

SØF-rapport nr. 03/18

ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?

**Marianne Haraldsvik
Arnt O. Hopland
Ole Henning Nyhus**

SØF-prosjekt nr. 3486: «ROBEK-kommuner – gjennomgang og oppfølging»

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, NOVEMBER 2018**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-160-7 Trykt versjon
ISBN 978-82-8150-161-4 Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226

Forord

Dette prosjektet om nåværende og tidligere ROBEK-kommuner er utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Prosjektet er gjennomført av Senter for økonomisk forskning AS (SØF) i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning AS (underleverandør).

Formålet med rapporten har vært å undersøke både hvorfor mange kommuner har utfordringer med å oppnå god økonomisk balanse, og derigjennom bli meldt ut av ROBEK-listen, samt hva kommuner gjør for å hindre ny ROBEK-innmelding. I den forbindelse har vi gjennomført caseundersøkelser i en rekke norske kommuner, samt hatt samtale med flere personer hos ulike fylkesmenn. Vi retter en stor takk til alle som har stilt sin tid disponibel for oss, for god organisering og svært interessante og åpne diskusjoner. Departementet, ved Hina Ilyas, Even Vaboen og Thor Bernstrøm, har gitt konstruktive innspill til samtaleguidene og rapportutkast. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, november 2018

Ole Henning Nyhus (prosjektleder), Marianne Haraldsvik og Arnt O. Hopland

Innhold

1.	Innledning og sammendrag.....	1
1.1.	Innledning.....	1
1.2.	Sammendrag.....	2
2.	Tidligere utredninger om ROBEK-kommuner og aktuell forskningslitteratur	8
2.1.	Tidligere caseundersøkelser av ROBEK-kommuner	8
2.2.	Internasjonale studier av budsjettbalansekrav	9
2.3.	Studier av det norske budsjettbalansekravet.....	10
3.	ROBEK-ordningen, utviklingen i kommuner i ROBEK og utvalg av casekommuner ..	12
3.1.	ROBEK-ordningen	12
3.2.	Utvalg av casekommuner	14
4.	Bakgrunn for innmelding i ROBEK	16
4.1.	Casekommunenes vei inn i ROBEK	16
4.2.	Kjennetegn på kommuner som blir meldt inn i ROBEK.....	17
5.	Hva gjør kommunene for å bli meldt ut av registeret og/eller hindre ny innmelding?... 21	
5.1.	Oversikt	21
5.2.	Organisatoriske grep og kompetanseheving.....	21
5.3.	Økning av inntekter	22
5.4.	Kutt i utgifter	23
6.	Hvorfor sliter kommuner med å bli meldt ut av ROBEK-listen?.....	27
6.1.	Oversikt	27
6.2.	Strukturelle endringer	27
6.3.	Mangel på administrativ kapasitet.....	29
7.	Fylkesmennenes betraktninger	31
7.1.	Oppfølging av kommuner i forkant av innmelding i ROBEK	31
7.2.	Oppfølging av kommuner i ROBEK	32
7.3.	Spesielle kjennetegn ved kommuner som sliter med å komme seg ut av ROBEK... 34	
7.4.	Kjennetegn ved kommuner som har kommet seg ut av ROBEK	35
7.5.	Oppfølging av kommuner som er utmeldt av ROBEK	35
	Referanser.....	36
	Vedlegg 1 Samtaleguide for kommuner registrert i ROBEK	39
	Vedlegg 2 Samtaleguide for kommuner ute av ROBEK	40

Vedlegg 3 Samtaleguide fylkesmannen	41
Vedlegg 4 Data og metode	43

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) ble innført i 2001 som følge av en oppmykning av budsjettbalansekravet. Før 2001 var det statlig kontroll av budsjett og låneopptak i alle kommuner, men etter innføringen av ROBEK er det kun kommuner som har brutt budsjettbalansekravet som er underlagt kontroll.

Den vanligste årsaken til at kommuner blir oppført i ROBEK er at de har et regnskapsmessig underskudd. Et regnskapsmessig underskudd oppstår dersom kommunen har et negativt netto driftsresultat som ikke kan finansieres ved å trekke på tidligere avsetninger (disposisjonsfond). Inndekningsplanen kan strekke seg over 1-2 år, men ved «særlige forhold» gir kommuneloven åpning for å dekke underskudd over 4 år. Inndekning over 2 år medfører imidlertid at kommunen uansett meldes inn i ROBEK. Kommunen forblir i ROBEK inntil (det akkumulerte) underskuddet er dekket inn.

Det er en rekke forhold som påvirker kommunens «bunnlinje» og derigjennom dens ROBEK-status. Siden de fleste kommuner vedtar et budsjett i balanse, vil et regnskapsmessig underskudd oppstå som følge av budsjettsvikt i den forstand at inntektene blir lavere og/eller utgiftene høyere enn budsjettet. Budsjettsvikten kan skyldes optimistisk budsjettering eller inntekts- eller utgiftsjokk. Mulighetene for å dekke inn underskudd som skyldes inntekts- eller utgiftsjokk avhenger av størrelsen på sjokkene og om de er midlertidige (kortvarige) eller mer permanente (langvarige). Det vil være mer krevende å dekke inn større sjokk av mer permanent karakter. Det kan også være krevende å dekke inn underskudd som skyldes optimistisk budsjettering, spesielt dersom dette har sammenheng med grunnleggende politiske eller organisasjonsmessige forhold.

Oppdragsgiver, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), hadde fastsatt to hovedmål med dette prosjektet. Disse var:

1. Prosjektet skal kartlegge årsaker til at kommuner sliter med å komme seg ut av ROBEK, selv om kommuner generelt har vist gode økonomiske resultater de siste årene.
2. Prosjektet skal kartlegge årsaker til at kommuner med lang fartstid i registeret har kommet seg ut og forblitt ute. Herunder skal også fylkesmannens rolle og bruk av virkemidler belyses.

I tillegg var det et ønske fra oppdragsgiver om at det skulle gjennomføres caseundersøkelser for å belyse disse problemstillingene.

Vi har intervjuet totalt sju kommuner og fire fylkesmenn for å få belyse aktuelle temaer knyttet til ROBEK. I tillegg har vi utnyttet et datamateriale for hele perioden listen har eksistert, det vil si fra 2001-2017, for å gjøre empiriske undersøkelser knyttet til ROBEK hvor vi drar nytte av utviklingen (både demografisk og økonomisk m.m.) og ROBEK-historikken til alle landets kommuner. Våre hovedfunn presenteres i påfølgende delkapittel.

1.2. Sammendrag

Utgangspunktet for denne rapporten har vært å studere kommunenes erfaringer med *Register for betinget godkjenning og kontroll*, bedre kjent som ROBEK. Innføringen av ROBEK-ordningen skjedde i 2001 etter en oppmykning av kommunenes budsjettbalansekrav. Mens staten tidligere førte kontroll med både budsjett og låneopptak i alle kommuner, er denne kontrollen siden 2001 begrenset til kommuner på ROBEK-listen.

Formålet med rapporten har vært todelt. Vi undersøker både hvorfor mange kommuner har utfordringer med å oppnå god økonomisk balanse, og derigjennom bli meldt ut av ROBEK-listen, samt hva kommuner gjør for å hindre ny ROBEK-innmelding. I tillegg er fylkesmannens rolle belyst.

Problemstillingene er belyst ved å gjennomføre caseundersøkelser hos nåværende og tidligere kommuner i ROBEK, samt flere fylkesmenn. I tillegg har vi utnyttet KOSTRA-data for alle landets kommuner over en lengre tidsperiode for empirisk å teste ut hypoteser fremmet blant våre caseinformanter.

Vi har gjennomført casebesøk hos de sju kommunene Halden, Moss, Vågsøy, Giske, Sula, Saltdal og Hadsel. Samtidig har vi også intervjuet personell hos tilhørende fylkesmenn, det vil si fylkesmannen i henholdsvis Østfold, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland, for å få informasjon om deres betraktninger knyttet til ROBEK-kommuner.

Våre funn støtter i stor grad opp om erfaringer dokumentert i tidligere ROBEK-rapporter. Den fremste enkeltkomponenten de fleste av våre informanter trekker frem, og som klart støttes av empiriske analyser, er betydningen av den politiske situasjonen. Dersom kommunestyret er fragmentert med mange partier med relativt lik politisk makt i form av antall seter, øker sannsynligheten både for innmelding på ROBEK-listen, samt varigheten man er innmeldt.

Samtidig kan politisk fragmentering være utfordrende å måle ettersom kvantitative indikatorer kun tar utgangspunkt i fragmentering mellom partier. Flere av våre informanter påpeker at politisk fragmentering like gjerne kan forekomme innad i partier. I særlig grad nevnes dette som en særskilt utfordring i kommuner med flere tettsteder/sentrum, hvor det ofte blir kamp mellom grender og tettsteder om lokaliseringen av kommunale tjenestetilbud. Ofte har også dette gitt seg utspring i etableringen av bygde- og felleslister.

Mange kommuner og kontakter fra fylkesmennene trekker frem at ett av de viktigste suksesskriteriene for å sikre utmelding, ev. hindre ny innmelding i ROBEK, er at kommunene samles om en felles forståelse og legger bort partiprogram og kjernesaker. De kommunene som lykkes med det evner ifølge våre informanter å få snudd en negativ utvikling i økonomien, også der hvor fragmenteringen i utgangspunktet er stor. Noen påpeker også fylkesmannens rolle som viktig her. Ved at fylkesmannen besøker kommunestyret og beretter om utviklingen, utfordringene, implikasjonene av ROBEK og i klartekst gir beskjed til det politiske nivået om at det ikke er noen andre enn de selv som kan avhjelpe eller endre situasjonen, gir dette i enkelte tilfeller en økt legitimitet til behovet for endringer. ROBEK og fylkesmannen bidrar dermed til en kraftig realitetsorientering både blant ansatte og politikere og får frem en erkjennelse av at «noe må gjøres».

I tillegg til politisk fragmentering blir endringer i folketallet fremhevet av flere casekommuner som en økonomisk utfordring. Kommuner i vekst får flere tjenestemottakere og vil kunne måtte bygge ut sitt tjenestetilbud, mens kommuner med fall i innbyggertallet vil måtte bygge ned sitt tjenestetilbud ettersom de vil få reduserte overføringer fra staten. Vi har gjennomført empiriske undersøkelser av sammenhengen mellom antall år på ROBEK-listen og befolkningsvekst over perioden 2001-2017 og finner at kommuner med en høy vekst i innbyggertallet i snitt har vært færre år i ROBEK. Fall i befolkningen samvarierer følgelig positivt med antall år en kommune har vært på ROBEK-listen.

Empirisk finner vi at sammenhengen mellom økonomisk handlingsrom målt ved kommunenes frie inntekter per innbygger og antall år i ROBEK også er negativ. En svak arbeidsmarkeds-situasjon målt ved andel arbeidsledige over 30 år samvarierer imidlertid positivt med antall år en kommune har vært registrert i ROBEK. Dette funnet bygger opp under argumentasjonen hos enkelte av caseinformantene, som presiserte at et konjunkturavhengig næringsliv ga press på kommunale tjenester i svake økonomiske tider eller omstillingsperioder.

Vi har også spurt både fylkesmennene og casekommunene om årsaker til innmelding i ROBEK. I all hovedsak oppgir informantene at innmelding skyldes et for høyt driftsnivå over tid, hvor kommunale investeringer klart synes å være av mindre betydning.

Mange av kommunene viser til at fylkesmannen er en god samarbeidspartner i arbeidet med å bedre kommunens økonomi, og særlig erfaringsdeling i ROBEK-nettverk blir dradd frem som en nyttig faktor av enkelte. Enkelte kommuner har imidlertid en oppfatning av at fylkesmannens rolle og medvirkning inn i egen kommune har vært knapp.

Implikasjonen av å være meldt inn i ROBEK er at budsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av ansvarlig departement. I praksis er dette delegert til fylkesmennene. Både informantene i kommunene og hos fylkesmennene påpeker imidlertid at statlig sanksjonering i form av underkjennelse av for eksempel låneopptak nær aldri forekommer. Årsaken oppgis å være at ROBEK-status er disiplinerende i seg selv slik at forespørsler om låneopptak generelt vil være nokså moderate og vel begrunnede når de først fremmes.

I enkelte tilfeller vil fylkesmannen kunne bidra med skjønnsmidler til ulike prosjekter, men vårt inntrykk er at kommunenes ROBEK-status som oftest har relativt liten betydning for fordelingen av slike midler. Men som ett av insentivene i dagens ordning, betinger tildeling av skjønnsmidler for en ROBEK-kommune at kommunen har utarbeidet en forpliktende plan for inndekningen av tidligere merforbruk. Et grundig arbeid om en god, troverdig og tilstrekkelig ambisiøs forpliktende plan vil kunne fungere som et godt styringsverktøy for kommunene som er innmeldt i ROBEK-listen. Fylkesmennene utøver imidlertid ingen sanksjonering dersom planen ikke overholdes, annet enn at kommunen da trolig vil forlenge sin periode i ROBEK-registeret. Samtidig finnes det eksempler på fylkesmenn som premierer kommuner som når målene i sin forpliktende plan ved å bevilge ekstra tilskudd utmålt på bakgrunn av mål-oppnåelsen.

Utover skjønnsmidler, ev. andre statlig finansierte prosjektmidler av ulike slag, har kommunene i hovedsak to egne verktøy til bruk for å potensielt øke inntektene. Disse er brukerbetaling og eiendomsskatt. Våre informanter oppgir i stor grad at man har gått gjennom potensialet for brukerbetaling, og innført eller økt gebyr og satser der det har vært mulig. Empiriske analyser av brukerbetaling indikerer derimot at kommunene ikke endrer brukerbetalingen når de er i ROBEK.

Derimot finner vi ved hjelp av empiriske analyser en positiv sammenheng mellom eiendoms- skatteinntekter og ROBEK-status. Analysene tyder på at eiendomsskatten øker når en kommune er på ROBEK-listen, men at dette er kun en midlertidig tilpasning hvor det ser ut til at nivået på eiendomsskatten etter utmelding av ROBEK justeres tilbake til opprinnelig nivå. Også våre informanter i casekommunene dro frem eiendomsskatten som et viktig virkemiddel knyttet til ROBEK. Noen fremhevet også en midlertidig økning av satsene for å dekke inn tidligere års underskudd raskere, noe som samsvarer med de empiriske funnene. I mange kommuner virker det normalt til å være en avveining mellom det å opprettholde eller øke tjenesteproduksjonen, investeringer eller eksempelvis sørge for en desentralisert skole-, barnehage- eller sykehjemsstruktur og nivået på eiendomsskatten. For at førstnevnte skal oppnås, ender det ofte opp med at administrativ ledelse anbefaler innføring eller økt eiendoms- skatt. Politisk er både kutt i tjenesteproduksjonen og økning i eiendomsskatt utfordrende, og det synes som mange kommuner opparbeider seg et merforbruk som følge av politisk mindretall eller motvilje til upopulære prioriteringer.

I tillegg nevnes samspillet brukerbetaling og eiendomsskatt, hvor kommuner ofte ser på den totale belastningen for innbyggerne og sammenligner seg med nabokommunene, i fag- litteraturen kjent som *yardstick competition* (se f.eks. Besley og Case, 1995).

Motstykket til å øke kommunenes inntekter for å bedre den økonomiske situasjonen er å redusere utgiftene. Tidligere studier har allerede dokumentert at kommunene reduserer utgiftene når de er i ROBEK. Vi har blant annet studert hvor disse kuttene prioriteres ved å se nærmere på sektorenes budsjettandel. Det er i sektorene kultur, kirke og bolig det ser ut til å kuttet mest. Budsjettandelen for vann, avløp og renovasjon (VAR) økes relativt til øvrige sektorer. Dette er naturlig ettersom sektoren i stor grad er finansiert med selvkost. Slik vil ikke kutt i denne sektoren bety innsparinger ettersom også brukerbetalingen vil måtte reduseres.

Inntrykket fra informantene tyder på at responsen til innmelding i ROBEK ofte blir såkalte ostepølsparinger, det vil si at man forsøker å spare litt over alt for å kunne bli meldt ut av listen så raskt som mulig. Som diskutert ovenfor er mer strukturelle tilpasninger mindre utbredt, trolig fordi det vil medføre upopulære politiske prioriteringer. Mange informanter presiserer imidlertid at det er slike tilpasninger som burde vært gjort.

Caseundersøkelsene har gitt et bredt og detaljert bilde på hvilke tiltak som gjennomføres i kommunene for å bedre den økonomiske situasjonen. På generelt grunnlag kan dette oppsummeres til organisatoriske grep, kultur og bedret kompetanse og rapportering. Alle

informanter oppgir at gode økonomisystem, hyppig rapportering og økonomisk kompetanse hos ansvarlige mottakere av informasjonen, det vil si alt fra politisk nivå til kommunalsjefer og enhetsledere, er avgjørende for å kunne bedre en svak økonomisk situasjon. Hos de aller fleste er det en satsing på leder- og økonomikompetanse i alle ledd, også mot det politiske nivået.

Generelt synes det som den økonomiske rapportering har blitt bedre over tid, og det politiske nivået etterspør også hyppig og detaljert rapportering om økonomisk status. Tillit mellom politisk og administrativt nivå er dermed viktig. Det virker også som at kommuner med positiv utvikling har greid å forankre den økonomiske situasjonen også nedover i organisasjonen. Et godt eksempel er at man på sektornivå må skape en helhetlig forståelse av tjenestebehovet og utfordringer i kommunene ved for eksempel samarbeid og felles møter med øvrige enhetsledere. En større grad av ansvarliggjøring overfor budsjett trekkes også fram som viktig, men inntrykket er imidlertid at man i praksis ikke utøver reell ansvarliggjøring overfor personer med egne ansvarsområder.

Videre trekkes kompetanse på det utøvende ledd frem som viktig. Som eksempel har en av våre informanter satset strukturert på å få opp andelen fagutdannede innen helse og velferdssektoren. Bakgrunnen er at trygge og kompetente medarbeidere vil være i stand til å gjøre egne vurderinger, mens de uten tilstrekkelig god kompetanse i større grad kun vil utføre tjenesten de blir satt til.

For øvrig beretter kommunene om innsparingstiltak som digitalisering av tjenester, prosesser og systemer og kanskje i særlig grad om at de gjennomfører en overgang fra institusjonsbaserte til hjemmebaserte omsorgstjenester. Større strukturelle endringer som organiseringen av skoler, barnehager, sykehjem, boliger, helsestasjoner, kultur- og idrettsinstitusjoner m.m. oppgis generelt sett å ha stort potensiale til å få en bedre og mer rasjonell drift, men at dette, som nevnt ovenfor, er politisk kontroversielle avgjørelser som det normalt tar svært lang tid å få en eventuell aksept for.

Flere av casekommunene som har unngått ny innmelding i ROBEK etter å ha vært utmeldt i lengre tid, oppgir at utstrakt bruk av sammenligningsverktøy (benchmarking) har vært en viktig faktor. Enkelte har fått eksterne konsulenter til å vurdere driften i ulike sektorer og identifisert sammenlignbare kommuner hvor eksempelvis enhetskostnadene er lavere enn i deres egen kommune, mens andre kommuner benytter KOSTRA-data selv til å sammenligne seg med andre. Flere kommuner har deretter tatt kontakt med andre kommuner som trolig har noe å lære bort og vært på studiebesøk der. Slik sett kan denne oppsøkende virksomheten minne om

ROBEK-nettverkene initiert av enkelte fylkesmenn, hvor kommunene drar nytte av hverandres erfaringer og vurderinger.

Generelt er inntrykket blant våre informanter at motstanden mot å ta ned driftsnivået medfører at mange sliter med å bli meldt ut av ROBEK. Upopulære valg som strukturendringer og eiendomsskatt utsettes gjerne i det lengste. I tillegg oppgir både kontakter i kommunene og hos fylkesmennene at mangel på administrativ kapasitet vanskeliggjør igangsetting og oppfølging av endringsprosesser.

2. Tidligere utredninger om ROBEK-kommuner og aktuell forskningslitteratur

Dette kapittelet gir en oversikt og oppsummering av tidligere utredninger og forskning på budsjettbalansekrav og norske ROBEK-kommuner. I det påfølgende avsnittet går vi igjennom hovedfunnene fra tidligere utredninger om ROBEK-kommuner, mens avsnitt 2.2 og 2.3 gir en gjennomgang av henholdsvis forskningslitteratur om budsjettbalansekrav generelt og mer spesifikk forskningslitteratur som gjelder Norge og ROBEK.

2.1. Tidligere caseundersøkelser av ROBEK-kommuner

I Norge er det gjennomført tre tidligere evalueringer av ROBEK-kommuner. Disse fokuserte hovedsakelig på hva som kjennetegner kommuner som var blitt innmeldt i ROBEK og hvilke tiltak som ble iverksatt for å komme ut av registeret.

Econ Analyse (2006) studerte 20 kommuner som ble utmeldt av ROBEK i 2005. De fant at den viktigste årsaken til forbedret økonomi var nedskjæringer på utgiftssiden, som igjen hadde sammenheng med endringer i organisasjonsmessig og politisk kultur, organisasjonsstruktur og styringssystemer. Det ble vurdert at nedskjæringene hadde svekket tjenestetilbudet, men at de også hadde bidratt til å effektivisere tjenesteproduksjonen. Ett av aspektene som ble dratt fram var at budsjettet i større grad ble brukt som styringsverktøy, noe som ga bedret budsjettdisiplin. En viktig betingelse for at dette ga effekt var trolig at rapporteringsrutiner samtidig ble bedret. Organisasjonsmessig ble det vurdert til at toppsjiktet (rådmann og politisk nivå) ga økt ansvar om tjenestetilbud og organisering til sektoransvarlige, mens de selv var mer opptatt av det overordnede. Videre ble det påpekt som viktig at det politiske nivået syntes å ha blitt mer opptatt av overordnet økonomisk ansvarlighet fremfor fokus på enkeltsaker.

Econ Pöyry (2010) gjennomførte casestudier av fire ROBEK-kommuner i Vesterålen, for å finne ut av hvorfor det var så mange kommuner i Nordland som var oppført i ROBEK. De pekte på tre hovedforklaringer:

- i)* svak kompetanse på kommunale regnskaper og prinsipper for økonomistyring blant kommunepolitikerne, samt svak politisk situasjonsforståelse
- ii)* partipolitikk og kortsiktige valgtaktiske hensyn
- iii)* politisk unnfalleshet ved at krevende og tøffe omstillinger utsettes i det lengste

Vista Analyse (2015) har studert veien inn i ROBEK for tre kommuner i Nordland. Utgangspunktet for prosjektet var at innmelding i ROBEK som regel ikke er et resultat av plutselige hendelser, men svak kommuneøkonomi gjennom flere år. Prosjektet fokuserte på hendelsesforløpet før oppføring. Formålet var å identifisere risikofaktorer som andre kommuner bør være oppmerksomme på for å unngå og havne i ROBEK. Det ble i alt identifisert 9 risikofaktorer, 6 kvantitative og 3 kvalitative. Eksempler på kvantitative risikofaktorer er netto driftsresultat, netto lånegjeld og avvik mellom budsjetterte driftsutgifter og driftsutgifter i regnskapet, mens beslutningsvegring (manglende samsvar mellom bekymring for økonomien og faktiske vedtak) er et eksempel på en kvalitativ risikofaktor.

2.2. Internasjonale studier av budsjettbalansekrav

I hvilken grad økonomiske avgjørelser skal desentraliseres er mye debattert både politisk og i den akademiske litteraturen. Det finnes solide økonomiske argumenter i favør av desentraliserte løsninger. For eksempel hevder Tiebout (1956) at lokale myndigheter har sterke incentiver til å produsere offentlige goder effektivt for å tiltrekke seg skattebetalende innbyggere, mens Oates (1972) peker på at desentralisering gir muligheter for å tilpasse lokal politikk etter lokale preferanser.

Det er imidlertid også en annen side av saken. Man vil få ineffektive tilpasninger dersom lokalpolitikere fokuserer på å blidgjøre lokale velgere og forventer å motta økonomisk støtte fra nasjonalt nivå i fall de havner i økonomisk ubalanse. En typisk prediksjon er at lokale skatteinntekter vil bli for lave, mens lokale utgifter blir for høye. Dette er essensen i det man etter Kornai (1979) omtaler som problemet med myke budsjettbetingelser. I en studie av svenske kommuner predikerer Pettersson-Lidbom (2010) en økning i kommunal gjeld på mer enn 20 prosent om man går fra harde til myke budsjettbetingelser. Slike høye kostnader kan forklare hvorfor mange land har innført strengere overvåkning over den økonomiske politikken til lokale og regionale myndigheter. I boken redigert av Rodden mfl. (2003) finner man slike eksempler på økende overvåkning av lokale myndigheter i land som USA (Inman, 2003), Canada (Bird og Tazzonyi, 2003), Ungarn (Wetzel og Papp, 2003), Argentina (Webb, 2003) og India (McCarten, 2003).

Et sentralt poeng i litteraturen er at selv om nasjonale myndigheter overvåker lokale myndigheter, og innfører krav om balanserte budsjetter, er det ikke sikkert de er i stand til å håndheve disse kravene effektivt. Dette er illustrert av Goodspeed (2002) som analyserer en spillteoretisk modell der en kommune finansierer sitt forbruk med lokale skatter, lån og tilskudd

fra staten. Han finner at sentrale politikere som ønsker å vinne stemmer har incentiver til å øke tilskudd til kommuner med høy gjeld, til tross for at dette ikke er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette gjør at kommunenes kostnad ved lånefinansiering blir redusert, noe som igjen gir høyere kommunal gjeld enn ønskelig.

En rekke amerikanske studier finner at restriksjoner fra sentralt hold kan være et nyttig verktøy for å sørge for budsjettdisiplin på lokalt og regionalt nivå, men at effektiviteten av restriksjonene avhenger av design og institusjonelle forhold. Noen sentrale bidrag til denne litteraturen er Holtz-Eakin (1988), Alt og Lowry (1994), Poterba (1994) og Bohn og Inman (1996). Et interessant funn av Bohn og Inman er at det mest sentrale er om krav til budsjettbalanse gjelder *ex ante* eller *ex post*, altså om lokale myndigheter kan overføre underskudd til påfølgende år. De konkluderer med at reglene er lite effektive dersom overføring av underskudd er tillatt.

2.3. Studier av det norske budsjettbalansekravet

Det er gjennomført en rekke forskningsstudier av det norske ROBEK-systemet. Selv om det norske systemet tillater at underskudd blir overført til påfølgende år, finner Hopland (2013) at innmelding i ROBEK fører til at kommuner reduserer sine underskudd. Videre finner han at dette først og fremst gjøres ved å redusere kommunens utgifter. Borge mfl. (2018) finner også at innmelding i ROBEK fører til høyere effektivitet i kommunene, men at effektiviteten faller tilbake til samme nivå som før innmelding etter at kommunene har kommet seg ut av registeret.

Hopland (2014) konkluderer med at den positive effekten av ROBEK-registeret delvis skyldes at ROBEK oppfattes som en «skammens liste». Mens de fleste velgere ikke har kapasitet til å vurdere politikernes prestasjoner ved å lese detaljerte kommuneregnskaper, sender ROBEK-registeret et lett observerbart og tydelig signal om dårlig økonomistyring. Hopland finner at konsekvensen av dette er at ordførerpartiet går ned 3 prosentpoeng i oppslutning etter innmelding. Denne utilsiktede og uformelle disiplinerende effekten av registeret gir derfor lokalpolitikere sterke incentiver til å komme seg kjapt ut av ROBEK.

Funnene til Borge og Hopland (2018) indikerer også at registeret har en uformell disiplinerende effekt. De studerer den dynamiske tilpasningen til kommuner som går med underskudd før og etter innføringen av registeret, og finner at kommuner dekker underskuddene vesentlig raskere etter innføringen av ROBEK. Et viktig poeng er at resultatene deres ikke er drevet av kommuner

som er inne i ROBEK, det vil si at kommuner justerer den økonomiske politikken for å unngå å havne i registeret.

3. ROB EK-ordningen og utvalg av casekommuner

I dette kapittelet vil vi først presentere formelle fakta om ROB EK-ordningen. Ett av de viktigste målene med dette prosjektet har vært å gjennomføre caseundersøkelser til kommuner i ROB EK og kommuner som har vært i ROB EK tidligere, samt fylkesmenn. Bakgrunnen for disse møtene har vært å dokumentere hvorfor enkelte kommuner sliter med å komme seg ut av listen og hva andre kommuner har gjort for å holde seg ute av registeret. Kapittel 3.2 dokumenterer utvalget for våre caseundersøkelser.

3.1. ROB EK-ordningen

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROB EK) ble innført i 2001 som følge av en oppmykning av budsjettbalansekravet. Før 2001 var det statlig kontroll av budsjett og låneopptak i alle kommuner, men etter innføringen av ROB EK er det kun kommuner som oppfyller kriteriene i Kommuneloven § 60 nr. 1 som er underlagt kontroll. Innføringen av ROB EK ble diskutert i Ot.prp. nr. 43 (1999-2000). Konsekvensen av å bli innmeldt på listen er at kommunen behøver godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i praksis fylkesmannen, for å kunne foreta låneopptak eller inngå langsiktige leieavtaler. I tillegg blir lovligheten av budsjettvedtak kontrollert.

Kriteriene for innmelding i ROB EK er bestemt av Kommuneloven § 60 nr. 1. Lovteksten inkluderer fem forhold som gir myndighetene grunnlag til å innføre statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser:

- a) kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet
- b) kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen
- c) kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt
- d) kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd
- e) departementet har fattet vedtak etter Inndelingslova § 16 a

Kommuner kan bli innmeldt i registeret etter brudd på en eller flere av de ovennevnte bokstavene i lovteksten. Den vanligste årsaken til at kommuner blir oppført i ROB EK er at de

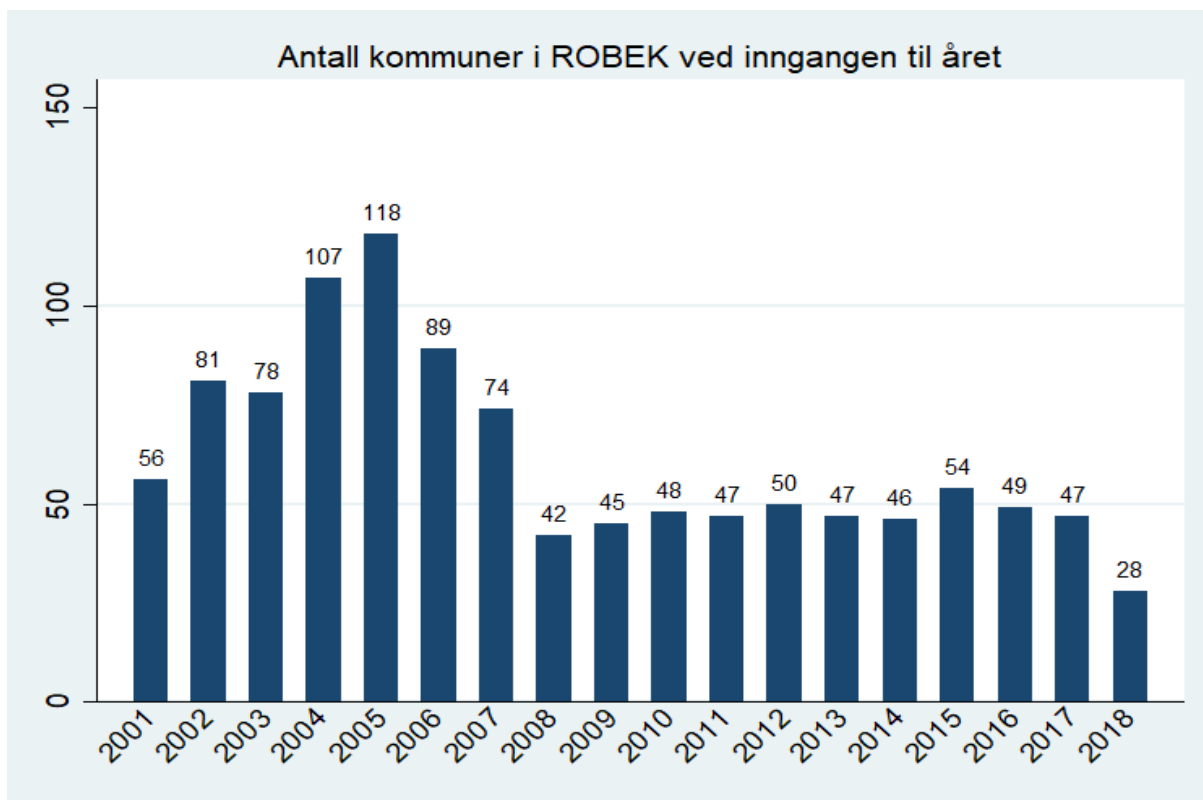
har et regnskapsmessig underskudd. Et regnskapsmessig underskudd oppstår dersom kommunen har et negativt netto driftsresultat som ikke kan finansieres ved å trekke på tidligere avsetninger (disposisjonsfond). Inndekningsplanen kan strekke seg over 1-2 år, men ved «særlige forhold» gir Kommuneloven åpning for å dekke underskudd over 4 år. Inndekning over 2 år medfører imidlertid innmelding i ROBEK. Kommunen forblir i ROBEK inntil (det akkumulerte) underskuddet er dekket inn.

Det er en rekke forhold som påvirker kommunens «bunnlinje» og derigjennom dens ROBEK-status. Siden de fleste kommuner vedtar et budsjett i balanse, vil et regnskapsmessig underskudd oppstå som følge av budsjettsvikt i den forstand at inntektene blir lavere og/eller utgiftene blir høyere enn budsjettet. Budsjettsvikten kan skyldes optimistisk budsjettering eller inntekts- eller utgiftsjokk. Mulighetene for å dekke inn underskudd som skyldes inntekts- eller utgiftsjokk avhenger av størrelsen på sjokkene og om de er midlertidige (kortvarige) eller mer permanente (langvarige). Det vil være mer krevende å dekke inn større sjokk av mer permanent karakter. Det kan også være krevende å dekke inn underskudd som skyldes optimistisk budsjettering, spesielt dersom dette har sammenheng med grunnleggende politiske eller organisasjonsmessige forhold.

I løpet av de over 17 årene registeret har eksistert har flere kommuner gått inn og ut av registeret.¹ Om lag halvparten av kommunene har vært inne på ROBEK-listen minst én gang. Figur 3.1 viser utviklingen i kommuner registrert på listen fra 2001 og til starten av 2018. Ved inngangen til 2018 var kun 28 kommuner registrert i ROBEK. Antall kommuner er da nesten halvert siden inngangen til 2017. God utvikling i kommunale inntekter, og da spesielt skatteinngangen de siste årene, er trolig en viktig årsak til den kraftige nedgangen i kommuner på listen. Antall kommuner registrert i ROBEK var på sitt høyeste i 2004 med 118 registrerte kommuner. Mer informasjon om ROBEK-listen og kommuner registrert på listen kan finnes ved å besøke Kommunal- og moderniseringsdepartementets ROBEK-side på internett.²

¹ Vi har her definert en kommune til å være registrert på ROBEK-listen dersom den var registrert på listen på slutten av året i forveien, det vil si når aktuelt budsjettår vedtas. Figuren avviker derfor i ubetydelig grad fra den offisielle ROBEK-statistikken publisert hos aktuelle myndigheter.

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/ROBEK-2/ROBEK-2001-2015/id415536/>



Figur 3.1: Kommuner på ROBEK-listen i perioden 2001-2018

3.2. Utvalg av casekommuner

For å kunne svare på prosjektutlysningens to hovedproblemstillinger, i) kartlegge årsaker til at kommuner sliter med å komme seg ut av ROBEK og ii) kartlegge årsaker til at kommuner med lang fartstid i registeret har kommet seg ut og forblitt ute, satte dette ganske klare rammer for hvilke kommuner vi burde inkludere som casekommune.

Når vi skal velge case blant de 28 kommunene som stod oppført i ROBEK ved inngangen til 2018, la vi til grunn noen kriterier som skal styre valget av casekommuner. Først og fremst ble antall år oppført i registeret avgjørende for om kommunen var en relevant casekommune. Dersom vi la til grunn at kommunene har vært i ROBEK i totalt minimum 5 år, derav også minimum de to siste årene, reduseres mulige casekommuner fra 28 til 21. I tillegg bidro oppdragsgiver med informasjon om kommuner de ventet at ville gå ut av registeret innen kort tid. Dette bidro til at potensielle casekommuner i ROBEK ble redusert ytterligere til totalt 11 fra 7 forskjellige fylker.³

³ Aktuelle kommuner var 101 Halden, 625 Nedre Eiker, 711 Svelvik, 1438 Bremanger, 1532 Giske, 1840 Saltdal, 1849 Hamarøy, 1850 Tysfjord, 1854 Ballangen, 1874 Moskenes og 1928 Torsken.

For valg av case blant kommuner som har vært lenge i ROBEK, men kommet seg ut og forblitt ute, tok vi utgangspunkt i kommuner som har vært oppført i ROBEK i minimum 4 år, men som ikke har vært registrert på listen etter 2012. I motsetning til utvalget av potensielle casekommuner diskutert ovenfor, endte vi derimot her opp med et utvalg på 46 kommuner. Ettersom vi ønsket å koble disse fylkesvis med casekommuner som er i ROBEK i dag, ble antall kommuner videre redusert til 23. Både Sogn og Fjordane og Troms var godt representert her med seks kommuner fra hvert fylke, mens man f.eks. i Vestfold kun hadde nå sammenslåtte Holmestrand som potensiell casekommune.

Videre vektla vi blant annet hvilken paragraf kommunen var innmeldt i ROBEK etter, fylkesspredning og kommunestørrelse når vi endte opp med vårt endelige utvalg på følgende sju kommuner:

- 101 Halden
- 104 Moss
- 1439 Vågsøy
- 1532 Giske
- 1531 Sula
- 1840 Saltdal
- 1866 Hadsel

I samtlige kommuner har vi snakket med rådmann, økonomisjef og enten nåværende eller tidligere ordfører/varaordfører, mens kommunalsjefer eller personer med tilsvarende roller med sektoransvar er intervjuet i de aller fleste av våre casekommuner. I tillegg har vi snakket med opposisjonspolitikere i et fåtall kommuner. Videre har vi intervjuet personer som arbeider opp mot ROBEK-kommunene hos fylkesmennene i både Østfold, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland.

4. Bakgrunn for innmelding i ROBEK

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hva våre casekommuner ga som bakgrunn for at kommunen ble meldt inn på ROBEK-listen, samt ved hjelp av KOSTRA-data studere kjennetegn ved kommunene som er i ROBEK. De formelle reglene for innmelding er diskutert i kapittel 3. Vedleggene 1-3 gjengir samtaleguidene som ble benyttet i møtene med kommunerepresentantene og personell hos fylkesmennene. I vedlegg 4 gis det en beskrivelse av aktuelle data benyttet og metode.

4.1. Casekommunenes vei inn i ROBEK

Vi har snakket med sju kommuner om deres erfaringer med ROBEK-ordningen og bakgrunnen for innmeldingen. I tillegg har representanter fra fire fylkesmenn også bidratt med informasjon om deres oppfatning av hvorfor kommuner bryter balansekravet og havner i ROBEK.

Inntrykket som bekreftes av de aller fleste casekontaktene vi har intervjuet tyder på at et for høyt driftsnivå har vært hovedutfordringen med å holde seg innenfor budsjettbalansekravet. Dette understrekes også hos fylkesmennene som den viktigste årsaken til at kommuner sliter med å oppnå god økonomisk balanse. Politisk er det vanskelig for eksempel å sentralisere eller omorganisere skolesektoren og institusjonssektoren innen pleie og omsorg. Både kommunene og fylkesmennene oppgir at høye investeringsnivåer er et mye mindre problem, hvor enkelte av våre casekommuner er klare på at deres investerings- og gjeldsnivå før innmeldingen i ROBEK var å anse som nokså lave. En av kontaktene hos den ene fylkesmann mente imidlertid at i tilfelle et for høyt investeringsnivå var utfordringen, så gjaldt nok dette i stor grad for de aller minste kommunene. En av våre casekommuner oppgir at enkeltsatsinger som ikke gjelder kommunal kjernevirksomhet slo feil ut og var en viktig årsak til innmelding i ROBEK. Samtidig vet vi også at større økonomiske sjokk forekommer, slik som implikasjonene av TERRA-saken, men at slike hendelser i liten grad er årsak til de fleste innmeldinger.

I påfølgende delkapittel diskuteres det andre aspekt og utviklingstrekk som informantene i caseundersøkelsen trakk fram som årsaker til innmelding. Vi gjør også et forsøk på empirisk å teste ut disse aspektene ved hjelp av tilgjengelige data og regresjonsanalyser. Videre vil også ulike hypoteser om innmelding i ROBEK diskuteres mer nøye i kapitlene 5-7, som tar for seg hvilke endringer kommunene gjør for å komme ut av ROBEK, hvorfor utmelding tar tid og fylkesmennenes betraktninger.

4.2. Kjennetegn på kommuner som blir meldt inn i ROBEK

I tabell 4.1 ser vi nærmere på hvilke kjennetegn som skiller kommuner med lang fartstid på ROBEK-listen fra andre kommuner. Dette er studert ved hjelp av regresjonsanalyse hvor antall år registrert på listen er avhengig variabel, mens innbyggervekst over perioden, økonomisk handlingsrom, politisk sammensetning, befolkningssammensetning, innbyggertall og andre kjennetegn ved befolkningen er inkludert som uavhengige variabler. Disse variablene er konstruert som gjennomsnitt på kommunenivå over perioden 2001-2017.

Tabell 4.1: Antall år i ROBEK og kjennetegn ved kommunene

	Antall år på ROBEK-listen	Antall år på ROBEK- listen, kun kommuner som har vært på listen
Innbyggervekst (%) 2001-2017	-0,0623* (0,0326)	-0,0594 (0,0552)
Kvadrert innbyggervekst (%) 2001-2017	0,000451 (0,000562)	0,000535 (0,000868)
Vertskommune (dummy=1)	0,187 (0,554)	-0,258 (0,691)
Frie inntekter pr innbygger	-0,000115** (5,08e-05)	-0,000149 (0,000125)
Effektive # partier	0,693*** (0,251)	0,704* (0,412)
Sosialistandel i kommunestyret	-1,494 (1,855)	-2,473 (2,889)
Andel barn 1-5 i %	0,0412 (0,398)	0,0151 (0,593)
Andel barn 6-15 i %	-0,304 (0,265)	-0,455 (0,421)
Andel eldre 80+ i %	-0,150 (0,236)	-0,148 (0,343)
Log (innbyggertall)	-0,0581 (0,309)	-0,281 (0,533)
Andel uføre	0,0313 (0,0633)	0,0613 (0,0867)
Andel innvandrere	-0,0326 (0,0705)	0,00466 (0,108)
Gj.snittlig reisetid (min) til kommunesenteret	0,0233 (0,0274)	0,0259 (0,0371)
Andel arbeidsledige 30-74 år	0,815** (0,317)	0,176 (0,371)
Observasjoner	418	217
R-kvadrert	0,101	0,072

Regresjonen inneholder også konstantledd. Robuste standardfeil i parentes. ***, ** og * angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Kommuner som har hatt vekst i innbyggertallet i perioden har vært færre år i ROBEK. Dersom befolkningen har økt med 20 prosent over perioden 2001 til 2017, noe som tilsvarer omtrent 1 prosent vekst hvert år, samvarierer dette med en reduksjon i antall år i ROBEK på om lag 1 år og 3 måneder sammenlignet med en ellers lik kommune som har opprettholdt folketallet i perioden. Vi har også forsøkt å inkludere et kvadrert ledd av befolkningsveksten for å undersøke om den negative sammenhengen avtar med veksten. Vi finner imidlertid liten empirisk støtte for dette.

For å belyse betydningen av partifragmentering har vi utnyttet data om kommunestyrets sammensetning av partier, målt ved variabelen effektivt antall partier.⁴ Variabelen er konstruert slik at variabelen tar verdien 1 dersom ett parti har rent flertall, mens verdien øker jo større fragmenteringen er. Vi finner at politisk fragmentering samvarierer positivt med hvor mange år en kommune har vært i ROBEK. Som vi vil komme tilbake til i senere kapitler, hvor innspill fra våre casekommuner diskuteres, er dette funnet i tråd med hva kommunene og representanter hos fylkesmennene selv påpeker som potensielle utfordringer med å få en sunn kommune-økonomi. Blant annet nevner en fylkesmann at dersom mange politiske saker blir avgjort med knapt flertall, så gir dette normalt et konfliktdrevet samarbeidsklima på politisk nivå. Det er som oftest et veldig dårlig utgangspunkt.

En svak arbeidsmarkedssituasjon målt ved andel arbeidsledige over 30 år samvarierer positivt med antall år en kommune har vært registrert i ROBEK. Dette funnet bygger opp under argumentasjonen hos enkelte av caseinformantene, som presiserte at et konjunkturavhengig næringsliv gir press på kommunale tjenester i svake økonomiske tider eller omstillingsperioder. Videre ser vi også at kommunenes økonomiske handlingsrom målt ved frie inntekter per innbygger er negativt korrelert med antall år i ROBEK. Øvrige forklaringsvariabler er ikke statistisk signifikante.

I kolonne (2) har vi studert sammenhengen mellom antall år i ROBEK og aktuelle kjennetegn kun for de kommuner som har vært i ROBEK. Her ser vi at det kun er politisk fragmentering som bidrar til å forklare noe av forskjellen i antall år disse kommunene har vært registrert i ROBEK.

⁴ Effektivt antall partier er definert som $\frac{1}{\sum_{i=1}^n \text{andel seter}_i^2}$, hvor i angir parti. Eksempelvis vil et kommunestyre med to partier, hvor ett parti har en seteandel på 70 prosent, gi en verdi på variabelen lik 1,724. Dersom begge partier har akkurat like mange seter, det vil si at partifragmenteringen er større, vil variabelen ha verdi lik 2.

I de gjennomførte caseundersøkelsene var det videre en del respondenter som trakk fram vertskommunestatus som utfordrende. I etterkant av HVPU-reformen var det en del kommuner som fikk status som vertskommune ettersom de hadde bygd opp tjenestetilbud til ressurskrevende tjenestemottakere med bostedskommune også utenfor egne grenser. Disse kommunene har i etterkant fått støtte fra Helsedirektoratet. Vi har derfor også inkludert status som vertskommune i regresjonen gjengitt i tabell 4.1 for å empirisk teste denne sammenhengen. Vi finner imidlertid ikke noen statistisk signifikant sammenheng mellom det å være vertskommune og antall år man har vært registrert i ROBEK.

Videre fikk vi også indikasjoner på at en vertskommunestatus i form av asylmottak og mange flyktninger ga et press på kommuneøkonomien i etterkant av det som i starten ble beskrevet som nokså økonomisk gode ordninger. Vi har ikke hatt informasjon om omfanget av asylmottakere o.l., men benyttet kommunenes utgifter til introduksjonsordningen som en proxy til empirisk å teste ut denne sammenhengen. Funnet er rapportert i tabell 4.2. Her er avhengig variabel en dummy for om kommunen var registrert i ROBEK i år t , mens interessevariabelen er brutto driftsutgifter til introduksjonsordningen per innbygger i år t . Når vi ikke inkluderer faste kommuneeffekter (rapportert i kolonne 1), finner vi en negativ sammenheng mellom ROBEK-status og utgifter til ordningen. Modellen utnytter her all tverrsnittsvariasjon, noe som indikerer at sammenhengen er negativ på tvers av kommuner. Dette funnet svekkes imidlertid når vi inkluderer faste kommuneeffekter i kolonne 2, som betyr at man kun utnytter variasjonen innad i hver kommune til å estimere sammenhengen. Her finner vi at den estimerte sammenhengen ikke lenger er statistisk signifikant.

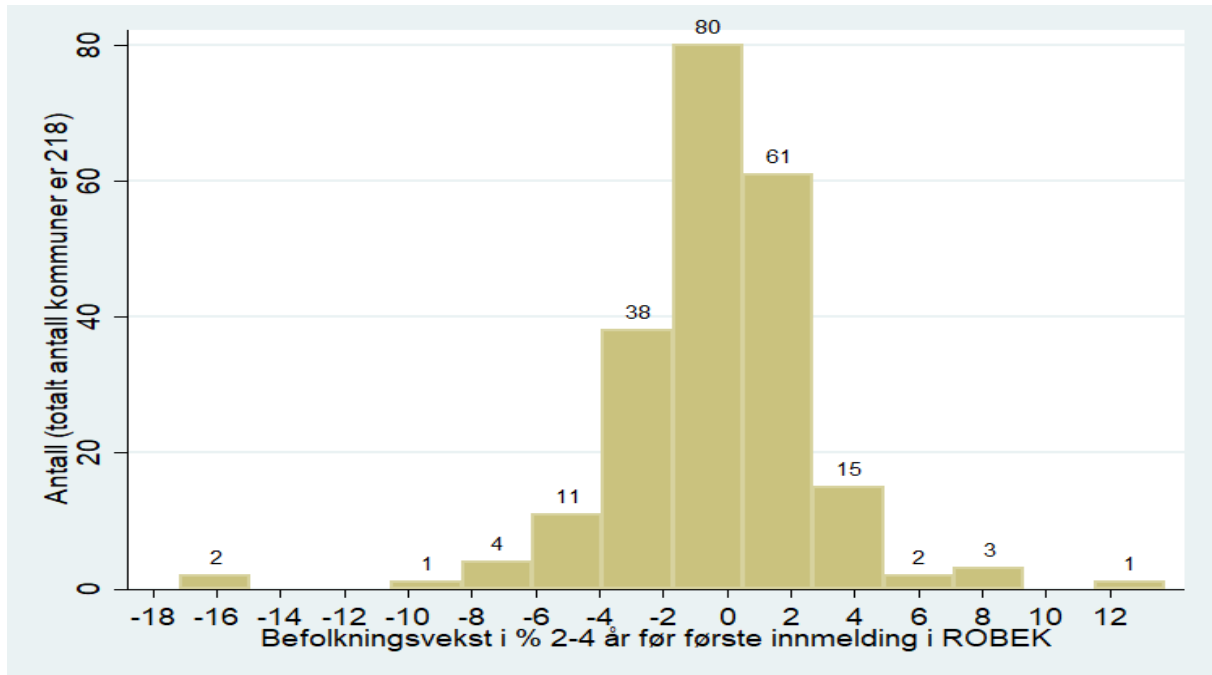
Tabell 4.2: ROBEK-status og utgifter til introduksjonsordningen

	(1)	(2)
Brutto driftsutgift til introduksjonsordningen per innbygger	-2,95e-05** (1,18e-05)	-1,83e-05 (1,63e-05)
Faste kommuneeffekter	Nei	Ja
Observasjoner	5 116	5 110
R-kvadrert	0,043	0,421

Regresjonene inneholder også konstantledd, faste årseffekter, samt informasjon om frie inntekter per innbygger, partifragmentering, andel sosialister i kommunestyret, andel barn, ungdom og eldre og (log) innbyggertall. Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. ***, ** og * angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Funnet om befolkningsendringer i tabell 4.1 er videre studert i figur 4.1, som viser fordelingen av kommuner registrert på ROBEK-listen gruppert etter befolkningsveksten i perioden 2 til 4

år før første innmelding i ROBEK. Figuren viser at det er en overvekt av innmeldte kommuner som har hatt et fall i befolkningen i årene før innmelding. Samtidig er det en betydelig andel som har hatt en positiv utvikling i folketallet også i årene før innmelding. Dette impliserer at det kan være utfordrende å justere tjenesteproduksjonen når innbyggertallet reduseres, men at dette på langt nær er bakgrunn for alle innmeldinger.



Figur 4.1: Befolkningsvekst i perioden 2-4 år før første innmelding i ROBEK

5. Hva gjør kommunene for å bli meldt ut av registeret og/eller hindre ny innmelding?

5.1. Oversikt

Kommunene har iverksatt tiltak både på inntekts- og utgiftssiden etter innmelding i ROBEK. På inntektssiden nevnes eiendomsskatt og «inntektsoptimalisering», det vil si at kommunen krever gebyr for de tjenestene man kan ta betaling for, og setter disse gebyrene så høyt som man kan. Langt de fleste kommunene har også gitt inntrykk av at ROBEK fører en del godt med seg. Særlig dras det frem at ROBEK gir en kraftig realitetsorientering både blant ansatte og politikere og får frem en erkjennelse av at «noe må gjøres». Dette gjør det langt enklere å få gjennomført nødvendige, men upopulære tiltak som omorganisering, nedbemanning og strukturelle endringer (f.eks. å legge ned grendeskoler). Mange av kommunene viser også til at Fylkesmannen er en god samarbeidspartner i arbeidet med å bedre kommunens økonomi, og erfaringsdeling i ROBEK-nettverk blir også trukket frem som en nyttig faktor.

5.2. Organisatoriske grep og kompetanseheving

En interessant fellesfaktor er at mange av kommunene peker på kompetanseheving, nye rutiner og kulturendring som sentrale suksessfaktorer, heller enn å peke på konkrete kutt. Flere av kommunene peker på svake rutiner for rapportering og dårlig budsjett disiplin som sentrale årsaker til at de havnet i ROBEK i utgangspunktet. Et gjennomgangstema er at svake rapporteringsrutiner førte til «overraskelser» mot slutten av året. Flere innførte derfor tiltak som leder- og folkevalgtopplæring og hyppigere rapportering fra tjenestesektorene. Styrking av kompetanse og forbedrede rapporteringsrutiner har i mange av kommunene ført til langt mer bevissthet rundt rammene og en langt bedre budsjett disiplin.

I en av kommunene ble det opprettet et uavhengig sentralt kontrollteam bestående av økonomisjef, personalsjef og en økonomimedarbeider. Disse hadde fokus på et bredt sett av problemstillinger, for eksempel fravær, ressursbruk, tiltaksoppfølging, tilrettelegging og optimalisering av turnuser. Dette, i kombinasjon med fokus på avviksrapportering, var ifølge kommunen svært effektivt. I en av de andre kommunene ble det igangsatt et prosjekt kalt «Drift i balanse», da man innså at driften lå for høyt i forkant av innmelding i ROBEK. Mandatet i dette prosjektet var å finne ut hva man kunne kutte i uten å redusere tjenesteproduksjonen.

Fokus på kompetanseheving kan gi gevinster, ikke bare på politisk og administrativt nivå, men også ute i tjenesteproduksjon. En kommune fortalte at de satset aktivt på fagutdannede innen pleie og omsorg, og at dette gir effektiviseringsgevinster siden god fagutdanning gir trygge ansatte som vet hva som er tilstrekkelig for å utføre god kvalitet i arbeidet.

5.3. Økning av inntekter

Kommunene har begrensede muligheter for å påvirke sine egne inntekter. Likevel forteller kommunene oss at de har hentet inn betydelige summer gjennom eiendomsskatt og «inntekts-optimalisering». Noen av de kommunene som hadde eiendomsskatt allerede før de havnet i ROBEK har økt skatten midlertidig for å sikre ekstra inntekter i arbeidet med å komme seg ut av ROBEK, med lovnad til velgerne om å returnere til samme nivå som før ROBEK etter utmelding.

Med «inntektsoptimalisering» menes først og fremst at kommunene som havner i ROBEK går gjennom sine brukerbetalinger og innfører eller øker disse der de har mulighet for det. I noen av kommunene som er med i undersøkelsen har dette medført betydelig økning i inntektene. En av kommunene drar også frem at de har blitt mer aktive til å søke på det som finnes av eksterne midler. Eksempler på dette er ulike satsinger eller utprøvinger utlyst av forskjellige direktorater eller departement.

Vi har gjennomført empiriske analyser av sammenhengen mellom ROBEK-status og henholdsvis brukerbetaling og eiendomsskatt. Resultatene er presentert i tabell 5.1. I kolonne (1) studeres brukerbetaling per innbygger. Vi finner ingen statistisk utsagnskraftig effekt på sammenhengen mellom ROBEK-status og endringer i brukerbetalingen over perioden 2006-2016 når vi studerer alle kommuner. Det ser heller ikke ut til at det gjøres noen tilpasninger før innmelding eller etter utmelding.

I kolonnene (2)-(4) i tabell 5.1 presenteres regresjonsresultatene mellom ROBEK-status og eiendomsskatteinntekter. I kolonne (2) studeres totale eiendomsskatteinntekter per innbygger over perioden 2003-2016. Sammenhengen mellom ROBEK-status og eiendomsskatteinntekter estimeres til å være 0,283 og statistisk utsagnskraftig. Dette betyr at i snitt så øker de årlige eiendomsskatteinntektene med kr 283 per innbygger for årene en kommune er i ROBEK. Selv om det estimerte punkttestimatet er positivt også året før innmelding og året etter utmelding, er ingen av disse to estimatene statistisk utsagnskraftige. Vi må derav anta at det ikke er noen tilpasninger før innmelding, og at kommunene generelt sett tar ned nivået på eiendomsskatten

så raskt de er utmeldt av ROBEK. Det betyr at inntrykket fra caseundersøkelsene, hvor kommunene i første rekke oppgir at eiendomsskatten brukes som et verktøy for å bli utmeldt av ROBEK, også støttes av denne empiriske analysen. I kolonnene (3) og (4) har vi studert eiendomsskatteinntektene fra henholdsvis bolig og annen eiendom. Funnet er det samme for hver av disse hvor det er en positiv og statistisk signifikant sammenheng mellom inntektene og ROBEK-status. Også her finner vi at effekten kun er midlertidig, ettersom de estimerte sammenhengene både før og etter ROBEK-innmelding er null.

Tabell 5.1: Sammenhengen mellom ROBEK-status og henholdsvis brukerbetaling og eiendomsskatteinntekter målt i 1000 kr per innbygger

	(1) Brukerbetaling 2006-2016	(2) Eiendomsskatt totalt, 2003- 2016	(3) Eiendomsskatt bolig, 2007-2016	(4) Eiendomsskatt annen eiendom, 2007-2016
ROBEK-status	-0,025 (0,027)	0,283*** (0,103)	0,125* (0,066)	0,118** (0,059)
Året før innmelding	-0,007 (0,025)	0,155 (0,132)	-0,043 (0,065)	0,040 (0,064)
Året etter utmelding	-0,011 (0,020)	0,122 (0,084)	-0,033 (0,058)	0,068 (0,049)
Observasjoner	4 684	5 542	4 257	4 257
R-kvadrert	0,900	0,940	0,688	0,984

Regresjonene inneholder også konstantledd, faste års- og kommuneeffekter, samt informasjon om frie inntekter per innbygger, forrige års netto driftsresultat målt i prosent av totale driftsinntekter, partifragmentering, andel sosialister i kommunestyret, andel barn, ungdom og eldre og (log) innbyggertall. Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. ***, ** og * angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

5.4. Kutt i utgifter

Selv om bedre rutiner for rapportering, kompetanseheving og kulturendring har gitt kommunene betydelige innsparinger, og mange av kommunene har gjort betydelige grep på inntektssiden, har de også måtte gjøre kutt i utgifter til tjenesteproduksjon. Kommunene kutter ikke-lovpålagte utgifter, og kultur dras særlig frem som noe det kuttes tidlig i. Flere av kommunene drar også frem vedlikehold av den kommunale bygningsmassen som noe det kuttes i. Dette er potensielt problematisk da lavt vedlikehold kan gi høyere utgifter på sikt, og i så måte ikke nødvendigvis gir noen reell kostnadsreduksjon (se f.eks. Hopland og Kvamsdal, 2016). Etter disse kuttene kommer kutt i produksjon av kjernetjenester innen utdanning og pleie og omsorg.

Kuttene kan ha konsekvenser for tjenesteproduksjonen. Noen kommuner rapporterer blant annet om reduksjon i antall sykehjemsplasser og kutt i forebyggende tiltak. En av kommunene

gjennomførte også en betydelig nedbemanning innen pleie og omsorg. Likevel mener kommunene at de klarer å spare kostnader uten at det får alvorlige konsekvenser for tjenesteproduksjon. En av kommunene oppsummerte det med at «vi får kanskje ikke terningkast 6 lenger, men vi får ikke flere klager enn før». Et poeng som dras frem er dog at nedbemanning gjør at de som produserer tjenestene må arbeide hardere enn før for å opprettholde den samme kvaliteten på tjenestene.

Et viktig poeng som dras frem av flere kommuner er at ROBEK, eller mer generelt trange økonomiske rammer, tvinger dem til å tenke kreativt og komme opp med innovative løsninger. En av kommunene er særlig aktive innen digitalisering, og har blant annet byttet ut låsene i hjemmetjenesten med elektroniske låser for å spare tid på å organisere nøkler.

Flere av casekommunene som har unngått ny innmelding i ROBEK etter å ha vært utmeldt i lengre tid, oppgir at utstrakt bruk av sammenligningsverktøy (benchmarking) har vært en viktig faktor. Enkelte har fått eksterne konsulenter til å vurdere driften i ulike sektorer og identifisert sammenlignbare kommuner, hvor eksempelvis enhetskostnadene er lavere enn i deres egen kommune, mens andre kommuner benytter KOSTRA-data selv til å sammenligne seg med andre. Flere kommuner har deretter tatt kontakt med andre kommuner som trolig har noe å lære bort og vært på studiebesøk der. Slik sett kan denne oppsøkende virksomheten minne om ROBEK-nettverkene initiert av enkelte fylkesmenn, hvor kommunene drar nytte av hverandres erfaringer og vurderinger.

Hopland (2013) dokumenterte at ROBEK ga utgiftskutt i kommunene når de var i ROBEK. I tabell 5.2 ser vi videre på hvordan ROBEK-kommuner har prioritert sektorene relativt til hverandre. En koeffisient for administrasjon og styring på $-0,0253$ indikerer at budsjettandelen reduseres med 0,0253 prosentpoeng når en kommune er i ROBEK. For administrasjon er imidlertid ikke effekten statistisk utsagnskraftig. Dette gjelder også i barnehage og grunnskolesektoren. Det ser imidlertid ut som at helse og omsorgssektoren i større grad er beskyttet mot kutt ettersom sektorens budsjettandel synes å være litt høyere relativt til de andre når en kommune er i ROBEK, men heller ikke her er effekten statistisk utsagnskraftig. Som det indikeres også hos enkelte casekommuner, finner vi derimot en statistisk signifikant effekt i kultursektoren, kirke og bolig. Her er estimatene negative, noe som støtter opp under at sektorer med få lovpålagte oppgaver blir prioritert når en kommune skal gjøre innstramminger. Vann, avløp og renovasjon (VAR), som i stor grad er fullfinansiert gjennom selvkost, samt samferdsel, er sektorene som statistisk sett øker relativt til de totale driftsutgifter.

Tabell 5.2: ROBEK og budsjettandeler (i prosent)

Administrasjon	Barnehage	Grunnskole	Helse og omsorg	Sosial
-0,0253	-0,0515	-0,0732	0,101	-0,0174
(0,0772)	(0,0622)	(0,0796)	(0,128)	(0,0531)
Barnevern	VAR	Fysisk, pl., miljø	Kultur	Kirke
0,106	0,109*	-0,0203	-0,122***	-0,0237**
(0,0724)	(0,0616)	(0,0215)	(0,0393)	(0,00988)
Samferdsel	Bolig	Næring	Brann	
0,140*	-0,0907**	0,0166	0,0154	
(0,0824)	(0,0373)	(0,0761)	(0,0274)	

Tabellen gjengir effekten av å være i ROBEK på de ulike sektorenes budsjettandel i prosent (brutto driftsutgifter som andel av totale brutto driftsutgifter). Tabellen består dermed av 14 underliggende regresjonsmodeller med faste år og kommuneeffekter, i tillegg til kontrollvariabler på kommunenivå. Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. ***, ** og * angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

At en effekt ikke er signifikant betyr ikke dermed at ikke sektoren ikke omfattes av kutt ettersom samlede kostnadskutt allerede er dokumentert i Hopland (2013). Dette støttes også av funnene i Borge mfl. (2018), som finner tilsvarende sammenheng. I tillegg studerer de om også produksjonen, målt ved den såkalte produksjonsindeksen for kommunale tjenester, er endret av ROBEK-behandling.⁵ Hovedfunnet er at produksjonen i stor grad er upåvirket utgiftskuttene, noe som delvis også indikeres av enkelte informanter i vår studie.

Tabell 5.3: ROBEK-status og gruppestørrelse 2 i grunnskolen for årene 2008-2016

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gruppestørrelse, 1.-10. trinn	Gruppestørrelse, 1.-4. trinn	Gruppestørrelse, 5.-7. trinn	Gruppestørrelse, 8.-10. trinn
ROBEK-status	0,335***	0,476***	0,306**	0,188
	(0,081)	(0,116)	(0,136)	(0,142)
Året før innmelding	0,227***	0,316***	0,189*	0,190
	(0,080)	(0,104)	(0,109)	(0,155)
Året etter utmelding	0,062	0,052	0,069	0,069
	(0,062)	(0,095)	(0,113)	(0,129)
Observasjoner	3 834	3 834	3 834	3 814
R-kvadrert	0,927	0,859	0,820	0,818

Regresjonene inneholder også konstantledd, faste års- og kommuneeffekter, samt informasjon om frie inntekter per innbygger, forrige års netto driftsresultat målt i prosent av totale driftsinntekter, partifragmentering, andel sosialister i kommunestyret, andel barn, ungdom og eldre og (log) innbyggertall. Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. ***, ** og * angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Vi har videre undersøkt om det er noen realøkonomiske konsekvenser i grunnskolesektoren av å være i ROBEK ved å studere gruppestørrelsen/lærertettheten i kommunen, målt ved

⁵ Produksjonsindeksen publiseres av Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi.

gruppestørrelse 2.⁶ Funnene er presentert i tabell 5.3. Kort oppsummert finner vi at gruppestørrelse 2 øker noe totalt sett når en kommune er i ROB EK, og at tilpasningen starter året før innmelding. I kolonnene (2)-(4) har vi videre sett på gruppestørrelsen i de ulike hovedtrinnene og finner at det i første rekke er barnetrinnet, delvis også mellomtrinnet, som blir omfattet av en reduksjon i lærertettheten. Det er også interessant å se at all innsparing av lærerårsverk i grunnskolen i ROB EK-perioden reverseres allerede året etter utmelding, hvor vi finner at effekten på gruppestørrelse 2 er nær 0 og ikke statistisk utsagnskraftig.

⁶ Gruppestørrelse 2 er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke er regnet med.

6. Hvorfor sliter kommuner med å bli meldt ut av ROBEK-listen?

6.1. Oversikt

Både blant kommunene vi snakket med, og også blant fylkesmennene, var det noen felles faktorer som synes å være de største barrierene blant kommunene som sliter med å komme ut av ROBEK. Først og fremst ble det påpekt at nødvendige strukturelle endringer ikke blir gjort, noe som igjen fører til at det blir vanskelig å redusere driftskostnadene. I tillegg peker flere kommuner på manglende administrativ kapasitet, som gjør det krevende å følge opp og sette i gang nødvendige prosesser. En av informantene blant fylkesmennene påpeker at de ganske ofte vil vite hvilke kommuner som vil komme til å slite med å bli meldt ut av ROBEK. Kommuner som starter med å forklare innmeldingen i ROBEK med eksterne faktorer vil ofte bli relativt lenge i registeret. I et motsatt eksempel, der hvor ordfører startet med å rive i stykker partiprogrammet, ga tegn til at det ville bli en *samling i bønn* og at tilstrekkelige grep trolig ville bli gjennomført.

6.2. Strukturelle endringer

Gjennomgående for flere av kommunene er at de rapporterer om en drift som ligger for høyt. Dette kan skyldes at standarden på tjenestene er høyere enn den strengt tatt må være. Dersom standarden er høyere enn lovkravene tilsier er det mulig å redusere driftskostnadene ved å gjennomføre utgiftskutt og nedbemanning. Vel så vanlig er det at kommunen har organisert tjenesten på en måte som gir ineffektiv drift og dermed unødvendig høye driftskostnader. I disse tilfellene kreves det strukturelle endringer. Strukturelle endringer omfatter gjerne upopulære politiske vedtak om sentralisering av tjenester med nedleggelse av skoler og flytting eller omlegging av pleie og omsorgstjenestene. Flere av kommunene rapporterer at man i alt for liten grad får gjennomført nødvendige strukturelle endringer som er nødvendig for å få ned driftskostnadene på sikt. Dette bidrar til at det i større grad gjennomføres «ostehøvelkutt» for å dekke inn merforbruket. At man i tillegg hadde utsatt å ta tak i problemene, gjorde også at underskuddet var større enn det hadde behøvd å være.

I tabell 6.1 har vi sett nærmere på hvordan budsjettandelen til sektorene barnehage, grunnskole og helse og omsorg påvirkes av endringer i befolkningens alderssammensetning. Hypotesen som ligger til grunn er at dersom andelen barn 0-5 år øker i en kommune, så vil trolig også budsjettandelen til barnehagesektoren øke. I motsatt tilfelle ventes følgelig budsjettandelen å reduseres når andelen barn 0-5 år faller. Sammenhengen for barnehage er studert i kolonne (1)

i tabell 6.1. Punkttestimatet på 0,701 for andel barn 1-5 år må tolkes som at budsjettandelen til barnehagesektoren øker med 0,7 prosentpoeng, dersom andelen barn 1-5 år øker med 1 prosentpoeng. I tillegg har vi inkludert to variabler til hvor andelen barn 1-5 år er interagert med en dummy-variabel som er lik 1 for henholdsvis halvdelen av ROBEK-kommuner med kortest fartstid i ROBEK og halvdelen ROBEK-kommuner med lengst fartstid i ROBEK.⁷

Punkttestimatet for disse to interaksjonsvariablene er nokså nære 0 og ikke statistisk utsagnskraftig. Det tilsier at ROBEK-kommunene har tilpasset barnehagesektorens budsjettandel om lag likt sammenlignet med kommunene som aldri har vært i ROBEK. Vi ser det samme mønsteret også i kolonne (2) hvor budsjettandelen til grunnskolesektoren er studert. Et punkttestimat på 0,437 indikerer at det i større grad enn for barnehagesektoren utnyttes stordriftsfordeler her ettersom budsjettandelen responderer mindre til relative endringer i aktuell aldersgruppe. Heller ikke i grunnskolesektoren indikeres det at ROBEK-kommuner tilpasser seg annerledes enn øvrige kommuner til endringer i befolkningssammensetningen.

Tabell 6:1: Sammenhengen mellom sektorers budsjettandel og endringer i befolkningens alderssammensetning avhengig av ROBEK-status for årene 2003-2016

	(1) Barnehage	(2) Grunnskole	(3) Helse og omsorg
Andel barn 1-5 år i %	0,701*** (0,0496)		
(Andel barn 1-5 år)x(ROBEK kort periode)	0,102 (0,103)		
(Andel barn 1-5 år)x(ROBEK lang periode)	-0,0487 (0,0920)		
Andel barn 6-15 år i %		0,437*** (0,0566)	
(Andel barn 6-15 år)x(ROBEK kort periode)		0,152 (0,103)	
(Andel barn 6-15 år)x(ROBEK lang periode)		-0,00674 (0,0766)	
Andel over 80 år i %			0,689*** (0,154)
(Andel over 80 år)x(ROBEK kort periode)			0,457 (0,326)
(Andel over 80 år)x(ROBEK lang periode)			0,836** (0,349)
Observasjoner	5 542	5 542	5 542

Regresjonene inneholder også konstantledd, faste års- og kommuneeffekter, samt informasjon om frie inntekter per innbygger, forrige års netto driftsresultat målt i prosent av totale driftsinntekter, partifragmentering, andel sosialister i kommunestyret og (log) innbyggertall. Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. ***, ** og * angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

⁷ Median antall år på ROBEK for vårt utvalg er nesten 4 år og 5 måneder.

I kolonne (3) studeres sammenhengen mellom budsjettandelen til helse og omsorg og befolkningsandelen over 80 år. Det interessante resultatet i denne analysen er imidlertid at kommuner som har hatt relativt lang fartstid i ROBEK har tilpasset budsjettandelen i helse og omsorg ulikt øvrige kommuner. Et punkttestimat på 0,836 for interaksjonsleddet gir at for disse kommunene så har en endring i andelen eldre over 80 år på 1 prosentpoeng gitt en økning i budsjettandelen for helse og omsorg på $0,689+0,836=1,525$ prosentpoeng. Det indikerer dermed at disse kommunene har hatt en relativt høy utgiftsvekst i sektoren som følge av endret befolkningssammensetning i en av de viktigste målgruppene, og kan dermed være en av årsakene til at enkelte sliter med å komme seg ut av ROBEK.

6.3. Mangel på administrativ kapasitet

Når det skal gjennomføres kutt i kommunens budsjetter, er utgifter til administrasjon den første posten som vurderes. Da kan kommunen kutte utgifter uten at det går direkte utover tjenestene. Flere av kommunene vi snakket med trakk frem dette som en utfordring, og da særlig med tanke på å ha kapasitet til å sette i gang og følge opp nødvendige endringsprosesser. Denne utfordringen bekreftes også av fylkesmennene.

Kommunesammenslåing er også en type strukturelle endringer som kan være aktuelle tiltak i kommunene for å sikre en mer robust tjenesteproduksjon, samt frigjøre ressurser. Dette er likevel en strukturendring hvor kommunene er avhengig av nabokommune(r) som også ønsker en slik endring. Blant våre casekommuner er det påfallende at den største kommunen vi snakket med (Moss kommune med drøyt 30 000 innbyggere) påpekte at de helt sikkert kom til å se gevinster av den nært forestående kommunesammenslåing med Rygge kommune. Gjennom sammenslåing mente kommunen at de ville stå bedre rustet til å tilby innbyggerne gode tjenester, hvor kompetanse og mer effektiv ressursutnyttelse ble trukket frem som sentrale faktorer.

Mindre kommuner i ROBEK trekker gjerne frem at de mangler administrativ kapasitet til å følge opp og gjennomføre de nødvendige tiltakene for å bedre kommunens økonomiske situasjon. Administrasjon er et godt eksempel på mulige gevinster ved kommunesammenslåing. Det er mange oppgaver innen administrasjon som må utføres uavhengig av kommunestørrelse, og oppgavene (f.eks. utarbeidelse av årsrapporter etc.) blir ikke nødvendigvis mer omfattende selv om kommunen er større. Ved kommunesammenslåing ville man kunne redusere disse

smådriftsulempene og frigjøre ressurser som igjen kan bidra til flere eller bedre tjenester per krone. I flere av kommunene i ROBEK som vi snakket med var det lite politisk vilje til å gjøre denne type strukturelle grep.

7. Fylkesmennenes betraktninger

Fylkesmannen er regjeringens nærmeste representant i fylket og har ulike roller opp mot kommunene. Blant annet fungerer fylkesmannen som et kontrollorgan overfor kommunene. Denne tilsynsmyndigheten innebærer blant annet kontroll med kommunenes økonomi, hvor tilsyn i ROBEK-kommuner innebærer en relativt stor inngripen i den kommunale virksomheten. Kontrollmyndigheten omfatter også at fylkesmannen behandler klagesaker knyttet til de kommunale tjenestene.

Fylkesmannens ansvar for kontroll og godkjenning av kommunenes budsjetter og regnskap følger av økonomibestemmelsene i Kommuneloven. De kommunale budsjettene og regnskapene blir vurdert, og dersom det er grunn til det melder fylkesmannen kommunen inn i ROBEK. Når kommunen er meldt inn i registeret, innebærer det at kommunen er underlagt statlig kontroll og behøver godkjenning av økonomiske forpliktelser. I praksis innebærer dette at fylkesmannen gjennomfører lovlighetskontroll av budsjettene og godkjenner låneopptak til ROBEK-kommunene. Det er imidlertid kommunen selv som må ta de nødvendige grepene for å komme i økonomisk balanse.

I dette prosjektet har vi intervjuet fylkesmannen i fire fylker: Østfold, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland. Målet med samtalene har vært å kartlegge hvordan de ulike fylkesmennene jobber opp mot ROBEK-kommunene, både i forkant av innmelding, i ROBEK-perioden og etter utmelding. I tillegg ønsket vi fylkesmannens betraktninger rundt kjennetegn ved kommuner som sliter med å komme seg ut av ROBEK, og kjennetegn ved kommuner som klarer å komme seg ut av listen og forbli ute.

7.1. Oppfølging av kommuner i forkant av innmelding i ROBEK

Blant de fylkesmennene vi snakket med var det forskjeller i hvilken grad av forebygging, utover de generelle oppgavene fylkesmannen har knyttet til veiledning og økonomiforvaltning i kommunen, som ble utøvd. Det ble blant annet påpekt at i perioder med mange ROBEK-kommuner i fylket var det lite tid til å drive forebygging. Gjennomgående for alle fylkesmennene var at det ble initiert møte med kommuner som ble vurdert å være i faresonen for ROBEK-innmelding.

Møre og Romsdal er eksempel på et fylke som generelt har hatt mange ROBEK-kommuner sammenlignet med andre fylker. I dette fylket gjøres det noe forebygging gjennom risiko- og

sårbarhetsanalyse på budsjett og regnskap, hvor fylkesmannen klassifiserer kommunene i tre kategorier: grønn, gul og rød. Kommunene klassifisert som grønn har netto driftsresultat over 1,75 prosent av inntektene og har et disposisjonsfond med en rimelig størrelse. Denne gruppen kommuner vurderes å være utenfor faresonen for ROBEK. Kommunene klassifisert som gult er de kommunene som begynner å bruke av disposisjonsfondet for å holde balanse i regnskapet og kommuner som får et regnskapsmessig underskudd. Disse kommunene vurderes å være i faresonen for ROBEK, og fylkesmannen tar da kontakt med toppledelsen i kommunen for et møte. Fylkesmannen besøker også formannskap eller kommunestyre hvis ønskelig. Når kommunene klassifiseres som rødt, innebærer det at kommunene meldes inn i ROBEK.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal beskrev det mest systematiske arbeidet i forkant av innmelding, mens de øvrige fylkesmennene vi snakket med også tok kontakt med kommuner som ble vurdert å være i faresonen for innmelding. Fylkesmannen i Østfold tok kontakt med kommuner som hadde svake resultater og lite midler på fond. I Sogn og Fjordane brukte fylkesmannen å gjennomføre kommunemøter. I vurderingen av hvilke kommuner som skulle besøkes ble det gjort en risikovurdering basert på analyser både av økonomi og tjenester. Fylkesmannen tok initiativ til møte med formannskap og administrasjon for å informere og diskutere utfordringer knyttet både til økonomi og andre tjenesteområder i kommunen. På denne måten forsøker fylkesmannen å være i forkant for å hjelpe kommuner som begynner å vise tegn til at de sliter. I beste fall tar kommunene opp igjen og vurderer økonomiplanen på nytt. Også Nordland presiserer at utarbeidelse av veiledere m.m. mot folkevalgt nivå har hatt mye fokus. Blant annet opplever de også at administrativt personell etterspør sentralt utarbeidede maler for rapportering og nøkkeltall.

7.2. Oppfølging av kommuner i ROBEK

Når kommuner meldes inn i ROBEK, underlegges de en strengere kontroll av fylkesmannen. I praksis er det særlig gjennom at fylkesmannen skal godkjenne eventuelle låneopptak at kommunen merker denne kontrollen. I et fylke presiseres det at man går gjennom budsjett mv. med kommunene, men at denne gjennomgangen ofte kan bli på et litt for overordnet og på litt teknisk nivå.

I tillegg skal kommunene utarbeide en forpliktende plan, som gjenspeiles i budsjett og økonomiplan, for hvordan de skal dekke inn det akkumulerte merforbruket. Ostehøvelkutt er det mest brukte tiltaket i kommunene for å komme i balanse. En av fylkesmennene hadde rutine på å melde inn til de aktuelle fagavdelingene hos fylkesmannen i de tilfellene hvor ostehøvelen

ble brukt på samme sektor gjentatte ganger. På denne måten kunne fagavdelingen gjennomføre tilsyn for å vurdere om tjenesten var forsvarlig.

Skjønnsmidler fra fylkesmannen

Fylkesmennene bruker skjønnsmidler som virkemiddel overfor ROBEK-kommuner i varierende grad. I ett av fylkene fordeler fylkesmannen en pengesum til de kommunene som betaler ned akkumulert underskudd i henhold til sin forpliktende plan. Erfaringen hos fylkesmannen er imidlertid at dette ikke fungerer etter hensikten, og er et virkemiddel man vurderer å kutte ut. En annen variant som ble benyttet i et annet fylke var å benytte skjønnsmidler til å dekke 50 prosent av det beløpet kommunen selv klarte å betale ned på underskuddet. Videre har blant annet kommuner i Nordland fått midler til å delta i ROBEK-nettverk. Generelt ble det påpekt at skjønnsmidler ellers ikke benyttes strategisk, og at ROBEK-status ikke har noen betydning for fordeling eller tildeling av prosjektmidler.

Det var også fylker som ga støtte til å koble seg på ekstern kompetanse, for eksempel for å få gjennomført konsulentrapporter som analyserer kommunens utfordringer. Da kan kommunen få gjennomført analyser som de selv ikke har mulighet til å gjøre. Slike rapporter kan peke på områder hvor kommunen har utfordringer, og kan være til hjelp når politikerne skal ta sine beslutninger.

Lånegodkjenning

Vår oppfatning er at fylkesmennene i ubetydelig grad har benyttet sitt sanksjoneringsverktøy ved å ikke godkjenne søknader om låneopptak og andre finansielle forpliktelser. Årsaken synes å være at ROBEK-statusen trolig er tilstrekkelig disiplinerende i seg selv, slik at de avtalene kommunene ber om godkjenning for når de er i ROBEK som hovedregel er uproblematisk for fylkesmannen å akseptere.

Informasjon til politikere

Fylkesmannen har en viktig rolle for å informere politikerne om ROBEK-innmeldelsen. Når en kommune meldes inn i ROBEK, besøker fylkesmannen formannskap og kommunestyre i de kommunene som er nyinnmeldt. Denne rollen knyttet til ROBEK synes å være særlig viktig som et første steg for å få politikere og administrasjon til å jobbe i samme retning. Blant annet opplever en informant vi har snakket med at politikere oftere tar inn over seg informasjon når det kommer fra fylkesmannen, selv om rådmannen har sagt det samme i flere år. Alle

fylkesmennene trakk frem felles situasjonsforståelse i administrasjonen og på det politiske nivået som en kritisk faktor. I ett fylke bemerket fylkesmannen blant annet at mange kommuner kunne forbedre beslutningsgrunnlaget som ble forelagt politikerne. Da særlig med tanke på å synliggjøre konsekvenser – det ble generelt gjort lite konsekvensvurderinger. Dersom politikere og administrasjonen har en felles oppfatning av problemene, er det enklere å jobbe mot et felles mål.

Nettverk

Bruken av nettverk ble av fylkesmennene sett på som et godt virkemiddel for kommuner i ROBEK. Slike nettverk har hatt som langsiktig mål at kommunene skal bli mer kjent med tjenestene. I nettverkene kan ROBEK-kommuner sammenligne sin egen drift og tjenesteproduksjon med andre kommuner i lignende situasjon og utveksle erfaringer med hverandre. I Nordland har man tidligere også inkludert kommuner fra andre fylker inn i sitt nettverk. Her har man også, i samarbeid med KS, gjennomført et mer omfattende nettverkssamarbeid på et lite utvalg kommuner med typisk store økonomiske ubalanser.

7.3. Spesielle kjennetegn ved kommuner som sliter med å komme seg ut av ROBEK

Fylkesmennene peker på en rekke kjennetegn som går igjen ved kommuner som sliter med å komme seg ut av ROBEK. Hovedproblemet til disse er at de ikke er i stand til å ta nødvendige økonomiske grep og skyver problemene foran seg ved å ta «ostehøvelkutt» heller enn å gjøre langsiktige strategiske grep. Særlig virker det å være politisk uvilje til å ta strukturelle grep innen skole og helse. Argumentene er gjerne av typen «nedbygging bidrar ikke til utvikling», og fører ofte til at lite hensiktsmessige strukturer blir opprettholdt over lang tid.

Videre påpekes det, som tidligere diskutert, at situasjonsforståelsen er svært viktig. Kommuner som hovedsakelig peker på eksterne faktorer som årsaken til innmelding oppleves generelt å bli i ROBEK nokså lenge. I kommuner hvor det blir en felles forståelse og et bredt politisk samarbeid for å bedre situasjonen, så ser det ut til at perioden i ROBEK vil bli tilsvarende kort.

En annen vesentlig fellesfaktor er at det i mange langvarige ROBEK-kommuner er et dårlig samarbeid mellom administrasjon og lokale politikere. Dette kan ha konsekvenser både for strategiske avgjørelser, budsjettarbeidet og i den daglige drift av kommunen. I noen fylker er det også slik at kommunene som sliter med å komme seg ut av ROBEK er kommuner med en negativ demografisk utvikling med befolkningsnedgang over lang tid.

7.4. Kjennetegn ved kommuner som har kommet seg ut av ROBEK

Hovedkjennetegnet for kommuner som har klart å komme seg ut av ROBEK, og bli værende ute, er at de har styrket sitt fokus på økonomistyring gjennom året og rapportering og oppfølging underveis. En annen viktig fellesfaktor er at kommunene som kommer seg ut av ROBEK har vært i stand til å gjøre strukturelle endringer som øker effektiviteten i tjenesteproduksjonen.

Som nevnt over, så nevner flere informanter at det er avgjørende med et godt politisk samarbeid. En informant påpeker blant annet: «*Ved rett innstilling vil alle komme seg ut, man må bare finne veien selv. Politiske kostnader er bøygen.*»

7.5. Oppfølging av kommuner som er utmeldt av ROBEK

Særlig kommuner som har vært lenge i ROBEK har gjerne et stort vedlikeholdsetterslep og en drift som er ganske presset. En av kommunene vi snakket med var spent på om de skulle klare å opprettholde samme budsjettdisiplin etter utmelding. Realiteten er at det er en del kommuner som er gjengangere i ROBEK. Kunne dette vært unngått med tettere oppfølging i etterkant av utmelding?

Når vi har spurt fylkesmennene om de følger opp kommuner ekstra etter utmelding, er det generelle inntrykket etter samtaler med fire av fylkesmennene at det i liten grad gjøres systematisk oppfølging av kommuner etter utmelding av ROBEK. Samtidig blir det påpekt at det gjennomføres grundigere analyser av budsjett og økonomiplan på de som akkurat har gått ut.

I diskusjon med fylkesmennene var det enighet om at det trolig hadde vært fornuftig med tettere oppfølging i etterkant, særlig for de kommunene som har vært lenge i ROBEK. En av fylkesmennene erkjente at de trolig burde hatt mer oppfølging, men stilte spørsmål ved hva som skulle vært fylkesmannens rolle. En annen av fylkesmennene hadde eksempel på at de hadde sendt et høringsbrev til budsjettet og kommentert at kommunen måtte passe på skolestrukturen, som resulterte i at den nylig utmeldte ROBEK-kommunen utsatte planene sine ett år. Selv om det kanskje ikke jobbes systematisk med oppfølging av kommuner som er utmeldt, virker det å være en bevissthet hos fylkesmennene at kommuner som har vært lenge i ROBEK er ekstra utsatt. Samtidig vil det, på samme måte som for forebygging, være et spørsmål om ressurser og tid til oppfølging.

Referanser

- Alt, J. og Lowry, R. (1994): Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review* 88, 811-828.
- Besley, T. og Case, A. (1995): Incumbent behavior: Vote seeking, tax setting and yardstick competition, *American Economic Review* 85, 25-45.
- Bird, R.M. og Tazonyi, A. (2003): Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results? I J. Rodden, G.S. Eskeland og J. Litvack (red.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (85-132). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bohn, H. og Inman, R.P. (1996): Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 13-76.
- Borge, L.-E. og Hopland, A.O. (2018): *Less control, more fiscal adjustment*, mimeo, Institutt for samfunnsøkonomi NTNU og Institutt for foretaksøkonomi NHH.
- Borge, L.-E., Hopland, A.O. og Nyhus, O.H. (2018): *Balanced budget regulations and local government efficiency: More for less?*, mimeo, Institutt for samfunnsøkonomi NTNU og Institutt for foretaksøkonomi NHH.
- ECON Analyse (2006): *Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista*, ECON Rapport 2006-015.
- ECON Pöyry (2010): *Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?*, ECON Rapport 2010-078.
- Fiva, J.H., Halse, A.H. og Natvik, G.J. (2017): *Local Government Dataset*. Tilgjengelig ved www.jon.fiva.no/data.htm.
- Goodspeed, T. (2002): Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance* 9, 409-421.
- Holtz-Eakin, D. (1988): The Line Item Veto and Public Sector Budgets: Evidence from the States. *Journal of Public Economics* 36, 269-292.
- Hopland, A.O. (2013): Central government control and fiscal adjustment: Norwegian evidence, *Economics of Governance* 14(2), 185-203.
- Hopland, A.O. (2014): Voter information and electoral outcomes: The Norwegian list of shame. *Public Choice* 161, 233-355.
- Hopland A.O. og Kvamsdal, S.F. (2016): Optimal maintenance scheduling for local public purpose buildings, *Property Management* 34, 120-135.

- Inman, R.P. (2003): Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from the U.S. Federalism. I J. Rodden, G.S. Eskeland og J. Litvack (red.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (249-286). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- McCarten, W.J. (2003): The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States. I J. Rodden, G.S. Eskeland og J. Litvack (red.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (249-286). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Kornai, J. (1979): Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica* 47, 801-819.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt.
- Pettersson-Lidbom, P. (2010): Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test. *American Economic Journal: Economic Policy* 2, 154-179.
- Poterba, J. (1994): State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy* 102, 799-821.
- Rodden, J., Eskeland, G.S. og Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- Vista Analyse (2015): I ROBEEKs forgård: Erfaringer fra Nordland, Rapport.
- Webb, S. (2003): Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint. I J. Rodden, G.S. Eskeland og J. Litvack (red.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (189-211). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Wetzell, D. og Papp, A. (2003): Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary. I J. Rodden, G.S. Eskeland og J. Litvack (red.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (393-427). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Vedlegg 1 Samtaleguide for kommuner registrert i ROBEEK

Kort presentasjon av prosjektet.

Del 1 - Bakgrunnsinformasjon

- Kjennetegn ved kommunen
- Bakgrunn for innmelding i ROBEEK
 - Spesielle omstendigheter?
 - «Generelt dårlig økonomi»?
 - Størrelse på underdekningen
- Hvordan oppleves det å være registrert i ROBEEK? Fordeler/ulempes?

Del 2 - Tiltak for å komme seg ut av ROBEEK

- Iverksatte tiltak
 - Effektiviseringstiltak?
 - Kutt? Evt. hvilke sektorer?
 - Hvis kutt: har dette fått konsekvenser for tjenestetilbudet?
 - Nivå/omfang/dekning
 - Kvalitet
 - Effektivisering
 - Økte inntekter eller reduserte utgifter?
- Økonomi og budsjett
 - Økonomistyringssystemer
 - Handlingsregler - finnes de og er de bindende?
 - Rutiner for utarbeiding og oppfølging av budsjett
 - Disposisjonsfond
 - Eiendomsskatt
 - Brukerbetaling
 - Investeringsnivå
- Samarbeid mellom politisk- og administrativt nivå
- Oppfølging fra fylkesmann
 - Beskrivelse av omfang og type oppfølging fra fylkesmann

Del 3 - Egen vurdering av hvorfor man sliter med å komme seg ut av ROBEEK

- Spesielle kjennetegn ved kommunen
 - Utvikling i befolkning, utgifter, inntekter, uforutsette hendelser?
- Samarbeid mellom politisk nivå og administrasjon
- Samarbeid mellom kommune og fylkesmann
- Samarbeid politisk posisjon og opposisjon
- Organisering
- Rekruttering/turn-over/erfaring/kompetanse
- Innmelding i ROBEEK har utviklet seg til “normaltilstand”
- Annet

Vedlegg 2 Samtaleguide for kommuner ute av ROBEK

Kort presentasjon av prosjektet.

Del 1 - Bakgrunnsinformasjon

- Kjennetegn ved kommunen
- Bakgrunn for innmelding i ROBEK
 - Spesielle omstendigheter?
 - «Generelt dårlig økonomi»?
 - Størrelse på underdekningen
- Hvordan oppleves det å være registrert i ROBEK? Fordeler/ulempes?

Del 2 - Tiltak for å komme seg ut av ROBEK

- Iverksatte tiltak
 - Effektiviseringstiltak?
 - Kutt? Evt. hvilke sektorer?
 - Hvis kutt: har dette fått konsekvenser for tjenestetilbudet?
 - Nivå/omfang/dekning
 - Kvalitet
 - Effektivisering
 - Økte inntekter eller reduserte utgifter?
- Økonomi og budsjett
 - Økonomistyringssystemer
 - Handlingsregler - finnes de og er de bindende?
 - Rutiner for utarbeiding og oppfølging av budsjett
 - Disposisjonsfond
 - Eiendomsskatt
 - Brukerbetaling
 - Investeringsnivå
- Samarbeid mellom politisk- og administrativt nivå
- Oppfølging fra fylkesmann
 - Beskrivelse av omfang og type oppfølging fra fylkesmann

Del 3 - Hva gjør kommunen for å hindre ny ROBEK-innmelding?

- I hvilken grad var tiltakene som ble iverksatt (jf. del 2) midlertidig?
- Samarbeid/oppfølging med fylkesmannen etter utmelding?
- Organisatoriske grep
- Samarbeid mellom politikere og administrasjon
- Samarbeid politisk posisjon og opposisjon
- Rekruttering/turn-over/erfaring/kompetanse
- Annet

Vedlegg 3 Samtaleguide fylkesmannen

Kort presentasjon av prosjektet.

Del 1 – Bakgrunnsinformasjon

- Din egen erfaring og rolle i arbeidet mot ROBEK-kommuner
- Kjennetegn ved ROBEK-kommuner i fylket
- Bakgrunn for innmelding i ROBEK
 - Spesielle omstendigheter?
 - «Generelt dårlig økonomi»?
 - Størrelse på underdekningen
- Hvordan «tar» kommunene innmelding («konstruktive» eller «selvmedlidende»)?

Del 2 - Kommunikasjon med kommunene

- Kommunikasjon og analyse av kommunens situasjon
 - Tidlig inn?
 - Hvordan går fylkesmannen frem mot nyinnmeldte?
 - Spesiell kommunikasjon mot gjengangere og langtidsinnmeldte?
 - I hvilken grad analyserer fylkesmannen problemene i den enkelte kommune for å komme med forslag til endringer?

Del 3 - Kommunikasjon med sentrale myndigheter

- Hvordan er oppfølgingen fra sentralt hold?
- Er det noe samarbeid, kompetanseoverføring e.l. fra sentrale myndigheter mot Fylkesmannen eller vice versa?
- Ekstra midler i forbindelse med ROBEK?

Del 4 - Fylkesmannens rolle og bruk av virkemidler

- Hvordan jobber fylkesmannen før innmelding
- Hva bidrar fylkesmannen med når kommunene er på ROBEK-listen
- Oppfølging etter utmelding?
- Hva er ROBEK-kommunens handlingsrom mht. inntekter?
- Hvordan brukes skjønnsmidler mv. mot ROBEK-kommunene? Evt. i hvilket omfang?
- Hvordan brukes andre virkemidler? (lånegodkjenning og lovlighetskontroll)

Del 5 - Hvilke tiltak gjør ROBEK-kommunene i fylket for å komme ut?

- Tiltak inntekter/utgifter
 - Effektiviseringstiltak?
 - Kutt? Evt. hvilke sektorer?
 - Hvis kutt: har dette fått konsekvenser for tjenestetilbudet?
 - Nivå/omfang/dekning
 - Kvalitet
 - Effektivisering
 - Økte inntekter eller reduserte utgifter?

- Økonomi og budsjett
 - Økonomistyringssystemer
 - Handlingsregler - finnes de og er de bindende?
 - Rutiner for utarbeiding og oppfølging av budsjett
 - Disposisjonsfond
 - Eiendomsskatt
 - Brukerbetaling
 - Investeringsnivå
- Samarbeid mellom politisk- og administrativt nivå

Del 6 - Hva gjør kommuner for å hindre ny ROBEK-innmelding? (Nevn case-kommune som eksempel)

- I hvilken grad var tiltakene som ble iverksatt (jf. del 5) midlertidig?
- Samarbeid/oppfølging med fylkesmannen etter utmelding?
- Organisatoriske grep
- Samarbeid mellom politikere og administrasjon
- Samarbeid politisk posisjon og opposisjon
- Rekruttering/turn-over/erfaring/kompetanse
- Annet

Del 7 - Fylkesmannens vurdering av kommuner som ikke kommer seg ut av ROBEK (nevnt case-kommune som eksempel).

- Spesielle kjennetegn ved kommunen
 - Utvikling i befolkning, utgifter, inntekter, uforutsette hendelser?
- Samarbeid mellom politisk nivå og administrasjon
- Samarbeid mellom kommune og fylkesmann
- Samarbeid politisk posisjon og opposisjon
- Organisering
- Rekruttering/turn-over/erfaring/kompetanse
- Innmelding i ROBEK har utviklet seg til “normaltilstand”
- Annet

Vedlegg 4 Data og metode

De kvantitative datakildene som benyttes i denne rapporten er hentet fra følgende kilder:

- Statistikkbanken hos SSB
- Informasjon om vertskommuner hos Helsedirektoratet
- Politikkvvariabler m.m. er hentet fra Fiva mfl. (2017)
- Informasjon om ROBEK-status fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmeside, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/-kommuneokonomi/robek-2/id449305/>.

For å avdekke hvilke situasjoner eller kjennetegn ved kommunene som øker sannsynligheten for eksempel for å havne i ROBEK eller hvor lenge en kommune har vært registrert i ROBEK, analyseres dette hovedsakelig ved hjelp av regresjonsanalyse. Alle modellspesifikasjoner kontrollerer for betydningen av partifragmentering og andel sosialistseter i kommunestyret, befolkningens alderssammensetning og (log) innbyggertall. Aktuelle analyser er presentert i tabeller gjengitt i kapitlene 4-6 hvor tolkning av estimeringene er beskrevet i teksten.

Publikasjonsliste SØF

03/18	ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?	Marianne Haraldsvik Arnt O. Hopland Ole Henning Nyhus
02/18	Evaluering av estimeringsopplegget i KOMMODE	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes
01/18	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2015-2016	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus
03/17	Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene	Marianne Haraldsvik Thomas Halvorsen Ole Henning Nyhus
02/17	Ressurstilodelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/17	Nullpunktsmåling: Hovedrapport	Lars-Erik Borge Bent A. Brandtzæg Vegard Salte Flatval Torgeir Kråkenes Jørn Rattsø Rolf Røtnes Rune J. Sørensen Geir Vinsand
06/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2014-2015	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ivar Pettersen
05/16	Kvalitetsindikatorer i universitets- og høyskolesektoren	Bjarne Strøm Torberg Falch Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
04/16	Spesialundervisning i storbyene	Jon Marius Vaag Iversen Hans Bonesrønning Ole Henning Nyhus
03/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2013-2014	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/16	Universitetenes finansiering av disiplinlagene En sammenligning av sju disiplinmiljøer ved NTNU og universitetene i Bergen og Oslo	Jan Morten Dyrstad Ivar Pettersen

01/16	Skolekvalitet i videregående opplæring Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet	Torberg Falch Simon Bensnes Bjarne Strøm
05/15	Entreprenørskap og høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch
04/15	På rett vei? Evaluering av 2011-reformene i Sandefjordskolene	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
03/15	Kostnader ved skoleskys	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
02/15	Evaluering av landslinjeordningen	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/15	Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader	Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland
03/14	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen
02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus

05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus

04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommune-sektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen

04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune- sektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune- sektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baselinerapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm

06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evalueringsrapport av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik