas er urealistiske, og dette er noe man hadde et sterkt fokus på under omorganiseringsperioden med kostnadskutt.

---

<sup>42</sup> Lenvik var på ROBEK i 2004 når registeret hadde sin hittil største registrering med 118 kommuner.

<sup>43</sup> Dette ble trukket frem under intervjuet i 2010.

## 5.9 Budsjettdebattene

Budsjettdebattene under ROBEK-perioden bar preg av at man skulle redusere driften, og gjøre nedskjæringer. Informantene viser til at man ble enige om de økonomiske rammene, og i de rammene lå det innsparelser. I disse økonomiske rammene lå det også betingelser som gjorde at man kom seg av ROBEK. Kommunestyret klarte å samle seg slik at flertallet ble enige om kutt, og når rammene var lagt foregikk debatten og omprioriteringene innenfor dette. På denne måten sikret man oppnåelse av de innbeparelser innenfor rammene. ROBEK ble også brukt som et argument i budsjettdebattene, og man var enige om at man ikke skulle forårsake at budsjettene sprakk. Det vises til at man ikke var noe halleluja-kor, men at man i debattene var enige om de store linjene, og de holdt man fast ved. Selvfølgelig var det politiske krusninger og diskusjoner, men der hvor man var uenige om hvordan, var man likevel enig om resultatet.

## 5.10 Det politiske klimaet

Aspektet rundt det politiske klimaet er tatt med i empirien om Lenvik, fordi det trekkes frem av samtlige informanter som et viktig aspekt i tilknytning til ROBEK. Som vi så ovenfor klarte politikerne i kommunen å bli enige om de økonomiske rammene, hvor det lå besparelser som bedret økonomien, og betingelser som gjorde at man kom seg av ROBEK. I tillegg var man enige om at den omorganisering som var igangsatt var nødvendig.

Det vises til at man i formannskapet fikk en felles forståelse av at det ikke nytter å ha målsetninger hvis de ikke følges opp, og at denne holdningen var noe man tok med seg ut i de politiske debattene og vedtakene. Informantene er samstemte i at den brede politiske enigheten i kommunestyret i perioden 2003-2007, og særlig i formannskapet, var spesielt. De var samstemte om at grep måtte gjøres, og man hadde felles målsetninger til tross for politiske uenigheter. Fra informanter fra de ansatte vises det til at det i denne omorganiserings- og nedskjæringstiden var veldig lite politisk støy i forhold til ellers. Fra administrasjonens side vises det til at det var en interessant enighet blant politikerne, hvor ingen la ut politiske

snubletråder for hverandre. Videre sier de samme informantene fra administrasjonen at det var et fantastisk godt formannskap denne perioden, hvor de hadde gode debatter, ble enige, og var standhaftige i etterkant. Det trekkes frem av både politikere og administrasjon at det var en enorm lojalitet, spesielt i formannskapet, og dette er nærmest i strid med politikkenes naturlige vesen. Flere ”tilskuere” til dette formannskapet lot seg imponere av den graden av samspill og samforståelse som rådet den politiske grunnen i denne perioden. Videre vises det til at politikerne i omorganiseringsprosessen opptrådte ryddig og stødig ovenfor administrasjonen, og ovenfor kommunen som sådan.

Blant politikere trekker særskilt de fra dette formannskapet frem hvor godt samarbeidet var. En informant sier det slik:

”Det var det beste formannskapet eg noen gang har vært i. Det var en god kjemi.”

I formannskapet ble man ofte enige om hvilke tiltak som var nødvendige. På denne måten utfordret de hverandre ved å si at hver enkelt gruppeleder ikke måtte gå til sitt parti og vingle, men gi uttrykk for at det er dette formannskapet vil. På denne måten opererte formannskapet som bjellesauer innad i sine partier. Selv om ikke alle var enige i kommunestyret, klarte man ofte å oppnå enighet i formannskapet, som fikk konsekvenser for kommunestyret. Dette blir illustrert i følgende sitat:

”Når vi var enige om noe i formannskapet, ble det slik i kommunestyret”.

Dette utsagnet viser hvordan formannskapet banet vei for kommunestyret, og på denne måten fikk man vedtatt brede politiske tiltak for å bedre situasjonen i kommunen. Selv om de politiske skillelinjene var til stede, var man enige om hvilket mål man jobbet mot. Når vedtaket var fattet sto man samlet bak det, selv om man kanskje hadde vært uenig med flertallet. På denne måten fremsto politikerne samlet utad, og enige om de grep, tiltak og nedskjæringer som måtte gjennomføres. En informant forklarte det slik:

”Vi følte eierskap til den politikken vi førte. En veldig viktig årsak til at vi kom oss av var det gode samarbeidet i formannskapet. Vi fant kjemien sammen.”

Disse utsagnene er beskrivende for hvordan politikerne fikk en samforståelse som gjorde at man ble lagspillere. På denne måten fikk man brede politiske vedtak som politikerne lojalt stod samlet bak. Det at formannskapet klarte å skape gode relasjoner basert på blant annet god kjemi spredte seg nok til kommunestyret. Det er nærliggende å anta at det politiske klimaet kan ha vært en medvirkende årsak til at kommunen klarte å gjennomføre omorganiseringen og nedskjæringene på en slik måte at konsekvensen ble en bedring av økonomien. Dermed ble utregistreringen fra ROBEK enklere og mer smertefri.

### **5.11 Generelt om grepene og årsaken**

Ulike grep ble igangsatt i kommunen i tiden man var på ROBEK. Omorganiseringen som var igangsatt fortsatte. Enhetslederne fikk budsjettansvar, samt at man kuttet en del på driften ved å bruke det såkalte osthøvelprinsippet. Disse ulike grepene blir nærmere redegjort for i egne avsnitt nedenfor.

De ulike grepene blir begrunnet med at man ønsket en bedre kommuneøkonomi, en smidigere organisasjon, samt en bedre ansvarsfordeling hvor de som forbrukte pengene fikk budsjettansvaret. ROBEK blir trukket frem som en brekkstang i denne sammenhengen, ved at det ble brukt som et argument for å iverksette tiltakene. Som en informant sier det:

”ROBEK var drivkraften til å gjøre de harde grepene vi gjorde.”

Dette utsagnet viser det mange av informantene trekker frem, nemlig at en utregistrering ikke var målsetningen med tiltakene, men en av årsakene og ”driverne” bak disse. En informant viser til at man gjorde grep for å få en god økonomi, som videre skulle få de av ROBEK. Mange informanter trekker frem at man ville endre på selve driften i kommunen slik at man fikk den kommunen og de fremtidsutsikter man ønsket. Det vises til at man ved ROBEK og den dårlige økonomien hadde fått kjenne på hvordan det var å styre og drifte en kommune på en uønsket måte. Derfor var det en nødvendighet at det ble gjort tiltak. En informant beskrev situasjonen slik:

”Du bruker all energien i organisasjonen til å styre ned, til å holde budsjettene. Du klarer ikke å komme på utviklingssiden, og det er det største aberet synes jeg. At du klarer å få en helt annen muskulatur til å drive utvikling, å få ting til når du har kontroll.”

Dette utsagnet viser hvordan det en viss tid kun hadde vært fokus på hvordan det å kutte ned på driftssiden og få kontroll på økonomien. Det var ikke noen utvikling, og ”utviklingsmuskulaturen” til kommunen svant hen. Derfor ville man nå ta grep som bedret økonomien, slik at man fikk tilbake handlefriheten, og igjen kunne drive utvikling i kommunen. Man ville skape en oppadgående spiral, i stedet for en nedadgående. Politikerne og administrasjonen var til dels forberedt på den motstand tiltakene kunne møte, og man var oppmerksomme på at dette kunne bli hardt. En informant så slik på dette:

”Man skal ha en god rygg for å stå imot kravene fra innbyggerne og aksjonsdemokratiet. Men dette var noe vi ville få til.”

Dette utsagnet viser at man var bevisst på at det ville bli noen tøffe år, men at man aksepterte dette grunnet målet om å få kommunen inn på det sporet man ønsket.

Et annet grep som ble gjort var at man skiftet rådmann i 2004, og dette blir av enkelte informanter trukket frem som en av årsakene til at man kom seg av ROBEK. Den tidligere rådmannen hadde ikke klart å trekke organisasjonen i riktig retning, og kommunen ansatte en dyktig rådmann ”med ben i nesen” som det blir sagt. Denne rådmannen innehar fortsatt sin stilling, og svært mange av informantene trekker frem hennes rolle som en avgjørende faktor for at kommunen kom på ”rett kjøll igjen”. Denne rådmannen hadde en felles forståelse med politikerne om hvilke grep som måtte gjøres, og var sitt ansvar bevisst med å utrede, tilrettelegge og iverksette politiske vedtak. I tillegg til rådmannens rolle, vises det også til at man i ROBEK-tiden hadde en dyktig økonomisjef, som også lettet arbeidet betraktelig.



## 5.12 Omorganiseringen

I perioden 2001-2002 satte kommunen i gang en omorganisering, hvor man blant annet gikk fra en tre-nivå modell, til en to-nivå modell. Informantene er usikker på om dette hadde skjedd om økonomien var god i kommunen, og mange mener det hadde vært lite sannsynlig. Ved at man var på ROBEK, og økonomien var dårlig, hadde man argumenter for å gjøre det man gjorde. Det ble kuttet i administrasjonen på Rådhuset, og man fikk færre enheter. I følge informantene ble ingen sagt opp, men man fikk en reduksjon ved naturlige avganger, samt at man holdt stillinger vakant. Man fikk to kommunalsjefer, og etatslederstillinger ble fjernet. Som en informant sier det:

”Det var behov for færre høvdinger og flere indianere.”

Begrunnelsene for omorganiseringen er ulik hos informantene. Noen trekker frem at man omorganiserte for å spare penger, mens andre mener det ikke var for å spare penger, men fordi man ønsket mer ut av tjenesteproduksjonen for på denne måten å kunne spare penger indirekte. I tillegg blir det henvist til, som man ser i sitatet ovenfor, at man ønsket en mindre lagdelt organisasjon, hvor man fjernet litt av ”sjef på sjef”-organiseringen, og heller fikk enhetsledere med budsjettansvar. Ved å fjerne en del av administrasjonen fikk man også mer penger ut i tjenesten. Omorganiseringen blir også begrunnet i at man ville ha en smidigere og ”lettere” organisasjon å drifte, ved at den ble mer oversiktlig, og med en klar ansvarsfordeling. Det var et voldsomt fokus på at omorganiseringen skulle føre med seg økt ansvarliggjøring nedover i organisasjonen. Den tidligere organisasjonen var tungrodd og dyr i drift. En del informanter viser til at man gjorde omorganiseringen for å få kontroll på en kommune som bare este ut, og hvor poenget var å komme seg i pluss for å gjenerobre det økonomiske handlingsrommet, og ikke på grunn av at man ønsket seg av ROBEK. Mange informanter viser til at ROBEK var relevant i denne sammenheng ved at det ble brukt som en brekkstang og en begrunnelse for å gjøre en del vanskelige grep. Samt at registreringen kanskje gjorde at flere fikk øynene opp for at grep måtte gjøres, slik at man på denne måten fikk en bred politisk enighet om omorganiseringens nødvendighet.

### **5.13 Ostehøvelprinsippet**

Ostehøvelprinsippet er noe informantene nevner flere ganger når de snakker om hvilke tiltak som ble gjort, og hvordan man kuttet ned på driften for å rette opp økonomien. Informantene viser til at de kuttene som ble gjort ble gjennomført ved å kutte prosentvis over hele linjen. En informant som er enhetsleder viser til at de ansatte gjorde en formidabel jobb ved å se på hver ting man gjorde i enhetene, hvordan man var organisert, og hvordan man jobbet. Dette gjorde man for å se hvor man kunne kutte og spare ved hjelp av ostehøvelen. Det ble foreslått at man skulle legge ned tjenester, men dette ville ikke politikerne, for det blir vist til at de ikke tålte mediastormen. På denne måten ble det slik at ostehøvelen var løsningen. Ostehøvelen ble brukt fordi man ikke ville gjøre mer strukturelle grep. Det vises til at man valgte ikke, man bare kuttet. Mange av politikerne er klare på at dette er minste motstands vei, men at det var slik man valgte å gjøre det. En informant trekker ostehøvelprinsippet frem som positivt fordi det gjør at alle berøres, for alle må med.

### **5.14 Budsjettansvar og budsjettdisiplin**

Som vi har sett tidligere ble budsjettansvar ved omorganiseringen gitt til enhetslederne. Dette ble gjort fordi man ønsket at de som forbrukte pengene også skulle ha ansvaret for budsjettene. Slik blir dette begrunnet av en informant:

”Det er et enkelt prinsipp. Den som bruker pengene må også stå ansvarlig for økonomien.”

Generelt ble det et økt fokus på økonomi i hele kommunen. Budsjettansvaret har ført til en bedre flyt av ressurser i kommunen, dette ved at man blant annet samarbeider mer på tvers av enheter. Dette gir positive ringvirkninger for de som er brukere av tjenestetilbudet, og kommunaløkonomien og samfunnsøkonomien for øvrig. I stedet for at enhetslederne forholder seg til etatsledere som de gjorde tidligere, forholder de seg nå til en strategisk ledelse bestående av rådmann, kommunalsjef og økonomisjef. Enhetslederne trekker frem at dette har ført til at man nå kjenner de andre enhetslederne bedre, og man har nærmest en oppdragende effekt på hverandre. Det vises til at mange samarbeider på tvers av sektorer og

budsjetter, og at det er et godt samarbeidsklima. Blant annet er man to ganger i året på såkalte teambuilding-møter, og dette gir effekt. Ute i enhetene mener man det vises forståelse fra sentraladministrasjonen og politikernes hold for den jobben man gjør, og de utfordringer som følger med budsjetteransvaret og budsjettdisiplinen. Ved omorganiseringen investerte kommunen i undervisning for enhetslederne i kommunalkunnskap, hvor de fikk 60 studiepoeng. Dette gjorde man fordi man ville sette de i stand til å gjøre den jobben de skulle. I den tiden man omorganiserte, og ga enhetslederne ansvar for budsjettene, kjørte man eksempelvis øvelser hvor rådmannen ga de caser hvor de skulle vise hva de ville ha gjort hvis de fikk ansvar om å ta ned budsjettet med 5 eller 10 %. Det foregår fortsatt opplæring på økonomi ute i enhetene blant annet ved at man lærer mer om teknisk regnskap. Dette viser det fokuset man hadde på at man må ha riktig verktøy for å utføre jobben, og være sitt budsjettansvar bevisst, og kunne klare å etterleve budsjettdisiplinen. Informantene viser til at tidligere budsjettoverskridelser var en av årsakene til at økonomien var slik den var, og at det ble en kraftig reduksjon i budsjettoverskridelser når enhetene fikk budsjettansvaret selv. Dette fører oss videre til aspektet angående budsjettdisiplin.

Som vi har sett var det ved omorganiseringen og ved gjennomføringen av tiltak fokus på at kostnadene måtte ned, og at driften måtte skjæres ned på over hele linjen. Politikerne og administrasjonen var klar på at det ikke nyttet å vedta, og ha fokus på dette, om det ikke ble realisert ute i enhetene. Man hadde derfor et sterkt fokus på at budsjettene måtte overholdes, og at budsjettdisiplinen derfor måtte være på plass ute i enhetene. Enkelte av politikerne viser til at de tidligere ikke hadde så god kontroll på hva som skjedde ute i enhetene vedrørende budsjettene. Dette ble rettet opp i ved at man gjorde at man fikk kvartalsrapporter fra enhetslederne. På denne måten kunne man tidlig gjøre grep underveis der hvor problemer oppsto. De enhetsledere som har avvik må nå inn til rådmannen månedlig for å forklare hva dette skyldes. I tillegg har man hatt noen runder hvor enhetsledere har måttet redegjøre for eventuelle avvik for kommunestyret eller formannskapet. En politiker trekker frem at det er lite glamorøse spørsmål som blir stilt på slike høringer, og at dette derfor kan ha en effekt ved at man som enhetsleder vet at det er noen som ser deg i kortene. Disse møtene med rådmann og politikere er den typen ”ris bak speilet” man har benyttet seg av ved budsjettoverskridelser.

Videre har det vært fokus på at man som enhetsleder er ansatt som en kommunal leder, og ikke som sykepleier, lærer etc. Det fremstår som tydelig at det forventes at du er lojal til kommunen som organisasjon, og er ditt ansvar bevisst. En enhetsleder viser til at så lenge det man gjør er forsvarlig trenger det ikke være et motsetningsforhold ved både å være en kommunal leder, men samtidig jobbe for sine brukere. Klarer man ikke denne balansen sliter man nok, og det er enhetsledere som har sluttet, dog uvisst av hvilken grunn. Enhetslederne opplever likevel sentraladministrasjonen som en støtte i arbeidet med budsjettdisiplin. Og en enhetsleder sier det også slik:

”Det er min jobb som enhetsleder å få politikerne til å skjønne hvilke utfordringer vi står ovenfor.”

Dette utsagnet er illustrerende for den graden av ansvarliggjørelse og ansvarsbevissthet som råder i kommunen. Både politikere, administrasjon og enhetsledere trekker frem hva deres rolle og ansvar er, og dette gjelder også kommunens økonomi. Flere av informantene viser til at budsjettdisiplin var en av de avgjørende og viktigste momentene for at kommunen kom seg ut av ROBEK. Dette ved at man slik fikk kontroll på økonomien, og da spesielt utgiftene. Ved at politikerne vedtok økonomiske rammer som medførte nedskjæringer, og dermed muligheter for nedbetaling, var man avhengig av at budsjetttrammene skulle overholdes for at vedtakene skulle få ønsket effekt.

## **5.15 Forholdet mellom politikere, administrasjon og nedover i kommunen**

Under perioden hvor Lenvik gjorde tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen hadde man også fokus på hvordan man kunne få politikere, sentraladministrasjon og kommunen som helhet til å jobbe mot et felles mål.

Som nevnt tidligere ble det ansatt ny rådmann, noe som viser at man igangsatte konkrete tiltak for et bedre samspill. Politikerne trekker frem at de var bevisste på at de måtte ha rådmannen med seg på de grep som ble gjort for å få resten av organisasjonen med seg. Det var en

bevissthet på at man trengte en dyktig rådmann som gjorde gode saksutredninger slik at politikerne igjen kunne fatte gode vedtak.

Videre måtte man ha en administrasjon som man kunne stole på fulgte opp vedtakene. For at kommunen skulle kunne lykkes med målsetningene sine var man avhengig av at det var et godt forhold basert på gjensidig tillit mellom administrasjon med rådmann i spissen, og politikere. I tillegg måtte de ha en rådmann som kunne redegjøre for konsekvensene av ulike tiltak. Disse aspektene er noe flere av informantene snakker om, og de er samstemte i sine vurderinger av rådmannens jobb; Hun var en av årsakene til at de klarte å gjøre de grepene de gjorde. Også når det snakkes om forholdet mellom politikere og rådmann vises det til det samme som når man snakket om formannskapet. Det var en god kjemi mellom politikerne og rådmann, i tillegg til mellom rådmann og ordfører. Informantene viser til at man objektivt sett burde være så profesjonell at kjemi ikke spiller noen rolle, men at man jobber så tett at det vil kunne påvirke arbeidet. Dette viser oss at de relasjoner man hadde seg i mellom blant politikerne, rådmann, og ordfører kan ha hatt en effekt på muligheten til å lykkes med de grep man gjorde. Man må kunne anta at aktører med gode relasjoner basert på god kjemi, lettere vil kunne samarbeide, samle seg, samt føle et fellesskap og en lojalitet ved de tiltak som man har vedtatt. Mange av informantene mener at denne gode kjemien hadde en forløsende effekt, og at det hadde en innvirkning ved at man fikk til å snu organisasjonen og økonomien i ønsket retning. Med andre ord at det hadde en innvirkning på deres utregistrering av ROBEK.

En del av informantene viser til at de hadde et økt fokus på at vedtakene ble iverksatt. Dette var noe de nærmest fulgte opp til det kjedsommelige, slik at administrasjon og rådmann visste at om det ikke gjorde jobben sin, så var det noen som så det, og de ville kunne få kritikk. En informant viser til at de i Lenvik kommune har fått en tilsvarende revisjonsrapport på oppfølging og iverksetting av vedtak som i Målselv, hvor man scoret bra.

Fra rådmannen og administrasjonens side virker det som de økte fokuset på at man er ”vi” i Lenvik kommune, og ikke fragmenterte seksjoner hvor man ser på seg selv som ”oss” og de andre i kommunen som ”de eller kommunen”. Det var et veldig fokus på at kommunen måtte dra i samme retning, og man klarte å skape en stemning hvor politikere, administrasjon og

enheter gikk inn i en løsningsmodus. Man klarte å skape en samforståelse som gjorde at alle brettet opp ermene, klare til å ta i et tak, og stå last og brast ved de grepene som ble gjort.

## **5.16 Kommentarer om Målselv kommune**

Under intervjuene snakket noen av informantene om Målselv kommune, for de hadde på forhånd fått vite at det var den andre case-kommunen. Flere av informantene trekker frem hvordan Målselv har en vanskelig struktur, ved at det er flere senter i kommunen, og at man har mange spredte funksjoner. Videre vises det til at man i Målselv har åpne budsjettmøter, og at dette er noe man mener skaper en ekstra belastning som man kunne ha spart seg ved å ha lukkede møter slik at man kunne hatt noen tanker i det lukkede rom, og at ikke alt skjer for åpen scene. I tillegg er det slik i Målselv at politikerne selv salderer budsjettene, mens dette er noe rådmannen gjør i Lenvik. Et annet område man mener kommunene skiller seg er ved at man i Lenvik har politiske samarbeidsavtaler. Dette er avtaler hvor man fastsetter hva man er enige om, og vil kjempe sammen om. Dette er noe man mener Målselv kunne dratt nytte av å ha, fordi det kan være med å skape bredere politiske enheter.

Det har også blitt lagt merke til en del interne ting om kommunen. Blant annet har man sett hvordan enhetsledere har gått ut i avisen og sagt at man ikke kom til å holde budsjettet, noe man ser på som utenkelig i Lenvik kommune. I tillegg viser noen informanter til at det er lagt merke til at man i Målselv har en ordfører som det antydes operer som litt mer utenriksminister enn innenriksminister i sin egen kommune. En del informanter ser et behov for at ordføreren kanskje burde få litt kontroll i egne rekker. Samtidig legges det merke til hans genuine pasjon og kjærlighet for sin kommune. Informantene mener det synes og høres at han brenner for sin kommune. Dette vises til som utelukkende positivt.

## 5.17 Hva skjedde etter utregistreringen i ROBEK?

Lenvik ble utregistrert 9. august 2005 da regnskapet viste at kommunen hadde dekket inn akkumulert underskudd. Som vi så tidligere skulle egentlig kommunen ha vært i registeret i tre år, isteden for i fire, som ble resultatet. Det var ikke noen form for halleluja-stemming når man ble utregistrert i følge informantene. Man hadde oppnådd det målet, men nå måtte man vise at man kunne drifte og forvalte. Man var opptatt av å komme seg videre, og fremover mot nye mål. I følge en av informantene følte man på den berusende følelsen av å gjøre ting man lenge hadde hatt lyst til å gjøre. Som informanten sier det:

”Vi gassa oss i ting vi lenge hadde måttet forsaket.”

En del av politikerne hadde ønsket at overskuddet kunne ha blitt satt inn i fondet, siden kommuneøkonomien går i bølgedaler, men dette synet var det ikke gehør for. I tillegg så man at det hadde kostet å snu hele organisasjonen på den måten man hadde gjort, og man var opptatt av å la organisasjonen få mulighet til å ”summe seg litt” som det blir sagt.

I dag ser man at kommunen på ny har est ut, og at man må ta grep for ikke å havne på ROBEK igjen. En informant trekker frem hvordan man i kommunen har bygget ut etter krav fra staten, men ikke fått økte midler til å drifte det. Derfor mener enkelte at man på ny må ta grep i kommunen. Det vises også til at man ikke klarer å lære en politisk organisasjon som stadig skifter aktører den kunnskapen man satt igjen med etter ROBEK og omorganiseringen, og at denne kunnskapen derfor var kortvarig. Derfor er det nødvendig hele tiden å gjenta lærdommen og måten man gjør ting på til nye ansatte og ferske politikere. Dette viser oss at det kan være vanskelig for en kommune å bygge opp en form for resistens mot en ny innregistrering i ROBEK, siden kommunen er en dynamisk organisasjon hvor aktører, ledelse og rammebetingelser stadig endres og skiftes ut.

## 5.18 Avsluttende kommentarer

Lenvik klarte å gjennomføre en omorganisering og tiltak som førte til at økonomien ble rettet opp i. Som en konsekvens av dette ble kommunen utregistrert av ROBEK etter fire år i registeret. Det vises til at den uttalte målsetningen fra kommunestyret fra 2003 var at man skulle klare dette på to år. Tar man hensyn til det faktum at kommunen egentlig skulle vært utregistrert et år tidligere så klarte de det faktisk på under den fristen man selv hadde satt.

Utgangspunktet var at man ville få kontroll på økonomien, som videre ville føre de ut av registeret. Omorganiseringen, ostehøvelen, budsjettansvaret, og et godt lagspill innad i organisasjonen fremheves som grepene og tiltakene som de viktigste årsakene til at dette var mulig. I tillegg var det nok slik at det synet man hadde på ROBEK-kommuner, og ROBEK som sådan virket som en katalysator på de tiltak som ble gjort. Det er tydelig at ROBEK utelukkende ble oppfattet som noe man ville vekk fra, og at man ville bli kvitt ”B-kommune”-stempelen. ROBEK kan ha ført til at omorganiseringen og tiltakene ble mer dyptgående og brede, enn om man ikke hadde vært i registeret. Dette fordi ROBEK fungerte som et argument, en begrunnelse og et brekkjern for å gjøre de vanskelige grepene man tidligere kanskje ikke hadde kunne forsvart. Politikerne så derfor en mulighet til å ta en ordentlig opprydding i organisasjonen, noe som tidligere ville ha møtt større kritikk både innad og utad i kommunen. Kjemien mellom politikerne, og især formannskapet, førte også til at dette var rett tid og sted for de grep som måtte gjøres.

Ved at man fikk et formannskap som hadde en samforståelse av hva som måtte gjøres, fikk man skapt en form for dugnadsånd i kommunen. Fra bunn til topp brettet aktører opp ermene for å renske opp i organisasjonen, samt skjære driftsrammene. På denne måten førte denne dugnaden til at både politiske skillelinjer og motstand til dels ble visket bort grunnet eierskap til det som ble gjort. Dette eierskapet ble skapt av at alle tok del i arbeidet, og ingen ble skånet. Videre er det kanskje slik at dette eierskapet også førte til den høye graden av ansvarsbevissthet som vi har sett rådet. Føler man eierskap til noe utvikles det ofte en ansvarsfølelse for det. Dette kan ha bidratt til at fokuset på ansvarliggjøringen i organisasjonen ble mottatt på samme måte som et virus. Men henvisning til Kjell-Arne Røvik sin virusteori om idéstrømninger som påvirker organisasjoner kan man se det på denne måten;



Ansvarliggjøring og ansvarsbevissthet var noe politikerne ville skulle spre seg nedover i organisasjonen. De satte i gang tiltak som skulle føre til dette, blant annet ved budsjettansvar. Dette gjorde at ansvarliggjøringen nedfelte seg i organisasjonen. Dette har videre preget aktiviteten og spredt seg slik at ansvarsbevisstheten har blitt sterkere og bredere i organisasjonen, og fra bunn til topp. På denne måten ble en ønsket målsetning politikerne en reell praksis i organisasjonen, og ikke lengre bare prat (Røvik 2007). Denne ansvarliggjøringen førte følgelig til mindre budsjettoverskridelser, og derfor fungerte det også som en årsak til hvorfor man klarte å rette opp i økonomien.

Den gode samforståelsen og samspillet mellom aktørene gjorde at man hadde et felles mål man jobbet mot, selv om det kunne råde noe uenighet om midlene. I Lenvik var det et fokus på at ROBEK var et problem, og dette preget nok beslutningsprosessen. Det rådet en grav av rasjonalitet og konsensus. Rasjonalitet i den grad man var enige om hva som var problemet og at man måtte komme seg av. Konsensus ved at man var enige om hvilke grep som måtte gjøres. I tillegg knesatte man i organisasjonen en norm om ansvarlighet i alle ledd. Sagt på en enkel måte ville Lenvik ikke være på ROBEK.



## **Kapittel 6. ANALYSE: RASJONALITET, FORHANDLINGER ELLER TILFELDIGHETER?**

### **6.1 Innledning**

Som vi så i første kapittel forsøker denne oppgaven å belyse hvilke vurderinger og beslutninger som ble gjort i de to utvalgte kommunene i forhold til registreringen i ROBEK, og hva som forklarer eventuelle forskjeller i måten de har valgt å håndtere registreringen på. I de foregående kapitlene ble det empiriske materialet lagt fram, og i dette kapittel skal denne empirien analyseres i lys at det teoretiske fundamentet som studien bygger på.

Kapittelet er organisert i fem deler. I den første delen ser vi kort på hvordan Kommunens Sentralforbund forholder seg til ROBEK. I del to ser vi på det empiriske materialet i lys av rasjonell-hierarkimodellen. Del tre tar for seg en analyse av materialet i lys av konfliktforhandlingsmodellen. I del fire vil vi studere empirien ved utgangspunkt i garbage-canmodellen. I siste og femte del av kapittelet kommer jeg med en oppsummering av analysen, og noen foreløpige konklusjoner.

### **6.2 KS – Kommunenes generelle holdning**

Kommunenes Sentralforbund (KS), som er kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, arrangerte i mars 2010 første møte i det nyopprettede pilotprosjektet ”ROBEK-nettverk”. Nettverket er et tilbud til 11 utvalgte nord-norske ROBEK-kommuner som går over to år. Tidligere hadde ikke KS en offisiell og tydelig profil omkring ROBEK. Det er nærliggende å anta at KS har opplevd det som problematisk at flere av deres medlemskommuner har store økonomiske problemer, som ofte resulterer i en registrering i ROBEK. KS vil i dette nettverket veilede kommuner ved å bruke de verktøy og den kunnskap KS innehar. Målet er at nettverkskommunene skal kunne utregistreres i løpet av to år. Jeg deltok som observatør på det første nettverkstreffet, og Målselv er med i dette nettverket.

Aspekter og utfordringer som ble trukket frem under denne konferansen er relevant å ta med seg når vi skal analysere Målselv og Lenvik.

Et aspekt som ble trukket frem under konferansen er at statistikk viser at hvis man som ROBEK-kommune ikke kommer seg av i løpet av 1-3 år, er sannsynligheten stor for at du blir der mer enn 5 år. Dette er interessant i forhold til mine casekommuner. Lenvik kom seg ut etter drøye 4 år, mens Målselv har vært der i snart 6 år. En utfordring for kommunene er å redusere spriket mellom planlagte handlinger og reelle handlinger. I dette ligger det blant annet fokus på realistiske budsjetter og budsjett disiplin. Det ble trukket frem hvordan den kanskje største utfordringen for kommunene er at nødvendige grep krever politisk mot og standhaftighet. Som en deltaker sa det:

”Det er også politikk å være med på å prioritere *vekk* tjenester. Det er akkurat like mye politikk å velge *bort* som å velge *til*. Det er bruk for politisk handling uansett. Politikk er ikke bare å velge i et overskudd. Det kan også være gode resultater å være med på å effektivisere og ta å rydde opp. Det er også et resultat. Å ta tak i det negative viser virkelig politisk dyktighet, så der kan det virkelig vise seg.”

Det faktum at KS har opprettet et slikt nettverk viser at selv om noen kommuner kanskje ikke oppfatter ROBEK som veldig problematisk, så vil KS ta tak i problemet. ROBEK reduserer den kommunale handlefriheten, og er et tegn på dårlig økonomistyring. Dette kan være årsakene til at KS nå vil bidra til at kommuner får tilbake sin handlefrihet, og får orden på økonomien. For å være en slagsterk kommunalsektor må man ha evne til å gjennomføre vedtak, samt være en aktiv samfunnsaktør. På den måten kan man si at KS-nettverket kanskje bidrar til å styrke den kommunale sektor ved at de tar sikte på en reduksjon i antall ROBEK-kommuner. En kommunal sektor som ikke kan forvalte eller tilby gode tjenester er en svekket sektor, og dette vil kunne føre til en spiral hvor kommunene mister noe av sin anseelse og forvaltningsevne. Det er derfor interessant å se at KS nå tar grep for å hjelpe ROBEK-kommuner ut av registret.

## **6.3 Beslutningsprosessene sett i lys av rasjonell-hierarkimodellen**

### **6.3.1 Det analytiske utgangspunktet**

Rasjonell-hierarkimodellen forutsetter, som vi har sett, en klar kobling mellom mål og midler. Utfallet av en beslutningsprosess vil derfor kunne forstås som et resultat av bevisst mål-middeltenkning og hierarkisk styring i kommunen. Det er gjort vurderinger over alternativer og konsekvenser, og på denne bakgrunn velger man det mest optimale alternativ. Beslutningsprosessen vil videre bære preg av hierarkisk styring, hvor utfallet i all hovedsak reflekterer prioriteringene til kommunens politisk-administrative ledelse.

### **6.3.2 Rasjonelle prioriteringer og målrettet styring?**

Det er forholdsvis klart at Målselv kommunes beslutningsprosesser ikke preges av noen form for rasjonell mål-middel tenkning. Selv om noen beslutningstakere har hatt fornuftige og klare begrunnelser for de tiltak og den omorganisering som ble gjort, har vi sett at dette sjelden gjenspeiler en konsistent og konsensusbasert politisk strategi. De ulike tiltakene bærer preg av å være løsrevne fra hverandre, og framstår ikke som en del av en enhetlig plan for en styrking av kommunens økonomi. De ulike tiltakene blir også begrunnet ulikt av aktørene. I den grad man kan karakterisere beslutningsprosessen i Målselv som en form for rasjonell politisk styring går dette først og fremst på de vurderinger en har gjort i tilknytning til kommunens plass på ROBEK. I følge flere av informantene er kommunens registrering ikke utelukkende negativt; ROBEK har nemlig også bidratt til et godt og tett samarbeid med Fylkesmannen, som i mangt har fungert som en slags mentor for kommunen. Plassen på ROBEK har med andre ord gitt kommunen verdifull ”assistanse” og drahjelp i forsøket på å styrke økonomien. Det faktum at ROBEK oppfattes så ulikt blant aktørene har bidratt til at igangsatte tiltak har blitt mindre målrettet enn hva de kunne ha vært dersom aktørene forholdt seg til ROBEK, og hadde sammenfallende resonnementer omkring registreringen.

I Lenvik ser vi at de grep en har gjort og de tiltak som er iverksatt er forankret i en forholdsvis klar mål-middeltenkning. Aktørene som var toneangivende i prosessen hadde en klar og uttalt

målsetning om at man skulle rette opp i økonomien, og få kommunen ut av ROBEK. De hadde videre en forholdsvis klar idé om hvilke tiltak som skulle realisere denne målsetningen, selv om de ikke var klar over alle konsekvenser av tiltakene. Prosessen som de satte i gang bar preg av å være stringent, og man styrte på mange måter kommunen dit man ønsket. Beslutningstakerne var bevisste på at de ikke ønsket å være i den situasjonen som kommunen befant seg i, og ROBEK ble brukt som et referansepunkt for å gjøre de grep som ble gjort. Dette viser en viss grad av rasjonalitet og samfunnsplanlegging, ettersom beslutningstakerne utad fremstod som om de styrte kommunen og lokalsamfunnet i den retning de ønsket. Aktørene var enige om målet, og i grove trekk enige og samstemte om hvilke midler som måtte til.

### **6.3.3 Hierarkisk styring?**

I Målselv har man ikke klart å samle seg om en felles oppfatning, verken av betydningen av kommunens plass på ROBEK, eller av hvilke tiltak som er nødvendige for eventuelt å komme av. Opposisjon og posisjon har hatt ulike begrunnelser for at man ikke så det som presserende å komme av ROBEK, og dette har medført at styringen og beslutningsprosessen nærmest kan karakteriseres som en blekksprut. Med dette menes det at de ulike aktørene har gruppert seg, og har ønsket å styre prosessen og tiltakene i ulike retninger. Rapporten fra KomRev Nord kan være egnet til å eksemplifisere hvordan kommunenes ulike oppfatninger, og den ambivalente holdningen til ROBEK, har gjort at styringen ikke bærer preg av å være hierarkisk, men derimot til dels anarkistisk og usammenhengende.

I Lenvik bærer derimot prosessen preg av å være hierarkisk styrt. Formannskapet og den strategiske ledelsen, med særlig rådmannen i spissen, styrte prosessen ut i fra de målene man hadde satt seg. De hadde en felles forståelse for hvilke grep som var nødvendige, og denne felles forståelsen ble nok også påvirket av at man hadde gjort en lik vurdering av ROBEK. De iverksatte tiltak bærer tydelig preg av at det var en top-down-prosess, selv om enhetene nede i organisasjonen noen ganger måtte finne ut hvordan de ulike prosessene skulle utføres på egen hånd. Et av tiltakene som ble gjort kan til og med ha direkte medvirket til at prosessen

fikk en mer hierarkisk styringsform. Tiltaket det refereres til er at man kuttet i antall etatsledere, og det ble sagt at man dermed fikk ”flere indianere og færre høvdinger”. Dette kan ha vært med på å bidra til at den hierarkiske pyramiden ble ”brattere”. Dette i kombinasjon med et formannskap, som fungerte som en enhetlig aktør, kan ha gjort selve styringen av prosessen enklere, ved at man styrket sin egen styringsmulighet. I tillegg ansatte kommunen en rådmann som ”spilte på lag”, og dermed styrket man sin posisjon ytterligere. Det som kan være med på å svekke dette bildet av en hierarkisk styrt prosess er at ostehøvelprinsippet ble anvendt som strategi og tiltak. Ved at man kuttet over hele linjen, og ba enhetsledere og administrasjon ”ta ned” drift prosentmessig, lot man prosessen til dels styres nedenfra. Allikevel bærer prosessen preg av at særlig formannskapet og rådmannen satte seg ”øverst og fremst”, og styrte kommunen i den retning man ønsket for å nå målet om en bedre økonomi og utregistrering.

## **6.4 Beslutningsprosessene sett i lys av konflikt- forhandlingsmodellen**

### **6.4.1 Det analytiske utgangspunktet**

Konflikt-forhandlingsmodellen vektlegger, som tidligere nevnt, hvordan beslutningsprosesser er preget av konflikter, forhandlinger, og politisk kamp mellom de ulike interessegrupper. Denne modellen åpner for strategisk rasjonalitet, eksempelvis gjennom ”politiske entreprenørskap” og koalisjonsbygging. Kommunens beslutninger vil her forstås som et resultat av preferansene til de aktører som eventuelt inngår i en såkalt ”vinnende koalisjon”, eller som et uttrykk for et kompromiss mellom stridende interessegrupper.

### **6.4.2 Aktører og koalisjoner**

I Målselv har aktørene ulike mål-middelpreferanser, og framstår som ulike fraksjoner i prosessen. Skillet går i all hovedsak mellom de som vil investere mer, og de som vil dempe investeringsgraden. De ulike koalisjonene av preferanser har også en ulik vurdering av

ROBEK. På den ene siden har man koalisjonen som trekker frem de positive aspektene ved ROBEK, som nevnt i avsnitt 5 under punkt 4.6. Den andre koalisjonen av aktører ser også på ROBEK som positivt nettopp fordi det har dempet en uforsvarlig investeringsgrad. På denne måten går de ulike fraksjonene av aktører sammen på dette punktet. Dette kan ha bidratt til at lysten og viljen til å gjøre grep for å komme seg ut av ROBEK er blitt svekket. Det er nærliggende å anta at et resultat av aktørenes manglende kamp for utregistrering er at Målselv har blitt en ”ROBEK-veteran”. Prosessen i kommunen preges også av at organisasjonen er fraksjonert. Som det ble vist til i punkt 4.10. så er det kultur på å ta omkamp på budsjettene sine blant enhetsledere. Hvis man summerer opp denne kulturen for omkamper, de ulike politiske fraksjoneringene og resultatet på KomRev NORD rapporten, tegnes det et bilde av en kommune som er til dels splittet, og hvor det foregår forhandlinger og politisk kamp mellom ulike grupperinger. De ulike grupperinger av aktører, har dratt kommunen i ulike retninger, og de har som vi har sett, hatt ulike rasjonelle strategier bak dette. Resultatet er en prosess som bærer preg av ”blekksprut”-strategier, hvor ulike grupperinger drar kommunen i ulike retninger, og de ulike strategiene og tiltakene virker forholdsvis løsrevet fra hverandre. Resultatet blir her at den til enhver tid ”vinnende arm” bestemmer retningen.

I Lenvik kommune ser man et annet bilde angående aktører og koalisjoner. Deltakerne i beslutningsprosessen var forholdsvis enige om målet, selv om det til tider var uenighet om hvilke midler som krevdes. Aktørene var delte i ulike interessegrupper, men formannskapet var bevisst på å føre en politisk linje som dempet konfliktene. I tillegg ansatte man en rådmann som hadde samme preferanser og mål som politikerne, og på denne måten ble konfliktnivået ytterligere dempet. Denne ansettelsen var et bevisst valg av sentrale politikere, og man ønsket på denne måten å få en mer enhetlig kommune med en felles forståelse for målsetningene. Ostehøvelprinsippet ble brukt til kutt i Lenvik. På denne måten unngikk aktørene bevisst å skape unødig negativ blest rundt tiltakene. Dette kan ha bidratt til en dynamikk som gjorde at de politiske kampene ble noe redusert fordi politikere ved dette grepet slapp å velge. Det gode samarbeidsklimaet i Lenvik på denne tiden, og spesielt i formannskapet, dempet derfor graden av typiske ”vinnende koalisjoner” ettersom formannskapet på et vis satte en standard for koalisjoner og samarbeid, basert på forhandlinger i forkant av kommunestyremøtene. Som en effekt av et samlet formannskap



opptrådte kommunestyret dermed mer samlet, og dette resulterte i en prosess preget av koalisjonsbygging på tvers av preferanser. Det er nærliggende å anta at de ulike aktørene resonnerer seg frem til at det å handle med en strategisk rasjonalitet også ville lønne seg for dem, som igjen førte til at man jobbet mot et felles beste. Det ”lønnte” seg for partene å jobbe mot det felles målet med å rette opp i økonomien og komme ut av ROBEK. Dette kunne gi de tilbake den handlefriheten de opplevde at ROBEK hadde redusert for deres, politikeres, administrasjonens og enhetsledernes del.

### **6.4.3 Politisk entreprenørskap?**

Proessen i Målselv preges av at de to ulike grupperingene har delt seg opp i fraksjoner som begge driver en form for politisk entreprenørskap. På den ene siden er det noen aktører som fungerer som politiske entreprenører ved at de driver frem en politikk som preges av investeringer. På den andre siden jobber noen aktører for en dempet investeringsgrad. Ingen av disse to fraksjonene av politiske entreprenører begrunner sine politiske valg i ROBEK. Allikevel mener begge leirene at en eventuell utregistrering av ROBEK blant annet vil avhenge av hvorvidt deres prosesser lykkes. Dette kan tyde på at de ulike grupperingene, med sine politiske entreprenører, har en strategisk rasjonalitet bak det de gjør. Det som eventuelt vil kunne svekke dette politiske entreprenørskapet er at de ulike grupperingene jobber mot hverandre. I tillegg er det uvisst hvorvidt dette avhenger av ROBEK. Det kan virke som at de grep som blir gjort, og den form for entreprenørskap man ser, fungerer forholdsvis uavhengig av ROBEK. Ingen av de to gruppene av aktører begrunner sine valg og tiltak med ROBEK. Derimot blir det, som vi så i empirien, begrunnet med argumenter som at man ønsker en smidigere og mer effektiv organisasjon, mer vekst og utvikling, og at politikerne hadde sett seg lei på at den disponible potten ble mindre og mindre. På denne måten kan ROBEK ha fungert som et spøkelse som spøkte i bakgrunnen for begge grupperingene med sine politiske entreprenører. Selv om ingen av aktørene ”tok tak i” ROBEK som sådan, kan det ha vært en medvirkende årsak. Grunnen til at ROBEK aldri ble satt på agendaen, på samme måte som den gjorde i Lenvik, kan være grunnet i den ambivalente holdningen aktørene hadde til ROBEK. Denne ambivalente holdningen til ROBEK blant aktørene kan ha ført til at det

politiske entreprenørskapet ble svekket. Dette ved at den ulike og mer eller mindre strategiske rasjonaliteten til entreprenørene var basert på to ulike holdninger til ROBEK. Dette førte til en prosess som bar preg av tvetydighet og fraksjonering, siden de ulike gruppene i ulik grad ”vant frem” med sin entreprenørskap og sine preferanser.

Vi ser at det også i Lenvik foregikk en viss grad av politisk entreprenørskap. I motsetning til i Målselv besto den politiske entreprenørskapet av én gruppe entreprenører som til dels manglet konkurrerende entreprenører. Dette skyldes den forholdsvis høye graden av enighet i særlig formannskapet angående problemdefinisjonen og mål. På bakgrunn av dette utgjorde formannskapet en form for gruppering av politiske entreprenører som fremmet og jobbet for en felles uttalt målsetning om å rette opp i økonomien. Som det ble vist til i punkt 5.10. fungerte formannskapet som bjellesauer for sine egne partier. I tillegg er det mulig å se på andre grep man gjorde som et resultat av en form for politisk entreprenørskap, som for eksempel ansettelsen av en ny rådmann. Det fremkommer at dette var et bevisst valg man gjorde for å få en bedre drift av organisasjonen, og dermed kunne oppnå målet sitt om sunn økonomi og utregistrering. Aktørene som drev det politiske entreprenørskapet visste hvilke knapper de skulle trykke på for at midlene de investerte skulle kunne få den effekten og virkningen som de ønsket. Det kan virke som om disse aktørene utgjorde den politiske entreprenøren som hadde en felles oppfattelse av ROBEK og hva det innebar, og at man ønsket å bli utregistret så fort det lot seg gjøre. På denne måten skapte de toneangivende aktører en stemning som bar preg av en form for ”dugnadsånd”. Dette gjorde at man fikk majoriteten av aktører i organisasjonen til å gjennomføre og iverksette tiltakene i samsvar med det som de politiske entreprenørene hadde ”skissert” og ”bestilt”. Det politiske entreprenørskapet fungerte derfor til en viss grad samlende for organisasjonen, som igjen fikk alle til å jobbe mot et felles mål, og gjøre en felles innsats, derav dugnadsånden. Formannskapet fungerte derfor nærmest som politiske entreprenører som gikk i bresjen for en bestemt strategi for å løse de problemer, og nå målet om en bedre økonomi og utregistrering.

## **6.5 Beslutningsprosessene sett i lys av garbage-canmodellen**

### **6.5.1 Det analytiske utgangspunktet**

Garbage-canmodellen ser på både beslutningsprosessen og utfallet som et resultat av tilfeldige koblinger mellom problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. Modellen fokuserer på hvordan beslutningsprosessen og utfallet henger sammen med andre prosesser eller begivenheter i omgivelsene, ulike kontekster, tilfeldigheter og tid. Eksempelvis ser man på hvilke kontekstuelle forhold og samtidige hendelser som, grunnet sammenfall i tid, kan ha hatt innvirkning på prosessen. Omgivelsene og konteksten blir her viktige fordi de kan ha åpnet prosessen for nye, og strengt tatt ”utenforliggende” aktører, og introdusert nye løsninger og beslutningsmuligheter. I så måte vil utfallet være mer preget av kontekstuelle forhold og tilfeldige koplinger enn av hierarkisk styring og politisk-administrativ kontroll.

### **6.5.2 Løse koblinger?**

Prosessene i Målselv preges av løse koblinger mellom både deltakerne, problem, løsninger og beslutningsmuligheter. Som sett er det ulike oppfatninger av i hvilken grad ROBEK er et problem, og hvilke ulemper og fordeler dette gir. Det er ulike oppfatninger av problemdefinisjonen av ROBEK, og av kommunens økonomiske situasjon generelt. Det har til dels manglet et enhetlig fokus på både problemdefinisjoner, målsettinger og middelvalg i kommunen. Prosessen bærer derfor preg av å være en serie beslutninger som er forholdsvis frikoblet fra hverandre. Man er verken enige om årsaken til problemet, hva problemet er, hvem det gjelder, eller hvordan man skal kunne løse det. Vi har sett at aktørene har ulike problemdefinisjoner. Noen mener økonomien er hovedproblemet, andre mener det er driften og investeringene. Det som er tydelig er at ROBEK er nærmest en ”ikke-sak” i kommunen. Det er ting som tyder på at prosessen i Målselv kan preges av en viss form for det March & Olsen (1976) kaller ”oversight”. Dette kan være tilfelle ved at kommunen har tatt forholdsvis raske beslutninger grunnet muligheter som har åpnet seg, eksempelvis ved tilrettelegging og investeringer i Målselv Fjellandsby. Disse beslutningene er preget av at det har vært en energi

grunnet en vilje til å skape utvikling, og at disse beslutningene er tatt uten hensyn til andre eksisterende beslutninger og problemer. I tillegg vil disse beslutningene føre til videre problemer, som man dermed er nødt til å ta stilling til (March og Olsen 1976).

Det er også mulig å se på prosessen i Målselv som en mulighet i form av ”window-dressing” (Olsen 1972). Enkelte av aktørene har forsøkt å legitimere sine handlinger gjennom å vise til at de *var* rasjonelt begrunnet og planlagte. De ulike tiltakene som kanskje egentlig ikke hadde noen rasjonelt mål-middel tankegang kan i ettertid bli begrunnet med at tiltakene nettopp hadde det. På denne måten kan man ha forsøkt å koble sammen de ulike strømmene, i et forsøk på å vise og overbevise omgivelser og andre aktører om at tiltakene var rasjonelt planlagte som en del av en større helhetlig plan. Hvis dette er tilfelle i Målselv vil man se en viss grad av ”window-dressing”.

I Lenvik kommune kan man se på prosessen, i tilknytning til dette aspektet, som at enkelte aktører kanskje forsøkte å koble sammen strømmene, der hvor de opprinnelig fløt mer tilfeldig. Ved omorganiseringen og de tiltakene som ble gjort forsøkte man å stramme inn strukturene ved blant annet å ansette ny rådmann, og ved å gi enhetslederne budsjettansvar. På denne måten ønsket man å få en mer ”lettrodd” organisasjon. Med andre ord forsøkte man å koble sammen organisasjonen på en slik måte at beslutningsprosessene ble mer ”strømlinjeformet”. Dette kan tyde på at aktørene hadde en viss grad av strategisk og fullkommuen rasjonalitet, noe som kan komme på kollisjonskurs med denne modellen. Men vi vet ikke hvorvidt dette var noe man gjorde bevisst eller ikke, eller om det kun var et resultat av tilfeldige koblinger mellom ulike tiltak, som samlet sett ga et inntrykk av en enhetlig rasjonell plan. I tilfelle dette er realiteten ser man også i Lenvik en viss form for ”window-dressing” (Olsen 1972:59). Dette fordi omorganiseringen startet i 2001, og det nye kommunestyret som vi har snakket om først kom på plass i 2003, og det var først da politikerne bestemte seg for å ”ta tak” som informantene sier. Dette viser at omorganiseringen var påstartet før kommunestyret kom med den uttalte målsetningen om å rydde opp i økonomien, som videre ville føre de ut av ROBEK. På denne måten kan ROBEK ha blitt brukt som et virkemiddel for å legitimere egne handlinger, samt vise politisk handlekraft, rasjonalitet og kontroll; Med andre ord en form for ”window-dressing”. Dette understøttes også av informantenes uttrykk for at ROBEK ikke var hovedårsaken til de grep man gjorde,

men at ROBEK ble brukt som et ”brekkjern” for å få gjort de vanskelige grepene. Slik ser vi at de toneangivende aktørene i Lenvik, i form av ”window-dressing”, forsterket inntrykket av at de var rasjonell og handlekraftig, med en helhetlig plan. Dette til tross for at det i utgangspunktet kanskje ikke var en klar kobling mellom mål og middel.

### 6.5.3 Situasjonsbestemt hendelse?

I Målselv har vi sett at mange av prosessens aspekter er preget av at kontekstuelle forhold og samtidige hendelser har hatt en innvirkning. Som vi har sett viser mange av aktørene til at registreringen i ROBEK var et resultat av endringer i kommunens rammebetingelser, og kontekster som de ikke hadde råderett over, som for eksempel at forsvaret valgte å trekke seg ut. Selve innregistreringen i ROBEK var, i følge en gruppering av informanter, et resultat av omgivelsene og kontekstenes innvirkning på kommunen. På denne måten ble registreringen i ROBEK et resultat av sammenfall mellom kontekster og tid, og at kommunen derfor nærmest er et offer for dette sammenfallet mellom tid og kontekst. Når enkelte av deltakerne i prosessen resonnerer slikt rundt årsaken til at man ble ROBEK-kommune så kan dette ha en innvirkning på hvilke prosesser og tiltak man igangsetter for å komme ut av registeret. Når man havner i en situasjon man mener seg uforskyldt i er det to holdninger man kan tenke seg dette utløser. Den ene holdningen vi har sett *ikke* har gjort seg gjeldende i Målselv er at man vil komme seg ut av en situasjon man føler seg uforskyldt offer for, og dermed setter i gang massive tiltak for å få dette til. Den andre holdningen er den vi ser at en gruppering av aktører bevisst eller ubevisst har sluttet seg til i Målselv. En toneangivende gruppering av deltakere i prosessen har inntatt en holdning som kan tyde på at de mener at siden kommunen er havnet på ROBEK grunnet nettopp situasjonsbestemte hendelser, så blir det også situasjonsbestemte hendelser som kommer til å rette opp i situasjonen slik at man blir utregistrert. Dermed har prosessen til dels blitt preget av at kommunen ikke selv har satt i gang massive tiltak for å rette opp i situasjonen. I stedet har man strakt ut en hånd, og tilrettelagt, og arbeidet for at nettopp kontekstene og omgivelsene skulle gjøre slik at situasjonen retter seg. De har satt i gang tiltak i den grad de har investert og tilrettelagt, men er avhengig av at de ønskede ringvirkninger vil gi tilstrekkelige ringvirkninger for kommunen.

Tid og timing fremstår som viktige elementer i prosessen i Målselv. Dette fordi omgivelsene og kontekstene har åpnet for nye aktører og etableringer i kommunen, som eksempelvis Målselv Fjellandsby og Blånisseland. Disse til dels utenforliggende aktørene har åpnet for og innvirket på hvilke beslutningsmuligheter politikerne i kommunen anså at de hadde. Toneangivende aktører i kommunen investerte og la til rette for løsninger som ikke var rasjonelt planlagte av dem. Tvert imot var det løsninger som kom grunnet sammenfallende kontekster og tid, og aktørene var i så måte heldig med sin timing. Allikevel skal man ikke undergrave den optimismen disse politikerne skapte, nettopp ved at de grep mulighetene som bød seg. Dette var noe de var bevisste på, men det er nærliggende å anta at denne rasjonaliteten kom som et resultat av tilfeldigheter, og ikke grunnet strategisk rasjonell planlegging, siden de samme aktørene mener kontekster og omgivelser er noe kommunen er et offer for. Prosessen i Målselv bærer derfor preg av en tvetydig rasjonalitet som kan være et resultat av fraksjoneringen av aktører med ulike vurderinger av kommunens situasjon, løsningsalternativer og av ROBEK som sådan. Dette tegner derfor et bilde av at prosessen i Målselv er mer preget av kontekstuelle forhold og tilfeldige koblinger enn av hierarkisk styring og politisk-administrativ kontroll. Det åpnet seg her noen ”windows of opportunity”, som en toneangivende fraksjon av aktørene i prosessen grep og videreutviklet, og som de nå viser til som strategisk planlagt. Hvorvidt de grep, investeringer og tiltak er et resultat av strategisk rasjonalitet eller ikke er vanskelig gi et entydig svar på. Kritikerne av investeringene, og motstanderne av at kommunen i så stor grad ”hev seg på” de muligheter som åpnet seg, viser til at de mener det ikke ligger noen strategisk rasjonalitet bak. Uansett er det ting som tyder på at kommunen har grepet muligheter som bød seg grunnet ”windows of opportunity”, og at dette ikke var noe de kunne ha hatt en strategisk rasjonalitet og idé om skulle skje. På denne måten bærer prosessen preg av en oppstykket rasjonalitet. Med dette menes at man ikke har hatt noen helhetlige strategier på hvilke tiltak og grep man ville ta, og derfor har disse mulighetene åpenbart seg som en frelse for noen av aktørene, mens andre har stilt seg skeptisk til den graden av ”halleluja”-stemning disse ”windows of opportunity” skapte. Det som står som forholdsvis klart for informantene er at dette er noe man hadde gjort uavhengig av ROBEK. Prosessen som sådan er derfor ikke et resultat av en strategisk rasjonell planlegging og målsetning som en følge av kommunens ”inntreden” på ROBEK-lista.

I Lenvik preges også av at prosessen var en til dels situasjonsbestemt hendelse. Dette er det flere grunner til. Som vi har sett tidligere var omorganiseringen startet før det nye kommunestyret trådte i kraft. Med bakgrunn i dette kan man vise til at prosessen derfor ikke preges av strategisk rasjonalitet, men heller at man benyttet seg av de muligheter som allerede lå til rette for de nye politiske aktørene. Formannskapet oppdaget og grep en mulighet til å koble omorganiseringen til deres problemdefinering av kommunens situasjon. Dermed utnyttet de seg av sammenfallende hendelser mellom tid og kontekster. Videre begrunnet de denne omorganiseringen med ROBEK; To situasjoner som opprinnelig ikke var knyttet til hverandre. Ved å knytte disse sammen, og benytte seg av dette ”mulighetsvinduet”, kunne aktørene vise til omorganiseringen som et strategisk og rasjonelt grep. De kunne altså begrunne de grepene som ble gjort i forbindelse med omorganiseringen med henvisning til en målsetting om å ta kommunen av ROBEK, selv om en slik klar kobling ikke nødvendigvis eksisterte. ROBEK ble derfor vist til når aktørene skulle demonstrere sin handlekraft og sin vilje til å sørge for at man ”ble herre i eget hus igjen”, som en informant sa det.

Et annet aspekt som kan være et tegn på at prosessen bærer preg av tilfeldigheter er det formannskap som ble satt sammen, og den gode relasjonen medlemmene etter hvert fikk seg imellom, og med den sentrale administrasjonen. Hvorvidt denne ”gode kjemien” i formannskapet skyldes tilfeldigheter eller ikke er uvisst, men det er forholdsvis tilfeldig at valget resulterte i akkurat *dette* formannskapet. Også her var aktørene bevisst på den gode relasjonen de hadde, og benyttet seg nok av den til å få gjennomføre de grep, den omorganisering og den politikk de mente var nødvendig. På denne måten preges prosessen i Lenvik av at den i sin spede begynnelse kom som et resultat av tilfeldigheter i personsammensetning, tid, kontekster og omgivelsenes krav og forventninger. De toneangivende klarte å ivareta dette gode utgangspunktet som tilfeldighetene og de situasjonsbestemte hendelsene gav. Prosessen bærer preg av at man videre klarte å tilpasse seg til situasjonen som forelå, og at denne ivaretagelsen og videreutviklingen videre gjorde at prosessen bar frukter, ved at man fikk rettet opp i den økonomiske situasjonen og man ble utregistrert av ROBEK. Dette kan tyde på at ROBEK også har vært i bakhodet til aktørene ved at man skulle benytte seg av den situasjonen man ble ”gitt”, og at man derfor måtte forsake noe dersom man skulle nå sin uttalte målsetting om bedret økonomi og utregistrering.

Dette fordi de etter utregistreringen, i følge en informant, gasset seg i det de lenge hadde måttet forsake. Det viser at der hvor ROBEEK-spøkelset kanskje spøkte i Målselv, var det i Lenvik tatt inn i organisasjonen av aktørene, og man forsaket ting for å kunne fordrive det vekk så fort som mulig.

## **6.6 Oppsummering – og noen (foreløpige) konklusjoner**

Ved å bruke de tre ulike modellene har vi sett hvordan man får trukket frem ulike aspekter ved, og forklaringer på, de litt ulike prosessene som har foregått i våre to kommuner. Det er flere aspekter som er trukket frem og modellene med på å danne et bilde av to svært ulike kommuner, både når det gjelder aksessstrukturen, beslutningsstrukturen, defineringsprosessen, og aktiviseringsprosessen.

Prosesen i Målselv preges av en ambivalent og tvetydig holdning til ROBEEK, både når det gjelder årsaken til at man ble registrert, hvem som hadde ansvaret, hvem som kan gjøre noe med det, hvilke tiltak som er ønskelig, og hvorvidt en utregistrering er noe man jobber hardt for eller ikke. Ved at de ulike aktørene ser ulike nytteverdier av ROBEEK, samtidig som ROBEEK ikke i så stor grad bekymrer de, blir effekten at ROBEEK ikke blir en sentral del av prosessen. Dette gjør at prosessen delvis preges av en form for ”non-decision” hvor ROBEEK ikke blir satt på dagsorden. Registreringen er ikke i fokus, og blir derfor ikke en sentral sak. Den tvetydige holdningen kan også undergrave rasjonaliteten i prosessen, ved at aktørene ikke har noen tydelige preferanser vedrørende ROBEEK og kommunens plass i registeret. Dette kan bidra til at prosessen blir mer uoversiktlig og tilfeldig, og ikke minst mindre målrettet. I stedet for å se på ROBEEK som en svarteliste, ser man på de fordeler det gir å være en ROBEEK-kommune. Aktørene splittes i sitt syn på dette, hvor den ene siden ser på ROBEEK som et fortrinn kommunen har, ser andre fordelen ved at ROBEEK hindrer investerings- og lånegraden. Dette kan tyde på at enkelte aktører i kommunen nærmest bruker Fylkesmannen som en sovepute, og kanskje som en erstatning for forsvaret, som enkelte informanter i empirien viste til at tidligere hadde fungert som en sovepute for kommunen. Dette kan det være ulike grunner til, men det er nærliggende å anta at siden omgivelsene og konteksten



vektlegges i så stor grad har kommunen kanskje blitt ”avhengig” av eller vant til å alltid forholde seg til endringer i kontekster de uansett ikke kan påvirke. Eksempelvis ved at de gjennom årtier har vært en ”typisk” forsvarskommune, med alle de fordeler og ulemper dette medfører. Målselv har benyttet seg av de vinduer og muligheter som har åpnet seg, og man ser tegn som tyder på at en toneangivende krets i Målselv mener kommunen kun skal tilrettelegge for vekst og tiltak, så skal kontekstene, rammebetingelsene og omgivelsene ”dra de opp av grøften”.

Likevel ser vi at enkelte aktører mener dette er en feilslått strategi, og at kommunen selv må ”jobbe og kutte” seg ut av sine egne problemer. Derfor bærer prosessen preg av at man ikke har klart å samle organisasjonen rundt en felles forståelse av problemdefinisjoner og løsningsalternativer, og at aktørene derfor ikke drar i samme retning. I stedet er det ulike politiske entreprenører som jobber mot og ikke med hverandre, og for ulike mål. Det at enkelte aktører ser på sin egen kommune som en a-typisk ROBEK-kommune kan også ha bidratt til at situasjonen er blitt noe avdramatisert. ROBEK og aspekter som medfører en slik registrering har, slik vi ser det, ikke vært en utløsende faktor for den prosessen vi ser er igangsatt. Den kan allikevel over tid ha vært en medvirkende faktor, ved at kommunen gjennom årene har gjennomgått en form for ”slitasje”. Med dette menes det at aktørene er gått lei den situasjonen som kommunen er i, og innsett at man må rette opp i økonomien dersom man skal man kunne styre og forvalte som ønsket. ROBEK kan i så henseende ha bidratt til denne ”oppdagelsen”, ved at det er sannsynlig at ROBEK har ligget i bakhodet til aktørene, selv om registeret ikke fungerte som verken en katalysator eller mer direkte årsak til de prosesser som er igangsatt.

I Lenvik derimot ser vi at man på mange måter tok ”tyren med hornene”. Det var en uttalt målsetning å komme seg av, og ROBEK hadde således en sentral plass i prosessen. Selv om registreringen kanskje ikke fungerte som den utløsende faktor, var den en av flere katalysatorer som satte prosessen i gang. En del av løsningen på ROBEK-problematikken lå klar i Lenvik, ved at omorganiseringen allerede var i gang. Dette utnyttet aktørene, som på tross av politiske uenigheter klarte å samle seg om en felles målsetning. Lenvik ville bli kvitt ROBEK-stempelet så fort det lot seg gjøre, og så ingen fordeler ved registreringen. Tvert imot kan det virke som at Fylkesmannens råd og veiledning ble en stadig påminnelse om

kommunens situasjon, og om at det faktisk burde være et mål å kvitte seg med stempelet som ROBEK-kommune. Derfor ble ikke Fylkesmannen brukt som en sovepute, men gjorde kanskje slik at mer ”bensin ble helt på bålet” vedrørende kommunens ønske om en rask utregistrering. Prosessen i Lenvik var også preget av at aktørene mente dette var noe kommunen selv hadde skyld i, og at man derfor måtte rydde i eget rede. Dette gav det ”nye” kommunestyret, den nye rådmannen, og spesielt det nye formannskapet en mulighet til å vise politisk handlekraft og gjennomføringsevne. Den til dels situasjonsbestemte hendelsen angående den gode relasjonen mellom sentrale aktører, ga også aktørene ”et ekstra kort” på hånden, til å nå sin målsetning.

Vi ser derfor at prosessen i Målselv bar preg av at aktørene hadde en ulik diagnostisering av kommunens situasjon og ROBEK, som videre førte til en fraksjonering blant aktørene angående hvilken medisin som var nødvendig for å oppnå ønsket effekt. I Lenvik derimot var aktørene enige om diagnosen av ROBEK og kommunens situasjon, og de var enige om hvilken medisinerings som måtte til for å friskmelde kommunen, men de var til dels uenige om doseringen av denne. På tross av denne uenigheten i Lenvik nådde man målet sitt om en sunn kommuneøkonomi og en utregistrering fra ROBEK, som for mange aktører føltes som en skamplott.

## KAPITTEL 7. AVSLUTNING

### 7.1 Innledning

Denne studien har sett på hvilke vurderinger og beslutninger som ble gjort i to kommuner i forhold til en registrering i ROBEK, og hva som eventuelt kan forklare forskjellen i måten de har valgt å håndtere denne registreringen på. Jeg skal i dette kapittelet – i all hovedsak – foreta en mer systematisk og poengtert sammenligning av måten de to kommunene har håndtert sitt ”medlemskap” i ROBEK. I den forbindelse er det relevant med en kortfattet redegjørelse for situasjonen i Lenvik kommune slik den er i dag. Med dette som utgangspunkt skal jeg til slutt drøfte hva vi eventuelt kan lære av denne studien og peke på noen sentrale betingelser for at ROBEK-ordningen skal fungere som politisk virkemiddel.

### 7.2 Målselv og Lenvik sin håndtering av ROBEK

Vi har sett at Målselv og Lenvik håndterte sitt ”medlemskap” i ROBEK på svært forskjellige måter. I Målselv har aktørene hatt en forholdsvis ambivalent og tvetydig holdning til dette ”medlemskapet”. Ikke alle aktører oppfattet kommunens ”forvisning” til ROBEK-lista som et problem. Flere ga faktisk uttrykk for at kommunen også dro visse fordeler av sitt ”medlemskap”, bl.a. i form av administrativ drahjelp fra Fylkesmannen. Det er her mye som tyder på at denne ambivalensen påvirket kommunens beslutningsprosesser, og gjorde det vanskelig å bli enige om hvilke strategier og beslutninger en skulle velge i forhold til ROBEK. I Lenvik hadde man en forholdsvis lik vurdering av ROBEK; Man oppfattet kommunens plass i ROBEK som et problem, og man jobbet bevisst med tiltak som ville medføre en utregistrering. Toneangivende aktører hadde forholdsvis *felles* vurderinger av hvilke strategier som var nødvendig for å nå deres *felles* mål.

Kommunene skiller seg også, som vi har sett, i hvilke midler de iverksatte for å nå sine mål. I Målselv festet man lit til at andre aktører – gjennom prosjekter av typen ”Målselv Fjellandsby” og ”Blånisseland” - ville bidra til vekst og utvikling, og således på sikt styrke

kommunens økonomi – og gjøre det mulig å ”komme av” ROBEEK. Tidsperspektivet var langsiktig, og strategien – om den betegnelsen lar seg forsvare - en best mulig tilrettelegging for private investorer. I Lenvik var holdningen at det hastet å ”komme av”, noe som ikke er overraskende gitt oppfatningen av kommunens plass på ROBEEK som et problem og et ”stigma”. Her kan flere av de tiltakene som ble satt i verk knyttes direkte til målsettingen om å ta kommunen av lista så raskt som mulig. I Målselv hadde man ikke hastverk, og kommunens sakskart og beslutningsprosesser var i mindre grad ”ROBEEK-fikserte”. Siden kommunens plass i ROBEEK også bød på visse fordeler, var man åpenbart ikke innstilt på å ”komme av” for en hver pris. I Lenvik derimot bar prosessen preg av at man ville rette opp i situasjonen, og man ville ut av ROBEEK så fort det lot seg gjøre. I Målselv mente en toneangivende gruppe av aktører at ”medlemskapet” var en konsekvens av uforutsette begivenheter i kommunens omgivelser, bl.a. reduksjonen i forsvarets nærvær, og således noe de selv ikke hadde skyld i. Dette påvirket nok synet deres på ROBEEK, blant annet ved at det kan virke som det har hatt en avdramatiserende effekt. Med dette menes at flere aktører reelt anser kommunen som en a-typisk ROBEEK-kommune. Siden de mener kommunen snart kommer til å bli en mønsterkommune, hefter de seg ikke så med *dagens* situasjon, i stedet gleder de seg, og snakker om den *fremtidige* Målselv kommune. I Lenvik derimot var de svært bevisste på at de selv hadde ”søkt” om ”medlemskap”, og dermed blitt innregistrert i ROBEEK, og at bare kommunen selv kunne gjøre noe med det.

ROBEEK ble med andre ord ikke brukt som et viktig argument for å forbedre Målselvs økonomi, men fungerte heller som en unnskyldning for at man – i hvert fall på kort sikt – ikke fikk gjort noe med kommunens vanskelige situasjon. I Lenvik, derimot, fungerte ROBEEK nærmest som en pisk og ble et hovedargument for å gjennomføre tiltak med sikte på å forbedre kommunens økonomi. I Lenvik har vi sett at det var en form for gruppedynamikk som påvirket vurderingen av ROBEEK. Aktørene var enige om målsetningen om at man skulle ut av registeret, noe som satte fart i prosessen og resulterte i at nødvendige tiltak kom raskt på plass. I Målselv var en, som alt nevnt, splittet i synet på ROBEEK, samtidig som toneangivende røster nærmest bagatelliserte ”problemet”. Konsekvensen av dette var at lite ble gjort for å løse det.

En metafor som kaster lys over måten de to kommunene har håndtert sitt ”medlemskap” i ROBEK på er denne: I Målselv har man vurdert det slik at vinden etter hvert vil snu og bringe den kommunale ”skuta” på riktig kurs. I Lenvik var oppfatningen at en ikke kunne sette sin lit til et skifte i vindretningen, men at kommunen selv måtte sørge for at skuta ble snudd. Så gjenstår det å se hvilken strategi som fungerer best.

Målselv har tenkt langsiktig og satset bredt, mens Lenvik seilte fort ut av problemene og registeret. I denne forbindelse er det av interesse å se på hvordan situasjonen har artet seg i Lenvik etter utregistreringen. Har en lært av historien, eller – i begeistringens rus over endelig å ha kommet av ROBEK – igjen satset på økonomisk ambisiøse og utgiftsdrivende tiltak? De første årene etter utregistreringen gikk det greit med organisasjonen og økonomien. Etterhvert har organisasjonen på nytt eset ut, og den økonomiske situasjonen til kommunen er atter igjen dårlig. Den siste tiden har det kommet frem at kommunen igjen balanserer på kanten av et økonomisk stup. KS-konsult hadde i mai en orientering for politikerne hvor det fremkom at enorme kutt på driften må gjøres om kommunen skal unngå å komme på ROBEK igjen. Politikerne og administrasjonen i kommunen sier til avisen at de er klar for å gå løs på oppgaven med fullt trykk, men at det kommer til å bli en smertefull prosess.<sup>44</sup> Dette viser kanskje at kommuner som politiske organisasjoner har dårlig hukommelse, og i liten grad er i stand til å lære av sine erfaringer. Kommuner klarer derfor ikke å bygge opp en form for resistens mot en ny ROBEK-innregistrering grunnet stadige skiftninger i aktører, situasjoner, og kontekster. En annet aspekt ved situasjonen til Lenvik er at man kan spørre seg om det var noe med prosessen som ble igangsatt ved første registrering som kunne være gjort annerledes, og som derfor kunne ha gjort slik at sjansen for en ny innregistrering ble minsket. Som vi så i empirien opplevde aktørene at det hadde vært en viss grad av økonomisk ”løssluppenhet” i ”Ut av ROBEK-rusen”. Fremtiden vil kunne vise oss hvorvidt kortsiktige grep som i Lenvik, eller mer langsiktige grep som i Målselv, er den beste medisinen for å bygge opp en motstandskraftig kommune med resistens mot ROBEK. Hvilken form for politiske grep og

---

<sup>44</sup> Folkebladet 29.05.2010:3 ”Ap-politiker: - Ikke sjikaner oss”.

tiltak som fungerer mest effektivt for en utregistrering, og hva som er nødvendig for en resistens oppbygging, er begge eksempler som videre forskning innen feltet vil kunne vise.

### **7.3 Hva kan vi lære av denne studien?**

Vi har ved denne studien sett at Målselv og Lenvik har vurdert ROBEEK ulikt, og dette har også ført til at beslutningsprosessene i de to kommunene har vært forskjellige. Målselv har i større grad sett fordelene av en slik registrering, og prosessen bærer preg av at ROBEEK ikke ble ansett som noe dramatisk. I Lenvik har vi sett at ROBEEK i større grad ble ansett som noe negativt og stigmatiserende, og prosessen var preget av at man ville ut av registeret raskt. Dette viser at kommuner oppfatter ROBEEK ulikt, samt har en ulik oppfatning av hva et ”medlemskap” i registeret betyr. Kommunenes oppfatning av ROBEEK vil være avgjørende for hvor godt ordningen fungerer som politisk virkemiddel. Dette illustreres svært godt når vi sammenligner prosessene i Målselv og Lenvik.

For at et politisk virkemiddel som ROBEEK skal fungere må målgruppen – i dette tilfellet norske kommuner - oppfatte dette slik myndighetene har ment det skal oppfattes: som et onde det gjelder å styre klar av. Vi har her sett at ROBEEK som virkemiddel ble oppfattet nettopp slik i Lenvik: som et stigma det var viktig å bli kvitt. I Målselv derimot ble kommunens registrering i ROBEEK oppfattet som langt mindre dramatisk, og nærmest som en mild straff kommunen kunne dra nytte av. Det er med andre ord nærliggende å anta at i kommuner hvor registreringen av ulike grunner blir avdramatisert, vil trykket om å komme seg av også reduseres. Det faktum at enkelte kommuner faktisk ser fordeler ved et ”ROBEEK-medlemskap” vil klart redusere effekten av en slik ordning som politisk virkemiddel. Skal dette politiske virkemiddelet fungere må det til en viss grad også føles stigmatiserende for kommunene. Lokaldemokratiet som bygger på kommunalt selvstyre vil kunne miste noe av sin legitimitet hvis kommuner synes det er greit at andre tar over kontrollen, og hvis ROBEEK blir en sovepute for en stadig større gruppe kommuner. Den veiledning og kompetanse kommuner får som en konsekvens av ROBEEK er det er ønskelig kommunene selv hadde. Har

de ikke det, burde det kanskje vært andre ordninger som gjorde at man fikk hjelp på andre måter enn å forbli ”medlem” i ROBEK grunnet dette.

Dersom ROBEK oppfattes som en hjelpende ”krykke” for kommunene, slik tilfellet synes å være i Målselv, fungerer ikke ordningen helt som tenkt, og man kan få kommuner som nærmest blir avhengige av ROBEK som hjelpemiddel. I de kommuner hvor ROBEK derimot fungerer mer som en ”pisk” til å rette opp økonomien ved hjelp fra blant annet Fylkesmannen, vil den fungere mer optimalt for alle parter – og i tråd med myndighetenes intensjoner. Dette vil kunne skape flere ”friske” kommuner med ”sunn” økonomi og som derfor vil klare seg uten den ”krykken” ordningen oppfattes å være.

Å havne i ROBEK er en ”ny tingenes tilstand” for de kommuner det gjelder. Vi har i denne studien sett at måten ROBEK- kommunene oppfatter denne ”nye tilstanden” på vil kunne påvirke deres håndtering av den. Dersom ROBEK skal fungere som politisk virkemiddel vis a vis norske kommuner – og disse skal lykkes i sin håndtering av den ”nye tilstanden” – er man kanskje avhengig av at ordningen oppfattes mer likt av de aktørene som utgjør målgruppen. På denne måten vil den ”nye tilstanden” både som politisk virkemiddel og for den enkelte kommune kanskje være lettere å takle, ha en større sjanse til å lykkes, og bli lettere å håndtere.





## Litteraturliste

Allison, Graham T. (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, nr. 3.

*Befolkningsstatistikk 1951-2010 Lenvik* (2010). Statistisk sentralbyrå.

<<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1931.html>>

*Befolkningsstatistikk 1951-2010 Målselv* (2010). Statistisk sentralbyrå.

<<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1924.html>>

Besl. O. nr. 79 (1999-2000): *Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) m.m.* Odelstinget.

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Odelstinget/1999-2000/beso-199900-079/>>

Buck, Marcus m.fl. (2006): *Når folket får velge: forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform.* Oslo: Kommuneforlaget.

Cohen, Michael D. m.fl. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25.

ECON (2006): *Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista.* ECON Analyse på vegne av Kommunenes Sentralforbund. Rapport.

<[http://www.econ.no/modules/trykksak/publication\\_detail.asp?iProjectId=6473](http://www.econ.no/modules/trykksak/publication_detail.asp?iProjectId=6473)>

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet.* Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.

Fredheim, Trond og Katrine Kristiansen (2005): *Hvilken rolle har regnskapet i en ROBEK-kommune. En casestudie av Fauske kommune*. Bodø: Handelshøgskolen i Bodø. Siviløkonomoppgave.

Grøtting, Olov og Oddbjørn Vassli (2004): *Omstilling og økonomistyring i kommunene. En sammenlignende studie av to ROBEK-kommuner og to ikke-ROBEK-kommuner i Hedmark*. Høgskolen i Hedmark, Masterstudium i offentlig lederskap og styring. Masteroppgave.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Innst. O. nr. 82 (1999-2000): *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*

Kommunalkomiteen

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1999-2000/inno-199900-082/>>

Jacobsen, Dag I. og Jan Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

*Kommuneloven*. Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

<<http://www.lovdato.no/all/hl-19920925-107.html>>

KomRev NORD (2009): *Forvaltningsrevisjon. Iverksetting av politiske vedtak. Målselv kommune*. KomRev NORD på vegne av Målselv kommune. Rapport 3:2009.

Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Lagtinget (2000): Møte torsdag den 9. juni 2000, sak nr. 2. Lagtinget.

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Lagtinget/1999-2000/000609/>>

March, James G. og Johan P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Odelstinget (2000): Møte mandag den 5. juni 2000, sak nr. 1. Odelstinget.

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/1999-2000/000605/1/>>

Olsen, Johan P. (1972): Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies*, bind 7. Universitetet i Bergen.

Olsen, Johan P. (red.) (1978): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.

Ot. prp. nr. 43 (1999-2000): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v.* Kommunal- og regionaldepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/19992000/otprp-nr-43-1999-2000-.html?id=160896>>

Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Simon, Herbert A. (1965): *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.

Young, Oran og Gail Osherenko (1993): *Polar Politics. Creating International Environmental Regimes*. Cornell University Press.



## Kildeliste

Folkebladet 29.05.2010:3 ”Ap-politiker: - Ikke sjikaner oss!”.

KLP Magasinet nr. 3/2009.

<[http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf/\\$file/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf](http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP_Magasinet_0309.pdf/$file/KLP_Magasinet_0309.pdf)>

Nye Troms-nett 09.01.2010: ”Tøft år”.

<<http://www.nye-troms.no/nyhet.cfm?nyhetid=5583>>

Nye Troms-nett 04.03.2010: ”Bare delvis oppfølging av politiske vedtak”.

<<http://www.nye-troms.no/nyhet.cfm?nyhetid=5756>>

Regjeringen (2010): ”Betydningen av å være oppført”.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/betydningen-av-a-vare-oppfort.html?id=488944>>

Regjeringen (2010): ”Kommuner som er oppført i registeret”.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret.html?id=415422>>

Regjeringen (2010): ”Registerets troverdighet”.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/registerets-troverdighet.html?id=488940>>

Regjeringen (2010): ”Statistikk 2001-2009”.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/robek-2001-2006.html?id=415536>>

Store Norske Leksikon-nett 01.04.2009: ”*Målselv*”.

<<http://snl.no/M%25C3%25A5lselv>>

Store Norske Leksikon-nett 10.07.2009: ”*Lenvik*”.

<<http://snl.no/Lenvik>>

## **Vedlegg 1: Intervjuguide**

Tematisk oppsett for hvilke temaer jeg berørte under intervjuene:

- Generelle betraktninger om ROBEEK.
- ROBEEK som svarteliste eller ikke.
- ROBEEK og det politiske og økonomiske handlingsrom.
- Budsjettarbeidelse, budsjettdebatter, budsjettdisiplin.
- ROBEEK som politisk virkemiddel.
- Forholdet til Fylkesmannen.
- Forholdet mellom politikere, administrasjon og ansatte.
- Tiden etter utregistrering av ROBEEK