



TELEMARKSFORSKING



FoU-nummer 244061

Rapport 887

«Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater»

Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser

Bent Aslak Brandtzæg, Erik Magnussen, Rebekka Svartebekk Myhrer

Tittel: «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater»

Undertittel: Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser

Rapport nr.: 887

Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Erik Magnussen, Rebekka Svartebekk Myhrer

Dato: 12.08.2024

ISBN: 978-82-336-0745-6

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser

Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg

Oppdragsgiver(e): KS FoU

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra KS FoU gjennomført en utredning om Folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. Erik Magnussen og Rebekka Svartebekk Myhrer har vært prosjektmedarbeidere. Trond Erik Lunner har også bistått noe i en innledende fase av arbeidet.

Prosjektet er gjennomført i perioden mars til juli 2024. Et viktig formål har vært å se nærmere på hvordan budsjettprosesser kan legges opp for å sikre bred deltakelse, bedre eierskap og engasjement, og større lokalpolitisk handlingsrom og innflytelse. Utredningen baserer seg på en spørreundersøkelse til kommunestyrerepresentanter og kommunedirektører i et representativt utvalg av landets kommuner. Utvalget omfatter 125 av landets 357 kommuner. I etterkant av spørreundersøkelsen er det gjennomført intervjuer i seks utvalgte casekommuner med varierende tilfredshet med budsjett- og økonomiplanprosessene.

Vår hovedkontaktperson i KS har vært prosjektleder Johanne Marie Olaussen. Hun har også ledet KS sin prosjektgruppe som har gitt kommentarer og innspill underveis i arbeidet. I tillegg til Olaussen, har denne prosjektgruppen bestått av Torkeld Sterner, Dag-Henrik Sandbakken, Sigmund Engdal og Bente Larssen. Vi vil takke for godt samarbeid og gode innspill i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også benytte anledningen til å takke de som har svart på spørreundersøkelsen og stilt opp til intervju i casekommunene.

Bø, 12. august 2024

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	9
Om utredningen	9
Erfaringer med budsjettprosessene	9
Behov for sterkere styring med prosessene	9
Behov for å styrke opplæringen	10
Anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser	11
Anbefalinger knyttet til opplæring.....	12
1. Innledning	15
1.1 Bakgrunn og formål	15
1.2 Kunnskapsstatus og problemstillinger	16
1.2.1 Organisering av budsjettprosessen	16
1.2.2 Kjennetegn ved kommuner med ulik grad av medvirkning	19
1.2.3 Opplevelse av involvering i budsjettprosessen politisk og administrativt.....	20
1.2.4 Læringspunkter fra kommuner med sterk lokalpolitisk involvering	21
1.2.5 Sammenhengen mellom grad av involvering og resultater på ulike områder	21
2. Om gjennomføringen av prosjektet	23
2.1 Spørreundersøkelser.....	23
2.1.1 Utvalg og svarprosent.....	23
2.1.2 Kjennetegn ved respondentene.....	24
2.1.3 Representativitet	31
2.1.4 Intervjuer i casekommuner	33
3. Om budsjett- og økonomiplanprosessen	35

3.1	Type budsjettprosess.....	35
3.2	Tidspunkt for oppstart av budsjettprosessen.....	35
3.3	Sammenhenger mellom planlegging og økonomistyring.....	37
3.4	Vurderinger av budsjettprosessen.....	39
3.4.1	Opplæring.....	42
3.4.2	Politisk styring og handlingsrom.....	42
3.4.3	Tidsbruk, involvering og prosess.....	43
3.5	Samlet vurdering av budsjettprosessen.....	45
3.6	Forskjeller i vurderingene mellom kommunestyrerepresentanter og kommunedirektører.....	49
3.7	Tiltak for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen.....	50
3.7.1	Forslag fra kommunestyrerepresentantene.....	50
3.7.2	Forslag fra kommunedirektørene.....	52
3.8	Eksempler fra casekommunene.....	55
3.8.1	Casekommune A.....	55
3.8.2	Casekommune B.....	59
3.8.3	Casekommune C.....	62
3.8.4	Casekommune D.....	63
3.8.5	Casekommune E.....	64
3.8.6	Casekommune F.....	67
3.8.7	Oppsummerende vurdering.....	69
4.	Styrking av KS Folkevalgtprogram.....	70
4.1	Synspunkter fra kommunestyrerepresentantene.....	70
4.1.1	Budsjettforståelse.....	72
4.1.2	Mer tilpasset og forståelig opplæring over tid.....	73
4.1.3	Digital opplæring og andre tiltak.....	74
4.1.4	Rolleforståelse.....	74
4.2	Synspunkter fra kommunedirektørene.....	76

4.3	Samlet vurdering.....	78
4.3.1	Inntrykk fra spørreundersøkelsene.....	78
4.3.2	Viktige erfaringer fra casekommunene	79
5.	Budsjettprosessenes betydning for effekter av det politiske arbeidet.....	80
5.1	Vurdering av politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet.....	80
5.2	Budsjettprosessenes betydning for vurderingene.....	81
5.3	Sammenhenger med kommunens netto driftsresultat.....	84
6.	Sammenfattende vurderinger og anbefalinger	87
6.1	Behov for sterkere styring av budsjettprosessene	87
6.2	Anbefalinger knyttet til budsjettprosessene	87
6.3	Anbefalinger knyttet til opplæring	90
	Referanser.....	91
	Vedlegg.....	92
	Spørreskjema til kommunestyrerepresentanter	92
	Spørreskjema til kommunedirektører	100

Sammendrag

Om utredningen

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag fra KS FoU og har til hensikt å gi et kunnskapsgrunnlag om hvordan situasjonen er i norske kommuner når det gjelder folkevalgtes involvering i de kommunale budsjett- og økonomiplanprosessene. Det har vært et spesielt ønske om å se nærmere på hvordan budsjettprosesser kan legges opp for å sikre bred deltakelse, bedre eierskap og engasjement, og større lokalpolitisk handlingsrom og innflytelse. Det har videre vært et mål at funnene i utredningen skal kunne brukes i videreutviklingen av KS Folkevalgprogram.

I utredningsarbeidet har vi sett nærmere på hvordan budsjettprosesser er lagt opp, hva som er erfaringer og kjennetegn ved ulike budsjettprosesser, i hvilken grad det er behov for sterkere politisk involvering i budsjettprosessene, og hva som er viktige læringspunkter fra kommuner med sterk politisk involvering. Rapporten belyser også sammenhenger og resultater på ulike områder.

Utredningen baserer seg på en spørreundersøkelse til alle kommunestyrerepresentanter og kommunedirektører i et representativt utvalg av landets kommuner. Utvalget omfatter 125 av landets 357 kommuner. Videre er det gjennomført intervjuer i seks utvalgte casekommuner med varierende deltakelse og tilfredshet med budsjett- og økonomiplanprosesser.

Erfaringer med budsjettprosessene

Blant kommunestyrerepresentantene er det et klart flertall (64 prosent) som mener at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessene. De største utfordringene er at det ikke er satt av nok tid, at politikerne kunne vært involvert på et tidligere tidspunkt, at budsjettdokumentene er vanskelige å forstå, og at budsjettet legges fram på en måte som gjør at det er vanskelig å se det politiske handlingsrommet. En betydelig andel (40 prosent) mener også at de ikke har god anledning til å legge føringer for arbeidet med årsbudsjettet i sin kommune.

Behov for sterkere styring med prosessene

Det generelle inntrykket er at måten budsjettprosessene legges opp på gjennom året, er av vesentlig betydning for politikernes tilfredshet med budsjett- og økonomiplanarbeidet. Noe av det viktigste er at man har et forutsigbart årshjul for behandling av budsjettsaker og god samhandling mellom politikere og

administrasjon. Tidlig involvering av politikerne gir muligheter for å gi føringer og komme med innspill underveis i prosessene. De som er involvert i budsjettprosessene i første og andre kvartal, er mer fornøyd med budsjettprosessene enn de som blir involvert senere. Tidlig involvering synes å være en forutsetning for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjettprosessene. Det inkluderer gode rutiner for oppfølging av budsjettarbeidet gjennom året, og at det er satt av nok tid til behandling av budsjett og økonomisaker. Det er også verdt å merke seg at tilfredsheten med budsjettprosessene er stor i de kommunene hvor kommunestyrerepresentantene opplever av kommuneplanen gir gode føringer for arbeidet med både økonomiplan og årsbudsjett. Dette indikerer også at disse kommunene har gode helhetlige strategiske prosesser som ramme for arbeid med økonomiplaner og budsjetter.

Undersøkelsen viser at de som er mest fornøyd med hvordan budsjettprosessene gjennomføres, også er mest fornøyd med det politiske samarbeidsklimaet og trives best i lokalpolitikken. De føler også at de i større grad er med å påvirke utviklingen av tjenestetilbudet, er mest fornøyd med utviklingen av tjenestetilbudet i kommunen, og de føler i større grad at de har god innflytelse på samfunnsutviklingen. Mye tyder også på at gode budsjettprosesser gir grunnlag for bedre økonomisk styring av kommunen, større sannsynlighet for bedre økonomisk resultat og at man dermed også har lettere for å identifisere og skape et økonomisk handlingsrom.

Behov for å styrke opplæringen

Et klart flertall av kommunestyrerepresentantene, rundt 80 prosent, ser behov for bedre opplæring knyttet til budsjett- og økonomiplanprosesser. Spesielt for nye som kommer inn i politikken, er det behov for grunnleggende opplæring i kommunal økonomi og styring, kommunale ansvarsområder, rolleavklaring mellom politikk og administrasjon, hvordan prosesser bør foregå og hvordan politikerne og administrasjon kan samhandle godt. Plan-, økonomi- og budsjettprosesser er sentrale prosesser for utviklingen av kommunene, og god opplæring og god oversikt over disse prosessene er viktig for å kunne utøve politikerrollen på en god måte. Slik sett er det viktig at man gjennom folkevalgtprogrammet har sterkere fokus på grunnleggende opplæring i kommuneøkonomi og budsjettprosesser, og hvordan politikerrollen kan og bør utøves gjennom budsjettprosessene.

Kommunedirektørens ansvar er å lede administrasjonen, foreta utredning av politiske saker og stå ansvarlig for iverksetting av politiske vedtak. Det synes særlig viktig å diskutere fordelingen av roller mellom politikk og administrasjon etter hvert kommunestyrevalg. Det er også viktig å vurdere hvordan man kan legge til rette for prosesser for behandling av plan- og økonomisaker som støtter politisk rammestyring. Det innebærer at man gjennomfører prosesser der man prøver å få politikerne til å tenke helhetlig og langsiktig, og unngå detaljstyring.

Vi anbefaler at man gjennom folkevalgtprogrammet synliggjør gode grep og eksempler for å lykkes med budsjettprosessene. Det viktigste er sannsynligvis at budsjettprosessene legges opp på en slik måte at kommunestyrerepresentantene har god dialog med administrasjonen, at man er enig om hvilke prosesser som skal gjennomføres, og hva som er formålet med ulike aktiviteter og møtepunkter gjennom året. Det innebærer at politikerne må involveres tidlig i prosessen, noe som gir mer forutsigbarhet for budsjettprosessene.

Anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser

Nedenfor følger våre anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser og politisk styring og eierskap til prosessene:

1. Sørg for tidlig medvirkning i prosessen
2. Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker
3. Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonenes og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal foregå
4. Avklar hvordan økonomisk rammestyring skal foregå politisk, og hva slags rapporteringsrutiner man skal ha for å følge opp budsjettet gjennom året
5. Sørg for oppdaterte kommunale planer, og synliggjør hvordan årsbudsjettet understøtter viktige føringer i kommunens planverk
6. Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunens utfordringsbilde
7. Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om et relevant tema
8. Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram
9. Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet ut over høsten i forkant av at kommunedirektøren offentliggjør og legger fram sitt salderte budsjett
10. Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i parti-gruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag

Tidlig politisk medvirkning, avklaring av roller, prinsipper for rammestyring og godt planlagte og strukturerte budsjettprosesser ser ut til å forebygge mange utfordringer og frustrasjoner som politikere opplever i en del kommuner. Samtidig øker dette sannsynligheten for at årsbudsjettet er gjenkjennelig og mer forståelig når det blir lagt fram av kommunedirektøren. Dette kan også gjøre at de politiske prosessene fram mot behandlingen av budsjettet i kommunestyret for årsskiftet blir lettere.

Å ha tydelig fokus på hvordan årsbudsjettet understøtter føringer i kommuneplan og økonomiplan gjør det enklere for politikerne å se og vurdere hvordan de kan gjøre overordna prioriteringer som sikrer at kommunen utvikler seg i en retning som gjør at man er i stand til å møte framtidige utfordringer, politiske ambisjoner og mål.

Nedenfor viser vi eksempel på et årshjul som kan legge til rette for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjett og økonomisaker.

Tidsrom	Aktivitet
Januar	Sak om framdrift og prosess for arbeidet med økonomisaker (formannskap)
April	Dialogkonferanse (kommunestyre)
Mai	Årsberetning og årsregnskap (formannskap/kommunestyre)
Juni	Rammekonferanse (kommunestyre)
	Sak om 1. tertialrapport (formannskap/kommunestyre)
	Sak om foreløpige budsjetttrammer (formannskap)
September	Sak om halvårsrapport investeringsprosjekter (formannskap)
Oktober	Sak om halvårsrapport investeringsprosjekter (kommunestyre)
November	Sak om 2. tertialrapport (formannskap/kommunestyre)
Desember	Sak om budsjett og økonomiplan (formannskap/kommunestyre)
	Sak om budsjettregulering av investeringsprosjekter (formannskap/ kommunestyre)

Anbefalinger knyttet til opplæring

Hele 80 prosent av kommunestyrerepresentantene mener opplæringen burde vært bedre. Dersom opplæringen ikke er tilfredsstillende, og forståelsen for den kommunale økonomistyringen er for dårlig, svekker dette forutsetningene for god politisk styring og politisk eierskap til budsjettprosessene. Unge og nye i politikken, samt representanter fra små partier, ser størst behov for å styrke opplæringen. Det som i størst grad etterspørres når det gjelder opplæring, er:

- Budsjett- og økonomiforståelse
 - Forståelse av det kommunale inntektssystemet
 - Kommunaløkonomisk begrepsbruk
 - Forskjeller mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett
 - Kostnads- og inntektsfaktorer
 - Hva som er lovpålagte oppgaver
 - Hvilke tjenester som dekkes av selvkost
 - Framgangsmåter for å finne handlingsrom i et budsjett
- Rolleforståelse
 - Rolleavklaring mellom politikk og administrasjon
 - Rollen som øverste ansvarlig for drift og utvikling
- Mer tilpasset opplæring
 - Opplæring som er mer tilpasset utfordringsbildet og behovene i den enkelte kommune
 - Repetisjon/oppfriskningskurs
 - Webinarer, kurs, oppslagsverk tilgjengelig på nett ved behov

I tillegg til opplæring i ulike aspekter knyttet til økonomi- og budsjettforståelse er det flere, både gjennom spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene, som understreker viktigheten av rolleavklaring. Kommune- politikere har ulike roller, som ombudsrollen, lederrollen, styringsrollen og arbeidsgiverrollen. Tilbakemeldingene tyder på at det er behov for å legge økt vekt på rolleavklaringer mellom administrasjon og politikk, og hvordan kommunepolitikeres bør drive rammestyring og utøve rollen som øverste ansvarlig for drift og utvikling.

Her er det også verdt å merke seg at politikere som er tidlig involvert i budsjettprosessen, ikke ser like stort behov for å forbedre opplæringen. Det tyder på at gode budsjettprosesser, med tilstrekkelig tid til å jobbe med budsjett- og økonomispørsmål, i seg selv har en opplærende effekt. Å utarbeide et godt årshjul for hvordan budsjett og økonomisaker skal håndteres gjennom året, framstår slik sett som et sentralt tiltak. I et årshjul kan man også legge inn tiltak knyttet til folkevalgtopplæring, og dermed tilpasse opplæringen til saker og spørsmål som skal behandles i årshjulet. På den måten understøtter man erfaringene fra en av casekommunene om at «kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit, og tillit gir resultater».

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag fra KS og har til hensikt å gi et kunnskapsgrunnlag om hvordan situasjonen er i norske kommuner når det gjelder folkevalgtes involvering i de kommunale budsjett- og økonomiplanprosessene. Utredningen skal med andre ord belyse hva som kjennetegner kommuner som har lyktes med lokalpolitisk forankring og involvering i økonomiplanleggingen, hva dette har bidratt til, og hva andre kommuner eventuelt kan lære av dette.

KS har gjennom folkevalgtprogrammet fått tilbakemeldinger om at flere kommuner ønsker kommuneøkonomi som tema i deres kommunestyre i inneværende periode. I dialogen med kommunene har det vært stilt spørsmål ved folkevalgtes handlingsrom for å gjøre tiltak i egen kommune. Andre utredninger har også vist at en del folkevalgte mener at deres kommuner ikke identifiserer og utnytter det lokalpolitiske handlingsrommet på en god måte (Brandtzæg et al. 2022). Det har slik sett blitt synliggjort at det kan være et behov for bedre budsjettprosesser med større grad av involvering av de folkevalgte. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er dermed hvordan budsjettprosesser kan legges opp for å sikre bred deltakelse, bedre eierskap og engasjement og større lokalpolitisk handlingsrom og innflytelse. Det har videre vært et mål at funnene i utredningen skal kunne brukes i videreutviklingen av folkevalgtprogrammet.

Som grunnlag for gjennomføring av utredningsarbeidet har vi innledningsvis foretatt en kort kunnskaps- gjennomgang med påfølgende utdyping og konkretisering av aktuelle problemstillinger.

Vi har tematisert denne gjennomgangen på følgende måte:

- Organisering av budsjettprosessen
- Kjennetegn ved kommuner med ulik grad av medvirkning
- Opplevelse av involvering i budsjettprosessen politisk og administrativt
- Læringspunkter fra kommuner med sterk lokalpolitisk involvering
- Sammenhengen mellom grad av involvering og resultater på ulike områder

1.2 Kunnskapsstatus og problemstillinger

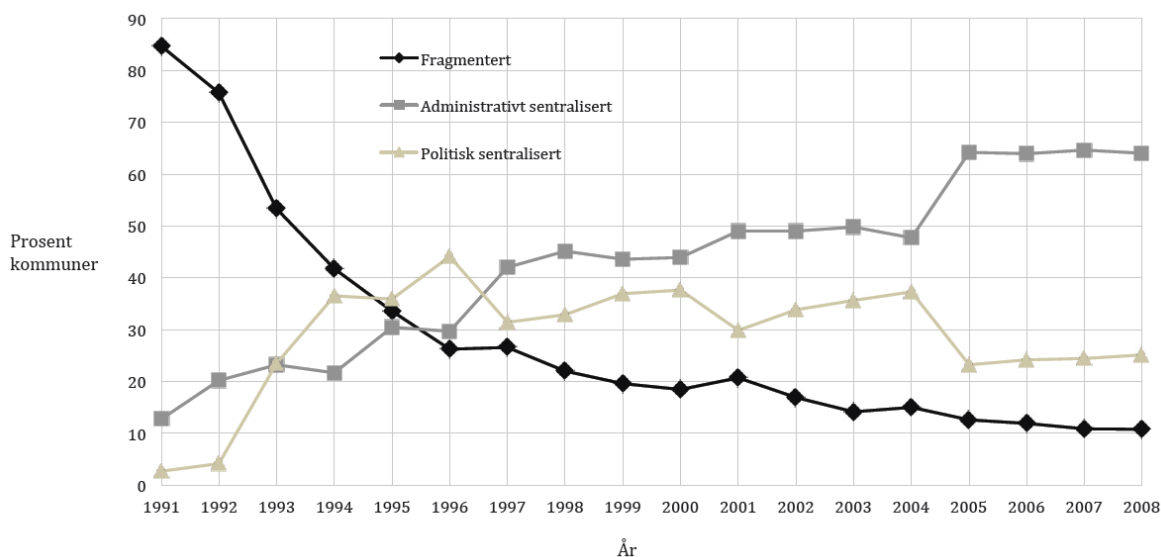
1.2.1 Organisering av budsjettprosessen

En kommunal budsjettprosess kan organiseres på ulike måter. Ifølge Monkerud & Tjerbo (2017) kan man skille mellom tre ulike modeller for budsjettprosessen i norske kommuner: fragmentert, sentralisert politisk og sentralisert administrativ. Disse beskrives på følgende måte:

- **En fragmentert prosess** er en desentralisert prosess der ledere for de forskjellige virksomhetsområdene kommer med sine forslag til administrasjonssjefen, som igjen lager en samlet innstilling til formannskapet. Formannskapet mottar også forslag fra de forskjellige komiteene og lager en samlet innstilling til kommunestyret.
- **En sentralisert administrativ modell** kjennetegnes av at administrasjonssjefen spiller en mer sentral rolle i budsjettprosessen. Han/hun blir en kommunal «finansminister». Administrasjonssjefen lager et budsjettforslag til de enkelte komiteene, som igjen går videre til formannskapet som så innstiller til kommunestyret.
- **En sentralisert politisk modell** kjennetegnes av at formannskapet spiller en viktigere rolle, også i den tidlige fasen. Her er det altså formannskapet som, i samarbeid med administrasjonssjefen, leder budsjettprosessen.

Helt siden oppstarten av KDDs organisasjonsdatabase har det vært skilt mellom disse tre måtene å organisere de kommunale budsjettprosessene på (Vabo et al. 2000, Monkerud et al. 2016).

Med utgangspunkt i Kommunal- og distriktsdepartementet organisasjonsdatabase har Monkerud & Tjerbo (2017) analysert utviklingen av de ulike organisasjonsformene fra 1991–2008 (jf. Figur 1). Her ser vi et klart fall i bruken av den fragmenterte modellen. Bruken av den politisk sentraliserte modellen økte fram til 1996, men har etter det hatt en fallende tendens. Den administrativt sentraliserte modellen har hatt en økning på bekostning av den politisk sentraliserte, spesielt fra 2005. Den største forskjellen mellom administrativt og politisk sentralisert modell er at en politisk sentralisert modell i større grad legger til rette for politiske diskusjoner og forhandlinger enn den administrativt sentraliserte modellen.



Figur 1 Organisering av den kommunale budsjettprosessen 1991–2008. Hentet fra Monkerud & Tjerbo (2017).

Dagens organisasjonsdatabase inneholder opplysninger om hvordan årsbudsjettprosessen var organisert i kommunene i 2019/2020, dvs. for budsjettet 2020/2021.¹ Av Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2020 (Jones et al. 2021) går det fram at tendensen i utviklingen som er beskrevet av Monkerud & Tjerbo for perioden 1991–2008, har fortsatt fram til 2020. I 2020 var det 80 prosent av kommunene som brukte den sentraliserte administrative modellen, dvs. at kommunedirektøren legger fram et forslag til samordnet budsjett for behandling i utvalgene. De resterende 20 prosentene av kommunene bruker altså de to andre modellene, og av disse er det fortsatt noen flere kommuner som har en politisk sentralisert modell sammenlignet med den fragmenterte modellen.

Det er naturlig at ulike typer budsjettprosesser gir ulikt lokalpolitisk eierskap og involvering i den kommunale budsjettprosessen. I og med at den sentraliserte administrative modellen er dominerende, er det av størst interesse å se på variasjoner i politiske involvering innenfor denne hovedmodellen.

I en undersøkelse av lokalpolitikeres arbeidsvilkår (Brandtzæg et al. 2020) rettet mot samtlige av landets kommunestyrerepresentanter, går det fram at administrasjonen i mange kommuner har en del å gå på når det gjelder å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet, slik at kommunen klarer å utnytte det på en god måte. Kun 16–17 prosent av kommunestyrerepresentantene var i denne undersøkelsen helt enige i at handlingsrommet synliggjøres og utnyttes på en god måte. 42 prosent av representantene mente at mulighetene for innflytelse i politiske saker er mindre enn det de forventet når de gikk inn i kommunestyret, og 52 prosent mente at mindretallet i kommunestyret har få påvirkningsmuligheter. De som følte at

¹ <https://ideas2evidence.shinyapps.io/kommorg/>

administrasjonen ikke er flink til å synliggjøre handlingsrommet, og som mente at kommunen ikke utnytter handlingsrommet på en god måte, var betydelig mindre motivert til å stille til gjenvalg.

Det er gjennom budsjettarbeidet at de viktige prioriteringene foretas. I den ovennevnte utredningen (Brandtzæg et al. 2020) ble det gjennom intervjuer i casekommuner gitt uttrykk for at nye politikere gjerne bruker lang tid på å lære seg å forstå et kommunebudsjett. God opplæring og god dialog med administrasjonen blir derfor avgjørende for å kunne være i stand til å ta selvstendige beslutninger, og dermed også kunne utnytte det politiske handlingsrommet.

Her er det samtidig viktig å være oppmerksom på at politikerne har mulighet for å styre og utforme prosesser frem til vedtak i forbindelse med arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett. Det reelle politiske handlingsrommet kan være større dersom man starter med politisk involvering tidlig i prosessen. Samtidig har det vært av interesse å se på hvordan arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel fungerer som redskap for kommunestyret når det gjelder å styre samfunnsutviklingen, og hvordan samfunnsdelen knyttes til økonomiplanen. At man har god sammenheng mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er en forutsetning for at samfunnsdelen skal fungere som et politisk styringsverktøy. Det innebærer at man tidlig i hver kommunestyreperiode har prosesser som sikrer en oppdatert samfunnsplan med tydelige føringer for arbeidet på økonomiplan og årsbudsjett, noe som også har betydning for politisk eierskap og innflytelse i budsjettprosessene.

I og med at det er den sentraliserte administrative budsjettmodellen som er dominerende, er det også avgjørende at kommunedirektøren evner å synliggjøre hvor det politiske handlingsrommet ligger. Her kan det imidlertid være en utfordring at det er en del kommuner som har gamle og utdaterte areal- og samfunnsplaner. Kartleggingen av hvordan små kommuner fyller sin rolle innenfor generalistkommunesystemet (Brandtzæg et al. 2019), viste at 22 prosent av kommunene hadde samfunnsplaner som var 10 år eller eldre. Fire prosent av kommunene hadde ikke samfunnsplan i det hele tatt.

Med utgangspunkt i gjennomgangen over har vi satt søkelys på følgende problemstillinger knyttet til organisering av budsjettprosessen:

- I og med at den sentraliserte administrative modellen etter hvert har blitt dominerende, hvordan kan man innenfor denne modellen sikre sterkere politisk eierskap og involvering i den kommunale budsjettprosessen?
 - Hvordan kan disse prosessene best legges opp og inkorporeres i kommunenes årshjul?
 - Hvilke faktorer er viktige for å synliggjøre at det politiske handlingsrommet ivaretas, og hvilke grep er avgjørende for å sikre dette?
- Hvordan sikre at kommunens samfunnsplan fungerer som et politisk styringsverktøy for arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett?
 - Hvilke faktorer er avgjørende for å lykkes med dette?
 - Dersom man lykkes, hva slags betydning har dette for politisk eierskap, deltakelse, handlingsrom og innflytelse i budsjettprosessene?

Ifølge Brandtzæg et al. (2022) er det mye som tyder på at endringer i politikerrollen de siste 30 årene, hvor politikerne i større grad forventes å være strategiske og styre i «stort» og ikke i «smått», er krevende for en del. Nyvalgte politikere som kommer inn i politikken, er gjerne opptatt av spesielle saker som angår lokalmiljøet. Det kan være krevende å se hvordan man kan påvirke gjennom overordnet strategisk styring i møte med omfattende sakspapirer, byråkratiske rutiner og prosesser og en sterk administrasjon. Det er derfor avgjørende at man har prosesser som gjør det meningsfullt for politikerne å styre på denne måten. Det innebærer også at administrasjonen sørger for saksframlegg som er tilgjengelige for folk flest, og også tydeliggjør alternativer som politikerne kan ta stilling til.

1.2.2 Kjennetegn ved kommuner med ulik grad av medvirkning

Landets kommuner er forskjellige, og forutsetningene for å løse oppgaver og utfordringer kan variere ut fra en rekke strukturelle forhold. Med strukturelle forhold mener vi politiske, økonomiske og geografiske trekk ved kommunene, som kommunestørrelse og demografi, avstander internt, tettstedstruktur, sentralitet, økonomiske rammebetingelser, antall partier og politisk konsentrasjon/fragmentering og politisk styringsmodell. Dersom vi ser på KDDs organisasjonsdatabase, er det en tendens til at bruken av en fragmentert eller sentralisert politisk prosess har større omfang i mindre sentrale kommuner og små kommuner.

Utfordringene og mulighetene varierer mellom fraflyttingskommuner og vekstkommuner. Kapasiteten og kompetansen i den kommunale administrasjonen er forskjellig i store og små kommuner, omfanget av politisk frikjøp varierer, samt at antallet saker og kompleksiteten i sakene er ulikt. Vår erfaring er at budsjettprosessen kan være mer krevende i kommuner med trang kommuneøkonomi, noe som også kan påvirke samspillet mellom administrasjon og politikk.

Videre kan det også være andre kjennetegn ved kommuner, som gir ulik grad av medvirkning, og som er mindre uavhengige av strukturelle forhold. Det dreier seg om politisk samarbeidskultur, innovasjons- og utviklingskultur. I kartleggingen av små kommuner sin bruk av statlige innovasjonsvirkemidler, gikk det fram at små kommuner i mindre grad enn store kommuner hadde forutsetninger for å unyttet de utviklingsmulighetene og det handlingsrommet som slike midler representerer (Brandtzæg et al. 2020). Samtidig så vi også eksempler på mindre kommuner som utnyttet disse virkemidlene godt. I disse kommunene hadde man utviklet en innovativ kultur over tid, slik at drift og utvikling i større grad gikk hånd i hånd. Det er også verdt å merke seg at arbeidet med kommunens samfunnsplan ble trukket fram som en suksessfaktor. Gjennom involverende prosesser hadde man opparbeidet en bred forståelse for retningen på framtidig utvikling og hva man skulle prioritere. Med utgangspunkt i samfunnsplanen som et bredt forankret og politisk styringsredskap, var det lettere for administrasjonen å ta tak i de virkemidler som kunne bidra til å realisere kommunens mål for framtidig utvikling.

Med tanke på hva som kjennetegner kommuner med ulike grad av medvirkning i den kommunale budsjettprosessen, har vi sett nærmere på følgende faktorer:

- Kommunestørrelse
- Geografisk beliggenhet (fylke)
- Demografi
- Sentralitet
- Økonomiske rammebetingelser
- Grad av politisk frikjøp og tidsbruk på politisk arbeid
- Antall medlemmer i kommunestyret
- Samarbeidskultur (politisk, administrativt og mellom politikk og administrasjon)
- Innovasjon og utviklingskultur
- Grad av helhet og sammenheng i det kommunale plansystemet
- Andel av år på ROBEK (fra 2020)
- Partipolitisk koalisjon

1.2.3 Opplevelse av involvering i budsjettprosessen politisk og administrativt

Budsjettprosessen gjennomføres i samspill mellom administrasjon og politikere. Det kan være interessant å se nærmere på hvordan den kommunale budsjettprosessen oppleves av folkevalgte, og i hvilken grad de opplever involveringen som for liten, passe eller for stor.

Som tidligere nevnt kan budsjettprosessen og presentasjon av kommunebudsjettet oppleves ulikt blant folkevalgte (Brandtzæg et al. 2022). Her kan det være variasjoner, f.eks. etter om man er erfaren eller ny i kommunepolitikken, om man tilhører et parti med en aktiv partiorganisasjon, eller om man er en del av flertalls- eller mindretallskoalisjon.

I og med at budsjettprosessen gjennomføres i et samspill mellom administrasjonen og politikerne, er det også interessant å se om det er forskjeller med tanke på hvordan administrasjonen opplever folkevalgtes involvering sammenlignet med hvordan folkevalgte opplever det. Dersom det er store forskjeller i vurderingene, er det noe som i seg selv indikerer at prosessene og samspillet kan forbedres.

Når det gjelder opplevelse av involvering i budsjettprosessen, har vi lagt vekt på følgende spørsmål:

- Hvordan opplever politikere og administrasjonen budsjettprosessen i dag?
- Er det tilstrekkelig involvering?
- Blir budsjettet presentert på en forståelig måte, og hva kan eventuelt forbedres?
- Er det godt samarbeidsklima og høy tillit mellom politikere og mellom politikere og administrasjon?
- Hvordan oppleves økonomistyring og oppfølging underveis i budsjettperioden?
- Er kommunens inntekter og utgifter i samsvar med prognosene, og hva skyldes eventuelle avvik?

- Er det forskjeller i vurderingene mellom politikere og administrasjon, og hva er årsakene til eventuelle forskjeller i vurderingene?
- Hva er årsakene til at man ønsker større eller mindre grad av involvering?
- Dersom det er ønskelig med økt involvering, hvilke tiltak framstår som viktige for å bidra til dette?

1.2.4 Læringspunkter fra kommuner med sterk lokalpolitisk involvering

I og med at folkevalgte etterlyser budsjettprosesser med sterkere involvering som grunnlag for bedre politisk styring og bedre utnyttelse av det politiske handlingsrommet, har det vært et mål å hente ut læringspunkter med overføringsverdi fra kommuner med sterk politisk involvering, og som har gode erfaringer med dette. Her har det være ønskelig å få oversikt over hvordan prosessene er lagt opp, og tilpasset kommunenes årshjul. Sentrale spørsmål har vært:

- Hvordan er økonomisaker lagt opp i kommunenes årshjul, og hvordan er sammenhengen mellom disse sakene?
- Hva er viktig for å sikre gode prosesser og forutsigbarhet i økonomiarbeidet?
- Når og hvordan gis politiske føringer for arbeidet med budsjettet?
- Hvordan synliggjøres handlingsrommet i budsjettarbeidet?
- I hvilken grad, evt. på hvilken måte, danner kommuneplanens samfunnsdel grunnlag for arbeid med økonomiplan og budsjett?
- Hvordan følges budsjettet opp gjennom året, hvor ofte rapporteres det, og hvilke rutiner har man for eventuelle budsjettjusteringer?

1.2.5 Sammenhengen mellom grad av involvering og resultater på ulike områder

I forbindelse med undersøkelsen er det også ønskelig å vurdere om det er sammenheng mellom høy grad av politisk involvering i budsjettprosessen og ulike resultater i kommunene. Som grunnlag for å vurdere dette kan det være nyttig å ta utgangspunkt i kommunenes ulike roller. Kommunene har en rolle som demokratisk arena, som tjenesteyter, som samfunnsutvikler, som myndighetsutøver og arbeidsgiver. I tillegg har kommunestyret det øverste ansvaret for styring av den kommunale økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk. Når det gjelder sammenhenger mellom involvering og resultater, er det imidlertid viktig å være bevisst på at sammenhengene mellom årsak og virkning kan være komplekse.

Med tanke på **lokaldemokratiet** har det vært av interesse å se på om høy grad av folkevalgt involvering gir bedre politisk samarbeidsklima, økt trivsel og bedre motivasjon for lokalpolitisk deltakelse.

Når det gjelder de **kommunale tjenestene**, har et sentralt spørsmål vært om høy involvering bidrar til at de folkevalgte i større grad føler at de påvirker utvikling av tjenestene, og om de i større grad er fornøyd

med utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet. Her har vi også forsøkt å se på om det er forskjeller i vurderingene mellom administrasjonen og politikerne.

De viktigste motivene for å gå inn i kommunepolitikken er å bidra i lokalsamfunnet, ha innflytelse og bidra til å skape endring (Brandtzæg et al. 2022). Å skape en god **samfunnsutvikling** er en viktig del av dette bildet. Utfordringene og målsettingene vil være forskjellige i en liten distriktskommune sammenlignet med en storby. Vi har sett nærmere på om god involvering i prosessen har betydning for politikernes vurdering av måloppnåelse når det gjelder samfunns- og tjenesteutvikling.

Når det gjelder **kommunal økonomi**, har vi sett nærmere på hvordan politikere i kommuner med høy politisk involvering vurderer økonomistyringen, budsjettdisiplinen, de økonomiske resultatene og det økonomiske handlingsrommet som bedre eller dårligere enn kommuner med lavere politisk involvering.

Under disse punktene har vi også forsøkt å se på hvordan de subjektive vurderingene samsvarer med objektive kjennetegn ved kommunene.

2. Om gjennomføringen av prosjektet

- Spørreundersøkelse til alle kommunestyrerepresentanter og kommunedirektører i et representativt utvalg av landets kommuner. Kommuner med parlamentarisme inngår ikke i spørreundersøkelsen.
- Intervjuer i seks utvalgte casekommuner med varierende deltakelse og tilfredshet med budsjett- og økonomiplanprosesser. I tillegg har vi forsøkt å legge vekt på geografisk spredning, kommune-størrelse og sentralitet.

2.1 Spørreundersøkelser

2.1.1 Utvalg og svarprosent

Den representative spørreundersøkelsen omfatter 125 av landets 357 kommuner. Som grunnlag for gjennomføring av spørreundersøkelsen har vi benyttet det nettbasert spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact. Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved at vi sendte en personlig e-post til alle kommunestyre-representanter og kommunedirektører med lenke til et nettbasert spørreskjema. Spørreskjemaene følger som vedlegg til rapporten.

E-postadresser til kommunedirektører og kommunestyrerepresentanter ble i hovedsak samlet inn fra kommunenes nettsider. Vi tok også kontakt med noen kommuner som ikke hadde dette tilgjengelig. Spørreundersøkelsen til kommunestyrerepresentanter ble sendt ut 16. april og avsluttet 6. mai. I alt ble det sendt spørreskjema til 3439 kommunestyrerepresentanter. Tre representanter trakk seg fra undersøkelsen slik at det samlet sett var 3436 representanter som mottok undersøkelsen og hadde anledning til å svare. 26 prosent av kommunestyrerepresentantene svarte på hele undersøkelsen, mens fire prosent svarte på deler av den. Samlet sett var det dermed 30 prosent som svarte på hele eller deler av undersøkelsen. Dette tilsvarer 1043 kommunestyrerepresentanter.

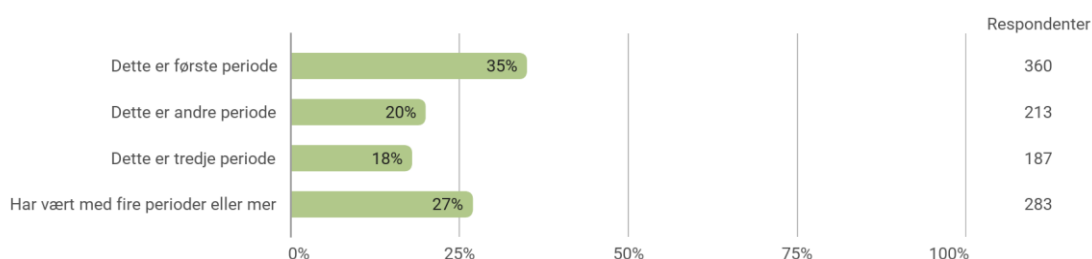
Blant kommunedirektørene var det 69 prosent som svarte på hele undersøkelsen, mens to prosent svarte på deler. Her var det altså samlet sett 72 prosent som svarte på hele eller deler av undersøkelsen, dvs. 77 av de 125 kommunedirektørene som var med undersøkelsen.

2.1.2 Kjennetegn ved respondentene

Det følgende kapittelet tar for seg kjennetegn ved kommunestyrerepresentantene og kommunedirektørene i de 125 kommunene som svarte på undersøkelsen. For å vurdere hvordan folkevalgte sin rolle kan styrkes i de kommunale budsjettprosessene, er det nyttig å ha oversikt over hva som kjennetegner respondentene.

Kommunestyrerepresentanter

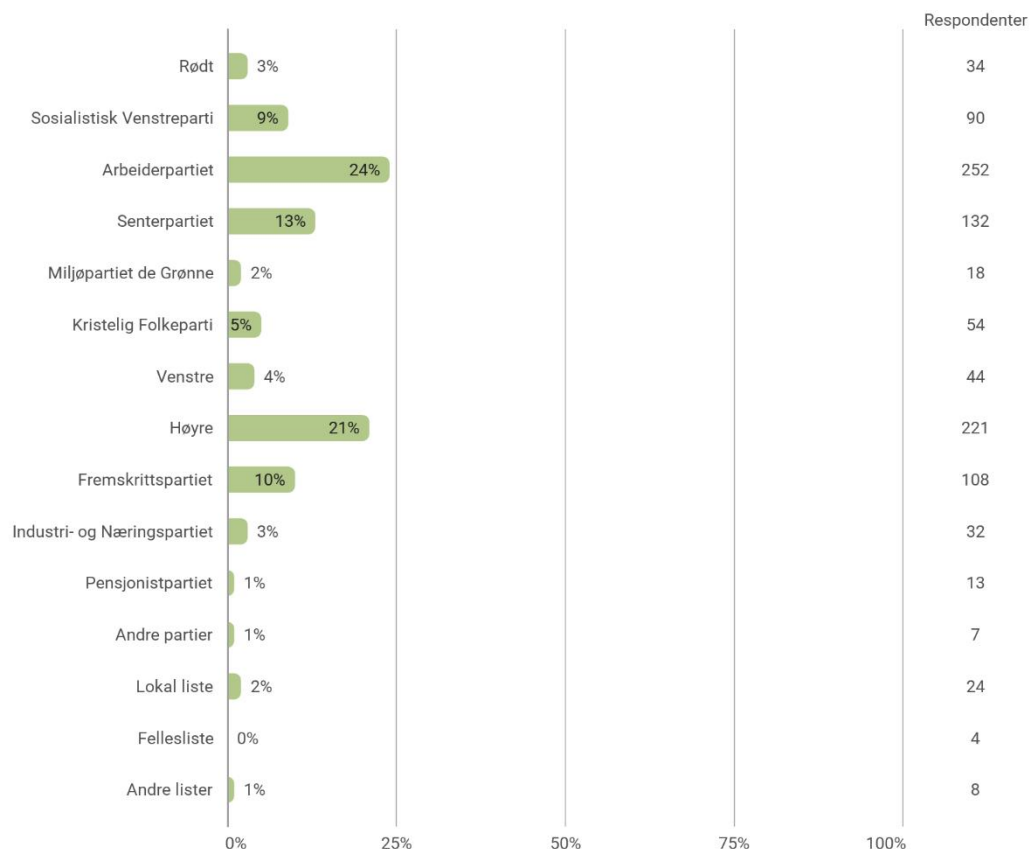
Undersøkelsen til kommunestyrerepresentantene ble innledet med et spørsmål om kommunestyrerepresentantenes tidligere erfaring med politisk arbeid i lokalpolitikken. Svarene er presentert i Figur 2.



Figur 2 Hvor mange perioder har du vært med i kommunestyret?

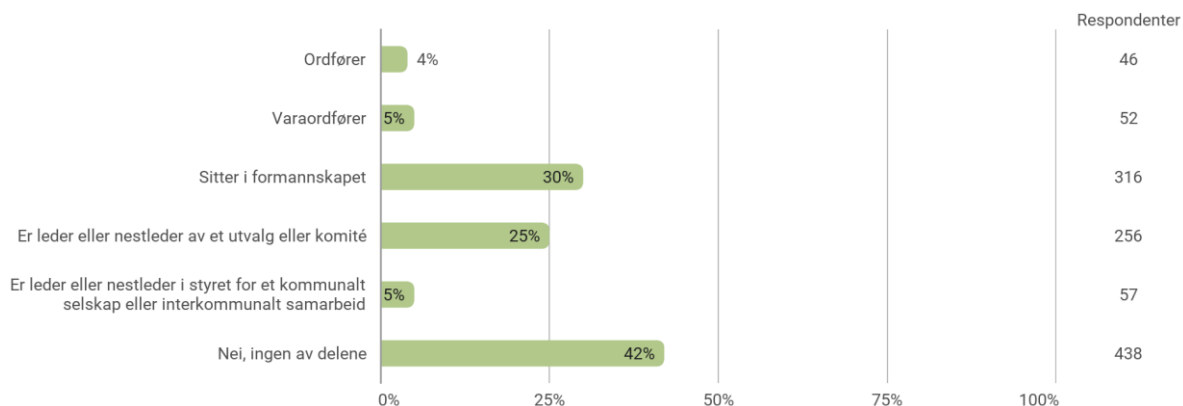
Som figuren viser, er 35 prosent av kommunestyrerepresentantene inne i sin første periode av kommunestyret. De resterende har erfaring fra tidligere, gjennom én eller flere kommunestyreperioder. Over en fjerdedel (27 prosent) har vært med i fire perioder eller mer. Det vil si at det er mange i lokalpolitikken som har lang erfaring.

Videre ble representantene spurt om deres partitilhørighet (jf. Figur 3). Når det gjelder partitilhørighet blant kommunestyrerepresentantene, ser vi at Arbeiderpartiet utgjør det største partiet med 24 prosent av kommunestyremedlemmene. Der nest følger Høyre som utgjør 21 prosent av kommunestyrerepresentantene. Det tredje største partiet er Senterpartiet med 13 prosent, og det fjerde største er Fremskrittspartiet med 10 prosent. Sosialistisk venstreparti utgjør i undersøkelsen 9 prosent av representantene, mens Kristelig folkeparti og Venstre henholdsvis har fem og fire prosent av medlemmene. Blant de minste partiene finner vi Rødt med tre prosent og Miljøpartiet de grønne med to prosent. Det nyankomne Industri- og Næringspartiet utgjør tre prosent, mens Pensjonistpartiet utgjør én prosent. De resterende kommunestyrerepresentantene tilhører andre småpartier, lokale lister, felleslister og andre lister.



Figur 3 Hvilket parti tilhører du?

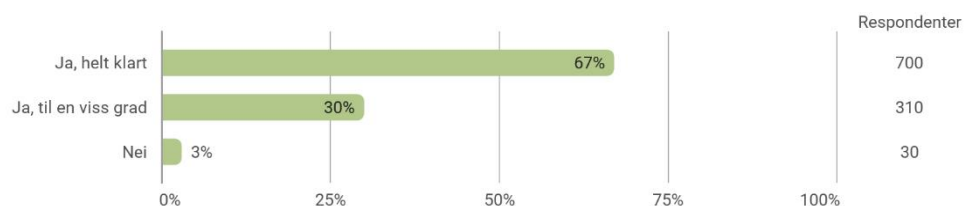
Hvilke roller eller funksjoner har kommunestyrerepresentantene i tillegg til å være medlem av kommunestyret? I Figur 4 ser vi svarfordelingen på dette spørsmålet.



Figur 4 Har du følgende roller/funksjoner i tillegg til å være medlem av kommunestyret? Flere svar mulig.

Blant kommunestyremedlemmene sitter 30 prosent i formannskapet i kommunen. En fjerdedel (25 prosent) av medlemmene er leder eller nestleder av et utvalg av en komité. Fire prosent av representantene har ordførerrollen, mens fem prosent er varaordfører. Fem prosent av kommunestyremedlemmene er leder eller nestleder i styret for et kommunalt selskap eller interkommunalt samarbeid. De resterende 40 prosentene av kommunestyrerepresentantene har ingen andre roller eller funksjoner i tillegg til å være medlem av kommunestyret.

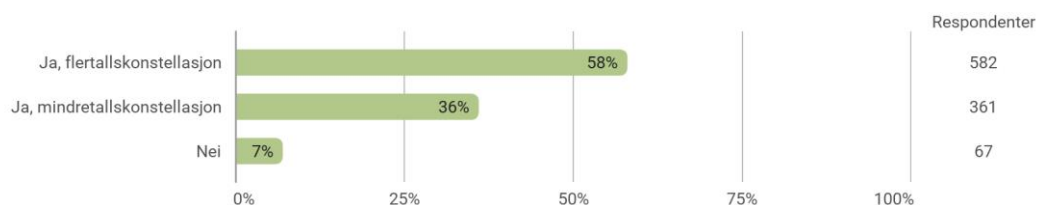
De politiske partiene i kommunen kan som regel deles inn i enten en flertalls- eller en mindretallskonstellasjon, som vist i Figur 5.



Figur 5 Kan de politiske partiene i din kommunene deles inn i en flertalls- eller mindretallskonstellasjon?

Vi ser at 67 prosent av kommunestyrerepresentantene mener at de politiske partiene i kommunestyret «helt klart» kan deles inn i en flertalls- eller mindretallskonstellasjon. 30 prosent mener at partiene «til en viss grad» kan deles inn i en flertalls- eller mindretallskonstellasjon. Kun tre prosent mener at partiene ikke kan deles inn i én av konstellasjonene.

Respondentene som svarte «Ja, helt klart» eller «Ja, til en viss grad», ble ledet videre til et spørsmål der de skulle svare på hvorvidt partiet de var medlem av, er med i en flertalls- eller en mindretallskonstellasjon, som vist i Figur 6.

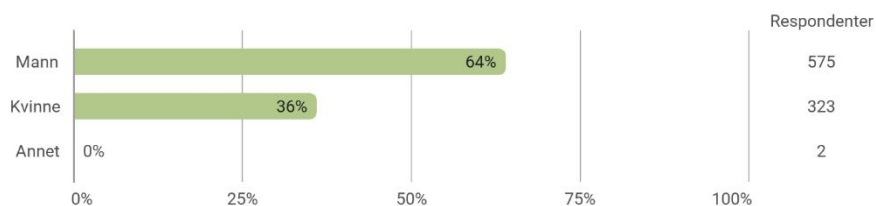


Figur 6 Dersom ja på forrige spørsmål: Er ditt parti en del av flertalls- eller mindretallskonstellasjonen?

Som vi ser, svarte 58 prosent av representantene at partiet deres var med i en flertallskonstellasjon, mens 36 prosent oppga at deres parti var del av en mindretallskonstellasjon. Kun 7 prosent svarte at deres parti ikke var del av én av konstellasjonene.

Bakgrunnsvariabler

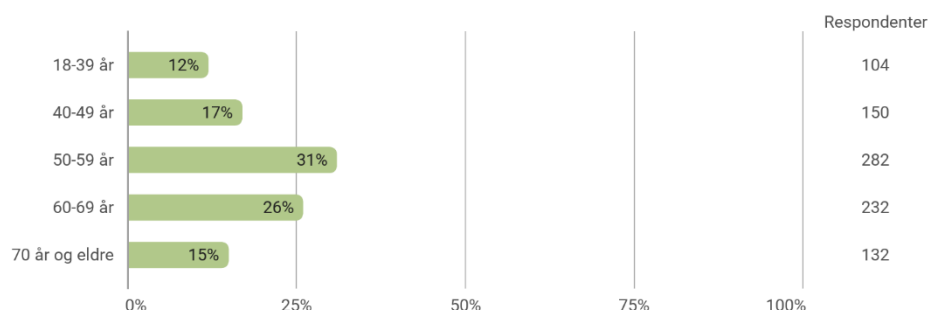
Videre er det nyttig å få en oversikt over ulike bakgrunnsvariabler knyttet til kommunestyrerepresentantene, slik som kjønn, alder, utdanning, arbeidslivsstatus og lignende.



Figur 7 Kjønnfordeling blant kommunestyrerepresentantene

Som vist i Figur 7 ser vi at menn utgjør 64 prosent av kommunestyrerepresentantene, mens kvinner utgjør 36 prosent av representantene.

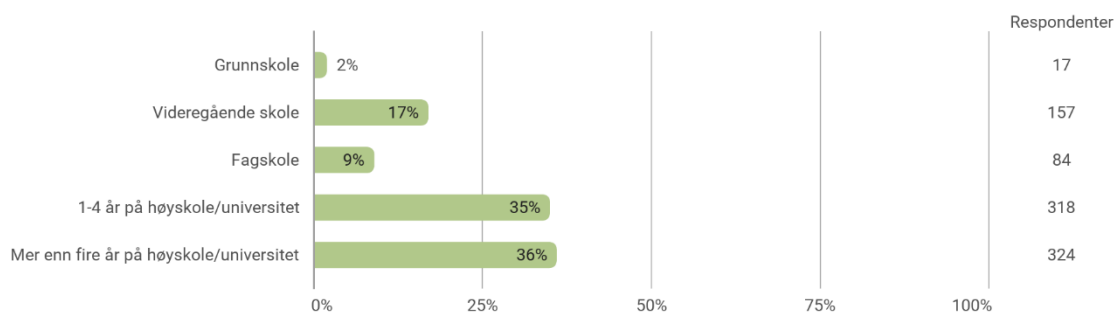
Videre ble respondentene spurt om hvilket år de er født. Dette har vi gruppert, og Figur 8 viser de ulike aldersgrupperingene blant kommunestyrerepresentantene.



Figur 8 Aldersfordeling blant kommunestyrerepresentantene

Vi ser at 12 prosent av kommunestyrerepresentantene er under 40 år. Blant de i alderen 40–49 år finner vi 17 prosent av kommunestyrerepresentantene. Nærmere en tredjedel (31 prosent) av representantene er i aldersgruppen 50–59 år, og 26 prosent av representantene er i alderen 60–69 år. Andelen blant de aller eldste, de som er 70 år eller eldre, utgjør 15 prosent. Dette viser at en stor andel av kommunestyrerepresentantene er over 50 år, mens det er en betydelig lavere andel som er under 50 år. Særlig andelen under 40 år er svært liten, spesielt siden denne gruppen rommer et stort aldersrom fra 18 til 39 år.

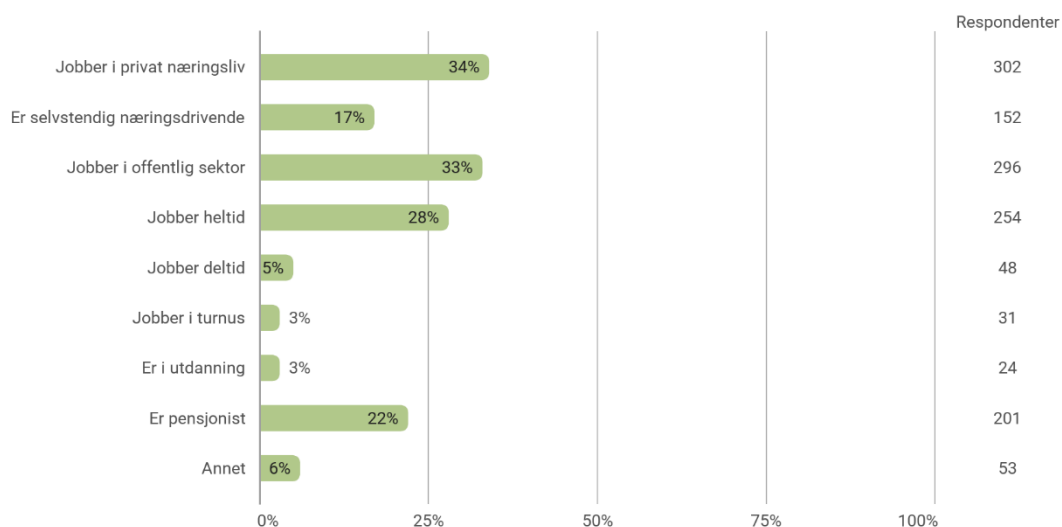
Deretter ble kommunestyrerepresentantene spurt om hva deres høyeste fullførte utdanning er (jf. Figur 9).



Figur 9 Hva er din høyeste fullførte utdanning?

Som vi ser i figuren, er det en stor andel (71 prosent) av kommunestyrerepresentantene som har høyere utdanning. 35 prosent av representantene oppga at de har fullført 1–4 år på høyskole eller universitet, samtidig som 36 oppga at de hadde fullført mer enn fire år på høyskole eller universitet. Andelen som kun har fullført grunnskole, er svært lav på kun to prosent. 17 prosent av kommunestyrerepresentantene har fullført videregående skole, og 9 prosent har fullført fagskole. Det er med andre ord en svært høy andel av kommunestyrerepresentantene som har høyere utdanning og dermed utgjør en stor del av kommunestyrene. Andelen med grunnskole, videregående og fagskole utgjør en liten andel av representantene i landets kommunestyrrer.

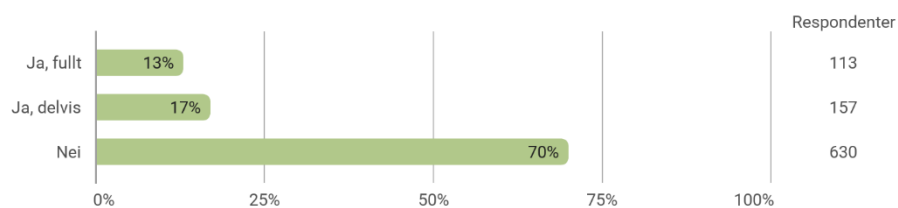
Hvilken tilknytning har kommunestyrerepresentantene til arbeidslivet? I Figur 10 ser vi svarfordelingen på dette spørsmålet.



Figur 10 Hva er din tilknytning til arbeidslivet? Flere svar mulig.

Over en tredjedel (34 prosent) av kommunestyrerepresentantene oppga at de jobber i privat næringsliv. En nærmest like stor andel (33 prosent) oppga at de jobber i offentlig sektor. 17 prosent av kommunestyrerepresentantene er selvstendig næringsdrivende. Når det gjelder arbeidsforhold, svarte 28 prosent at de jobber heltid, mens 5 prosent svarte at de jobber deltid. 3 prosent av medlemmene jobber i turnus, og 3 prosent er i utdanning. 22 prosent svarte at de er pensjonist, mens 6 prosent oppga annet.

Videre ble kommunestyrerepresentantene spurt om de hadde frikjøp i vervet som kommunestyrepolitiker, som vist i Figur 11.

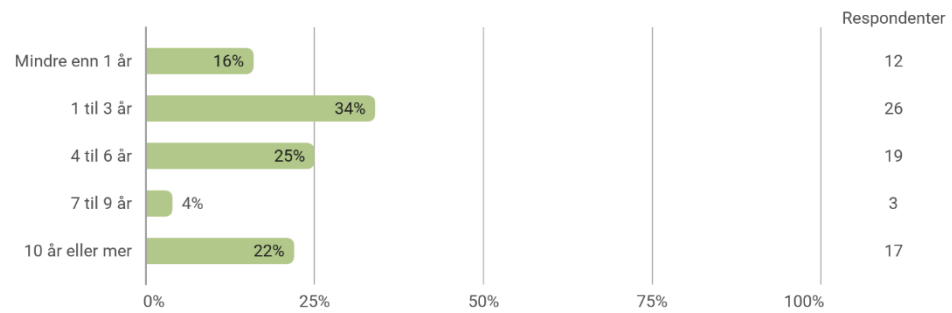


Figur 11 Har du frikjøp i vervet som kommunestyrepolitiker?

Vi ser at det store flertallet (70 prosent) ikke har frikjøp i vervet som kommunestyrepolitiker. 13 prosent har fullt frikjøp i vervet, mens 17 prosent har delvis frikjøp i vervet.

Kommunedirektører

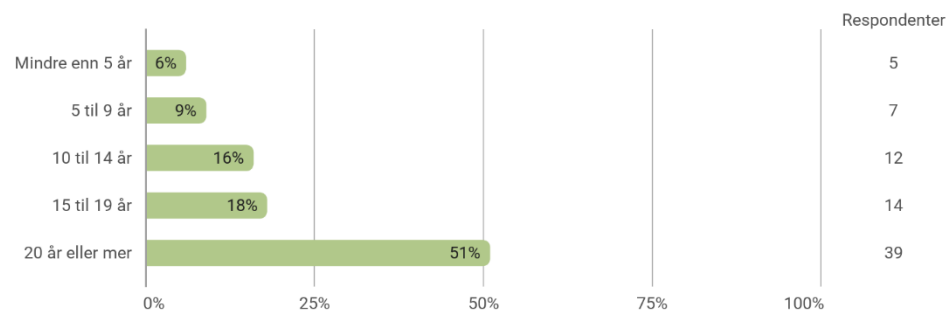
Spørreundersøkelsen til kommunedirektørene ble innledet med et spørsmål om deres erfaring som kommunedirektør i kommunen. Svarene er presentert i Figur 12.



Figur 12 Hvor lenge har du vært kommunedirektør i kommunen?

Som figuren viser, har 34 prosent av kommunedirektørene hatt jobben som kommunedirektør i 1 til 3 år. Samtidig har 16 prosent vært kommunedirektør i mindre enn 1 år. Det vil si at om lag halvparten av kommunedirektørene har vært kommunedirektør i kommunen i en kortere periode på under 3 år. Vi ser at en fjerdedel (25 prosent) av respondentene svarer at de har vært kommunedirektør i 4 til 6 år, og 4 prosent har vært kommunedirektør i 7 til 9 år. Det er samtidig en relativt stor andel som har vært kommunedirektør i kommunen i 10 år eller mer. Det vil si at det er forholdsvis mange som har lang erfaring.

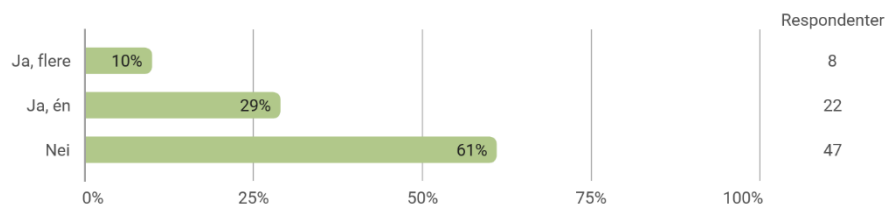
Til tross for at kommunedirektørene har ulik erfaring som kommunedirektør i deres kommune, er det interessant å se hvor lenge kommunedirektørene har jobbet i kommunal sektor (jf. Figur 13).



Figur 13 Hvor lenge har du jobbet i kommunal sektor?

Over halvparten (51 prosent) av kommunedirektørene oppgir at de har 20 år eller mer erfaring fra kommunal sektor. Som vi ser, har 18 prosent 15 til 19 års erfaring, mens 16 prosent har 10 til 14 års erfaring. Andelen som har jobbet 5 til 9 år i kommunal sektor, utgjør 9 prosent. Kun 6 prosent av kommunedirektørene oppga å ha jobbet mindre enn 5 år i kommunal sektor. Det vil si at det store flertallet av kommunedirektørene har lang erfaring fra kommunal sektor.

Videre ble kommunedirektørene spurt om de har vært kommunedirektør i andre kommuner tidligere. Svarene er gjengitt i Figur 14.

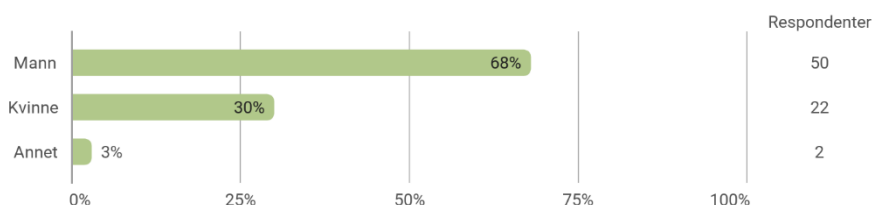


Figur 14 Har du vært kommunedirektør i andre kommuner tidligere?

Vi ser at det store flertallet (61 prosent) har ikke vært kommunedirektør i annen kommune tidligere. Til sammen 40 prosent av kommunedirektørene har vært kommunedirektør i én eller flere kommuner. Her svarte 29 prosent at de hadde vært kommunedirektør i én annen kommune, mens 10 prosent svarte at de hadde vært kommunedirektør i flere andre kommuner tidligere.

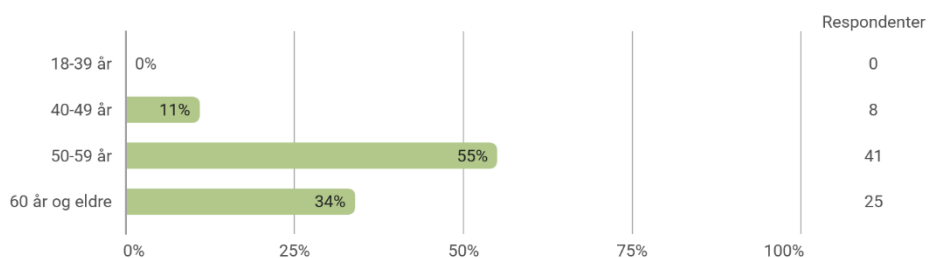
Bakgrunnsvariabler

Videre er det nyttig å få en oversikt over ulike bakgrunnsvariabler knyttet til kommunedirektørene, slik som kjønn og alder.



Figur 15 Kjønnfordeling blant kommunedirektørene

Som vi ser, utgjorde menn 68 prosent av kommunedirektørene, mens kvinnene utgjorde 30 prosent. 3 prosent identifiserte seg som annet.



Figur 16 Aldersfordeling blant kommunedirektørene

Slik figuren ovenfor viser, er over halvparten av kommunedirektørene i alderen 50–59 år. 34 prosent av kommunedirektørene er 60 år eller eldre, og 11 prosent er mellom 40 og 49 år.

2.1.3 Representativitet

Vi har undersøkt nærmere i hvilken grad det er skjevheter i utvalget av kommunestyrerepresentanter ut fra partipolitisk tilhørighet, kjønn og alder.

For å undersøke skjevheter i datagrunnlaget sammenlignet med populasjonen, har vi sammenlignet aldersfordelingen blant kommunestyrerepresentanter samlet sett med fordelingen blant deltakerne i undersøkelsen (jf. Tabell 1). Vi ser at de yngre er noe underrepresentert, mens de eldre, de som er 60 år eller eldre er overrepresentert.

Tabell 1 Aldersfordeling i populasjonen sammenlignet med i undersøkelsen. Aldersfordeling i populasjonen er basert på data fra SSB (tabell 04964).

	Antall i populasjonen	Prosentfordeling i populasjonen	Antall i undersøkelsen	Prosentfordeling i undersøkelsen
18–29 år	786	9 %	28	3 %
30–39 år	1318	14 %	76	8 %
40–49 år	2046	22 %	150	17 %
50–59 år	2679	29 %	282	31 %
60 år eller eldre	2282	25 %	364	40 %
Totalt	9111	100 %	900	100 %

Det er noen skjevheter i undersøkelsen når det gjelder kjønnsfordeling. Samlet sett er det 59 prosent menn og 39 prosent kvinner som er valgt inn i norske kommunestyrer. Kjønnsfordelingen blant de som har svart på undersøkelsen, er noe ulik fordelingen i populasjonen (jf. Tabell 2), og i undersøkelsen er menn noe overrepresentert, og kvinner er underrepresentert.

Tabell 2 Kjønnsfordeling i populasjonen sammenlignet med i undersøkelsen. Kjønnsfordeling i populasjonen er basert på data fra SSB (tabell 04964).

	Antall i populasjonen	Prosentfordeling i populasjonen	Antall i undersøkelsen	Prosentfordeling i undersøkelsen
Kvinner	3701	41 %	323	36 %
Menn	5410	59 %	575	64 %
Annet			2	0 %
Totalt	9111	100 %	898	100 %

Når det gjelder partifordeling, ser vi at partifordelingen er relativt lik i populasjonen og i undersøkelsen (se Tabell 3). Vi kan se at blant de største partiene som Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet er

fordelingen god. Derimot kan Senterpartiet se ut til å være noe underrepresentert, mens Sosialistisk Venstreparti kan se ut til å være noe overrepresentert.

Tabell 3 Partifordeling i populasjonen sammenlignet med i undersøkelsen. Partifordeling i populasjonen er basert på data fra SSB (tabell 04813).

	Antall i populasjonen	Prosentfordeling i populasjonen	Antall i undersøkelsen	Prosentfordeling i undersøkelsen
Arbeiderpartiet	2255	25 %	252	24 %
Fremskrittspartiet	1007	11 %	108	10 %
Høyre	1851	20 %	221	21 %
Kristelig folkeparti	396	4 %	54	5 %
Miljøpartiet de Grønne	169	2 %	18	2 %
Rødt	205	2 %	34	3 %
Senterpartiet	1484	16 %	132	13 %
Sosialistisk venstreparti	529	6 %	90	9 %
Venstre	308	3 %	44	4 %
Pensjonistpartiet	84	1 %	14	1 %
Industri og næringspartiet			32	3 %
Andre partier	3	0	7	1 %
Felleslister	92	1	24	2 %
Lokale lister	453	5	4	0 %
Andre lister	275	3	8	1 %
Totalt	9111	100 %	1042	100 %

Utvalget fra spørreundersøkelsen viser noe skjevhet med hensyn til kjønn og alder. I stedet for å vekte utvalget for å korrigere for disse skjevhetene, har vi evaluert om det er betydelige forskjeller i svarene til respondentene basert på kjønn og alder. Dersom det er lite avvik i svarene, er det ikke like relevant å se resultatene i lys av alder og kjønn, da de kan se ut til å ikke ha så stor betydning. Resultatene viser at det ikke ser ut til å være markante forskjeller i svarene gitt av ulike kjønns- og aldersgrupper. Derfor mener vi at vekting av utvalget ikke er nødvendig i denne sammenhengen, men det er verdt å merke seg at de eldre er noe mer representert enn de unge. I resultatene der man ser på svarene samlet sett, er det viktig å merke seg at svarene til de eldste respondentene kan bli noe overrepresentert. For å bøte på dette har vi gruppert de under 40 år i én aldersgruppe for å øke andelen representanter, i et forsøk på å belyse denne gruppens synspunkter. I de tilfeller der det er betydelig variasjon i svarene basert på alder, er dette belyst i analysene. Samtidig kan en se på svarfordelingen innenfor svargruppene for å få en mer nyansert forståelse av resultatene.

2.1.4 Intervjuer i casekommuner

Resultatene gjennom spørreundersøkelsen har dannet utgangspunkt for valg av casekommuner. I valget av de seks casekommunene har vi lagt vekt på ulik medvirkning og tilfredshet med budsjett- og økonomiplanprosessene. Med seks casekommuner har vi forsøkt å fange opp både mindre distriktskommuner og større og mer sentrale kommuner. På grunn av kort gjennomføringsperiode har intervjuene i casekommunene blitt gjennomført ved hjelp av digitale intervjuer på Teams.

Casene er behandlet anonymt i spørreundersøkelsen, og vi har valgt å benevne de ulike casekommunene som casekommune A, B, C, D, E, og F. Nedenfor har vi gitt en kort beskrivelse av overordnede kjennetegn ved de aktuelle casekommunene.

I de fleste casene har vi intervjuet ordfører, varaordførere og en representant for mindretallet. Administrativt har vi intervjuet kommunedirektør og økonomisjef. Intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer, med unntak av casekommune E. Her ble det gjennomført ett gruppeintervju hvor alle de nevnte informantene deltok. I én av kommunene (casekommune C) har vi kun intervjuet ordfører og kommunedirektør. Caseundersøkelsene er brukt for å eksemplifisere og utdype funn fra spørreundersøkelsen, synliggjøre utfordringer med budsjettprosessen og hente ut erfaringer med overføringsverdi til andre kommuner.

Casekommune A

Kommune på Østlandet med over 30 000 innbyggere. Kommunen har jevnt over hatt positivt netto driftsresultat, og vurderingene av hvordan budsjettprosessen foregår, er positive både administrativt og politisk. Kommunen har middels sentralitet og har hatt stabil eller svak positiv befolkningsutvikling. Kommunen var ikke sammenslått i forbindelse med den siste kommunereformen. Administrativt og politisk har kommunen vært preget av stabilitet over tid, men det ble endring av ordførerparti ved siste valg.

Casekommune B

Kommune på Østlandet med rett under 30 000 innbyggere, med en middels sentralitet. Jevnt over har kommunen hatt et positivt netto driftsresultat, og de administrative og politiske vurderingene av budsjettprosessen i kommunen har samlet sett vært positive. Ved den siste kommunereformen ble kommunen sammenslått. Den siste tiden har kommunen hatt en stabil eller svak positiv befolkningsutvikling. Det har vært noen endringer i administrasjonen de siste årene, og ved sist valg ble ordførerpartiet endret.

Casekommune C

Distriktskommune på Vestlandet med rundt 10 000 innbyggere. De siste årene har kommunen hatt et svært positivt netto driftsresultat, samtidig som budsjettprosessen samlet sett blir vurdert som noe svakere, særlig av kommunestyrerepresentantene. Ved den siste kommunereformen ble denne kommunen sammenslått, og kommunen har hatt en negativ befolkningsutvikling i løpet av de siste årene.

Casekommune D

Kommune på Vestlandet med over 10 000 innbyggere, med middels sentralitet og jevnt over positivt netto driftsresultat. Den samlede vurderingen av budsjettprosessen har vært positive, særlig blant kommunestyrerepresentantene. Kommunen har hatt en positiv befolkningsutvikling i løpet av de siste 4 årene.

Casekommune E

Distriktskommune på Vestlandet med rundt 6000 innbyggere. Kommune har hatt utfordringer med å få økonomien i balanse. Kommunen har vært inne på ROBEK-lista og har utfordringer med å nå anbefalte mål for netto driftsresultat. De administrative og politiske vurderingene av budsjettprosessen i kommunen har vært positive totalt sett, men synliggjør forbedringsmuligheter. Befolkningsutviklingen i kommunen har vært svak positiv i løpet av de siste fire årene, men veksten skyldes i hovedsak mottak av flyktninger.

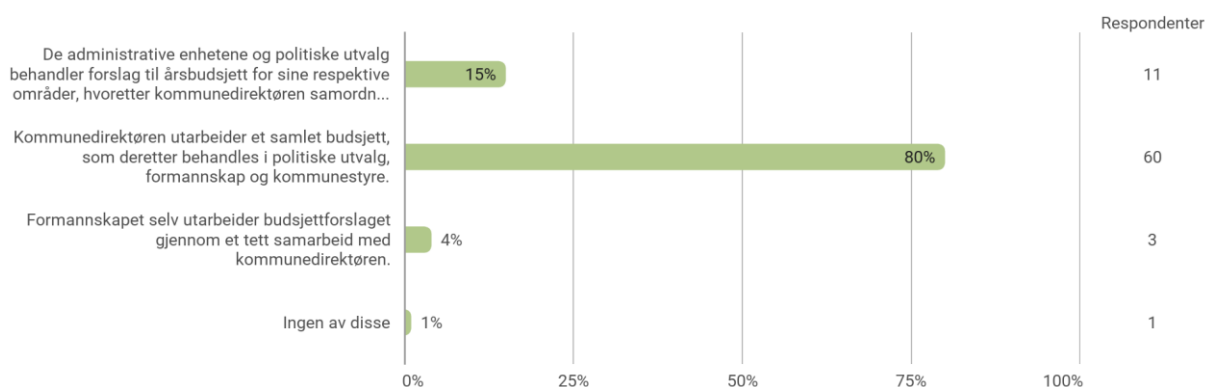
Casekommune F

Kommune i Nord-Norge med under 5000 innbyggere i sentralitetsklasse 5. Kommunen har hatt en periode med svakt positivt netto driftsresultat. Tidligere har denne kommunen vært på ROBEK-listen, og kommunestyrerepresentantene vurderer budsjettprosessen til å være middels samlet sett. Kommunen har hatt en svak positiv befolkningsutvikling de siste fire årene.

3. Om budsjett- og økonomiplanprosessen

3.1 Type budsjettprosess

Som nevnt i kap. 1.2.1 skilles det mellom tre hovedtyper av budsjettprosesser. Fra begynnelsen av 90-tallet og fram til i dag har den sentraliserte administrative modellen blitt dominerende til fordel for den politisk sentraliserte. I 2020 var det på landsbasis 80 prosent av kommunene som brukte den sentraliserte administrative modellen. I vår spørreundersøkelse svarer også 80 prosent av kommunedirektørene (jf. Figur 17) og 76 prosent av kommunestyrerepresentantene at de bruker denne modellen. Dette understøtter at utvalgsundersøkelsen er representativ for fordelingen på landsbasis, og at det er vanlig praksis at kommunedirektøren utarbeider et samlet budsjett som deretter behandles i politiske utvalg, formannskap og kommunestyre. Det er altså innenfor denne rammen det da vil være viktig med prosesser og tiltak som bidrar til å styrke politisk eierskap og styring med budsjett- og økonomiplanprosesser.



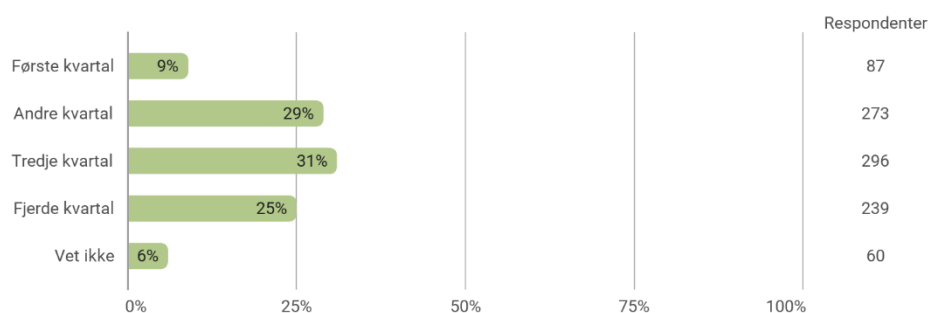
Figur 17 Hvilken av de tre budsjettprosessene passer best for å beskrive prosessene i din kommune? Prosentfordeling blant kommunedirektører.

3.2 Tidspunkt for oppstart av budsjettprosessen

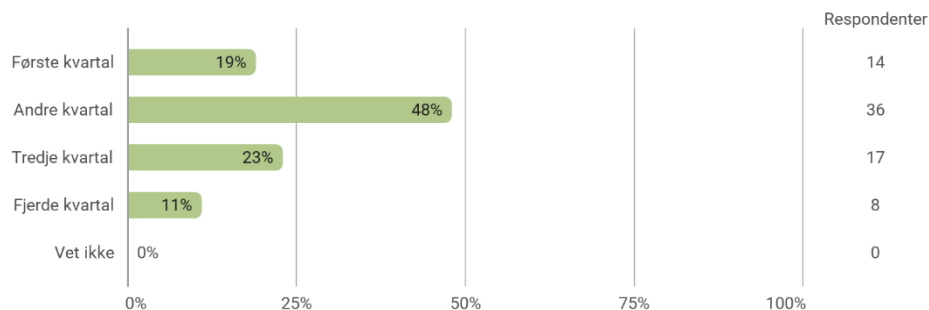
For å sikre politisk eierskap og styring med budsjettprosessen er det viktig at det settes av tilstrekkelig med tid til arbeidet. Blant kommunestyrerepresentantene er det en liten andel (ni prosent) som oppgir at det politiske arbeidet med budsjettprosessen starter første kvartal. En god del (29 prosent) starter andre kvartal eller tredje kvartal (31 prosent). Det er også hele 25 prosent som oppgir at dette arbeidet ikke starter før fjerde kvartal. Det er noen som svarer at de ikke vet når budsjettarbeidet starter. Det er grunn til å anta at dette er nyvalgte kommunestyrerepresentanter som kom inn i kommunestyret høsten 2023. Disse har på undersøkelsestidspunktet litt over et halvt års erfaring i kommunepolitikken. Gjennom denne og

tidligere undersøkelser (Brandtzæg et al. 2022) har vi fått tilbakemeldinger om at det som nyvalgt kommunestyrerepresentant tar tid å bli kjent med hvordan kommunale systemer, rutiner og prosesser fungerer.

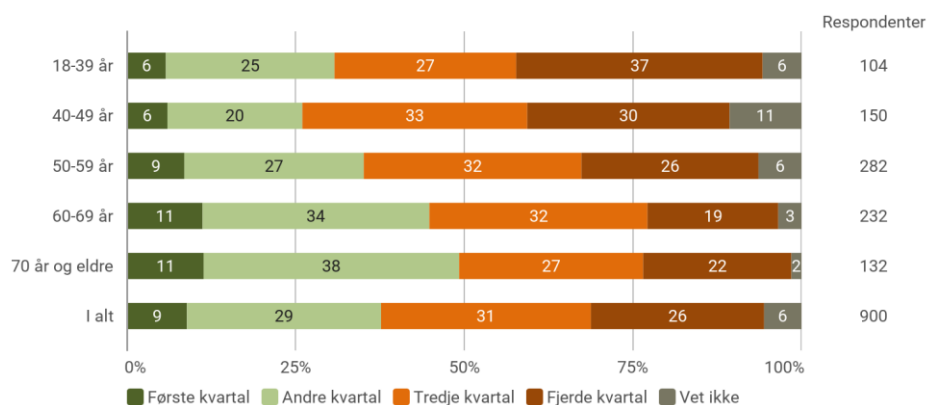
Det er interessant å merke seg at kommunedirektørene mener at det politiske budsjettarbeidet starter tidligere enn det kommunestyrerepresentantene mener (jf. Figur 19). Dette kan skyldes at kommunestyrepolitikere i ulik grad er involvert i budsjettarbeidet. Her ser vi at nye kommunestyrepolitikere, yngre representanter og «menige» kommunestyrerepresentanter mener at prosessen starter senere enn de som har politiske verv ut over det å være kommunestyrerepresentant (jf. Figur 20 og Figur 21). Vi ser også at større og mer sentrale kommuner har en tendens til å starte budsjettprosessene tidligere enn mindre og mer usentrale kommuner (jf. Figur 22).



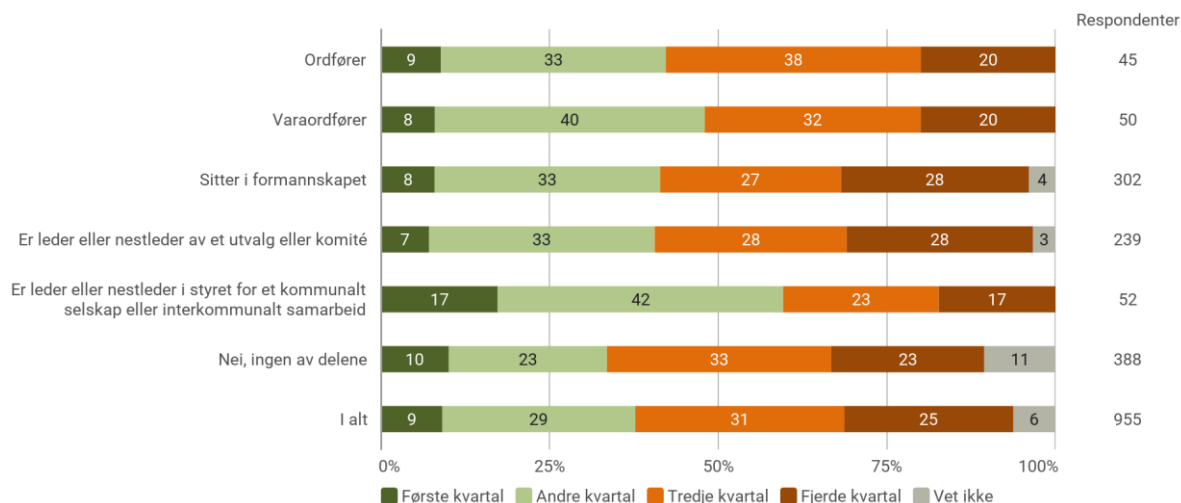
Figur 18 Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune? Prosentfordeling blant kommunestyrerepresentanter.



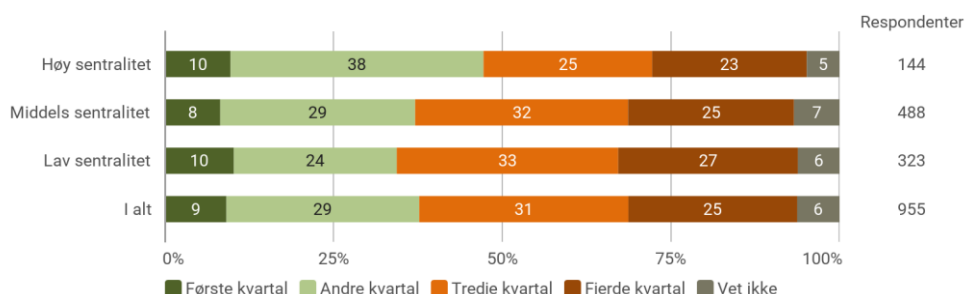
Figur 19 Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune? Prosentfordeling blant kommunedirektører.



Figur 20 Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune? Krysset med: Alder



Figur 21 Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune? Krysset med: Har du følgende roller/funksjoner i tillegg til å være medlem av kommunestyret?



Figur 22 Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune? Krysset med: Sentralitet.

3.3 Sammenhenger mellom planlegging og økonomistyring

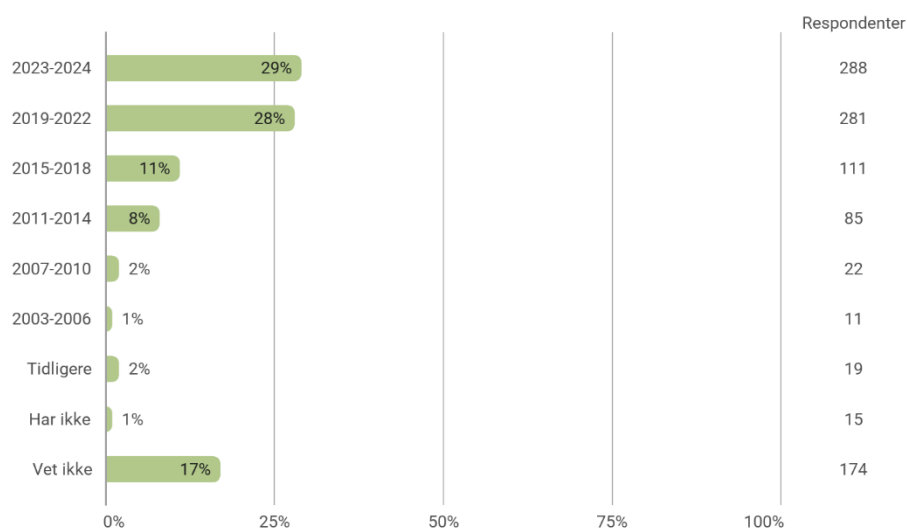
Som grunnlag for god politisk styring bør det være tydelige sammenhenger mellom kommunale planer og prioriteringer gjennom budsjett- og økonomiplaner. Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. I henhold til veileder for kommuneplanprosessen², skal kommunene gjennom kommuneplanens samfunnsdel vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar. Videre skal kommuneplanen synliggjøre utfordringer, mål og strategier for kommunen som organisasjon.

Kommuneplanens samfunnsdel skal gi overordnede mål for sektorenes planlegging og retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten. Slik sett er kommuneplanens samfunnsdel et viktig verktøy for strategisk politisk styring og medvirkning. I ulike samfunnsutviklingsprosjekter, bl.a. knyttet til distriktssatsinger, er også anbefalingene jevnt over at

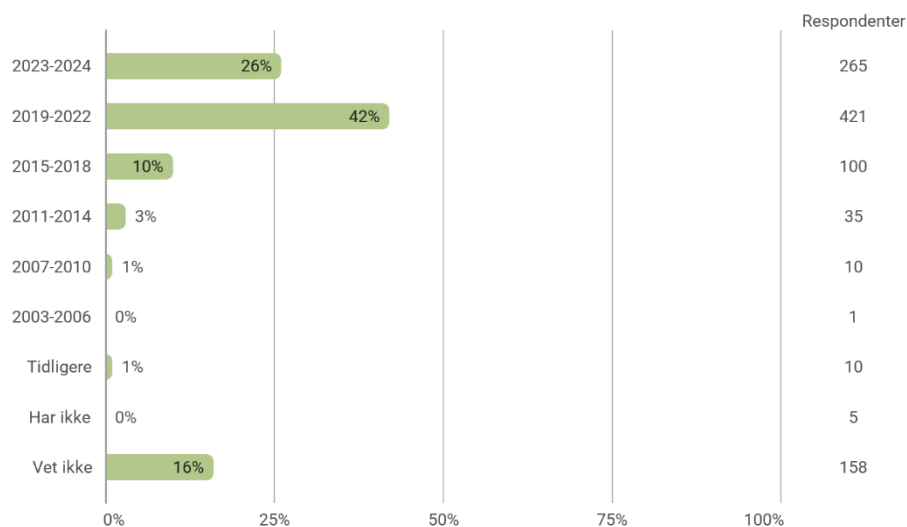
² <https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>

satsingene er godt forankret i kommunenes samfunnsplaner (Brandtzæg et al. 2023, Brandtzæg & Torstensen 2024). Tidligere kartlegginger, bl.a. knyttet til hvordan små kommuner fyller sin rolle innenfor generalistkommunesystemet, viste imidlertid at mange kommuner hadde gamle og utdaterte planer (Brandtzæg et al. 2019).

Vi har derfor også i denne undersøkelsen spurt kommunestyrerepresentantene om i hvilken kommunestyreperiode kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ble vedtatt. Vi ser at et klart flertall av kommunene har vedtatt disse planene i inneværende eller forrige periode. Ifølge kommunedirektørene er det fem prosent av kommunene som har arealplaner og samfunnsplaner som er 10 år eller eldre. Samfunnsplanene er jevnt over nyere enn arealplanene. Det er også interessant å merke seg at en betydelig andel av kommunestyrerepresentantene (16–17 prosent) ikke vet når kommuneplanene ble vedtatt. Mye tyder på at de som har svart «vet ikke», kommer fra kommuner med eldre planer. Vi stilte også tilsvarende spørsmål til kommunedirektørene. Her har en liten andel svart vet ikke, men en noe større andel oppgir at planene er eldre.

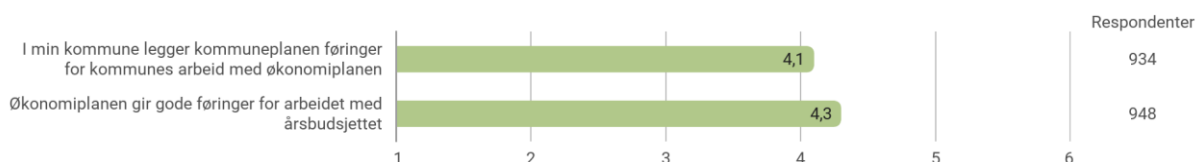


Figur 23 Når ble følgende kommunale planer vedtatt? Kommuneplanens arealdel.



Figur 24 Når ble følgende kommunale planer vedtatt? Kommuneplanens samfunnsdel.

Blant kommunestyrerepresentantene er det samlet sett flere som er enige enn uenige i at kommuneplanene legger føringer for kommunes arbeid med økonomiplanen, og at økonomiplanen gir gode føringer for arbeidet med årsbudsjettet. På en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig», ligger de gjennomsnittlige svarene på henholdsvis 4,1 og 4,3 (jf. Figur 25). Kommunedirektørene mener i noe større grad at kommuneplanen og økonomiplanen legger føringer, spesielt økonomiplanen. Her ligger de gjennomsnittlige vurderingene på henholdsvis 4,2 og 4,9.

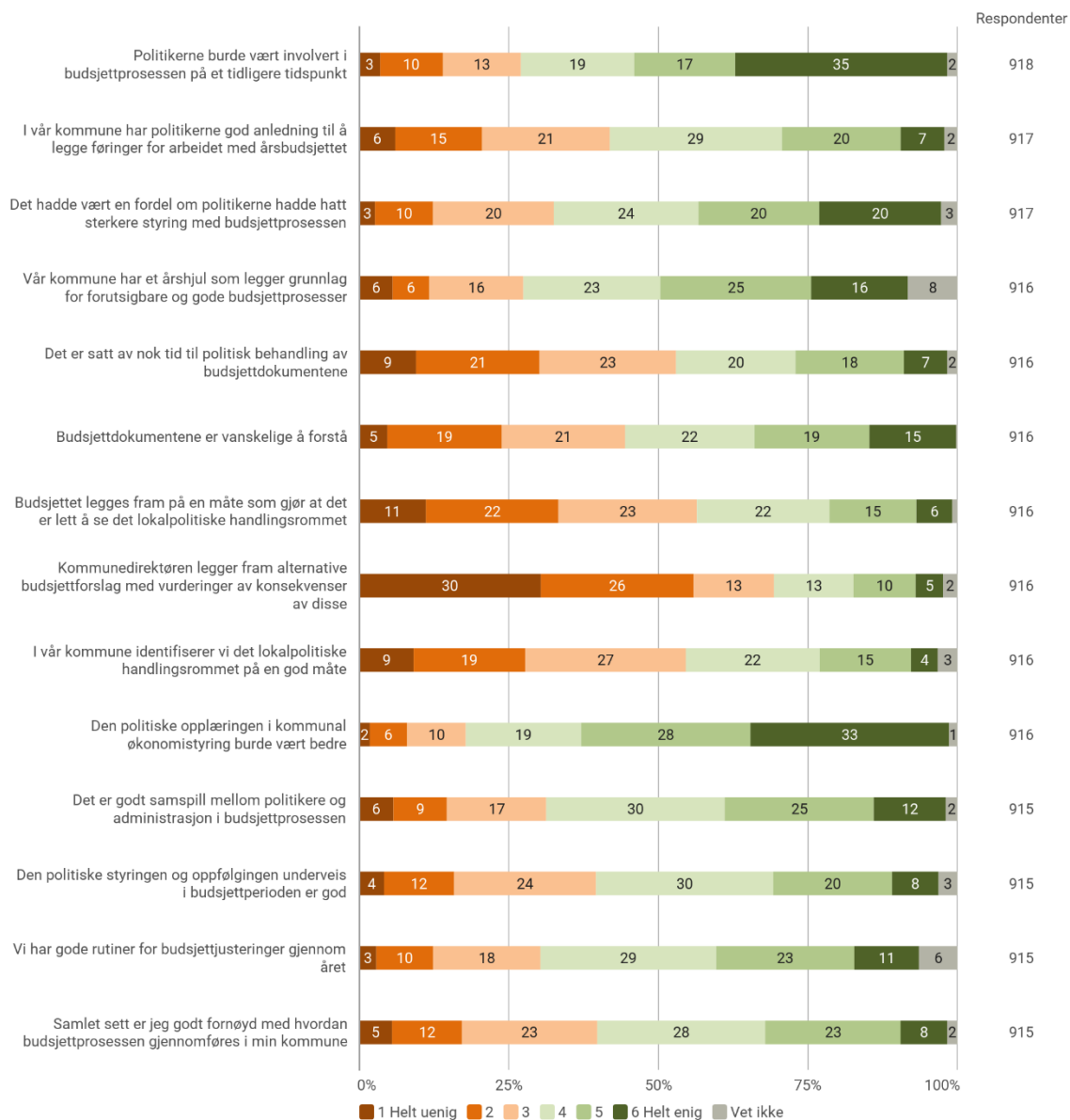


Figur 25 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om økonomiplan og årsbudsjett? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig». Gjennomsnitt.

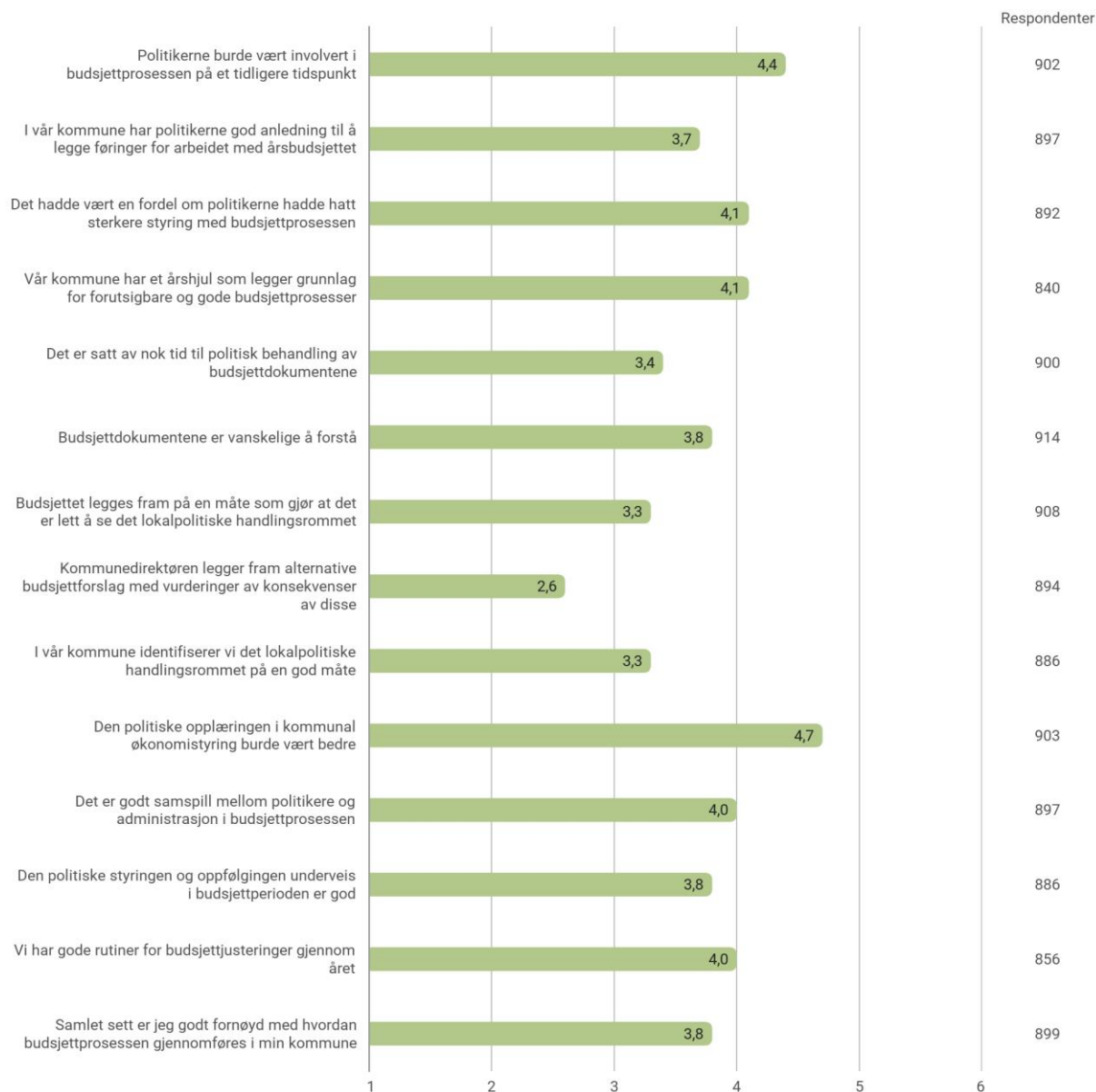
Selv om hovedtyngden av svarene ligger på den positive siden av skalaen, er det også 30 prosent av kommunestyrerepresentantene som uttrykker uenighet i at kommuneplanen legger føringer for kommunens arbeid med økonomiplanen. Det er også 23 prosent som er uenig i at økonomiplanen gir gode føringer for årsbudsjettet. Dette indikerer at det er potensial for forbedringer i en del kommuner. Tilsvarende tall når det gjelder kommunedirektørenes vurderinger, er henholdsvis 29 og 11 prosent. Her kan det være verdt å merke seg at det relativt nylig er utarbeidet en rapport med nyttige anbefalinger for å styrke kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy (Plathe et al. 2022). Mer konkret dreier anbefalingene seg om hvordan man bedre kan få knyttet samfunnsplanen og politikken i den til valgperiodene, og gi en god kobling til handlings- og økonomiplanen.

3.4 Vurderinger av budsjettprosessen

Som grunnlag for å vurdere budsjettprosessen ble kommunestyrerepresentanten stilt overfor en rekke påstander som de skulle si seg enig eller uenig i. Figur 26 og Figur 27 gir en oversikt over svarfordelingen ut fra prosentfordeling og gjennomsnitt.



Figur 26 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander som budsjettprosessen? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig». Prosent.



Figur 27 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander som budsjettprosessen? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig». Svarfordeling fra kommunestyrerepresentantene. Gjennomsnitt.

Påstandene kan grovt sett deles i tre hovedkategorier:

- Opplæring
- Politisk styring og handlingsrom
- Tidsbruk, involvering og prosess

I påfølgende avsnitt vil vi foreta en gjennomgang av påstandene med utgangspunkt i denne inndelingen.

3.4.1 Opplæring

Hele 80 prosent uttrykker enighet i påstanden om at den politiske opplæringen i kommunal økonomistyring burde vært bedre. Dersom opplæringen ikke er tilfredsstillende, og forståelsen for den kommunale økonomistyringen er for dårlig, svekker dette forutsetningene for god politisk styring og politisk eierskap til budsjettprosessene. Her ser vi noen forskjeller ut fra bakgrunnsvariablene. Yngre representanter mener i noe større grad enn eldre representanter at opplæringen burde vært bedre, men forskjellene i vurderingene er små. Tilsvarende etterlyser de som har sin første eller andre periode i kommunestyret bedre opplæring enn de som har lengre fartstid.

Blant de som er inne i sin første periode, ligger de gjennomsnittlige svarene på 4,9, dvs. betydelig enighet i påstanden om at opplæringen i kommunal økonomistyring burde vært bedre. Vi ser også noe partipolitiske forskjeller. Mindre partier som Rødt, Industri- og næringspartiet, Pensjonistpartiet og andre partier synes i større grad opplæringen er for dårlig sammenlignet med andre partier. Her varierer den gjennomsnittlige svarfordelingen mellom 5,2 og 5,5. Dette har sannsynligvis sammenheng med at disse partiene har små partiorganisasjoner og mindre kommunepolitisk erfaring å spille på internt i partiet. Gjennom casestudiene, og tidligere utredninger, går det også fram at større partier med større partiorganisasjoner har mer kompetanse og erfaring å spille på i det politiske arbeidet, samt flere å fordele ansvar og oppgaver på. Det er mer krevende å delta i kommunepolitikken som eneste representant for et parti.

Det er små forskjeller i vurderingene ut fra hvorvidt man er en del av mindretallskonstellasjon eller ikke, men de som er en del av mindretallskonstellasjon, mener i noe større grad at opplæringen burde vært bedre. At ikke forskjellene er større, er kanskje noe overraskende. Politikere i flere av våre casekommuner gir uttrykk for at det å være del av en flertallskonstellasjon innebærer at man også har politisk ledelse, og at politisk ledelse gjerne har mer kontakt med, og bedre kjennskap til administrativ ledelse, og dermed lavere terskel for å ta kontakt med administrasjonen dersom de har spørsmål. Ellers ser vi at det etterlyses noe bedre opplæring i kommuner med svakt netto driftsresultat, i kommuner som har vært på ROBEK-lista, og hos de som sliter med negativ befolkningsutvikling. Her varierer de gjennomsnittlige vurderingene fra rundt 4,5–5. Avslutningsvis er det verdt å merke seg at i de kommunene som starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen tidlig på året, i første eller andre kvartal, ikke ser like stort behov for å forbedre opplæringen.

3.4.2 Politisk styring og handlingsrom

Samlet sett er det 64 prosent som uttrykker enighet i påstanden om at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen. De gjennomsnittlige vurderingene ligger på 4,1. Det er et lite flertall som er enig i påstanden om at budsjettdokumentene er vanskelige å forstå. Dette gjenspeiles av at det også er et lite flertall som er uenig i påstandene om at budsjettet legges fram på en

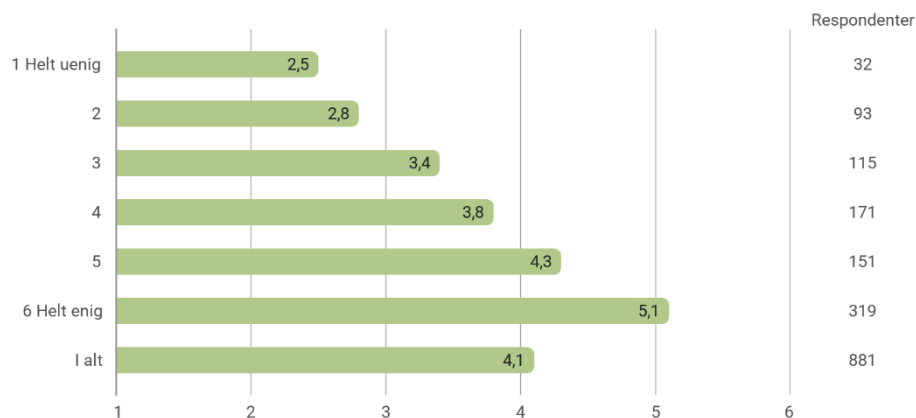
måte som gjør det lett å se det politiske handlingsrommet, og at man i egen kommune identifiserer handlingsrommet på en god måte. De gjennomsnittlige vurderingene for begge disse påstandene ligger på 3,3. Videre viser tilbakemeldingene fra kommunestyrerepresentantene at kommunedirektørene i relativt liten grad legger fram alternative budsjettforslag med vurderinger av konsekvenser av disse. Kun 28 prosent av kommunestyrerepresentantene uttrykker ulik grad av enighet i at dette gjøres.

Vi har sett nærmere på om det er forskjeller i vurderingene av behovet for sterkere styring av budsjettprosessene ut fra bakgrunnsvariablene. Det er ikke store forskjeller i vurderingene ut fra alder og fartstid i politikken. Det er visse partipolitiske forskjeller ved at Rødt, Fremskrittspartiet, Pensjonistpartiet og lokale lister ønsker sterkere politisk styring enn andre partier. Når det gjelder vurderingene av behovet for sterkere politisk styring av budsjettprosessene, synes dette i størst grad å ha sammenheng med hvordan budsjettprosessene i kommunene gjennomføres.

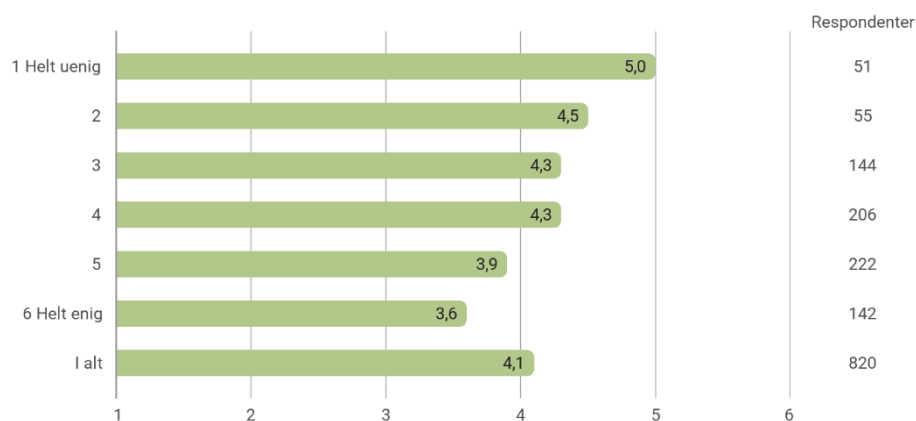
3.4.3 Tidsbruk, involvering og prosess

Når det gjelder gjennomføring av selve budsjettprosessene, er det et klart flertall på 71 prosent som sier seg enig i at politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt. De gjennomsnittlige vurderingene ligger her på 4,4. Når det gjelder påstanden om at kommunen har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser, er det også et flertall som uttrykker enighet (64 prosent), men meningene er mer delte, og de gjennomsnittlige vurderingene ligger på 4,1. Når det gjelder vurderingene av om det er satt av nok tid til politisk behandling av budsjettdokumentene, vipper de gjennomsnittlige vurderingene over på den negative siden av skalaen, og de gjennomsnittlige vurderingene ligger på 3,4.

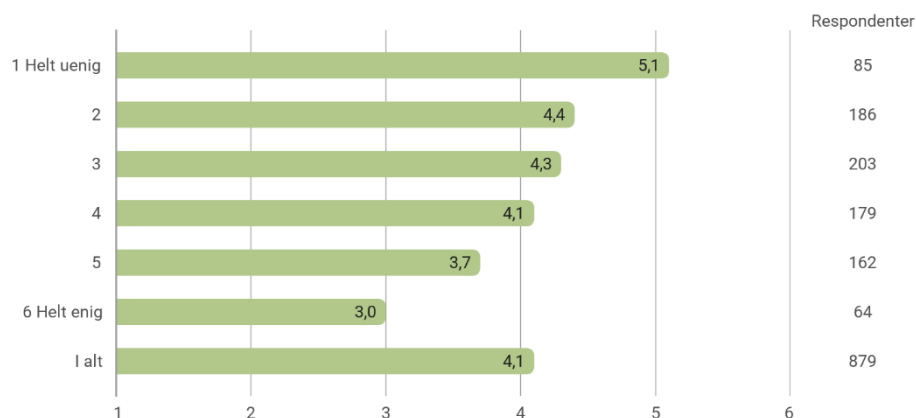
Det er klare sammenhenger med vurderinger av behovet for sterkere politisk styring av budsjettprosessene og vurderingene av hvordan budsjettprosessene gjennomføres. De som ønsker sterkere politisk styring, ser et klart behov for tidligere involvering i budsjettprosessen, et årshjul som i større grad legger grunnlaget for forutsigbare og gode budsjettprosesser, og at det må settes av bedre tid til politisk behandling av prosessene (jf. Figur 28-Figur 30). De som i større grad mener at den politiske styringen og eierskapet er tilfredsstillende, synes også å være mer tilfreds med hvordan prosessene fungerer i sin kommune.



Figur 28 Det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt (vertikal akse).



Figur 29 Det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Vår kommune har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser (vertikal akse).



Figur 30 Det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Det er satt av nok tid til politisk behandling av budsjettdokumentene (vertikal akse).

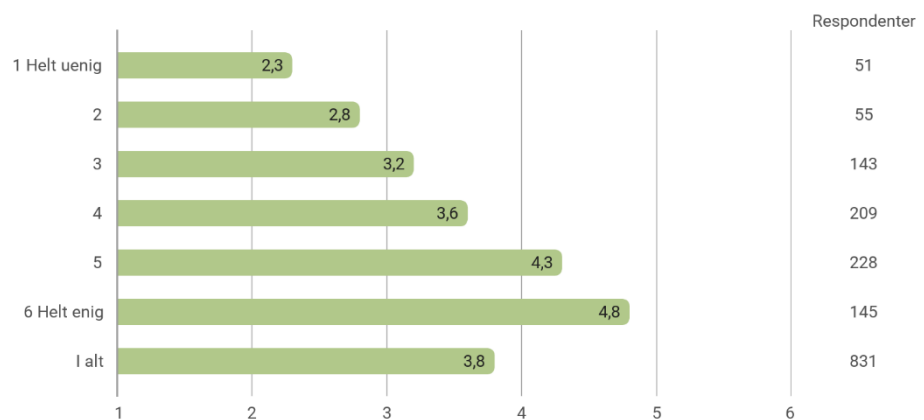
3.5 Samlet vurdering av budsjettprosessen

Som en del av vurderingene av budsjettprosessen ble respondentene bedt om å si se seg enig i følgende påstand: «Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune.» Totalt er det et flertall på 59 prosent som uttrykker enighet i påstanden, mens 40 prosent uttrykker uenighet. De gjennomsnittlige vurderingene ligger på 3,8, men det er spredning i svarene. Svarene indikerer slik sett at det er rom for forbedring av budsjettprosessene i mange kommuner. Generelt synes følgende bilde å gjøre seg gjeldende:

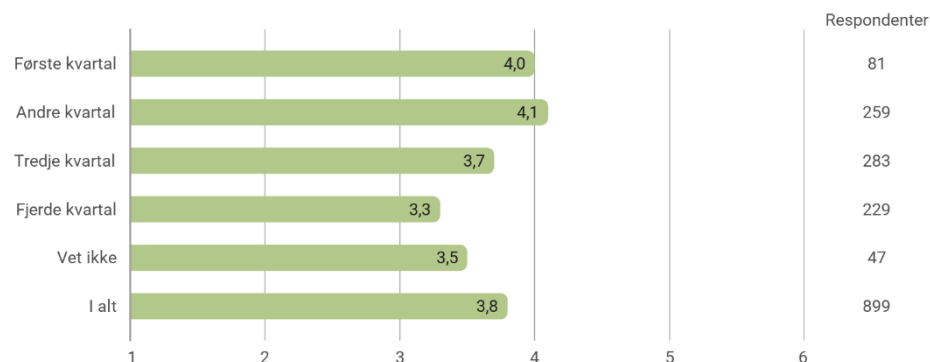
- Yngre er mindre fornøyd enn eldre representanter.
- De som er i sin første eller andre periode i kommunestyret er mindre fornøyd enn de med lengre fartstid.
- Representanter fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti er noe mer fornøyd enn representanter fra andre partier.
- Ordførere er noe mer fornøyd enn andre representanter.
- De som er i en flertallskonstellasjon, er mer fornøyd enn de som er i mindretall.
- Sentrale kommuner er noe mer fornøyd med prosessene enn mindre sentrale kommuner.
- Representanter i kommuner med oppdaterte kommuneplaner er mer tilfredse enn i kommuner med eldre planer.
- De som er enig i at kommuneplanen legger gode føringer for arbeidet med økonomiplanen, er mer fornøyde enn de som ikke er det.
- De som er enig i at økonomiplanen legger gode føringer for arbeidet med årsbudsjettet, er mer fornøyde enn de som ikke er enig.
- De som starter budsjettprosessen i første og andre kvartal, er mer fornøyd enn de som starter senere.
- De som er godt fornøyd med prosessen, ser i mindre grad behov for å starte budsjettprosessen tidligere.
- De som føler at de har god anledning til å legge føringer for arbeidet med årsbudsjettet, er mer fornøyd enn de som føler at de i liten grad har anledning til det.
- De som ikke mener det er satt av nok tid til behandling av budsjettdokumentene, er mindre fornøyd enn de som mener det er satt av nok tid.
- De som har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser, viser mer tilfredshet med budsjettprosessene.
- De som synes budsjettdokumentene er vanskelige å forstå, og som mener at budsjettet legges fram på en måte som gjør at det vanskelig å se det lokalpolitiske handlingsrommet, er mindre fornøyd med prosessen.
- De som uttrykker at kommunedirektøren legger fram alternative budsjettforslag med vurderinger av konsekvenser, er mer fornøyde med prosessen enn der det ikke er tilfellet.
- De som føler at man i kommunen identifiserer handlingsrommet på en god måte, er mer fornøyd med prosessen enn i kommuner hvor det ikke er slik.
- De som i størst grad mener den politiske opplæringen burde vært bedre, er mindre fornøyd med budsjettprosessen.

- Der det er godt samspill mellom politikere og administrasjon i budsjettprosessen, og gode budsjettrutiner for justeringer gjennom året, er det langt større tilfredshet enn i kommuner hvor dette ikke er tilfellet.

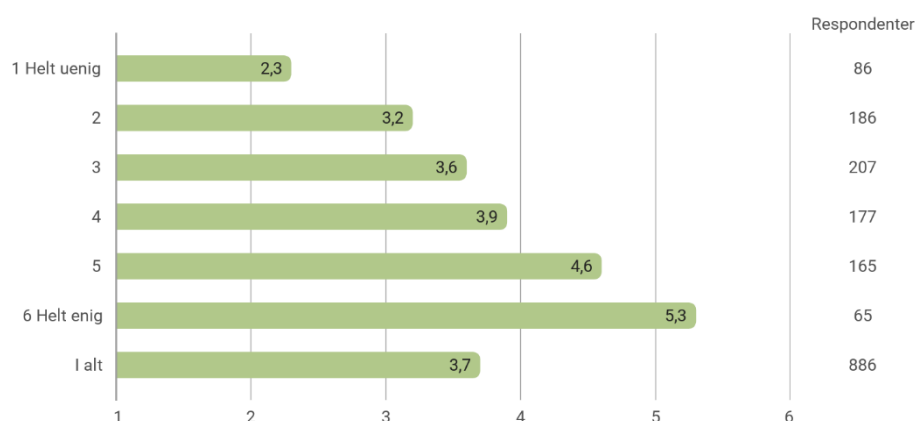
Det generelle inntrykket er at måten budsjettprosessene legges opp på gjennom året, er av vesentlig betydning for politikernes tilfredshet med budsjett- og økonomiplanarbeidet. Figur 31–Figur 37 viser de sterkeste prosessuelle elementene som har betydning for politikernes tilfredshet med budsjettprosessene. Noe av det viktigste er at man har et forutsigbart årshjul for behandling av budsjettsaker og god samhandling mellom politikere og administrasjon. Tidlig involvering av politikerne gir muligheter for å gi føringer og komme med innspill underveis i prosessene. De som er involvert i budsjettprosessene i første og andre kvartal, er mer fornøyd med budsjettprosessene enn de som er involvert senere. Tidlig involvering synes slik sett å være en forutsetning for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjettprosessene. Det inkluderer gode rutiner for oppfølging av budsjettarbeidet gjennom året, og at det er satt av nok tid til behandling av budsjett og økonomisaker. Det er også verdt å merke seg at tilfredsheten med budsjettprosessene er stor i de kommunene hvor kommunestyrerepresentantene opplever at kommunepåbud gir gode føringer for arbeidet med både økonomiplan og årsbudsjett. Dette indikerer også at disse kommunene har gode helhetlige strategiske prosesser som ramme for arbeid med økonomiplaner og budsjetter. I neste avsnitt skal vi se nærmere på tiltak som kan være aktuelle for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen.



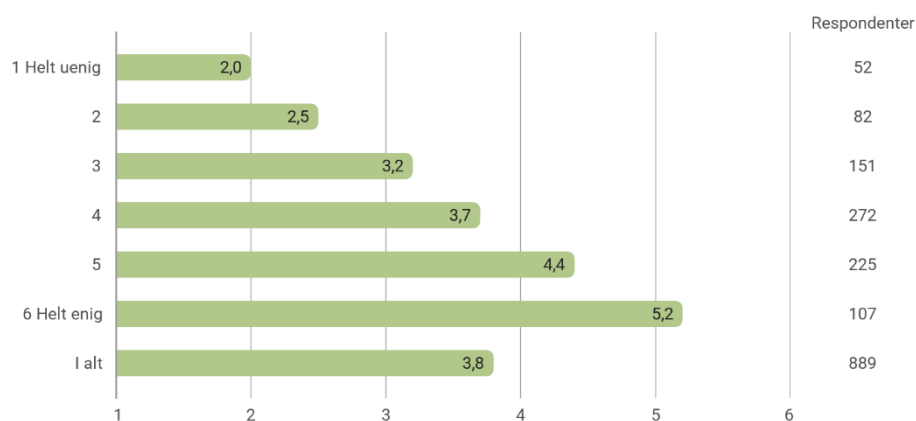
Figur 31 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Vår kommune har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser (vertikal akse).



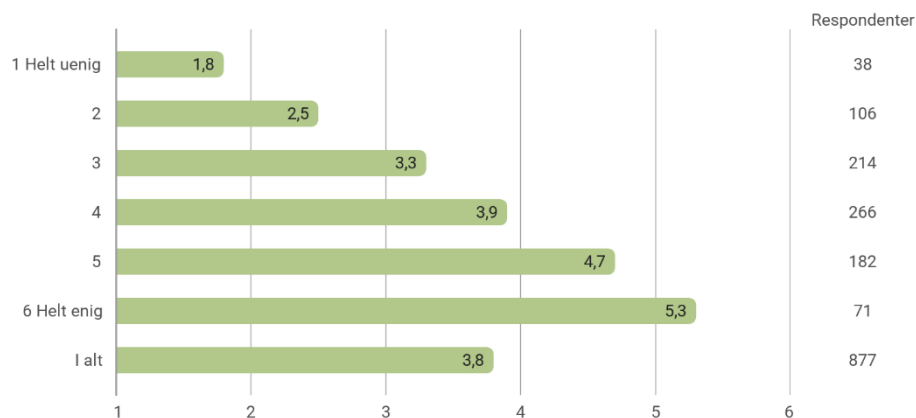
Figur 32 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune?



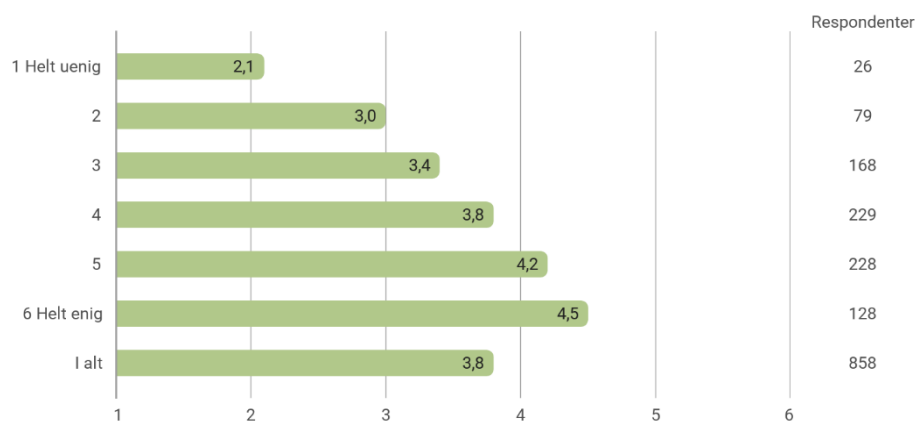
Figur 33 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Det er satt av nok tid til politisk behandling av budsjettokumentene (vertikal akse).



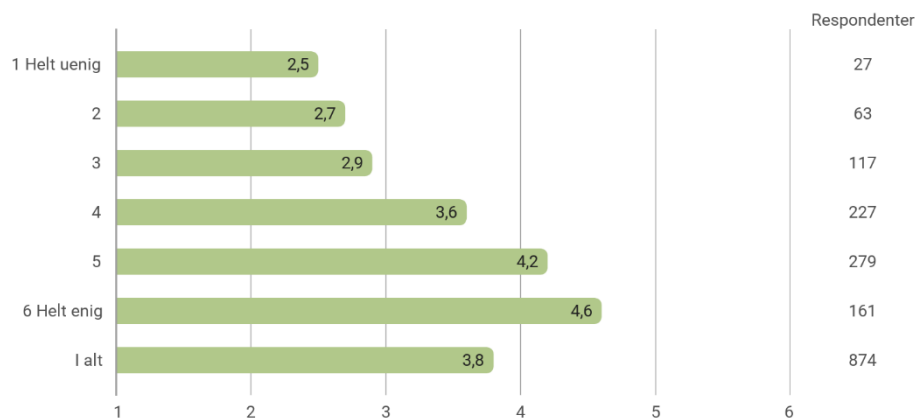
Figur 34 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Det er godt samspill mellom politikere og administrasjon i budsjettprosessen (vertikal akse).



Figur 35 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Vi har gode rutiner for budsjettjusteringer gjennom året (vertikal akse).



Figur 36 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: I min kommune legger kommuneplanen føringer for kommunes arbeid med økonomiplanen (vertikal akse).

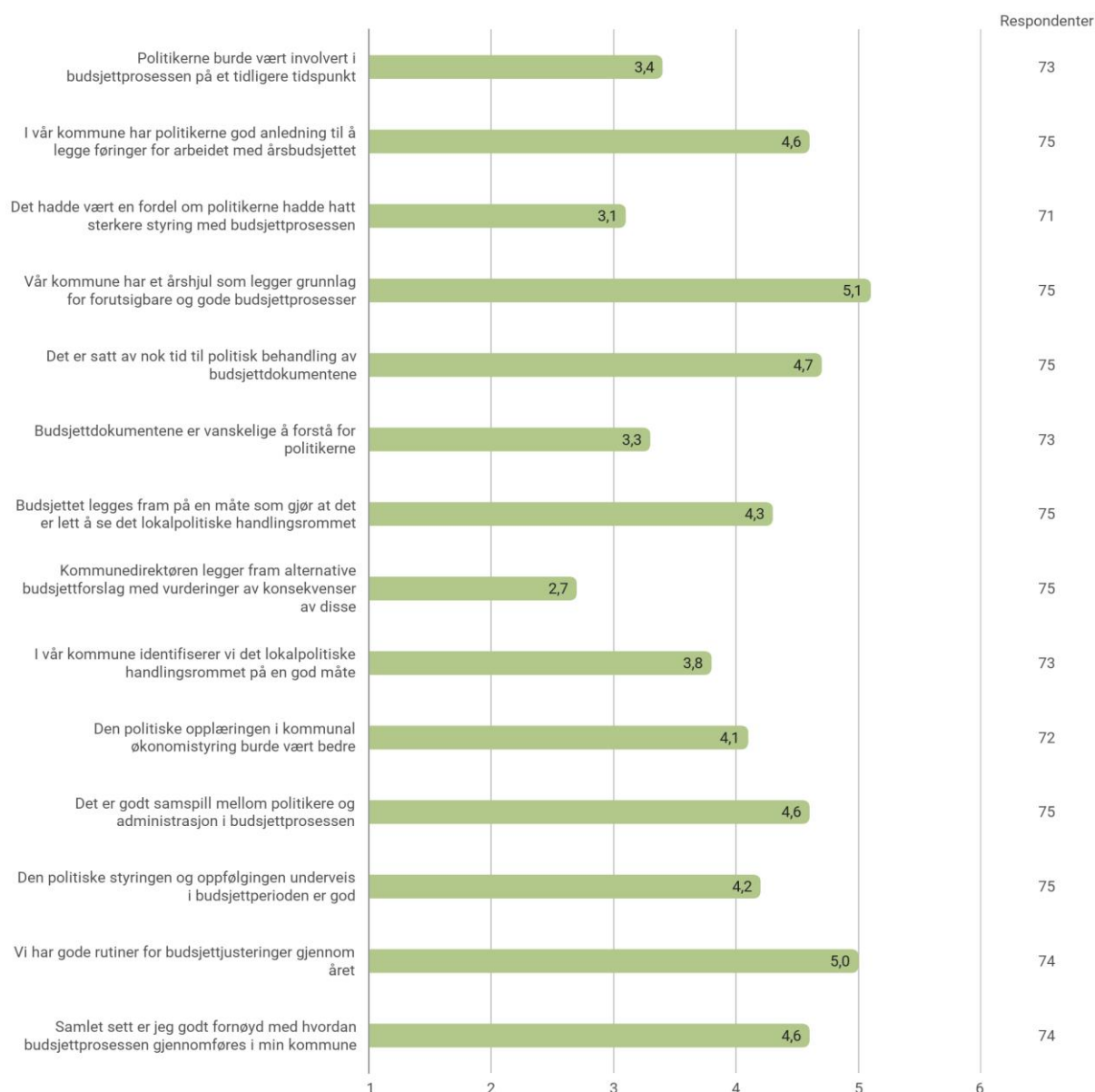


Figur 37 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Økonomiplanen gir gode føringer for arbeidet med årsbudsjettet (vertikal akse).

3.6 Forskjeller i vurderingene mellom kommunestyrerepresentanter og kommunedirektører

Kommunedirektørene ble også stilt overfor de samme påstandene. Deres svarfordeling er vist i Figur 38. Mønsteret i svarfordelingen fra kommunedirektørene er noenlunde sammenfallende med svarene fra kommunepolitikere, men det er en del forskjeller. Ved første øyekast ser vi at kommunedirektørene er langt mer positive i vurderingene av påstandene om budsjett- og økonomiprosessene enn kommunestyrerepresentantene. De gjennomsnittlige vurderingene av hvor godt budsjettprosessen fungerer, ligger på 4,6 blant kommunedirektørene, mens den blant kommunestyrerepresentantene ligger på 3,8. De største forskjellene i vurderingene er knyttet til påstandene om at politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt (kom.rep.: 4,4 kom.dir: 3,4), at budsjettet legges fram på en måte som gjør at det er lett å se det politiske handlingsrommet (kom.rep.: 3,3 kom.dir: 4,3), og at det er gode rutiner for budsjettjusteringer gjennom året (kom.rep.: 4,0 kom.dir: 5,0). Vurderingene spriker med andre ord noe når det gjelder faktorer som er sentrale for at politikerne skal kunne ta sterkere styring og eierskap til budsjett- og økonomiplanprosessene. Et flertall av kommunedirektørene uttrykker også uenighet i at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen. Samlet sett understreker dette behov for bedre avklaringer mellom administrasjon og politikk med tanke på forventninger til hvordan budsjettprosessene skal foregå, og hvordan samhandlingen mellom politikk og administrasjon skal være.

Samtidig er det også viktig å være klar over at prosessene kan oppleves bedre blant kommunedirektørene fordi dialogen er tettest med den lokalpolitiske ledelsen. Ordførere er også mer fornøyde med prosessene enn øvrige kommunestyrepolitikere. Ordførernes gjennomsnittlige vurdering av påstanden om at de samlet sett er godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen fungerer i sin kommune, ligger på 4,4. For kommunestyrerepresentantene samlet sett ligger vurderingene på 3,8.



Figur 38 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander som budsjettprosessen? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig». Svarfordeling fra kommunedirektørene. Gjennomsnitt.

3.7 Tiltak for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen

3.7.1 Forslag fra kommunestyrerepresentantene

I spørreundersøkelsen fikk alle kommunestyrerepresentantene et åpent spørsmål om hva som vil være viktige tiltak for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen. Det var 433 respondenter som svarte på dette spørsmålet (41,5 prosent). I Tabell 4 har vi foretatt en grovmasket klassifisering av de

overordnede svarene. Her er antall svar høyere enn antall respondenter som har svart. Dette skyldes at flere respondenter har trukket fram flere momenter.

Tabell 4 Dersom du mener at den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen bør styrkes, hva vil være de viktigste tiltakene? Klassifiserte åpne svar fra kommunestyrerepresentantene. N=578.

	Antall	Prosent
Tidligere involvering og bedre prosesser	194	34
Bedre og tettere samspill mellom politikk og administrasjon	81	14
Bedre opplæring	67	12
Alternativ budsjettering og bedre synliggjøring av konsekvenser	64	11
Mer detaljert budsjettering og synliggjøring av tallgrunnlag	50	9
Annet	42	7
Bedre oversikt over behov og utfordringer på ulike sektorer	36	6
Jevnere og bedre rapportering gjennom året	31	5
Bedre sammenhenger mellom planer og budsjett	13	2
Sum	578	100

Det som skiller seg ut som det klart viktigste, er tidligere involvering i budsjettprosessene og bedre og tettere samspill mellom politikk og administrasjon. Dette er momenter som går litt over i hverandre, for tidligere involvering og bedre prosesser vil også være en forutsetning for tettere samspill mellom politikk og administrasjon.

Følgende utsagn er typiske for mange av de innspillene som har kommet:

«Tidligere involvering og mulighet til å komme med innspill og spørsmål før det presenteres som et ferdig forslag som skal vedtas/ikke vedtas kort tid etterpå»

«Prinsipielle diskusjoner rundt prioriteringer og retning tidlig i prosessen for å hindre unødige tidsbruk på forslag man vet det ikke er politisk flertall for. Tettere prosess med samarbeid mellom administrasjon og politikere»

Av tiltak for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen, er det oppøring som kommer på tredje plass. Opplæring er nødvendig for å kunne medvirke i budsjettprosessen på en god måte. Vi har tidligere sett at dette er spesielt viktig for unge og/eller nye kommunestyrepolitikere som ikke har vært med i kommunestyret tidligere. I de åpne svarene er det en av de nye representantene som uttrykker det på følgende måte:

«Som ny folkevalgt er det utrolig vanskelig behandle budsjett allerede i desember.»

Noen av de nyvalgte representantene gir uttrykk for at det vanskelig å være med og vedta budsjett for den nye kommunen kort tid etter at man er valgt inn som kommunestyrerepresentant. Det etterlyses derfor behov for opplæring tidlig i perioden for å forstå kommunale prosesser og budsjett. Samtidig er det en utfordring av det er kort tid fra konstituering av nytt kommunestyre til budsjettet skal vedtas. Gjennom

intervjuene i casekommunene blir det gitt tilbakemeldinger om at det også er viktig at eventuelle gruppeledere og administrasjonen er oppmerksomme på å gi støtte til nye kommunestyrepolitikere. Her vil det imidlertid være slik at de største partiorganisasjonene har bedre forutsetninger for å drive intern opplæring sammenlignet med mindre partier.

Flere av de øvrige tiltakene som foreslås, er på en eller annen måte relatert til å kunne indentifisere og utnytte det politiske handlingsrommet. Her fremmes det ønsker om alternativ budsjettering for lettere å kunne se konsekvenser av ulike prioriteringer. Flere etterlyser et mer detaljert tallgrunnlag for lettere å avdekke handlingsrom. Noen savner også mer detaljert oversikt over utfordringer og behov på ulike kommunale sektorer for å få et bedre grunnlag for prioriteringer, samt flere og bedre rapporteringer gjennom året. Samtidig blir det både gjennom spørreundersøkelsen og caseundersøkelsen også poengtert at det er viktig at politikerne ikke fortaper seg i detaljer, men at man driver rammestyring og forsøker å styre etter en retning.

I forbindelse med flere av innspillene knyttet til å identifisere handlingsrom som grunnlag for politiske prioriteringer, etterlyses i større grad prinsipielle diskusjoner om prioriteringer og retning tidlig i prosessen, og at man jevnt over har tettere prosess med samarbeid mellom administrasjon og politikere. Følgende sitat er illustrerende for disse tilbakemeldingene:

«Politikarane bør på eit tidlegare tidspunkt få oversikt over handlingsrommet og gi signal om prioriteringar i budsjett. Det er vanskeleg å endre på eit komplett og ferdig budsjettframlegg.»

Mange av innspillene knyttet til hvordan politikerne skal ta bedre styring og kontroll over budsjettprosessen, dreier seg om hvordan politikerne skal kunne håndtere budsjettarbeidet på en bedre måte når budsjettet blir lagt fram i oktober. Mange etterlyser muligheter for å komme inn og bli en del av prosessen på et tidligere tidspunkt. Dersom man lykkes med å få bedre og mer involverende budsjettprosesser i samspill mellom politikk og administrasjon, er det mye som tyder på at dette kan bidra til å dempe en del politiske frustrasjoner når budsjettet legges fram i overgangen oktober/november. Dette fordrer at man har et godt årshjul som sikrer politisk eierskap og styring av budsjettprosessen. Et slikt årshjul gir også muligheter for mer systematisk opplæring av folkevalgte i budsjett og økonomisaker. Her blir det også gjennom spørreundersøkelsen og via casestudiene vist til at det er viktig å relatere folkevalgtopplæringen til konkrete saker og utfordringer som kommunene jobber med. Dette for å gjøre opplæringen mest mulig relevant og virkelighetsnær.

3.7.2 Forslag fra kommunedirektørene

Kommunedirektørene fikk, på samme måte som kommunestyrerepresentantene, et åpent spørsmål om hva som eventuelt vil være de viktigste tiltakene for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen. Vi har klassifisert svarene i Tabell 5. For å gjøre svarene fra kommunedirektørene mest

mulig sammenlignbare med svarene fra kommunestyrerepresentantene, har vi forsøkt å benytte samme klassifisering.

Tabell 5 Dersom du mener at den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen bør styrkes, hva vil være de viktigste tiltakene? Klassifiserte åpne svar fra kommunedirektørene. N=48.

	Antall	Prosent
Tidligere involvering og bedre prosesser	18	38
Bedre oversikt over behov og utfordringer på ulike sektorer	11	23
Bedre og tettere samspill mellom politikk og administrasjon	8	17
Bedre opplæring	4	8
Bedre sammenhenger mellom planer og budsjett	2	4
Alternativ budsjettering og bedre synliggjøring av konsekvenser		0
Mer detaljert budsjettering og synliggjøring av tallgrunnlag		0
Jevnere og bedre rapportering gjennom året		0
Annet	5	10
Sum	48	100

Også blant kommunedirektørene er det tidligere involvering og bedre prosesser som i størst grad nevnes. Dette er noe som gjerne henger sammen med behov for tettere samspill mellom politikk og administrasjon og at politikere får bedre oversikt over behov og utfordringer på ulike sektorer. Tidligere involvering i budsjettprosessen er av grunnleggende betydning for å kunne kjøre gode prosesser og skape felles virkelighetsforståelse av kommunens utfordringsbilde. Dette vil igjen være nødvendig for at politikerne skal kunne gjøre prioriteringer og fatte vedtak som gir gode føringer for administrasjonens arbeid.

Noen av kommunedirektørene peker på behov for tiltak for å bedre prosessene, mens andre trekker fram tiltak i egen kommune som er iverksatt for å bedre prosessene og/eller tiltak som man fra den administrative ledelsens side har gode erfaringer med.

Når det gjelder typiske behov for forbedring av prosessene vil vi trekke fram følgende innspill:

«Vi bør generelt ha en tettere dialog. Vi har presentert og drøftet de sentrale utfordringene med demografi mv., men politikerne trenger enda mer innsikt og tid til å fordøye de store utfordringene vi står i – og foran. Tror også vi må drøfte roller mer inngående. Men også at vi må ta ansvaret for økonomien og nødvendige tiltak – sammen.»

«Styrke det overordnede perspektivet, ikke bli for detaljorientert. Komme tidligere inn i budsjettprosessen.»

«Mer omfattende budsjettkonferanse og strengere krav til å synliggjøre politiske prioriteringer tidlig.»

«Det bør være tydeligere føringer for at politisk nivå håndterer budsjett og økonomiplan på et rammenivå. På samme måte som daglige forhold vedr. ansatte er markert som administrativt domene i loven. Detaljer tar ofte fokus vekk fra helhetlig styring.»

Kommunedirektørenes innspill representerer et administrativt perspektiv. Her er det interessant å merke seg at en del av innspillene om sterkere politisk involvering i budsjettprosessene også bunner i et sterkere ønske i tydeligere politiske styringssignaler fra administrasjonens side. I den forbindelse er det flere som er inne på viktigheten av rolleforståelse og bedre rutiner for samhandling mellom politikk og administrasjon. Flere av kommunedirektørene erfarer at den helhetlige forståelsen av sammenhengene i kommunebudsjettet kan være vanskelige å forstå og sette seg inn for politikerne. Når det gjelder rolleforståelse og prioriteringer, er det noen innspill som dreier seg om at politikerne i større grad må kunne håndtere økonomiplan og budsjett på et rammenivå, og at detaljer ofte tar fokuset vekk fra helhetlig styring.

Som nevnt over har noen av kommunedirektørene beskrevet budsjettprosesser i egen kommune som fungerer godt, og som gir politikerne bedre muligheter til å legge føringer for det administrative budsjettarbeidet. Noen av disse eksemplene er som følger:

«I min kommune har det vært fremmet 3–4 budsjettsaker FØR budsjett og ØK-plan legges frem. Disse sakene omhandler kommende bud./ØK-plan og viser utfordringer, behov for tiltak, demografi, status på diverse tiltak, KOSTRA-analyser, demografianalyser og økonomi. Det åpnes for politiske bestillinger som kan utredes til budsjettet. Det gir stor mulighet for tidlig politisk deltakelse i budsjett og ØK-plan. Tjenesteområdene får i disse sakene mulighet til å vise problemer og i neste omgang si noe om hvordan dette skal eller kan løses. Vi har også et åpent budsjettmøte hvor forslag til budsjett og ØK-plan blir presentert og hvor det er anledning til å stille spm. Politisk arbeides det mye med enkelttiltak og hvor en arbeider for å se hvilke konsekvenser dette gir.»

«Vi legger fram en sak nå i mai hvor vi viser mulige tiltak, estimatusikkerhet, konsekvenser og gradert anbefaling fra adm. av tiltak som kan frigjøre nærmere 100 mill. Vi ber politikken om styringssignal for om de vil frigjøre økonomi for økt handlingsrom gjennom noen av de foreslåtte tiltakene, eller evt. andre tiltak de selv ønsker å peke på. Vet ikke ennå hvordan dette vil fungere, men ordfører er positiv, og vi i adm. vil gjerne ha tilbakemeldinger på hva vi kan få prioritere ned for at politikken skal få gjennomført mer av det de vil prioritere opp. I min kommune ser jeg også at vi bør bruke økonomiplanen mye mer aktivt enn vi har gjort, og vi må starte med mer langsiktige scenarier 12–20 års perspektiver.»

«Nytt hos oss i år er at politikere er invitert til flere heldagsseminarer med gjennomgang av grunnlag, tjenesteanalyser mv. tidlig på året slik at innspill, føringer og ønsker fra politikere kan være med inn i prosess for administrasjonens utarbeidelse av budsjettforslag. Det gjør også arbeidet til politikerne enklere, ifht. forståelse av faktagrunnlaget, handlingsrom og prioriteringer bedre.»

Tilbakemeldingene tyder altså på at det fra administrativt hold også meldes om behov for tidligere involvering av politikere og bedre samhandling mellom politikk og administrasjon for både å gjøre den administrative og politiske styringen bedre. Fra administrativt hold er det flere som peker på at kommunene står overfor omstillingsbehov framover som følge av de demografiske endringene. For å møte disse utfordringen og gjøre gode prioriteringer, kreves en felles omforent forståelse av det framtidige utfordringsbildet. Enkelte peker også i den forbindelse på at politikerne bør ha såpass god oversikt og forståelse av utfordringsbildet at de også kan presentere dette overfor innbyggerne og invitere til innbyggerinvolvering. Det siste er spesielt relevant med tanke på at mange kommuner i sine samfunnsplaner sier de skal bli

samskapende kommuner. Samskaping innebærer å løse sammensatte utfordringer gjennom prosesser der det offentlige, innbyggere, næringsliv og kompetansemiljøer jobber med å få nye innovative løsninger på komplekse utfordringer som kan testes ut og implementeres. Gjennom samskapende prosesser kan man skape kreative prosesser som gjør det lettere å se nye løsninger, som samtidig har bred forankring. KS har de senere årene gitt tydelige signaler om at det haster med å løse de store samfunnsutfordringene, og at det er behov for å samarbeide på tvers, innovere systemene og utvikle radikalt nye løsninger. I den forbindelse har man etablert partnerskap for radikal innovasjon.³

Dersom man har ambisjoner om å jobbe samskapende sammen med innbyggerne, er det imidlertid en forutsetning at administrasjonen og politikerne i kommunene har felles virkelighetsoppfatning, og at man er enig om på hvilke områder der er behov for å finne nye løsninger, og hva man skal oppnå med disse.

Dersom man skal tenke helhetlig og langsiktig om komplekse samfunnsutfordringer, krever dette gode og tydelig sammenhenger mellom kommunale planer, økonomiplaner og årsbudsjett. Dette er krevende dersom man kun har politisk involvering i behandling av årsbudsjettet på tampen av året, og dette har svak forankring i langsiktige planer.

3.8 Eksempler fra casekommunene

I tillegg til spørreundersøkelsen har vi i denne delen trukket fram relevante eksempler fra casekommunene i forhold til deres budsjett- og økonomiplanprosesser. I casekommunene har vi sett nærmere på utfordringer, behov og løsninger i kommunene i forbindelse med budsjettprosessen, og som andre kommuner kan dra nytte av. Det er valgt casekommuner med varierende tilfredshet med budsjettprosessene. To av casekommunene var samlet sett var svært fornøyde med budsjettprosessen, både på administrativt og politisk nivå. De resterende hadde rundt middels eller litt lavere tilfredshet.

3.8.1 Casekommune A

Casekommune A hadde samlet sett høy tilfredshet med budsjettprosessen både politisk og administrativt. Denne casekommunen kjennetegnes av systematisk og gjennomtenkt budsjettprosess. Tidlig i januar hvert år vedtas politisk et årshjul for arbeidet med budsjett- og økonomisaker gjennom året. Det er noe som i seg selv synes å bidra til å skape politisk forankring og eierskap til budsjettprosessen. De viktigste milepelen i årshjulet er som følger:

³ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/om-partnerskap-for-radikal-innovasjon/dette-er-partnerskap-for-radikal-innovasjon/>

- Januar
 - Formannskapet behandler sak om fremdrift for arbeidet med økonomisaker i møte den 24.1.2024.
- April
 - Dialogkonferansen for kommunestyret avholdes den 24.4.2024. Det vil bli sendt ut egen invitasjon⁴ til konferansen.
- Mai
 - Årsberetning og årsregnskap 2023 vil foreligge medio april, og møteplanen legger opp til behandling i formannskapet den 8.5.2024 og i kommunestyret den 15.5.2024.
- Juni
 - Kommunestyrets rammekonferanse avholdes 4. og 5.6.2024. Det vil bli sendt ut egen invitasjon⁴ til konferansen.
 - Sak om 1. tertialrapport 2024 behandles i formannskapet den 5.6.2024 og i kommunestyret den 12.6.2024.
 - Sak om foreløpige budsjetttrammer 2025–2028 behandles av formannskapet den 19.6.2024.
- September
 - Sak om halvårsrapport investeringsprosjekter 2024 behandles i formannskapet den 25.9.2024.
- Oktober
 - Sak om halvårsrapport investeringsprosjekter 2024 behandles i kommunestyret den 23.10.2024.
- November
 - Sak om 2. tertialrapport 2024 behandles i formannskapet den 6.11.2024 og i kommunestyret den 20.11.2024.
- Desember
 - Sak om budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 behandles i formannskapet den 4.12.2024 og i kommunestyret den 18.12.2024.
 - Sak om budsjettregulering av investeringsprosjekter 2024 behandles i formannskapet den 4.12.2024 og i kommunestyret den 18.12.2024.
 - Forslag til budsjett 2025 og økonomiplan 2025 offentliggjøres 15. november til det behandles i kommunestyret 18. desember.

I casekommune A synes det å være rimelig stor tilfredshet med denne måten å behandle økonomisaker på. Det politiske eierskapet til prosessen er sikret gjennom vedtak av framdriftsplan for arbeidet med økonomisaker i formannskapet i januar. At man har en fast rutine for å gjøre dette, bidrar til forutsigbarhet i økonomiarbeidet, politikerne vet hvordan de ulike arenaene fungerer og hvordan man kan få informasjon og komme med innspill i prosessen.

Når det gjelder selve budsjettprosessen, blir dialogkonferansen i april og kommunestyrets rammekonferanse i juni sett på som spesielt viktige. Dialogkonferansen har fokus på status og utfordringer på tjenesteområdene, og man har en gjennomgang av disse basert bl.a. på KOSTRA-tall for tidligere år. Dialogkonferansen er slik sett viktig for at politikerne skal få en forståelse for utfordringsbildet i egen kommunene,

⁴ I praksis er dette en innkalling.

men også for hvordan man ligger an i forhold til sammenlignbare kommuner og landet for øvrig. Denne konferansen kombineres gjerne med folkevalgtopplæring hvor representanter fra KS sitt folkevalgtprogram er inne og orienterer om spesielle temaer knyttet til kommunes utfordringsbilde, f.eks. framtidens demografisk utfordringer og hva det vil kreve av kommunene. Det blir i den forbindelse også gitt uttrykk for, både fra administrativt og politisk hold, at det er viktig å se utviklingen i egen kommune ut fra et større bilde når det gjelder samfunnsutviklingen nasjonalt og internasjonalt. Spesielt blir det sett som viktig å tenke langsiktig med tanke på den demografiske utviklingen, og hvordan man skal prioritere framtidige ressurser mellom helse og omsorg og oppvekst.

På rammekonferansen i juni legges det fram et foreløpig saldert budsjettopplegg. Dette er utarbeidet med utgangspunkt i kommuneproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett, behov innmeldt fra enhetene i kommunen og hvordan kommunen ligger an med utgangspunkt i første tertialrapport og fjorårets budsjett. På konferansen blir det grunnlag for å stille spørsmål. Det gjennomføres gruppearbeid for å gi politiske innspill til hva som bør prioriteres. Slik sett er denne konferansen viktig for å gi politiske føringer for det videre arbeidet med budsjettet. Fra politisk hold blir det blant annet kommentert at det er viktig med en slik todagers konferanse hvor man kan bli bedre kjent, diskutere og stille spørsmål innenfor en mer uformell ramme. Politisk blir det også satt pris på at kommunedirektøren stiller med sine kommunalsjefer som kan svare på spørsmål og være med å fange opp politiske signaler. Det blir pekt på at dette er noe som bidrar til å styrke tilliten mellom politikere og administrasjon. I den forbindelse blir det også kommentert at dette var noe som var mer krevende under pandemien, hvor det var mindre anledning til å møtes fysisk.

I etterkant av rammekonferansen legges det fram en sak med rammer for de ulike virksomhetene som behandles i siste formannskapsmøtet før sommerferien. Da er de økonomiske rammene for det mer detaljerte budsjettarbeidet lagt. Ut over høsten er det to møter med formannskapet knyttet til budsjettarbeidet før kommunedirektøren presenterer sitt salderte budsjett i begynnelsen av november. Da er det pressekonferanse og halvdagsorientering for hele kommunestyret, hvor de får anledning til å stille spørsmål. I etterkant av at budsjettet er lagt fram, stiller administrasjonen budsjett- og økonomikompetanse til rådighet for å bistå de politiske partiene med gjennomgang av budsjettforslaget og analyser av konsekvenser av eventuelle politiske omprioriteringer.

I og med at man har hatt gode prosesser før budsjettet legges fram i november, og administrasjonen har fanget opp politiske signaler, bidrar dette til at budsjettet som legges fram i november, har sterkere politisk forankring enn om man ikke hadde slike prosesser. Uten gode prosesser gjennom året, hvor man har godt samspill mellom administrasjon og politikk, ville man risikert at administrasjonen hadde lagt fram et budsjett som ville skapt stor politisk uro. Det pekes på at det er viktig å ha de gode politiske diskusjonene i partier og utvalg underveis i prosessen. Når budsjettet først er lagt fram for behandling i kommunestyret, er det ikke lett å gjøre de store forandringene.

Casekommune A har hatt relativt god stabilitet i administrativ og politiske ledelse over tid. Det er nok en medvirkende årsak til man har klart å innarbeide opplegg for gode budsjettprosesser og et godt samspill mellom administrasjon og politikk. Dette synliggjør også at administrasjonens kapasitet og kompetanse er viktig – ikke bare det på det økonomiske, men også at man evner å se det politiske landskapet på en god måte, informere på en forståelig måte og evner å fange opp politiske signaler og føringer. En av politikerne uttalte det på følgende måte:

«Den viktigste jobben som politiker er nesten å sørge for ha en god kommunedirektør. Svikter den administrative ledelsen så ramler alt. Det må være gjensidig rolleforståelse. Det skaper styrke i kommunepolitikken. Det blir stabilitet. Kommunedirektøren vet hvordan man skal forholde seg til kommunestyret, leser politiske signal på en god måte, og legger ikke fram ting som ikke blir gjennomført. Det skaper stabilitet og rom for politisk diskusjon.»

Samtidig synliggjør dette at det i kommuner med større ustabilitet, både administrativt og politisk, er viktig å institusjonalisere noen rutiner for budsjettprosessene som gir forutsigbarhet uavhengig av administrativ og politiske ledelse. Det må med andre ord være noen vedtatte rutiner for hvordan budsjettprosesser og økonomistyring skal foregå uavhengig av hvem som er den administrative og politiske ledelsen, f.eks. at det hvert år er vurdering av fjorårets prosess og vedtak om årshjul for hvordan neste års prosesser skal foregå.

På spørsmål i Casekommune A om hva som kan være viktige grep for å styrke det politiske eierskapet og styring til budsjettprosessene, blir det blant annet vist til at man på enda bedre måte kan skape forståelse blant alle politikere for innholdet i årshjulet for behandling av budsjett- og økonomisaker, og hva som er formålet med de ulike arenaene. Det inkluderer også politikernes rolleforståelse. Spesielt som nyvalgt politiker kan det være utfordrende å forstå sin rolle og plass i det politiske systemet, hva som er politisk og administrativt ansvar, og hva det innebærer å drive rammestyring. Det dreier seg også om bedre forståelse av budsjettprosessene og evnen til å tenke langsiktig. I ett årsbudsjett vil det være bindinger som følge av strategiske prioriteringer i tidligere år. For å få gjennomslag for nyere prioritering blir det vist til at det vil være viktig å ta politiske diskusjoner i utvalg og formannskap gjennom året, som kanskje kan prioriteres i budsjetter i påfølgende år. Dette fordrer langsiktig tenkning og god rolleforståelse. Det fordrer at man ikke fortaper seg i konkrete enkeltsaker, men at man evner å forholde seg til det framtidige utfordringsbidet.

Samlet sett viser erfaringene fra casekommune A at gode forutsigbare budsjettprosesser gjennom året, der man jobber med forståelse av det helhetlige kommunale utfordringsbilde, og hvor det er tydelige sammenhenger mellom kommunes strategiske samfunnsplan, økonomiplan og årsbudsjetter, gjør det lettere for politikerne å ta eierskap til prosessen og legge føringer for hva som skal prioriteres i budsjettene.

Mange av frustrasjonene knyttet til budsjettprosessene som vi har sett gjennom spørreundersøkelsen, skyldes at politikerne kommer for sent inn i prosessen. Når forslag til endelig budsjett er lagt fram, er det vanskeligere å se hva man kan endre på, og hva konsekvensene vil være. Det nytter ikke å ta de store prioriteringsdiskusjonene i løpet av en måneds tid, når det gjerne er behov for bred politisk konsensus om de

store grepene. Løpende prosesser gjennom hele året, der man har et godt samspill mellom politikk og administrasjon, kan i seg selv bote på mange av utfordringene. Det blir enklere for politikerne å bygge kompetanse, oversikt, rolleforståelse, tenke langsiktig og se hvordan politiske saker kan løftes fram og settes på dagsorden. Dette gir bedre forutsetninger for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjettprosessene og den helhetlige strategiske utviklingen av kommunen.

3.8.2 Casekommune B

I casekommune B starter administrasjonen budsjettarbeidet allerede i januar. Først evalueres fjorårets resultat. Det vil si at budsjett- og regnskapsåret avsluttes med en oppsummering av året som var, i kommunens årsberetning. Det utarbeides KOSTRA-analyser og -sammenligninger, jobbes frem en oppstilling over fjoråret og rapporteres på måloppnåelse på målene i kommuneplanens samfunnsdel. Dette danner igjen grunnlag for utarbeidelsen av neste års budsjett og økonomiplanperiode.

Politikerne i kommunen involveres første gang i budsjettarbeidet i mars/april. Da markeres et slags «kick off» på budsjettarbeidet for politikerne ved at det avholdes et budsjettseminar for formannskapet. I dette formannskapsmøtet presenterer administrasjonen status og utfordringer, og politikerne gis innsikt i regnskapssituasjonen. De nevnte KOSTRA-analysene, hvor kommunen sammenliknes med andre sammenliknbare kommuner på en rekke tjenesteområder, presenteres også. Formålet med formannskapsseminaret er altså, kort oppsummert, å gi politikerne et tidlig innblikk i hvilke utfordringer og muligheter kommunen står overfor og dermed den samme forståelsen som administrasjonen når det gjelder behov for innretning på neste års budsjett. På den måten blir politikk og administrasjon mest mulig omforent om «ståa» før den virkelige budsjettprosessen begynner.

I juni legger administrasjonen frem en sak for kommunestyret, der politikerne inviteres til å ta stilling til rammene for det videre budsjettarbeidet. Disse rammene presenteres sammen med økonomirapporteringen for 1. tertial 2024. Innen denne saken går til politisk behandling, er også forslag til revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen for neste år offentliggjort – og skrives inn i saken politikerne får. Dermed får politikerne et så oppdatert bilde av de økonomiske utsiktene som mulig. Politikerne i kommunen har vedtatt en innsparingsplan frem mot 2030. I denne rammesaken legger kommunedirektøren inn hvordan en ser for seg at innsparingen i neste års budsjett blir, dvs. størrelsen på innsparing, og hvordan det skal løses. Dette kan da politikerne ta til orientering, eller de kan vedta omprioriteringer mellom, eller skjerminger av enkeltsektorer og tjenesteområder. Det samme gjelder styrking av eksisterende tiltak, eller nye tiltak administrasjonen foreslår.

I etterkant av behandlingen av rammesaken utarbeides det et budsjetttrundskriv som sendes ut til hele kommuneorganisasjonen, som angir fremdrift og tidsplan for høstens budsjettarbeid. Utover høsten jobber administrasjonen videre med å konkretisere budsjettet, i tråd med de rammene politikerne har vedtatt i

juni-saken. I september har det vært tradisjon for å gjennomføre et nytt budsjettseminar for politikerne dersom det er særskilte eller spesielt krevende utfordringer eller tiltak kommunen står overfor, og som administrasjonen derfor ønsker å orientere politikerne om før kommunedirektørens budsjettforslag legges frem. Til dette seminaret er hele kommunestyret invitert.

Kommunedirektørens endelige forslag til budsjett ferdigstilles, offentliggjøres og presenteres i slutten av oktober, og går deretter til ordinær politisk behandling i de kommunale rådene, sektorutvalgene, formannskap og til slutt kommunestyret i starten av desember.

Til slutt er det verdt å påpeke at det i forbindelse med kommunestyrets budsjettbehandling gjerne gjøres en del verbalvedtak som skal følges opp. Disse vedtakene rapporteres det på i forbindelse med tertialrapporteringene gjennom året. Vedtakene puttes inn i en tabell og kvitteres ut som «rapporter», «gjenstår», «ikke fullført» mv. På den måten blir politikerne holdt oppdatert også på verbalvedtakene de gjorde i forrige budsjettbehandling. Når man kommer til neste budsjett, skal alle fjorårets verbalvedtak være kvittert ut.

Både i administrasjonen og blant politikere vi har snakket med, er opplevelsen at budsjettprosessen i kommunen fungerer svært godt. Våre informanter peker særlig på følgende årsaker til det:

Selv om politikere og administrasjonen har ulike roller, gis det, fra begge hold, uttrykk for at det er viktig at man er omforent om det utfordringsbildet kommunen står i. Informantene våre vektlegger at seminaret i mars/april er viktig i den sammenheng, men også det at politikere og administrasjon har anledning til å møtes flere ganger gjennom året. På den måten får administrasjonen lagt frem hvordan de ser på situasjonen etter hvert som relevante nøkkeltall og driftssituasjonen blir klarere, og politikerne kan gi sine styringssignaler underveis i budsjettprosessen.

Når politikerne har gitt sine signaler gjennom et vedtak i rammesaken i juni, er det også lettere for administrasjonen å jobbe videre utover høsten med å konkretisere et budsjett politikerne kjenner seg igjen i, når de får den endelige budsjettsaken til behandling mot slutten av året. Som en informant sier: «Det skal egentlig komme veldig lite overraskelser for politikerne. Når kommunedirektøren legger frem budsjettforslaget sitt, så skal det være i tråd med det politikerne har signalisert i rammesaken. Det skal ikke være noen store overraskelser i det som kommer der». Og det er også signalet fra politikerne. Politikerne kan selvsagt være uenige i budsjettforslaget fra kommunedirektøren, og kan ønske å gjøre egne prioriteringer, men i det store og hele er de store tallene som forventet. Dessuten er alle tiltak og satsinger i budsjettdokumentet nokså klart forankret i kommuneplanens samfunnsdel og FNs bærekraftsmål, men også i det politisk vedtatte omstillingsprogrammet frem mot 2030. På den måten går det en rød tråd fra de langsiktige og strategiske styringsdokumentene i kommunen og ned til det årlige budsjettet, hvilket også blir fremhevet som en fordel.

Videre blir det påpekt at administrasjonen, i selve budsjettdokumentet, er flinke til å synliggjøre det politiske handlingsrommet. I budsjettdokumentet ligger en liste over tiltak kommunedirektøren har prioritert og funnet plass til i budsjettet. Samtidig følger en liste over tiltak og satsinger som administrasjonen ikke har funnet plass til, ikke prioritert. Disse alternative tiltakene kan politikerne bytte ut med de tiltakene kommunedirektøren har foreslått i budsjettet, dersom de ønsker det i deres budsjettbehandling. Gjennom å synliggjøre slike muligheter for omprioriteringer, får politikerne et handlingsrom selv om det ikke er midler til flere nye tiltak.

Fra politisk hold gis det uttrykk for at administrasjonens orienteringer i forbindelse med økonomisaker generelt, men ikke minst under formannskapsseminaret i mars/april, rammesaken i juni og seminaret i september er poengterte og tydelige, lett forståelige og gir politikerne god informasjon om aktiviteten og økonomien i kommunen. Ved å holde slike orienteringer får ikke politikerne bare en skriftlig sak, men også en muntlig innføring i, og forklaring på hvorfor ting er som det er – med mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål og få forståelige svar. I forlengelsen av det er det en nokså entydig tilbakemelding fra informantene i denne kommunen at administrativ stabilitet, god kompetanse på økonomi, men ikke minst økonomisk kompetanse i kombinasjon med strategisk forståelse i administrasjonen, er helt sentralt for å få til budsjettprosesser med god politisk involvering.

Informantene peker på at det er viktig med god rolleforståelse, både blant politikere og i administrasjonen. Det velkjente begrepet i politisk styring i kommunal sektor, «styre i stort, og ikke i smått», er dermed relevant. I forbindelse med det ovennevnte omstillingsprogrammet har politikerne i kommunen vedtatt et tverrpolitisk krav om at kommunen innen 2030 skal levere et netto driftsresultat på 1,75 prosent. Samtidig har politikerne gitt administrasjonen handlingsrom til å peke ut veien mot dette målet. Det vil si at man i hvert enkelt år frem mot 2030 ikke har spesifikke krav (et ikke-lineært innsparingskrav). På den måten kan man justere tjenestetilbudet over tid – ut fra hva som er hensiktsmessig, uten at man mister det langsiktige innsparingskravet av syne. Det gir forutsigbarhet både for brukere, ansatte i de enkelte tjenestene, økonomiansvarlige og politikere, men fordrer samtidig at politikerne ikke går inn og detaljstyrer i budsjettbehandling, men forholder seg til rammer og overordnede føringer.

Når det gjelder opplæring av folkevalgte, hadde kommunestyret et todagers seminar i regi av KS nokså rett etter valget. Det gikk først og fremst på etikk og rolleforståelse. Kommunens administrasjon hadde imidlertid noen innslag på kommuneøkonomi. I tillegg brukes de ovennevnte seminarer til å fylle på med kunnskap ved behov, i tillegg til orienteringer i forkant av den politiske behandlingen av enkeltsaker. Dette gjøres etter behov. Enkelte informanter påpeker at det er en utfordring at mange av kommunestyrets medlemmer ikke har budsjett, regnskap og økonomiforståelse som et primært kunnskapsfelt. Samtidig er det på godt og vondt, som en informant uttrykker slik: «Vi skal være glade for at vi har et kommunestyre som representerer et tverrsnitt av kompetanse i befolkningen». Samtidig blir det påpekt at det er tidlig i kommunestyreperioden, og at det fort kan bli relevant med mer opplæring for politikerne, enten i intern eller ekstern regi.

3.8.3 Casekommune C

I casekommune C kommer politikerne på banen først etter at kommunedirektøren har lagt fram forslag til budsjett. Her blir det fra administrativt hold etterlyst sterkere føringer fra politikerne i arbeidet med budsjettprosessen. Her er det et inntrykk at politikerne ønsker å holde kortene relativt tett inntil brystet fram til budsjettforslaget er lagt fram. Dette er en kommune med relativt god økonomi, og som har fått gode resultater med betydelige avsetninger til fond som følge av store kraftinntekter.

Dette er eksempel på en kommunene der de økonomiske rammebetingelsene ser ut til å påvirke budsjettprosessene og ønske om politisk involvering. Fra politisk hold har vi i denne kommunen fått tilbakemelding om at det ikke er store rom for endringer av kommunedirektørens driftsbudsjett, at mye av dette dreier seg om lovpålagte oppgaver, og at det for politikerne kan være godt å tenke på andre ting etter at budsjettet er vedtatt. Kommunes økonomiske rammebetingelser tilsier at det ikke er like stort behov for harde prioriteringer for å få budsjettet i balanse som i en del andre kommuner. Politisk er det større interesse for investeringsbudsjettet. Her blir det pekt på at politikerne gjerne plusser på kommunedirektørens forslag til investeringsbudsjett. Av ulike årsaker blir investeringene som oftest ikke gjennomført i budsjettperioden, og fra politisk hold har vi da fått tilbakemeldinger om at det blir administrasjonen som i stor grad prioriterer hvilke investeringer som gjennomføres. Slik blir det fra politisk hold uttrykt at det er behov for tydelige politiske prioritering av hvilke investeringer som skal gjennomføres.

Casekommune C står på samme måte som mange andre casekommuner overfor demografiske utfordringer med økende andel eldre og færre yngre. Det som omtales som de største utfordringene i den forbindelse, er knyttet til rekruttering av kompetent arbeidskraft, og i mindre grad økonomiske utfordringer. Det kan derfor være behov for å gjennomføre strukturelle grep for å legge til rette for større og mer attraktive fagmiljøer og bedre utnyttelse av tilgjengelig kompetanse, men det er på nåværende tidspunkt ikke politisk flertall for å gjøre slike grep. Kommunen er en sammenslått kommune, og det blir sett på som viktig med et desentralisert tjenestetilbud. I intensjonsavtalen som ble lagt til grunn for kommunesammenslåingen, ble det også lagt til grunn at man skal opprettholde et desentralisert tjenestetilbud. I avtalen er det f.eks. slått fast at skole- og barnehagetilbudet ikke skal endres som følge av kommunesammenslåingen. Erfaringene fra denne casekommunen tyder på at behovet for politiske prioriteringer blir mindre når det går godt økonomisk, og at det blir lettere å overlate mer av ansvaret for prioriteringer til administrasjonen. Samtidig står også denne kommunen overfor utfordringer med tjenestetilbudet som følge av demografiske endringer, og det er behov for å finne løsninger på hvordan dette skal håndteres framover.

Fra en erfaren kommunedirektør i en annen casekommune blir det også pekt på at det er lettere å skape forståelse for kommunes utfordringsbilde når det er krise i kommunen, men at dette kan være mer krevende når det går bra eller «sånn passe»:

«Under skikkelige kriser er det alltid samling, men dersom man klarer å ha det hele tiden – da lykkes kommunen best. Det er min observasjon.»

3.8.4 Casekommune D

I denne kommunen markerer rammesaken i juni startskuddet på den politiske involveringen i arbeidet med budsjett- og økonomiplanen. I denne saken samler kommunedirektøren erfaringer fra hele organisasjonen frem til og med første tertial med lokale og sentrale politiske styringssignaler og data for den demografiske utviklingen i kommunen. Saken bygger på årsmeldingen for fjoråret, første tertialrapport fra inneværende år samt revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen (som begge normalt kommer i mai).

Når politikerne har gitt sine føringer for neste års budsjett gjennom rammesaken i juni, begynner prosessen med å konkretisere budsjettet internt i kommuneorganisasjonen. Prosessen kalles Scenario-prosessen, og selv om den varierer fra år til år (ut fra hva som er de største utfordringene i kommunen), kan den karakteriseres som nokså involverende «nedover» i de kommunale tjenestene. Det vil si at virksomhetene og tjenesteområdene selv må komme med realistiske budsjettforslag legge inn nye satsinger eller nedskjæringer for å komme innenfor de politiske vedtatte rammene og overordnede finansielle mål. Det er et krav at tiltakene er konkrete, og at konsekvensen av tiltakene vurderes godt. Utover høsten jobber administrasjonen videre med å slutføre budsjettet, med flere samlinger og seminarer der kommunedirektørens ledergruppe, ledere på øvrige nivå, hovedtillitsvalgte mv. involveres, før kommunedirektørens forslag offentliggjøres og går til politisk behandling.

Våre informanter peker på god kommunikasjon og tillit som avgjørende for det som karakteriseres som en svært god prosess i arbeidet med økonomien i kommunen. For et par år siden var kommunen i en svært utfordrende økonomisk situasjon. Kommuneledelsen brukte da svært mye tid på å snakke med ulike deler av organisasjonen om den økonomiske situasjonen i kommunen, både i de ulike tjenestene og virksomhetene og i de politiske miljøene. Alle fikk det samme budskapet, og man klarte således å skape en omforent forståelse av hvilke utfordringer man stod overfor, og hvilke store grep som må gjøres. Også denne kommunen fremhevet at krise gir «samling i bønn», men og at man har klart å holde på en disiplinert budsjettbehandling også i ettertid. I arbeidet med å snu kommuneøkonomien har kommunens ledelse tatt i bruk sentrale prinsipper i det som etter hvert er blitt kjent som Rana-modellen og KØB-modellen (kommuneøkonomisk bærekraft). Essensen i Rana-modellen handler, slik vi forstår det, om formidling og kommunikasjon, samt strategisk styring med henblikk på å styre etter langsiktig økonomisk bærekraft. I disse modellene ligger blant annet en formidlingspakke, noe som innebærer at kommunens ledelse bruker mye tid på å nettopp kommunisere det økonomiske situasjonsbildet på en slik måte at alle involverte, også ikke-økonomer, dvs. fra politiske beslutningstakere og nedover til de som hver dag leverer tjenestene, får den samme kunnskapen og forståelsen. Videre handler det om å ta langsiktige økonomiske valg som står seg over tid. Sagt litt enkelt: «Få politisk impulskontroll inn i budsjettarbeidet». I den sammenheng har et

viktig grep i casekommunen vært å politisk vedta finansielle måltall for å oppnå et solid disposisjonsfond, lavere netto lånegjeld og best mulig netto driftsresultat. Dette omtales i Rana-modellen som den «magiske grønne trekanten».

Kontinuerlig og god kommunikasjon blir fremhevet som like viktig også i det årlige budsjettarbeidet. Ikke minst i forbindelse med den politiske behandlingen av rammesaken i juni, som oppleves sentral i kommunens budsjettarbeid. Det vil si at man forsøker å gi et tydelig og spisset budskap fra administrasjonens side, og unngå detaljer som er vanskelige å forstå. Flere informanter understreker at god kommunikasjon har skapt tillit mellom administrasjon og politikk og en omforent forståelse av situasjonen. Videre blir det fra politisk side vektlagt at man setter av god tid på selve behandlingen av rammesaken, og ikke bare banker gjennom kommunedirektørens forslag til vedtak.

Flere av våre informanter fremhever videre betydningen av å involvere tjenestene og sektorene i budsjettarbeidet på en god måte. Selv om dette er en intern prosess i kommuneorganisasjonen, som ikke involverer politikerne, mener våre informanter at bred involvering og ansvarliggjøringen nedover i organisasjonen også har konsekvenser for politikernes behandling av budsjettet. Når administrativ ledelse kan kommunisere klart og tydelig at dette er et budsjettforslag som er utarbeidet nedenfra-og-opp, og at det er tjenestene som selv har tenkt ut disse ideene, blir det vanskelig for politikerne å si i sin budsjettbehandling at «dette budsjettforslaget er bare noe ledelsen på kommunehuset har kokt i hop, her må vi lytte til de som har skoa på».

Til slutt peker flere av våre informanter på et Excel-dokument som administrasjonen utarbeider i forbindelse med budsjettdokumentet. I dokumentet legges kommunedirektørens budsjettforslag til grunn. Samtidig kan politikerne gå inn å bygge opp og gjøre endringer i budsjettforslaget på egen hånd, herunder legge til eller fjerne tiltak og satsinger. På den måten gis politikerne mulighet til å synliggjøre sine egne budsjett på en mer profesjonell måte. Samtidig viser dokumentet det politiske handlingsrommet på en god måte i den politiske behandlingen av budsjettet, ved at partiene og partigrupperinger gis anledning til å se hvordan egne politiske prioriteringer vil slå ut i budsjettet.

Kommunen har gjennomført KS folkevalgtprogram i tillegg til egen opplæring i samarbeid med nabokommuner når det gjelder kommunale foretak, interkommunale selskaper mv. I tillegg har det foregått mye og kontinuierlig kompetanseheving gjennom formidlingen i forbindelse med å snu den økonomiske situasjonen i kommunen.

3.8.5 Casekommune E

Casekommune E har fram til nå hatt det de beskriver som en tradisjonell budsjettprosess. Det vil si at kommunedirektøren i august/september har sendt ut et budsjettnotat til alle som har budsjettansvar i kommunen. Dette notatet har bl.a. hatt informasjon fra kommuneproposisjonen og tatt for seg status ut

fra kommunes økonomiplan. Enhetslederne har i september utarbeidet budsjettforslag for sine enheter. Etter at statsbudsjettet er lagt fram i oktober, har man gått i gang med å skape balanse i budsjettet.

Tilbakemeldingene er at man de to-tre siste årene har hatt noen tøffe prioriteringer for å få det til. Det har vært kostnadsutfordringer, og det har vært behov for å redusere utgifter med 30–40 mill. kr. I budsjettforslagene fra tjenestene har det i tillegg til utgifter til drift også vært lagt ønske knyttet til framtidig utvikling som samlet sett summerer seg opp til store summer. De har medført behov for interne administrative prosesser og tøffe prioriteringer for å få budsjettet i balanse.

Videre har kommunedirektøren orientert formannskapet om status på budsjettarbeidet i slutten av oktober, og om hvordan det økonomiske bildet ser ut. Kommunedirektøren sitt forslag har vært lagt fram til formannskapet som orienteringssak i midten av november. Deretter har formannskapet en innstilling til kommunestyret i november/desember. Kommunestyret har vedtatt budsjettet i midten av desember.

Fra politisk hold blir budsjettprosessen omtalt som mer krevende enn det man har erfaringer med fra privat næringsliv. Det nevnes flere årsaker til dette, bl.a. ut fra signaler i statsbudsjettet, uforutsette utgifter, usikker periodisering og rapportering, noe som gjør at det oppleves vanskelig å forutse hvor man ender til slutt. Videre blir det gitt uttrykk for at dette skaper en del usikkerhet politisk med tanke på å nå visjoner og mål som politikerne satte seg når de gikk inn i lokalpolitikken, noe som blant annet uttrykkes på følgende måte:

«Vet ikke helt om visjonene og målene er realistiske å gjennomføre, eller om det blir spist opp at nødvendig fokus på drift og lovpålagte tjenester.»

Fra politisk hold blir det også uttrykt at politikerne gjerne har mest fokus på investeringer og nyskapende aktiviteter i kommunen. For å realisere dette er det behov for å skape handlingsrom, noe man erfarer kan være vanskelig å få til. Man må sørge for at ikke alle inntekter går til drift, samtidig som det er press på politikerne for å levere tjenester av god kvalitet og at lovpålagte oppgaver blir ivarettatt.

Det er i forbindelse med årets behandling av budsjettet iverksatt noen endringer av budsjettprosessen. Fra å ha hatt en mer «bottom-up-tilnærming» til budsjettprosessen vil man nå forsøke en mer «top-down-tilnærming». Det innebærer at politikerne som grunnlag for årets budsjettbehandling får forelagt en budsjett-sak i juni, for å kunne gi politiske signaler på et tidligere tidspunkt når det gjelder prioriteringer av både drift og investeringer. Slik prosessen har vært lagt opp tidligere, har man erfart at politikerne har kommet for sent inn og for raskt gått inn i detaljer. Derfor meldes det om behov for en budsjettprosess som fungerer som en katalysator for å hele tiden nærme seg de politiske målene som er satt. Det innebærer tettere fokus på sammenhengene mellom arbeidet med årsbudsjettet og kommunenes plangrunnlag, bl.a. kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Det blir framhevet at det er viktig med prosesser som gir grunnlag for å jobbe mot de mål og visjoner som politikerne har satt seg, og at det i den forbindelse er viktig å legge større vekt på økonomiplanen. Det blir også signalisert at det er behov for bedre politiske

prosesser for å kunne ta nødvendige grep med tanke på de demografiske og økonomiske utfordringene som kommunene står overfor framover. Fra politisk hold blir dette bl.a. uttrykt på følgende måte:

«Må ikke oppleve at de nødvendige grepene som man må ta for å møte utfordringene blir pulverisert i desember – i budsjettbehandlingen for neste år.»

For å kunne ta større politisk grep, blir det også understreket at det er viktig med prosesser som gjør at de politiske partiene ser det samme utfordringsbildet. Når det gjelder større prioriteringer, blir det sett som viktig at partiene klarer å samarbeide om de store linjene, og at man i budsjettarbeidet kan finne kompromisser som understøtter noen viktige overordna mål.

Kommunen har ikke et politisk vedtatt årshjul for behandling av budsjett- og økonomisaker. Man har hatt tradisjon for å gjennomføre prosessene som beskrevet over. Å gjennomføre prosessene med utgangspunkt i et politisk årshjul som f.eks. casekommune A, oppfattes som en god ide både politisk og administrativt fordi det kan bidra til ytterligere forbedring av de endringsprosessene som man har satt i gang. Også administrativt blir det sett som en fordel om man politisk samler seg om viktige overordna føringer for budsjettprosessen fordi dette også vil lette budsjettprosessen administrativt. Man ser at tidligere politisk involvering kan gjøre det lettere å få oversikt over utfordringsbildet, bedre forutsetningene for å gi politiske føringer og styrke opplevelsen av politisk styring og kontroll. Kommunedirektøren uttrykker det på følgende måte:

«Et avmektig kommunestyre er usedvanlig lite hyggelig for kommunestyret, og ikke minst for kommunedirektør.»

Når det gjelder opplæringsbehov med tanke på å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjett- og økonomiplanprosesser, blir det kommentert at det i et kommunestyre er stor variasjon i kompetanse og forståelse, og at alle må ha mulighet til å forstå for å kunne delta i prosessene. Når det gjelder den tradisjonelle KS-opplæringen, blir det vist til at kommunen får tildelt fire dager i kommunestyreperioden, hvorav de to første er grunnopplæring og de to siste er tematiske. Grunnopplæringen kommer raskt etter valget, men erfaringen er at denne i liten grad har fokus på budsjettforståelse. Kommunedirektøren har selv derfor hatt et «krasjkurs» om hvordan man skal lese kommunebudsjettet, hva som er viktige inntekts- og utgiftsfaktorer, og hvordan skatteutjevningen og inntektssystemet fungerer. Det blir pekt på at dette er noe som kunne blitt gjentatt hvert år som inngang til budsjettarbeidet, hvor man fornyer og tar inn andre ting ved behov.

Flere uttrykker at rolleforståelse er viktig som en del av opplæringen. Det vil si at det i større grad er behov for å tydeliggjøre hva som er politikernes og administrasjonens oppgaver og ansvarsvarsområder. God rolleforståelse blir også sett som viktig for å bygge tillit mellom administrasjon og politikere over tid. I den forbindelse blir det foreslått at kommunestyrets rolle som ansvarlig for drift og utvikling kunne vært et dagstema under KS sitt folkevalgtprogram. I casekommune E blir det også vist til at man de senere årene har hatt utskiftninger i sentrale posisjoner i administrasjonene, som også påvirker prosessene og samhandlingen mellom administrasjon og politikk. Man er nå tilfreds med situasjonen i så måte, men det

understreker betydningen av å institusjonalisere rutiner for å evaluere og politisk vedta hvordan budsjett- og økonomiplanprosesser skal gjennomføres til beste for både politikere og administrasjon.

Før siste budsjettbehandling ble budsjettet i casekommune E lagt fram digitalt ved hjelp av virksomhetsstyringssystemet Framsikt. Dette er et verktøy som gir politikerne bedre muligheter til å legge inn egne forslag, og saldere budsjettet. Gjennom Framsikt er det også tatt i bruk en modul for rapportering. Man får da tertialrapportering og revidert budsjett i det samme formatet som man skal levere årsoppgjøret i. Dette gjør det lettere å gjøre seg kjent med metodikken og kunne følge utviklingen fra tertial til tertial og opp til årsoppgjøret på en mer oversiktlig og strukturert måte enn det man har klart tidligere. Ved forrige budsjettbehandling er det imidlertid enkelte som gir uttrykk for at det var uheldig at politikere gikk inn med full tyngde i detaljene i budsjettet, noe som gjorde at politikerne samtidig fjernet seg litt bort fra den vedtatte linjen om å drive rammestyring, og ikke sektorbudsjettering. Her blir det også pekt på behov for å tydeliggjøre hva som er politiske og administrative ansvarsområder.

3.8.6 Casekommune F

Det strategiske planverket til casekommune F er gammelt, men det jobbes med ny kommuneplan dette året. Kommunen har imidlertid et årshjul for budsjettarbeidet, som i grove trekk er som følger.

Kommunen begynner budsjettarbeidet i formannskap og kommunestyre med rammesaken i juni. Kommunalsjefer/sektorledere har på det tidspunktet normalt allerede begynt å involvere hovedutvalgene. Involveringen av hovedutvalgene er på dette tidspunktet ikke veldig konkret, det handler mer om idéer og foreløpige tanker om utfordringer og muligheter innen den enkelte sektor.

Etter at rammesaken har fått sitt vedtak i juni, jobbes det videre med å konkretisere budsjettet over sommeren. Kommunedirektøren sender ut et rundskriv om rammene medio juli. I det videre arbeidet over sommeren jobbes det videre med å konkretisere et budsjettforslag i den enkelte sektor, innen de rammer kommunestyret vedtok i juli. Den enkelte kommunalsjef står fritt til å involvere eget hovedutvalg i arbeidet gjennom august og september. Sektorene har frist til å levere sitt arbeid medio september.

Selve budsjettsaken ferdigstilles og offentliggjøres i november og kommer til politisk behandling i hovedutvalg, formannskap og kommunestyret i desember.

Kommunen har hatt folkevalgtopplæring gjennom KS, der det har vært noe fokus på økonomistyring, i tillegg til intern opplæring og jevnlige orienteringer fra administrasjonen i politiske organer.

Kommunen var på ROBEK-listen i nesten 15 år. Prosessen for å komme ut av ROBEK blir beskrevet som krevende og langtekkelig, men man lyktes for fire-fem år siden. Flere av informantene våre mener prosessen med å komme av ROBEK-listen tok tid fordi politikerne lenge ikke ville vedta de økonomiske grepene som administrasjonen mente var nødvendig for å ta ned utgiftene tilstrekkelig. Samtidig har det

vært en utfordring å holde både drifts- og investeringsnivået på et tilstrekkelig lavt nivå til å sikre sunn drift, også i etterkant av ROBEK-tiden. Særlig innen helse og omsorg har utgiftene steget raskt igjen, etter at man har forsøkt å ta de ned. Kommunen har den siste tiden fått bistand av eksterne konsulenter til å se på økonomien og selge inn budskapet om at det må tas virkelige grep, og både politisk og administrativ ledelse gir nå uttrykk for at man er nødt til å ta grep for å sikre en langsiktig sunn kommuneøkonomi.

Begrenset administrativ kapasitet og utfordringer med rekruttering av kvalifiserte medarbeidere blir fremhevet som en sentral årsak til at det har vært vanskelig å få til en enda tidligere (og tilstrekkelig) involvering av politikerne i budsjettarbeidet, noe følgende sitat illustrerer:

«Jeg tenker at for vår del kunne vi sikkert begynt enda tidligere med å jobbe med og involvere mer enn i dag. [...] Vi har alltid rom for forbedring. Burde sikkert vært mer på, og mer konkrete i det vi gjør, men er ikke bare-bare. [...] Hos oss er det bare jeg og en controller som er med i prosessen, sånn dypt. Problemet hos oss er at nå slutta den forrige kontrolleren. Så går det litt tid før ny er på plass. Så hadde vi en periode der vi ikke fikk kvalifiserte søkere. Kvalifiserte søkere takket nei. Men nå virker det som det har løsna litt her. Får mange gode søkere når vi søker nå da [...] som er veldig viktig for en liten kommune, når vi er så få i utgangspunktet.»

I det store og hele gir våre informanter likevel uttrykk for at den politiske involveringen i budsjettprosessen fungerer tilfredsstillende per i dag, noe følgende sitat fra en av våre politiske informanter understreker:

«I junimøtet vedtar vi rammene for neste års budsjett, så jeg føler egentlig vi er inne tidlig nok i prosessen. Og sånn som i år da, hvor vi har sagt at vi er i en økonomisk omstilling, så har vi involvert kommunestyret alt fra tidlig på året, hvor vi også har hatt eksterne konsulenter inne til å se på situasjonen og kommunisere budskapet.»

Administrasjonen gir uttrykk for at de har vært bevisst på å legge seg på rammenivå i den politiske behandlingen av budsjettet, dvs. prøver å unngå å ned i «tiltaksdype». Politikerne vi har snakket med, gir uttrykk for at de er fornøyde med det. Både det politiske klimaet og forholdet mellom politikk og administrasjon blir beskrevet som godt og tillitsfullt, og administrativ ledelse i kommunen blir av politikerne beskrevet som kompetente og rutinerte.

Selv om politikerne i sum virker fornøyd med hvordan budsjettprosessen fungerer i kommunen, er det avslutningsvis likevel verdt å nevne at det fra politisk hold gis uttrykk for at man ideelt sett gjerne skulle hatt mer tid til å behandle budsjettsakene. Samtidig uttrykkes det forståelse for at fordelene med grundigere politisk behandling, må veies opp mot kostnadene og tidsbruken det ville medført å øke antallet kommunestyremøter i løpet av året. Følgende sitat fra en av våre politikerinformanter illustrerer dette dilemmaet på en god måte:

«Det er jo sånn, at det å drive politikk tar tid, og det koster penger. Men i dag har vi seks kommunestyrer i løpet av året. Ideelt sett burde vi sikkert hatt ti, for å få behandlet alle sakene godt. I junimøtet hvor vi behandler fjorårets regnskap, og rammene for årets budsjett burde vi sikkert ikke hatt noen andre saker. Det samme gjelder møtet i desember, der vi behandler budsjett- og økonomiplan. Men jevnt over har vi 30 saker i alle kommunestyremøtene. Det er voldsomt. Vi sitter i 7 til 8 timer. Det er nok for lite tid til god saksbehandling.»

3.8.7 Oppsummerende vurdering

Gjennomgangen av casekommunene i det foregående synliggjør eksempler på ulike budsjettprosesser. To av kommunene (casekommune A og B) er eksempler på casekommuner hvor det er relativt god tilfredshet med prosessene både administrativt og politisk. Man har her prosesser med tidlig involvering og god samhandling mellom politikk og administrasjon. Prosessene legger til rette for at politikerne får gjort seg kjent med kommunens utfordringsbilde, og at de lettere kan legge føringer for administrasjonens arbeid med budsjettet. Casekommune D er eksempel på en kommune hvor man har tatt «samling i bønn» for å ta tak i en utfordrende økonomisk situasjon. Her har man tatt i bruk prinsipper fra det som omtales som Rana-modellen som grunnlag for å sikre gode beslutninger og langsiktig styring og politisk handlingsrom. God kommunikasjon, forståelig informasjon og felles virkelighetsforståelse er viktige elementer i denne modellen. Det bidrar til å bygge holdninger, kultur og tillit som grunnlag for langsiktig styring. Her har man altså eksempel på en kommune som har styrket budsjettprosessene for å sikre bedre styring, både administrativt og politisk.

De øvrige casekommunene synliggjør i større grad utfordringer knyttet til at politikerne kommer sent inn i budsjettprosessen, og behov for tidligere involvering for at politikerne skal kunne ta få sterkere eierskap og styring med budsjettprosessen.

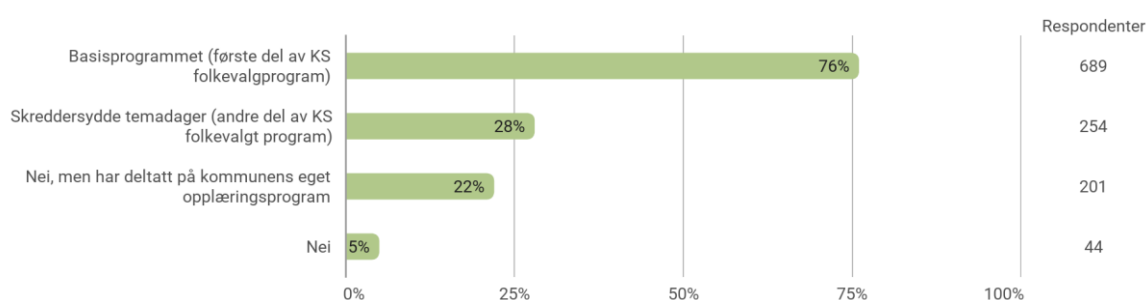
4. Styrking av KS Folkevalgtprogram

4.1 Synspunkter fra kommunestyrerepresentantene

Som nevnt innledningsvis har KS gjennom folkevalgtprogrammet fått tilbakemeldinger om at flere kommuner ønsker kommuneøkonomi som tema i deres kommunestyre i inneværende periode. Det har derfor også vært av interesse å se nærmere på i hvilken grad dette er tilfellet, og hvordan folkevalgtprogrammet kan styrkes i den forbindelse. Formålet med KS sitt folkevalgprogram er å bidra til et lokaldemokrati med høy tillit. Programmet skal gi folkevalgte motivasjon og trygghet i rollen, slik at de kan løse samfunnsutfordringer og skape nye muligheter.⁵ Programmet består av to deler:

- Første del er basisprogrammet, som legger vekt på folkevalgtes rolle og samspillet mellom politikk og administrasjon, folkevalgte og innbyggere. Å bidra til et godt debattklima og kollegialt samarbeid står også sentralt.
- Andre del er to skreddersydde temadager. På disse dagene står kommunestyret eller fylkestinget fritt til å fordype seg i ulike temaer. Det kan være faglig påfyll om kommuneøkonomi, etikk og habilitet, samfunnsplanlegging eller arbeidsgiverpolitikk. Det er også mulig å få hjelp og støtte til å styrke kollegiet.

Som det går fram av Figur 39, har det klare flertallet av kommunestyrerepresentantene gjennomført KS Folkevalgtprogram. 76 prosent svarer at de har gjennomført basisprogrammet, mens 28 prosent svarer at de har vært med på andre del av programmet (skreddersydde temadager). 22 prosent har ikke deltatt på KS folkevalgtopplæring, men har vært med på kommunens eget opplæringsprogram. Kun fem prosent sier at det ikke vært med på noen av delene.

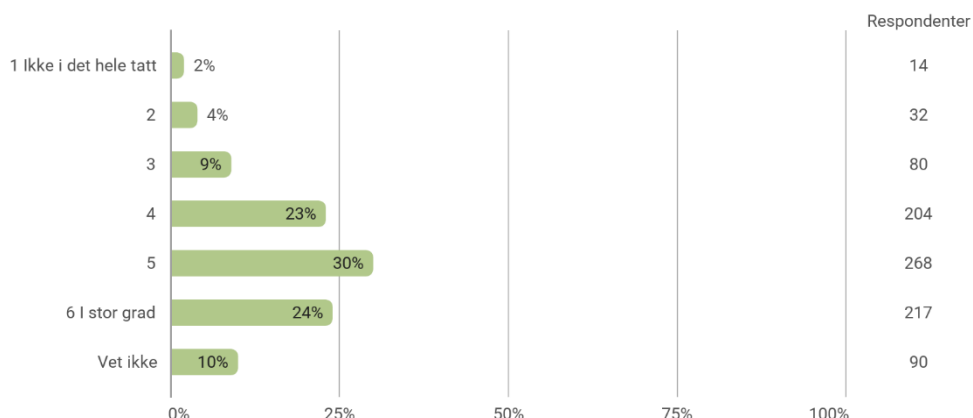


Figur 39 Har du deltatt på følgende deler av KS Folkevalgtprogram?

Kommunestyrerepresentantene fikk videre spørsmål om i hvilken grad det er behov for å styrke KS Folkevalgtprogram med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene (jf. Figur 40). På en skala fra 1–6, der er 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad», var det hele 77 prosent som svarte 4, 5 eller 6. Denne andelen er slik sett sterkt sammenfallende med andelen som i kap. 3.4

⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/ks-folkevalgtprogram-2023--2027/>

utrykte enighet i påstanden om at den poliske opplæringen i kommunal økonomistyring burde vært bedre. Det var 80 prosent som sa seg enig i denne påstanden.



Figur 40 I hvilken grad er det behov for å styrke KS Folkevalgprogram med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? Svar på en skala fra 1–6, der 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad».

For å få en mer inngående forståelse av hvordan folkevalgprogrammet kan styrkes med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene, fikk kommunestyrerepresentantene et åpent spørsmål om dette. Det var 240 representanter som svarte på det åpne spørsmålet. Svarene har vi forsøkt å klassifisere i Tabell 6. Antall svar er høyere enn antall respondenter som har svart, fordi noen representanter har pekt på flere tiltak i sitt svar. Noen av tiltakene går litt over i hverandre, og enkelte kategorier har litt bredere innhold enn andre. Vi vil i det følgende gå nærmere inn på innholdet i de ulike kategoriene.

Tabell 6 Har du forslag til hvordan KS folkevalgprogram kan styrkes med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? Klassifisering av åpne svar fra kommunestyrerepresentanter. N=286

	Prosent
Forståelse av budsjett og hvordan arbeide med budsjett	40
Mer opplæring/opplæring over tid	18
Mer tilpasset opplæring	10
Rolleavklaring	7
Mer forståelig opplæring	6
Mer kunnskap om kommunes ansvarsområder	5
Sammenheng mellom plan- og budsjettarbeid	3
Obligatorisk deltakelse	3
Digital opplæring	1
Annet	7
Sum	100

4.1.1 Budsjettforståelse

Forståelse av budsjett og hvordan man skal arbeide med budsjett, er den kategorien som har flest svar. Samtidig rommer denne kategorien mange ulike aspekter knyttet til budsjettarbeidet. På et mer overordnet nivå er følgende sitater dekkende for mange av innspillene:

«Ha fokus på å gi kunnskap om budsjett og økonomi til politikarar som ikkje jobbar med dette til dagleg. Samt om tips til kva som kan vere viktig å merke seg, og korleis finne løysingar på å dekke kostnader.»

«Mange mangler grunnleggende økonomiforståelse og skjønner ikke de kommunale oppgavene og ansvarsområdene.»

«Mange av mine politiske kollegaer manglar økonomisk grunnleggende forståing for kommunen sitt økonomiske system – mange manglar og kunnskap og begrepsforsting om mekanismene i økonomistyring og budsjett.»

«Lage et kurs og materiell til hjelp for oss nye og usikre som kan lite om økonomi og budsjett, og dersom det finnes: si fra om det i alle kanaler så vi ikke kan unngå å høre om det, finne det, se det – og forstå det! Til det siste må dere teste om vi skjønner det, og hjelpe oss å forstå. Økonomi og budsjett er det viktigste vi kan jobbe med.»

Flere er inne på at mange som er nye i politikken, har liten forståelse for økonomiske budsjettbegreper og kommunal økonomistyring, og at det må være tidligere opplæring enn det som er tilfellet i dag.

For nye i politikken synes det derfor å være behov for mer grunnleggende opplæring knyttet til kommunal økonomi, og mange er ukjent med hvordan offentlige prosesser fungerer. Tilbakemeldingene tyder på at det i valgår kan være behov for ekstra innsats med tanke på opplæring av nye politikere, og at grunnleggende opplæring gjennomføres før budsjettprosessen er ferdig.

Det vises i den forbindelse til at økonomistyring er en av de viktigste prosessene i kommune. Det etterlyses derfor mer detaljert og grunnleggende opplæring på dette området. En del har behov for å lære og lese budsjetter.

Flere peker på behov for bedre forståelse for forskjeller og sammenhenger mellom drifts- og investeringsbudsjett – hva slags konsekvenser investeringer har for driftsbudsjettet, hvordan man kan finne handlingsrom, og hvordan man skal vurdere konsekvenser av omprioriteringer. Enkelte gir uttrykk for at KS Folkevalgprogram er for overflattisk, og at det i liten grad gjenspeiler den virkelige politiske hverdagen:

«Programmet tar ikke for seg hvordan man arbeider med budsjett, så vel som andre saker, fra dag til dag.»

En del etterlyser en mer trinnvis opplæring med grunnleggende og viderekommende del – for nye og gamle folkevalgte. En av respondentene uttrykte det på følgende måte:

«En opplæring med enkel og grunnleggende innføring i disse prosessene for nye og «uvitende» folkevalgte, hvor det gis rom for å stille de 'dumme' spørsmålene.»

Noen peker også på at en del representanter har behov for økt forståelse for hvordan kommunens inntektssystem fungerer:

«Tema er lite berørt i de KS-opplæringene jeg har deltatt på (flere perioder). Bør gi nye politikere mer info om hvordan de statlige overføringene beregnes og diskusjon om fordelingen i rammeoverføringene til kommuneine.»

Videre etterlyses bedre oversikt over hva som er lovpålagte oppgaver og ikke, hvilke tjenester som dekkes av selvkost, hvilke føringer for budsjettet som ligger i planverket, og sammenhenger mellom budsjett- og økonomiplanperioder.

Ellers etterlyses det mer opplæring i måter å drive budsjettarbeid på, slik at politikerne i større grad kan legge føringer for arbeidet. Tilbakemeldingene tyder på at for å finne handlingsrom og foreslå omprioriteringer er det en del representanter som etterlyser bedre kunnskap om status på ulike tjenestoområder i kommunen. Dette er bl.a. uttrykt på følgende måte:

«Opplæring til adm. og politikere om alternative måter å drive budsjettarbeid (politikere legger føringer før sommeren). I helse og skole er det meste lovpålagt og handlingsrommet relativt lite om man har gode strukturer. Innenfor teknisk, bygg, vedlikehold osv. er i alle fall i min kommune økonomi, organisering, budsjett, postering og oversikt svært vanskelig å forstå ut ifra de tall vi får.»

Mange etterlyser mer kunnskap om hvordan man skal identifisere handlingsrom:

«Hvordan man sammen med kommunaldirektøren kan identifisere det politiske handlingsrommet, og få alternativer å velge mellom. Det er svært vanskelig for kommunestyret å se hvilket handlingsrom som ligger og mange føler at budsjettet er «kommunaldirektørens budsjett», med veldig små justeringer fra politisk hold.»

«Mer konkret der en viser eksempler på hva som kan være det lokalpolitiske handlingsrommet, risikovurdering, alternativer til kutt/økte inntekter, forståelse av målstyring, spesielt der kommune økonomien er trang og avsetningene/reservene marginale. Nye politikere føler seg lett maktesløse/handlingslammet i møtet med et ferdigtygd budsjettforslag.»

«Det blir lagt veldig stor vekt på de folkevalgtes arbeidsgiveransvar, men lite på hvilket handlingsrom og påvirkning vi i realiteten har.»

4.1.2 Mer tilpasset og forståelig opplæring over tid

En del er inne på behovet for mer opplæring enn det som er tilfellet i dag, at opplæringen går over tid, og at opplæringen er mer tilpasset situasjonen i den enkelte kommune. Noen peker på at budsjett- og økonomiplanprosesser må vies større oppmerksomhet som et eget tema i opplæringen – at man har seminarer eller programmer som kun fokuserer på dette. For kommunestyrerepresentanter som ikke jobber med kommunal økonomi i det daglige, blir det pekt på behov for repetisjon og at det legges vekt på hva demografisk utvikling betyr for kommunal planlegging og økonomi. Enkelte peker på at det bør være en opplæring før starten av hvert budsjettarbeid, flere er inne på at opplæringen må ta utgangspunkt i konkrete case

og/eller lokale utfordringer for å gjøre opplæringen mest mulig relevant. Mer lokalt tilpassede case kan også bidra til å gi økt kunnskap og forståelse for hvilke utfordringer og muligheter egen kommune står overfor:

«Konkrete og relevante problemstillinger fra vår hverdag der vi kan se konsekvenser av eventuelle endringer kan-
skje spesielt når det gjelder hvordan organisasjon og struktur påvirker prosessene»

Noen peker på at man i større grad bør ha gruppearbeid som tar utgangspunkt i konkrete utfordringer som kommunene står overfor:

«Meir praktisk arbeid som gir kunnskap om drifta.»

Noen savner sammenligninger med andre kommuner av servicenivå og økonomi innen ulike tjenesteområder. I den forbindelse er det også et forslag om temadag sammen med nabokommuner med tilsvarende utfordringer:

«Da kan man få innspill fra andre politikere, dra nytte av andres erfaringer og løfte blikket litt fra egne utfordringer.»

Ellers blir det også etterlyst eksempler på gode prosesser fra andre kommuner med ulike utfordringer, og at man kan diskutere ulike modeller for hvordan man skal jobbe med budsjett.

4.1.3 Digital opplæring og andre tiltak

Enkelte peker på at det kunne vært større innslag av digital opplæring, f.eks. i form av digitale kurs og webinarer. Dette er en form for opplæring som kan tilpasses ulike behov, og hvor man kan nå flere aktører på kort tid. Slike webinarer kan også legges ut på nett og gjøres tilgjengelig slik at kommunestyrerepresentanter kan se på de i ettertid. Noen etterlyser digitale veiledere eller oppslagsverk som man kan ha tilgjengelig på telefonen.

Av andre tiltak er det noen som foreslår en mentorordning der erfarne folkevalgte veileder og støtter nyvalgte representanter, og at det etableres et opplegg for evaluering av budsjettprosessen. Det er klart at evalueringer av budsjettprosesser kan være nyttig som grunnlag for framtidig styrking av budsjettarbeidet.

4.1.4 Rolleforståelse

Flere er inne på at det er behov for mer informasjon for å skape en tydeligere rolleforståelse mellom politikk og administrasjon. Følgende sitater dekker mange av de innspillene som har kommet:

«En bør lære mer grunnleggende hva det betyr å være folkevalgt.»

«Gå meir i djupna på korleis ein involverer seg i administrasjonen sine disponeringar, utan at ein kryssar linja mellom politikk og administrasjon.»

«Gjere kommunepolitikarane i stand til å forstå at det er dei som har det endelege ansvaret. Lære meir om gangen i sakene.»

«Tydeligere synliggjøring av roller. Ta utgangspunkt i konkrete case der man kan diskutere rollene til politikk og administrasjon.»

«Hvilke krav kan formannskap og kommunestyret stille til rådmannens framlegg? Innsyn i og gjennomgang av et regnskap og mer detaljert budsjett.»

«Opplæring i hvordan politiske bestillinger kan utføres.»

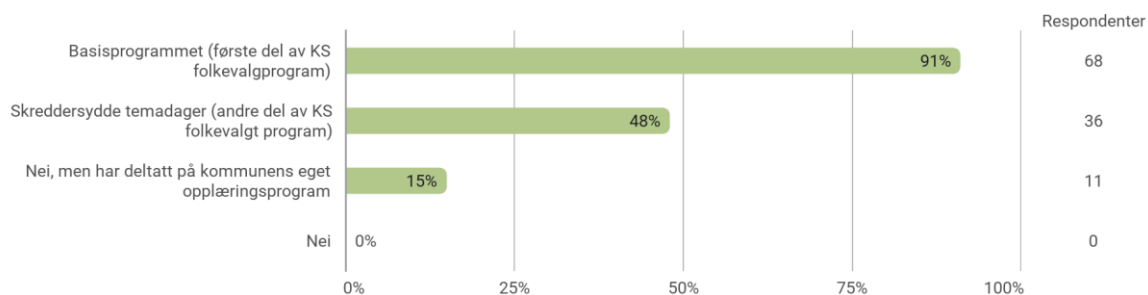
Mange av innspillene knyttet til rolleforståelse handler om hvordan man skal få til et best mulig samspill mellom politikk og administrasjon, og gode modeller for hvordan samhandlingen skal foregå. I mange tilfeller kan det være en balansegang mellom hva som er politikerne og administrasjonen sine oppgaver. Kommunedirektøren sitt ansvar er å lede administrasjonen, foreta utredning av politiske saker og stå ansvarlig for iverksetting av politiske vedtak. Kommunedirektøren har utredningsplikt, og i henhold til kommunelovens bestemmelser skal utredningen gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Vi har tidligere sett at bedre rolleforståelse mellom politikk og administrasjon og blir trukket fram som ett av flere tiltak for å styrke den politiske styringen av eierskapet til budsjettprosessene (jf. 3.7.2). Det handler om at politikerne må tilstrebe å kunne håndtere økonomiplan og budsjett på et rammenivå, og overlate til kommunedirektøren og foreta de detaljerte prioriteringene. Etter det vi forstår blir det gjennom folkevalgtprogrammet lagt vekt på å formidle betydningen av at politikerne driver rammestyring. Dersom kommunestyrepolitikere går for langt inn i konkrete disponeringer på enkeltområder, kan det øke faren for manglende oversikt og skape økt konfliktnivå. Vi er i en tid med store omstillingsbehov i norske kommuner som følge av bl.a. demografiske endringer og økonomiske utfordringer. Kommunedirektører har ansvar for å legge fram et budsjett i balanse, og forslag til kutt kan være politisk upopulære.

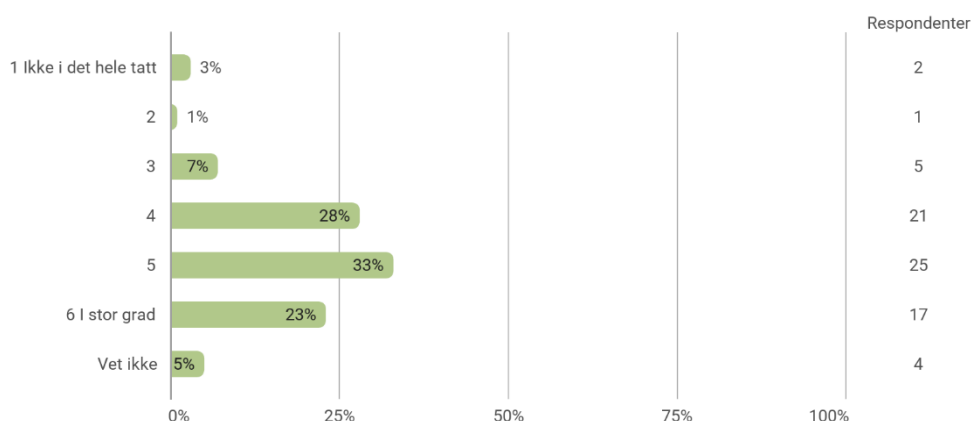
En grundig diskusjon om rolleavklaring vil være spesielt viktig i etterkant av hvert kommunestyrevalg. Samtidig synes det å være viktig at man har prosesser for behandling av plan- og økonomisaker som understøtter denne rollefordelingen. Det innebærer at man gjennomfører prosesser hvor det tilstrebes at politikerne evner og tenke helhetlig og langsiktig, at de har fokus på nivå og retning og ikke fortaper seg i detaljstyring. Konkret oppfølging vil være en administrativ oppgave innenfor økonomiske rammer og politiske styringssignaler som er gitt. Prosesser som sikrer god samhandling mellom politikk og administrasjon kan bidra til å bygge gjensidig tillit og bidra til å dempe potensialet for konflikt når forslaget til budsjett legges fram.

4.2 Synspunkter fra kommunedirektørene

Flesteparten av kommunedirektørene har også deltatt på KS folkevalgtprogram, men det er 15 prosent som ikke har deltatt (jf. Figur 41). På samme måte som kommunestyrerepresentantene er det blant kommunedirektørene også et klart flertall som mener det er rom for bedringer av folkevalgtprogrammet (jf. Figur 42).



Figur 41 Har du som kommunedirektør deltatt på opplæring via følgende deler av KS Folkevalgtprogram? Flere svar mulig.



Figur 42 I hvilken grad er det behov for å styrke KS Folkevalgtprogram med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? Svar på en skal fra 1–6, der 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad».

Kommunedirektørene fikk også et åpent spørsmål om forslag til hvordan KS folkevalgtprogram kan styrkes med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene. Det var 30 kommunedirektører som svarte på spørsmålet, og svarene er klassifisert i seks kategorier (jf. Tabell 7). Flere kommunedirektører nevnte flere momenter slik at det totale antallet innspill er høyere enn antallet som har svart.

Det pekes på størst opplæringsbehov knyttet til bedre budsjettforståelse, behov for mer tilpasset opplæring og opplæring som sikrer bedre rolleforståelse. Slik sett er vektleggingen av opplæringsbehov rimelig sammenfallende med tilbakemeldingene fra kommunestyrerepresentantene.

Tabell 7 Har du forslag til hvordan KS folkevalgtprogram kan styrkes med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? Klassifisering av åpne svar fra kommunedirektørene. N=43.

	Prosent
Bedre budsjettforståelse	28
Mer tilpasset opplæring	23
Bedre rolleforståelse	21
Bedre oversikt over utfordringsbilde	12
Bedre forståelse for sammenhenger mellom plan og budsjett	9
Annet	7
Sum	100

Flere av tilbakemeldingene fra kommunedirektørene er sammensatte, noe følgende kommentar kan være et eksempel på:

«KS peker på utfordringsbildet i kommunesektoren på en relativt god måte. Jeg tror imidlertid det må drøftes veldig konkret – hvordan stå i vanskelige budsjettprosesser – foreta konkrete valg – beslutninger – når befolkningen mobiliserer motstand. Da blir fort kommunaldirektøren og administrasjonen lett å skyldes på. Hva er oppsidene med å prioritere? Ta vanskelig valg er utfordrende der og da – men gir en balansert/bedre økonomi og bedre tilpassede tjenester litt fram. Hvordan få frem det tydeligere!»

Denne kommentaren viser til at kommunene er forskjellige, og at det kan være behov for å tilpasse opplæringene og eksemplifisere i større grad med situasjonen i den enkelte kommune. I krevende tider, hvor det er behov for å fatte beslutninger og det mobiliseres motstand blant enkelte innbyggere, er det spesielt viktig å kjenne utfordringsbildet, ha verktøy for å kunne tenke langsiktig, ha god rolleforståelse og kunne prioritere. En av kommunedirektørene uttrykker det på følgende måte:

«Ingen politikere liker å arbeide med tjenestekutt, så da må man tidligere lære seg å sette tæring etter næring.»

Flere av kommunedirektørene er også inne på at det er behov for å fokusere på rolleforståelse og opplæring som i større grad er tilpasset lokale forhold. Følgende innspill er illustrerende i så måte:

«Større oppmerksomhet rundt styringsrollen, overordnet styring og økonomi samt praktisk politikk ift. århjulprosesser. Hva må til for at politisk nivå opplever å ta og ha styringen av kommunens utvikling på strategisk nivå. I dag er det for stor grad fokus på enkeltsaker og for lite på overordnet styring.»

«Tydelig på rammer, roller og eksempler på god politisk styring i samarbeid med administrasjon.»

«Usikker på effekt av å styrke den generelle opplæringen. Den må fokuseres på den enkelte kommunes budsjett, og de lokale utfordringene.»

«Tettare planlegging individuelt, mellom KS rettleiar og kommunen.»

«Utvikle mer målrettet kursing med lokal involvering.»

Når det gjelder rolleforståelse, er det behovet for bedre opplæring og forståelse for økonomisk rammestyring blant politikerne som i størst grad trekkes fram. Flere opplever det som krevende dersom politikerne blir for opptatte av enkeltsaker uten blikk for helhetlig og langsiktig styring.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at økonomisk rammestyring forutsetter gode prosesser og samhandling mellom politikk og administrasjon, og at administrasjonen fanger opp politiske signaler og sørger for at ressursbruken har politisk legitimitet. Dette stiller også krav til administrasjonen gjennomfører saksutredninger og legger til rette for prosesser som gir grunnlag for å fremme god politisk rammestyring.

4.3 Samlet vurdering

4.3.1 Inntrykk fra spørreundersøkelsene

Et klart flertall på rundt 80 prosent ser behov for bedre opplæring knyttet til budsjett og økonomiplanprosesser. Spesielt for nye som kommer inn i politikken, er det behov for grunnleggende opplæring i kommunal økonomi og styring, hva som er kommunale ansvarsområder, hvordan prosesser bør foregå, og hvordan politikerne og administrasjon bør samhandle på en god måte. Plan-, økonomi- og budsjettprosesser er sentrale prosesser for utviklingen av kommunene, og god opplæring og god oversikt over disse prosessene er viktig for å kunne utøve politikerrollen på en god måte. Slik sett er det viktig at man gjennom folkevalgtprogrammet har sterkere fokus på grunnleggende opplæring i kommuneøkonomi og budsjettprosesser, og hvordan politikerrollen kan og bør utøves gjennom budsjettprosessene.

Mange av innspillene knyttet til forbedring av opplæringen har til hensikt å bote på mange av de erfaringene og utfordringer knyttet til budsjettprosessen som er presentert i kapittel 3. Ikke alle utfordringer kan løses gjennom KS folkevalgtprogram, men det er viktig at man gjennom folkevalgtprogrammet synliggjør gode grep og eksempler med tanke på å lykkes på en best mulig måte. Det viktigste her er sannsynligvis at budsjettprosessene legges opp på en slik måte at kommunestyrerepresentantene får nødvendig informasjon og dialog med administrasjonen, at man er enig om hvilke prosesser som skal gjennomføres, og hva som er formålet med ulike aktiviteter og møtepunkter gjennom året. Det innebærer at politikerne må involveres tidlig i prosessen. Dette gir mer forutsigbarhet for budsjettprosessene og tydeliggjør i større grad hva slags rolle politikere og administrasjon forventes å ha på de ulike arenaene, og på hvilken måte politikerne kan utøve rammestyring og gi føringer og innspill i budsjettprosessen. Dersom man politisk har vedtatt et slikt årshjul, kan man også planlegge folkevalgtopplæring som er tilpasset skisserte aktiviteter i dette årshjulet. Dette kan bidra til å sikre aktiviteter som i større grad er tilpasset den enkeltes kommunes behov og utfordringer. Gode og forutsigbare kommunale budsjettprosesser kan slik sett bidra til å bote på en del

av de utfordringene som kommunestyrerepresentanter har når det gjelder å ta politisk eierskap og styring med budsjettprosessen.

4.3.2 Viktige erfaringer fra casekommunene

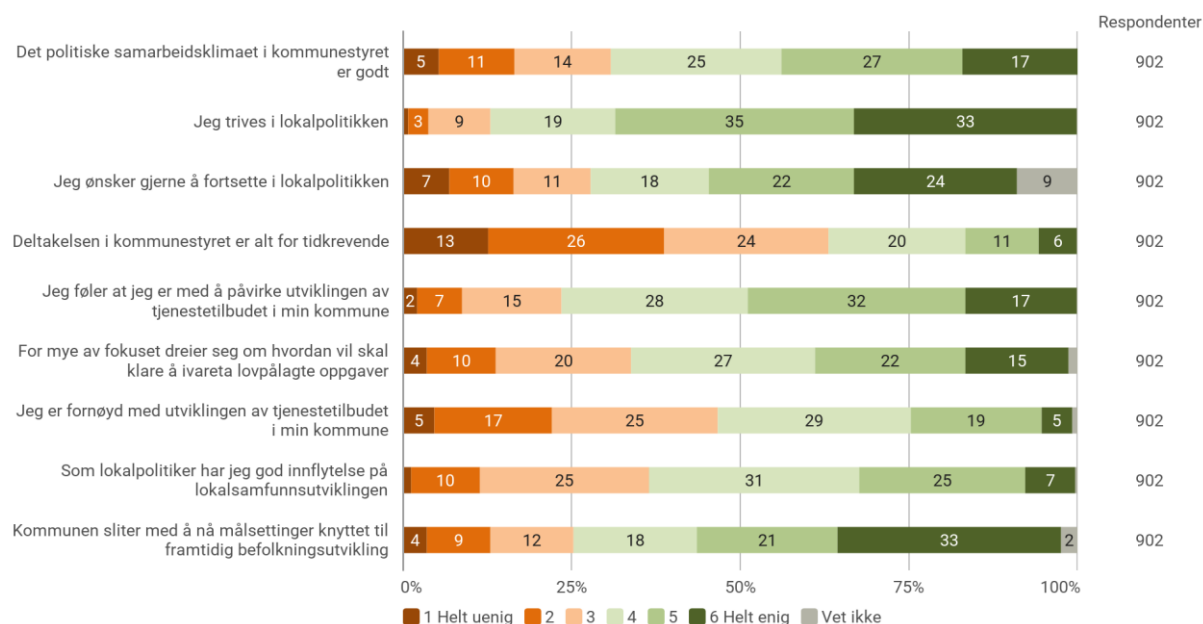
Erfaringene fra de casekommunene som har de beste vurderingene av budsjettprosessene, understøtter mange av innspillene og erfaringene som framkommer gjennom spørreundersøkelsen. Et politisk forankret årshjul som legger til rette for at politikerne får relevant informasjon om kommunens utfordringsbilde og kan komme med politiske signaler underveis i budsjettprosessen, er viktig. Opplæringen bør kombineres med saker og prosesser som er relevante for politikerne. Et moment som kanskje har kommet tydeligere fram gjennom caseundersøkelsen enn spørreundersøkelsen, er at det er viktig at det er god kompetanse og stabilitet når det gjelder administrasjon og økonomistyring i kommunene. Det er også avgjørende at administrasjonen evner å legge til rette for god politisk involvering og godt samspill mellom administrasjon og politikere. I casekommune A blir det f.eks. sett som positivt at kommunalsjefene deltar på rammekonferansen for å kunne orientere om sine områder, svare på spørsmål og bidra til god dialog mellom administrasjon og politikere. Fra administrativt nivå ble det også i denne kommunen lagt vekt på prosesser som legger til rette for å gi politikerne oversikt og kunnskap om utfordringsbildet, og som gir grunnlag for en overordnet helhetlig styring av kommunen. Kommunedirektøren i casekommune A uttrykker det på følgende måte: «Har du erfaring og kunnskap er du trygg, trygghet gir tillit og tillit gir resultat».

5. Budsjettprosessenes betydning for effekter av det politiske arbeidet

5.1 Vurdering av politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet

I forbindelse med undersøkelsen har det, som nevnt i kap. 1.2.5, vært ønskelig å vurdere om det er sammenheng mellom høy grad av politisk involvering i budsjettprosessen og ulike resultater i kommunene. Som grunnlag for å vurdere dette kan det være nyttig å ta utgangspunkt i kommunenes ulike roller som demokratisk arena, som tjenesteyter, som samfunnsutvikler og som myndighetsutøver og arbeidsgiver.

I den forbindelse ble kommunestyrerepresentantene bedt om å ta stilling til i hvilken grad de er enige i en del påstander relatert til de ulike rollene (jf. Figur 43). Det er verdt å merke seg at et klart flertall gir uttrykk for at de trives i lokalpolitikken (87 prosent). Det er også et klart flertall som sier at det politiske samarbeidsklimaet er godt, og at de gjerne ønsker å fortsette i politikken. 63 prosent er uenig i påstanden om at deltakelsen i kommunestyret er altfor tidkrevende.

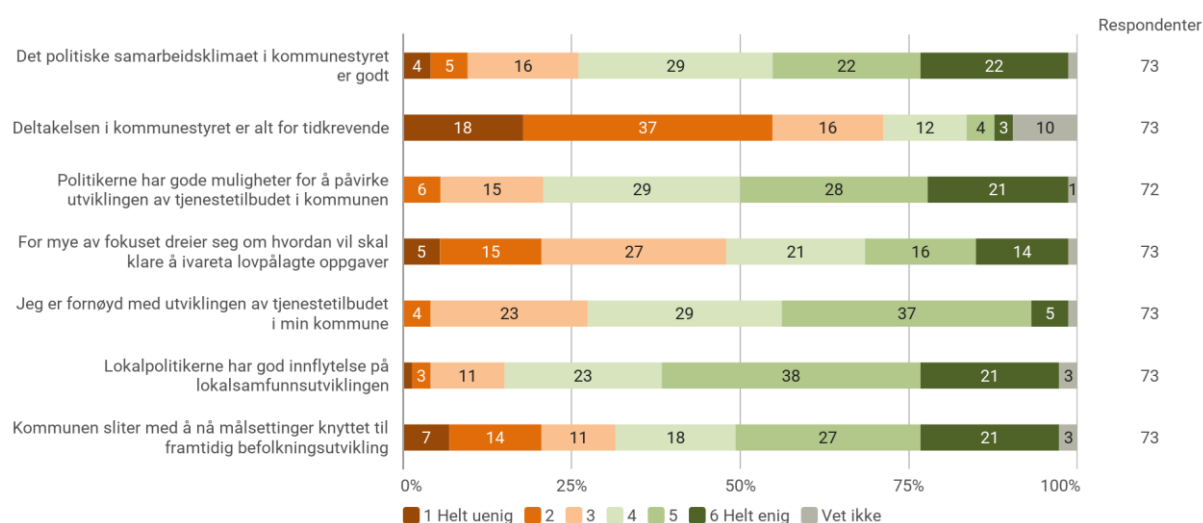


Figur 43 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet. Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig». Kommunestyrerepresentanter.

Når det gjelder tjenestetilbudet, føler et flertall av respondentene (77 prosent) at de er med på å påvirke tjenestetilbudet i egen kommune. Samtidig er det verdt å merke seg at omtrent 1 av 4 sier de ikke gjør det. 64 prosent mener også at for mye av fokuset dreier seg om hvordan man skal klare å ivareta lovpålagte oppgaver. Representantene er rimelig delt på midten i vurderingene av om de fornøyd med utviklingen av

tjenestetilbudet i egen kommune eller ikke. 63 prosent uttrykker enighet i påstanden om at de som lokalpolitikere har god innflytelse på lokalsamfunnsutviklingen. Et flertall av kommunestyrerepresentantene sier at kommunen sliter med å nå målsettinger knyttet til framtidig befolkningsutvikling.

Kommunedirektørene ble, der det var relevant å sammenligne synspunkter, stilt overfor de samme påstandene som kommunestyrerepresentantene (Figur 44). Mønsteret i svarene er i stor grad sammenfallende med svarene fra kommunestyrerepresentantene, men kommunedirektørene ser ut til å være noe mer positive i vurderingene av tilfredshet med tjenestetilbudet og kommunestyrerepresentantenes muligheter til å påvirke samfunnsutviklingen.



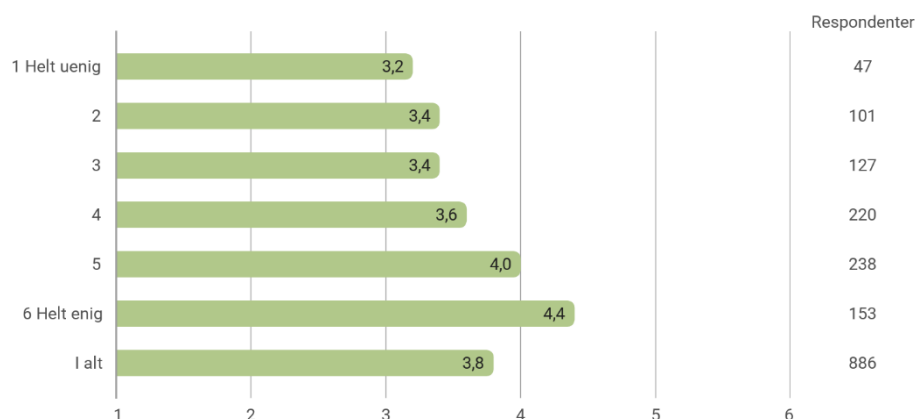
Figur 44 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet. Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig». Kommunedirektører.

5.2 Budsjettprosessenes betydning for vurderingene

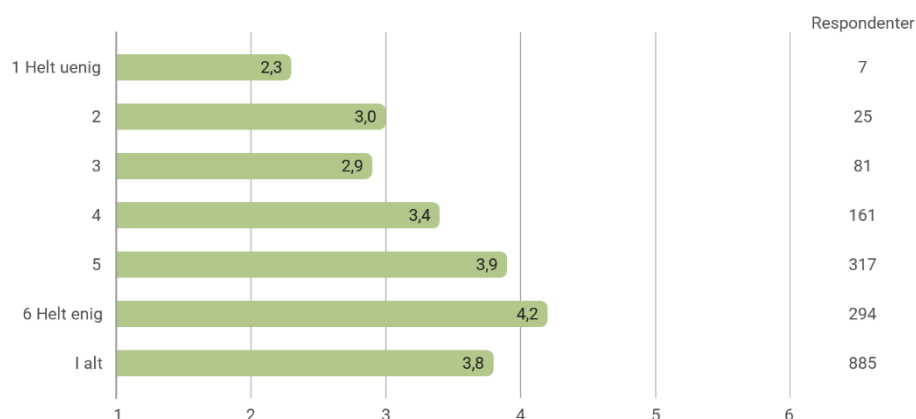
Mye tyder på at hvordan budsjettprosessene i kommunene legges opp, også påvirker kommunestyrerepresentantenes vurdering av hvordan rollen som politiker oppleves, hvordan påvirkningsmulighetene påvirkes, og hvilke resultater man oppnår knyttet til tjeneste- og samfunnsutviklingen i kommunen.

Undersøkelsen viser at de som er mest fornøyd med hvordan budsjettprosessene gjennomføres, også er mest fornøyd det det politiske samarbeidsklimaet og trives best i lokalpolitikken (jf. Figur 45 og Figur 46). De føler også at de i større grad er med på å påvirke utviklingen av tjenestetilbudet, og er samtidig også mest fornøyd med utviklingen av tjenestetilbudet i kommunen (jf. Figur 47 og Figur 48). Disse føler dessuten at de har relativt god innflytelse på samfunnsutviklingen (jf. Figur 49). De som er mest fornøyd med budsjettprosessene, har også noe større tilbøyelighet til å ville fortsette i politikken. Dette samsvarer med funn fra den tidligere undersøkelsen om politikeres arbeidsvilkår (Brandtzæg et al. 2022). Handlingsrom og innflytelse var her viktige faktorer som påvirket kommunestyrerepresentantenes motivasjon for gjenvalg i

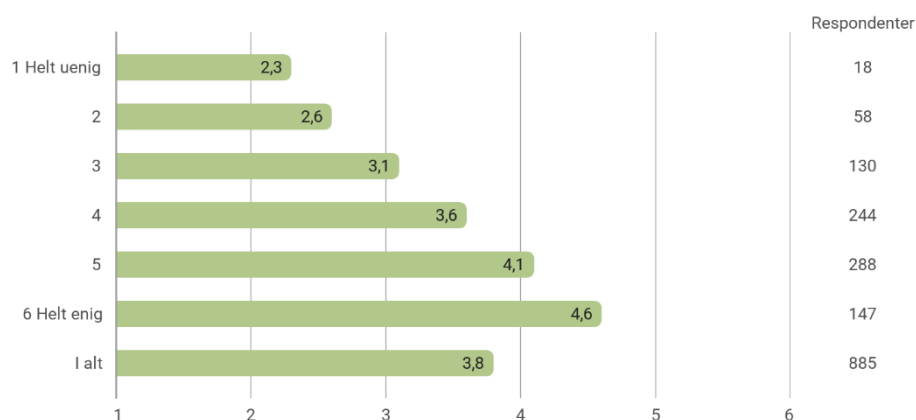
kommunepolitikken. Her var det også en relativt stor andel av kommunestyrerepresentantene som mente at man i kommunen ikke identifiserte og utnyttet handlingsrommet på en god måte.



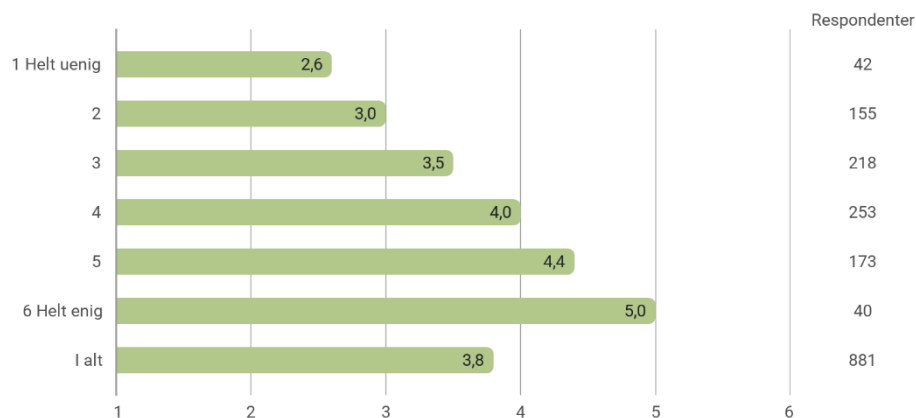
Figur 45 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Det politiske samarbeidsklimaet i kommunestyret er godt (vertikal akse).



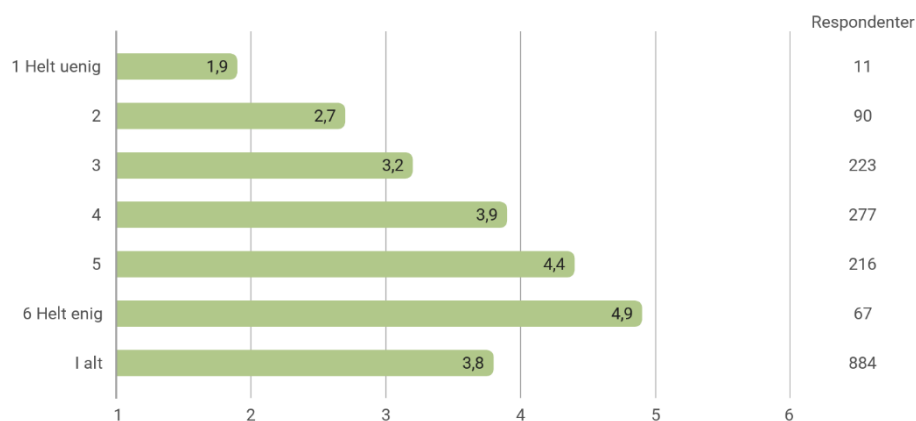
Figur 46 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Jeg trives i lokalpolitikken (vertikal akse).



Figur 47 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Jeg føler at jeg er med å påvirke utviklingen av tjenestetilbudet i min kommune (vertikal akse).



Figur 48 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Jeg er fornøyd med utviklingen av tjenestetilbudet i min kommune (vertikal akse).



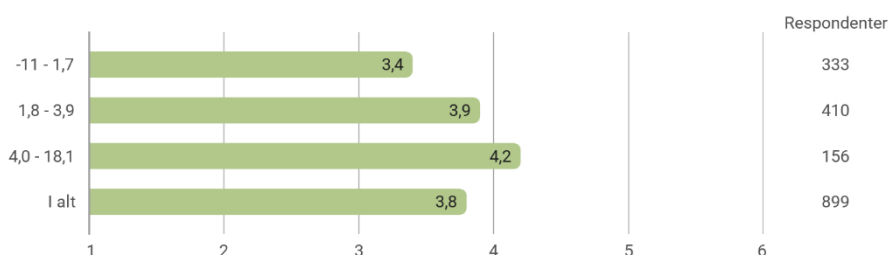
Figur 49 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig, gjennomsnittsverdi vist på horisontal akse). Fordelt på svarverdier for påstanden: Som lokalpolitiker har jeg god innflytelse på lokalsamfunnsutviklingen (vertikal akse).

For å undersøke gyldigheten av funnene fra krysstabellene ble det gjennomført regresjonsanalyser. Regresjonsanalysene bekreftet i stor grad at hvor fornøyd kommunestyrerepresentantene samlet sett er med budsjettprosessen, påvirker hvor godt de synes det politiske samarbeidsklimaet i kommunestyret er, og om de trives i lokalpolitikken. Alder ser i stor grad ut til å påvirke trivsel, der de eldre virker å trives bedre i lokalpolitikken enn de yngre. Fornøydhet med budsjettprosessen hadde også en positiv signifikant effekt på om lokalpolitikkerne følte de var med på å utvikle tjenestetilbudet i kommunen. Jo eldre kommunestyrerepresentantene er, påvirket om de følte de var med på å utvikle tjenestene i kommunen. Fornøydhet med budsjettprosessen hadde videre en sterk positiv effekt på lokalpolitikernes fornøydhet med utviklingen av tjenestetilbudet i kommunen. Her så også kommunestyrerepresentantene i kommuner med positiv befolkningsutvikling ut til å være mer fornøyd med utviklingen av tjenestetilbudet. Når det gjelder kommunestyrerepresentantenes opplevelse av å ha god innflytelse på lokalsamfunnsutviklingen, viste analysene at fornøydhet med budsjettprosessen hadde en positiv effekt på opplevelsen av innflytelse på samfunnsutviklingen. Disse resultatene underbygger funnene om at kommunestyrerepresentantenes samlede vurdering av budsjettprosessen påvirker hvordan de opplever sin rolle som politikere. Videre påvirker den også deres

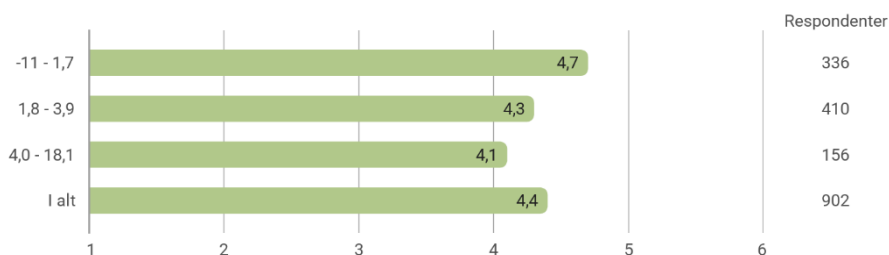
opplevelse av muligheter til å utøve innflytelse, samt hvilke resultater de kan oppnå med hensyn til tjeneste- og samfunnsutvikling i kommunen.

5.3 Sammenhenger med kommunens netto driftsresultat

Gode prosesser ser videre ut til å ha sammenheng med netto driftsresultat. I Figur 50 har vi sett kommunestyrerepresentantenes tilfredshet med budsjettprosessene opp mot kommunes gjennomsnittlige netto driftsresultat for perioden 2020–2022. Her er kommunenes netto driftsresultat delt i tre grupper: negativt netto driftsresultat (-11–1,7), nøytralt netto driftsresultat (1,8–3,9) og positivt netto driftsresultat (4,0–18,1). De folkevalgte i kommuner som har godt netto driftsresultat, er mer fornøyd med prosessene enn de som har dårlig netto driftsresultat. Representanter i kommuner med dårlig netto driftsresultat er gjennomgående mindre fornøyd med budsjettprosessene og ser i større grad behov for å komme tidligere inn i budsjettprosessen (jf. Figur 51).



Figur 50 Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune (1 er helt uenig og 6 er helt enig). Delt på: Gjennomsnittlig netto driftsresultat for perioden 2020–2022.



Figur 51 Politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt (1 er helt uenig og 6 er helt enig). Delt på: Gjennomsnittlig netto driftsresultat for perioden 2020–2022.

Dette kan tyde på at gode budsjettprosesser også gir grunnlag for bedre økonomisk styring av kommunen, større sannsynlighet for bedre økonomisk resultat og at man dermed også har lettere for å identifisere og skape et økonomisk handlingsrom. I den forbindelse er det verdt å merke seg at svarene fra kommunestyrerepresentanter fra kommuner med svakt netto driftsresultat skiller seg fra svarene fra kommuner med bedre driftsresultat på flere områder: De uttrykker i større grad at:

- de har eldre kommunale planer
- kommuneplanen legger mindre føringer for økonomiplanen

- økonomiplanen legger mindre føringer på årsbudsjett
- de burde vært involvert tidligere i budsjettprosessen
- de ikke har god anledning til å legge føringer for budsjettet
- de ikke har et årshjul som legger grunnlag for gode og forutsigbare budsjettprosesser
- det ikke er nok tid til behandling av budsjettdokumentene
- handlingsrommet ikke identifiseres på en god måte
- opplæringen burde vært bedre
- styringen gjennom året er dårligere
- de er mindre fornøyde med utviklingen av tjenestetilbudet og påvirkningen på samfunnsutviklingen

Samlet sett tyder dette på at gode budsjettprosesser har betydning for hvilke økonomiske resultater kommunene oppnår. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at årsaksforholdene kan være sammensatte, og at flere faktorer kan spille inn og påvirke hverandre. Kommunene er forskjellige og har ulike utfordringer. Vi ser også at kommuner med middels eller lavere sentralitet, og kommuner som har utfordringer med negativ befolkningsutvikling, er mindre fornøyde med budsjettprosessene. I kommuner med negativ befolkningsutvikling kan det være mer krevende å styre og prioritere enn i en kommune med befolkningsvekst. I en kommune med befolkningsvekst vil diskusjonene i større grad dreie seg om hvordan man skal utvide tjenestetilbudet, mens i kommuner med befolkningsnedgang vil diskusjonene i større grad dreie seg om hvordan man skal tilpasse tjenestetilbudet til et lavere innbyggertall, gjerne i kombinasjon med færre unge og en økende andel eldre. Færre innbyggere gjør at kommunene må tilpasse seg et lavere inntektsnivå samtidig som man må vri ressurser over fra oppvekst til helse og omsorg. Dette innebærer gjerne behov for endring av skole- og barnehagestruktur, noe som kan være krevende saker både for innbyggere og politikere. Dette kan føre til at lokalpolitikere føler behov for å være enda tettere på budsjettprosessene for å finne løsninger og handlingsrom. Gjennom caseundersøkelsene har vi også fått tilbakemeldinger om at de politiske prioriteringene kan være vanskeligere når det går dårlig økonomisk enn når det går godt. Vanskelige prioriteringer kan stille enda større krav til gode prosesser og god informasjon.

Selv om ulike faktorer kan ha betydning for vurderinger av budsjettprosesser og vurderinger av resultater, er det ingen tvil om at gjennomføring og tilrettelegging av prosessene i seg selv er av grunnleggende betydning. Et klart flertall av representantene ser behov for å kunne komme tidligere inn i budsjettprosessene, få bedre opplæring og identifisere handlingsrommet på en bedre måte for å få sterkere styring med budsjettprosessene.

Gjennom caseundersøkelsene blir det også pekt på at det er viktig med god økonomikompetanse i administrasjonen, som har god oversikt over kommunen og forståelse for det politiske arbeidet. I kommuner med mer ustabilitet i den administrative ledelsen er det mye som tyder på at det ikke er like lett å få til et godt samspill, og prosessene kan blir mer ustabile. Dette ble bl.a. uttrykt i et caseintervju på følgende måte: *«Hver gang det er skifte skal skapet tømmes. Alle gjør ting på sin måte»*. Dette tilsier at det vil være en fordel å i størst mulig grad ha institusjonalisert hvordan prosessene skal foregå, og at dette er forankret politisk.

Disse rutinene bør diskuteres hvert år, og man bør samtidig vurderer behov for justeringer med utgangspunkt i fjorårets erfaringer.

6. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

6.1 Behov for sterkere styring av budsjettprosessene

Spørreundersøkelsen til kommunedirektørene og kommunestyrerepresentanten har hatt fokus på å kartlegge hvordan budsjettprosessene fungerer, tiltak som kan være aktuelle for å styrke det politiske eierskapet og styringen med prosessene, hva som vil være viktige tiltak for å styrke opplæringen, og hva slags betydning budsjettprosessene har for effekten av det politiske arbeidet. Caseundersøkelsene understøtter og utdyper funnene fra spørreundersøkelsen, og noen av casekommunene gir eksempler på gode prosesser som kan ha overføringsverdi til andre kommuner.

Blant kommunestyrerepresentantene er det et klart flertall (64 prosent) som mener at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessene. De største utfordringene er at det ikke er satt av nok tid, at politikerne burde vært involvert på et tidligere tidspunkt, at budsjettdokumentene er vanskelige å forstå, og at budsjettet ikke legges fram på en måte som gjør at det er lett å se det politiske handlingsrommet. En betydelig andel (40 prosent) mener også at de ikke har god anledning til å legge føringer for arbeidet med årsbudsjettet i sin kommune.

6.2 Anbefalinger knyttet til budsjettprosessene

Utfordringene som trekkes fram knyttet til budsjettprosessene, gjenspeiles også i hva som trekkes fram av viktige tiltak for å styrke den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen. Følgende tiltak framstår som de viktigste.

- 1. Sørg for tidlig medvirkning i prosessen.**
 - Tid er en grunnleggende forutsetning for gjennomføring av nødvendige prosesser relatert til budsjettarbeidet.
- 2. Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker.**
 - Årshjulet bør vedtas politisk hvert år. Dette gir økt forutsigbarhet for prosessene både politisk og administrativt. Datoer for viktige milepeler bør fastsettes. Se eksempel i Tabell 8 nedenfor.
- 3. Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonenes og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal foregå.**
- 4. Avklar hvordan økonomisk rammestyring skal foregå politisk, og hva slags rapporteringsrutiner man skal ha for å følge opp budsjettet gjennom året.**
- 5. Sørg for oppdaterte kommunale planer, og synliggjør hvordan årsbudsjettet understøtter viktige føringer i kommunens planverk.**

- Dette styrker forutsetningene for langsiktig og helhetlig styring som grunnlag for å nå overordna politiske mål.
- 6. **Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunens utfordringsbilde.**
 - Hvordan ligger kommunen an i forhold til de strategier, planer og mål som er satt for kommunenes utvikling?
 - Hva er prognosene framover?
 - Hva vil være viktige, politiske spørsmål å ta stilling til?

Felles virkelighetsforståelse er avgjørende for gode politiske diskusjoner og for å komme fram til gode løsninger og kompromisser om langsiktige veivalg med utgangspunkt i de samfunnsutfordringer man står overfor.
- 7. **Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om et relevant tema**
- 8. **Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram.**
 - Hovedformålet med denne konferansen vil være å gi politiske signaler om hva som bør prioriteres i budsjettarbeidet. Det kan være nyttig med en mer uformell ramme med tanke på diskusjoner og muligheter for å stille spørsmål. Dette kan også bidra til å sikre god samhandling og bygge tillit mellom politikk og administrasjon. De endelige økonomiske rammene for det detaljerte budsjettarbeidet utover høsten vedtas i en egen politisk sak i etterkant av rammekonferansen.
- 9. **Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet ut over høsten i forkant av at kommunedirektøren offentliggjør og legger fram sitt salderte budsjett.**
- 10. **Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag (gruppemøter mv.).**

Tabell 8 Eksempel på årshjul for behandling av budsjett og økonomisaker.

Tidsrom	Aktivitet
Januar	Sak om framdrift og prosess for arbeidet med økonomisaker (formannskap)
April	Dialogkonferanse (kommunestyre)
Mai	Årsberetning og årsregnskap (formannskap/kommunestyre)
Juni	Rammekonferanse (kommunestyre)
	Sak om 1. tertialrapport (formannskap/kommunestyre)
	Sak om foreløpige budsjetttrammer (formannskap)
September	Sak om halvårsrapport investeringsprosjekter (formannskap)
Oktober	Sak om halvårsrapport investeringsprosjekter (kommunestyre)
November	Sak om 2. tertialrapport (formannskap/kommunestyre)
Desember	Sak om budsjett og økonomiplan (formannskap/kommunestyre)
	Sak om budsjettregulering av investeringsprosjekter (formannskap/ kommunestyre)

Tidlig politisk medvirkning i budsjettprosessen er en grunnleggende forutsetning for at politikerne skal få tid til å sette seg godt inn i kommunens utfordringsbilde, og samtidig kunne få anledning til å legge politiske føringer for budsjettarbeidet. Hovedinntrykket er at måten budsjettprosessene legges opp på gjennom året, er av vesentlig betydning for politikernes tilfredshet med budsjett- og økonomiplanarbeidet. Tidlig medvirkning, avklaring av roller, prinsipper for rammestyring og godt planlagte og strukturerte budsjettprosesser ser ut til å forebygge mange utfordringer og frustrasjoner som politikere opplever i en del kommuner. Politikere som er tidlig involvert i prosessene, er mer fornøyd med prosessene enn de som kommer sent inn. Budsjettprosesser som legger til rette for at politikerne gjør seg kjent med kommunens utfordringsbilde, og som gir anledning til å gi signaler om hva som bør prioriteres og vektlegges i budsjettarbeidet, styrker forutsetningene for politisk eierskap og styring med prosessene. Samtidig øker dette sannsynligheten for at årsbudsjetter er gjenkjennelig og mer forståelig når de blir lagt fram av kommunedirektøren. Dette kan også gjøre at de politiske prosessene fram mot behandlingen av budsjettet i kommunestyret i desember blir lettere.

Kommunestyrepolitikere som mener at kommuneplanen og økonomiplanen gir gode føringer for arbeidet med årsbudsjettet, er også mer fornøyd med budsjettprosessene sammenlignet med representanter som oppgir at dette ikke er tilfellet. Å ha tydelig fokus på hvordan årsbudsjettet understøtter føringer i kommuneplan og økonomiplan gjør det enklere for politikerne å se og vurdere hvordan de kan gjøre overordna prioriteringer som sikrer at kommunen utvikler seg i en retning som gjør at man er i stand til å møte framtidige utfordringer, politiske ambisjoner og mål.

I kommuner hvor politikerne kommer for sent inn i budsjettprosessene, synes det også å være et administrativt ønske om at politikerne skal være tettere på og gi tydeligere signaler for administrasjonens arbeid. I alle casekommunene blir dette sett på som viktig, og prosesser som sikrer god samhandling mellom politikk og administrasjon, er også viktig for å bygge gjensidig tillit. Dette kan også lette arbeidet med budsjettet rent administrativt, og man sikrer i større grad at administrasjonen utarbeider et budsjett i tråd med politiske prioriteringer. Tilbakemeldingene er jevnt over at det ikke er muligheter for store justeringer når kommunedirektøren har lagt fram sitt forslag til budsjett. Da er det for kort tid til å sette seg inn i budsjettet før behandling i kommunestyret, og det kan være vanskelig å vurdere og forstå hvilke konsekvenser større omprioriteringer kan få.

Det er verdt å merke seg at kommunedirektørene samlet sett er noe mer positive i sine vurderinger av budsjett- og økonomiplanprosessene sammenlignet med kommunestyrerepresentantene. De er heller ikke like enig i at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen. Det indikerer at det kan være behov for bedre avklaringer mellom administrasjon og politikk når det gjelder forventninger til budsjettprosesser, hvordan disse skal foregå, og hvordan samhandlingen mellom politikk og administrasjon skal være. Inntrykket fra administrativt hold når det gjelder politisk styring, er at det er viktig at politikerne legger vekt på rammer og overordna prioriteringer i forbindelse med budsjettarbeidet, og at de ikke fortaper seg i detaljer.

6.3 Anbefalinger knyttet til opplæring

Hele 80 prosent av kommunestyrerepresentantene mener opplæringen burde vært bedre. Dersom opplæringen ikke er tilfredsstillende, og forståelsen for den kommunale økonomistyringen er for dårlig, svekker dette forutsetningene for god politisk styring og politisk eierskap til budsjettprosessene. Unge og nye i politikken, samt representanter fra små partier, ser størst behov for å styrke opplæringen. Det som i størst grad etterspørres når det gjelder opplæring, er:

- Budsjett- og økonomiforståelse
 - Forståelse av det kommunale inntektssystemet
 - Kommunaløkonomisk begrepsbruk
 - Forskjeller mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett
 - Kostnads- og inntektsfaktorer
 - Hva som er lovpålagte oppgaver
 - Hvilke tjenester som dekkes av selvkost
 - Framgangsmåter for å finne handlingsrom i et budsjett
- Rolleforståelse
 - Rolleavklaring mellom politikk og administrasjon
 - Rollen som øverste ansvarlig for drift og utvikling
- Mer tilpasset opplæring
 - Opplæring som er mer tilpasset utfordringsbildet og behovene i den enkelte kommune for å gjøre opplæringen mer engasjerende og relevant
 - Repetisjon/oppfriskningskurs
 - Webinarer, kurs, oppslagsverk tilgjengelig på nett ved behov

I tillegg til opplæring i ulike aspekter knyttet til økonomi- og budsjettforståelse, er det flere, både gjennom spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene, som understreker viktigheten av rolleavklaring. Kommunepolitikere har ulike roller, f.eks. en ombudsrolle, lederrolle, styringsrolle, arbeidsgiverrolle osv. Tilbakemeldingene tyder på at det er behov for å legge økt vekt på rolleavklaringer mellom administrasjon og politikk, og hvordan kommunepolitikere bør drive rammestyring og utøve rollen som øverste ansvarlig for drift og utvikling i kommunen.

Her er det også verdt å merke seg at politikere som er tidlig involvert i budsjettprosessen, ikke ser like stort behov for å forbedre opplæringen. Det tyder på at gode budsjettprosesser, med tilstrekkelig tid til å jobbe med budsjett- og økonomispørsmål, i seg selv har en opplærende effekt. Å utarbeide et godt årshjul for hvordan budsjett og økonomisaker skal håndteres gjennom året, framstår slik sett som et sentralt tiltak. I et slikt årshjul kan man også legge inn tiltak knyttet til folkevalgtopplæring og dermed tilpasse opplæringen til saker og spørsmål som skal behandles i årshjulet. På den måten understøtter man det erfaringsbaserte postulatet fra kommunedirektøren i en av casekommunene om at kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og at tillit gir resultater.

Referanser

- Blaaka, S., Brandtzæg, B.A., Leknes, E. & Magnussen, E. *Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet. Sluttrapport. Norwegian Research Centre AS og Telemarksforskning. Rapport 3-2023, NORCE Helse og samfunn.*
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt 2020. *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner. Telemarksforskning. TF-rapport 549.*
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A. & Leikvoll, G.K. 2020. *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler. Telemarksforskning. TF-rapport 540.*
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. 2019. *Utredning om små kommuner. Telemarksforskning. Rapport nr. 473.*
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E., Heian, M.T., Kvernenes, M.S., Vike, H., Jupskås, A.R. & Ruud, S.R. 2022. *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 636 2022.*
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. 2022. *KMDs organisasjonsdatabase 2020/2021. Kortrapport. Ideas2Evidence. Rapport 7:2022.*
- Monkerud, L. C., & Tjerbo, T. 2017. *Budsjettprosesser og budsjett disiplin - en studie av norske kommuner i perioden 2002–2007. Michael, 14, 29–42.*
- Monkerud, L., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. NIBR og Høgskolen i Oslo og Akershus.*
- Plathe, E., Hernes, M.B. & Karlbom Dahle, K. 2022. «*Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel*». *KS-FoU prosjekt om kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy. Sluttrapport. Asplan Viak.*
- Vabo, S.I. Stigen, I.M. 2000. *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR- notat 2000:128. Norsk institutt for by- og regionforskning.*

Vedlegg

Spørreskjema til kommunestyrerepresentanter

Om din deltakelse i kommunestyret

1. Hvor mange perioder har du vært med i kommunestyret?

- (1) ☐ Dette er første periode
- (2) ☐ Dette er andre periode
- (3) ☐ Dette er tredje periode
- (4) ☐ Har vært med fire perioder eller mer

2. Hvilket parti tilhører du?

- (1) ☐ Rødt
- (2) ☐ Sosialistisk Venstreparti
- (3) ☐ Arbeiderpartiet
- (4) ☐ Senterpartiet
- (5) ☐ Miljøpartiet de Grønne
- (6) ☐ Kristelig Folkeparti
- (7) ☐ Venstre
- (8) ☐ Høyre
- (9) ☐ Fremskrittspartiet
- (14) ☐ Industri- og Næringspartiet
- (10) ☐ Pensjonistpartiet
- (15) ☐ Andre partier
- (11) ☐ Lokal liste
- (12) ☐ Fellesliste
- (13) ☐ Andre lister

3. Har du følgende roller/funksjoner i tillegg til å være medlem av kommunestyret?

- (1) ☐ Ordfører

- (2) ☐ Varaordfører
- (3) ☐ Sitter i formannskapet
- (4) ☐ Er leder eller nestleder av et utvalg eller komité
- (5) ☐ Er leder eller nestleder i styret for et kommunalt selskap eller interkommunalt samarbeid
- (6) ☐ Nei, ingen av delene

4. Kan de politiske partiene i din kommunene deles inn i en flertalls- eller mindretallskonstellasjon?

- (1) ☐ Ja, helt klart
- (2) ☐ Ja, til en viss grad
- (3) ☐ Nei

5. Dersom ja på forrige spørsmål: Er ditt parti en del av flertalls- eller mindretallskonstellasjonen?

- (1) ☐ Ja, flertallskonstellasjon
- (2) ☐ Ja, mindretallskonstellasjon
- (3) ☐ Nei

Om budsjett- og økonomiplanprosessen

6. Når ble følgende kommunale planer vedtatt?

	2023— 2024	2019— 2022	2015— 2018	2011— 2014	2007— 2010	2003— 2006	Tidli- gere	Har ikke	Vet ikke
Kommuneplanens arealdel	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐
Kommuneplanens samfunnsdel	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

7. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om økonomiplan og årsbudsjett? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig».

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
I min kommune legger kommuneplanen føringer for kommunes arbeid med økonomiplanen	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Økonomiplanen gir gode føringer for arbeidet med årsbudsjettet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

8. Hvilken av de tre budsjettprosessene passer best for å beskrive prosessene i din kommune? Kryss av for prosessen som passer best.

- (1) ☐ De administrative enhetene og politiske utvalg behandler forslag til årsbudsjett for sine respektive områder, hvoretter kommunedirektøren samordner disse sektorforslagene, og legger fram et samlet budsjettforslag overfor formannskap og kommunestyre.
- (2) ☐ Kommunedirektøren utarbeider et samlet budsjett, som deretter behandles i politiske utvalg, formannskap og kommunestyre.
- (3) ☐ Formannskapet selv utarbeider budsjettforslaget gjennom et tett samarbeid med kommunedirektøren.
- (4) ☐ Ingen av disse

9. Dersom du svarte "ingen av disse" på forrige spørsmål, forklar hvordan budsjettprosessen fungerer i din kommune. (åpent spørsmål)

10. Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune?

- (1) ☐ Første kvartal
- (2) ☐ Andre kvartal
- (3) ☐ Tredje kvartal
- (4) ☐ Fjerde kvartal
- (5) ☐ Vet ikke

11. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander som budsjettprosessen? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig».

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
I vår kommune har politikerne god anledning til å legge føringer for arbeidet med årsbudsjettet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Vår kommune har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Det er satt av nok tid til politisk behandling av budsjettdokumentene	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Budsjettdokumentene er vanskelige å forstå	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Budsjettet legges fram på en måte som gjør at det er lett å se det lokalpolitiske handlingsrommet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Kommunedirektøren legger fram alternative budsjettforslag med vurderinger av konsekvenser av disse	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

I vår kommune identifiserer vi det lokalpolitiske handlingsrommet på en god måte	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Den politiske opplæringen i kommunal økonomistyring burde vært bedre	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Det er godt samspill mellom politikere og administrasjon i budsjettprosessen	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Den politiske styringen og oppfølgingen underveis i budsjettperioden er god	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Vi har gode rutiner for budsjettjusteringer gjennom året	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐

12. Dersom du mener at den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen bør styrkes, hva vil være de viktigste tiltakene? (åpent spørsmål)

13. Har du deltatt på følgende deler av KS Folkevalgtprogram? Flere svar mulig.

- (1) ☐ Basisprogrammet (første del av KS folkevalgtprogram)
- (2) ☐ Skreddersydde temadager (andre del av KS folkevalgt program)
- (3) ☐ Nei, men har deltatt på kommunens eget opplæringsprogram
- (4) ☐ Nei

14. I hvilken grad er det behov for å styrke KS Folkevalgtprogram med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? Svar på en skal fra 1–6, der 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad».

- (1) ☐ 1 Ikke i det hele tatt

- (2) ☐ 2
- (3) ☐ 3
- (4) ☐ 4
- (5) ☐ 5
- (6) ☐ 6 I stor grad
- (7) ☐ Vet ikke

15. Har du forslag til hvordan KS folkevalgtprogram kan styrkes med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? (åpent spørsmål)

Om politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet

16. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet. Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig».

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Det politiske samarbeidsklimaet i kommunestyret er godt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Jeg trives i lokalpolitikken	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Jeg ønsker gjerne å fortsette i lokalpolitikken	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Deltakelsen i kommunestyret er alt for tidkrevende	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Jeg føler at jeg er med å påvirke utviklingen av tjenestetilbudet i min kommune	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
For mye av fokuset dreier seg om hvordan vil skal klare å ivareta lovpålagte oppgaver	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

Jeg er fornøyd med utviklingen av tjenestetilbudet i min kommune

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐

Som lokalpolitiker har jeg god innflytelse på lokalsamfunnsutviklingen

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐

Kommunen sliter med å nå målsettinger knyttet til framtidig befolkningsutvikling

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐

Bakgrunnsspørsmål

17. Kjønn

- (1) ☐ Mann
(2) ☐ Kvinne
(3) ☐ Annet

18. Hvilket år er du født?

- (1) 1920–2005

19. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- (1) ☐ Grunnskole
(2) ☐ Videregående skole
(3) ☐ Fagskole
(4) ☐ 1–4 år på høyskole/universitet
(5) ☐ Mer enn fire år på høyskole/universitet

20. Hva er din tilknytning til arbeidslivet? Flere svar mulig.

- (1) ☐ Jobber i privat næringsliv
(2) ☐ Er selvstendig næringsdrivende
(3) ☐ Jobber i offentlig sektor
(4) ☐ Jobber heltid

- (5) ☐ Jobber deltid
- (6) ☐ Jobber i turnus
- (7) ☐ Er i utdanning
- (8) ☐ Er pensjonist
- (9) ☐ Annet

21. Har du frikjøp i vervet som kommunestyrepolitiker?

- (1) ☐ Ja, fullt
- (2) ☐ Ja, delvis
- (3) ☐ Nei

22. Bor du alene eller sammen med noen?

- (1) ☐ Bor alene
- (2) ☐ Bor sammen med noen

23. Har du barn i barnehage- eller barneskolealder i husstanden?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

24. Hva er husstandens samlede inntekt?

- (1) ☐ Mindre enn 400 000 kr
- (2) ☐ Fra 400 000 til 799 000 kr
- (3) ☐ Fra 800 000 til 1 199 000 kr
- (4) ☐ Fra 1 200 000 til 1 599 000 kr
- (5) ☐ Fra 1 600 000 til 1 999 000 kr
- (6) ☐ 2 000 000 kr eller mer

Spørreskjema til kommunedirektører

Om din rolle som kommunedirektør

1. Hvor lenge har du vært kommunedirektør i kommunen?

- (1) ☐ Mindre enn 1 år
- (2) ☐ 1 til 3 år
- (3) ☐ 4 til 6 år
- (4) ☐ 7 til 9 år
- (5) ☐ 10 år eller mer

2. Hvor lenge har du jobbet i kommunal sektor?

- (1) ☐ Mindre enn 5 år
- (2) ☐ 5 til 9 år
- (3) ☐ 10 til 14 år
- (4) ☐ 15 til 19 år
- (5) ☐ 20 år eller mer

3. Har du vært kommunedirektør i andre kommuner tidligere?

- (1) ☐ Ja, flere
- (2) ☐ Ja, én
- (3) ☐ Nei

Om kommunestyret

4. Hvilke partier er representert i kommunestyret?

- (1) ☐ Rødt
- (2) ☐ Sosialistisk Venstreparti
- (3) ☐ Arbeiderpartiet
- (4) ☐ Senterpartiet
- (5) ☐ Miljøpartiet de Grønne
- (6) ☐ Kristelig Folkeparti

- (7) ☐ Venstre
- (8) ☐ Høyre
- (9) ☐ Fremskrittspartiet
- (14) ☐ Industri- og Næringspartiet
- (10) ☐ Pensjonistpartiet
- (15) ☐ Andre partier
- (11) ☐ Lokal liste
- (12) ☐ Fellesliste
- (13) ☐ Andre lister

5. Kan de politiske partiene i din kommunene deles inn i en flertalls- eller mindretallskonstellasjon?

- (1) ☐ Ja, helt klart
- (2) ☐ Ja, til en viss grad
- (3) ☐ Nei

6. Hvilket parti representerer ordføreren?

- (1) ☐ Rødt
- (2) ☐ Sosialistisk Venstreparti
- (3) ☐ Arbeiderpartiet
- (4) ☐ Senterpartiet
- (5) ☐ Miljøpartiet de Grønne
- (6) ☐ Kristelig Folkeparti
- (7) ☐ Venstre
- (8) ☐ Høyre
- (9) ☐ Fremskrittspartiet
- (14) ☐ Industri- og Næringspartiet
- (10) ☐ Pensjonistpartiet
- (15) ☐ Andre partier
- (11) ☐ Lokal liste
- (12) ☐ Fellesliste

(13) ☐ Andre lister

Om budsjett- og økonomiplanprosessen

7. Når ble følgende kommunale planer vedtatt?

	2023– 2024	2019– 2022	2015– 2018	2011– 2014	2007– 2010	2003– 2006	Tidli- gere	Har ikke	Vet ikke
Kommuneplanens arealdel	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐
Kommuneplanens samfunnsdel	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

8. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om økonomiplan og årsbudsjett? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig».

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
I min kommune legger kommuneplanen fø- ringer for kommunens arbeid med økonomi- planen	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Økonomiplanen gir gode føringer for ar- beidet med årsbudsjet- tet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

9. Hvilken av de tre budsjettprosessene passer best for å beskrive prosessene i din kommune? Kryss av for prosessen som passer best.

- (1) ☐ De administrative enhetene og politiske utvalg behandler forslag til årsbudsjett for sine respektive områder, hvoretter kommunedirektøren samordner disse sektorforslagene, og legger fram et samlet budsjettforslag overfor formannskap og kommunestyre.
- (2) ☐ Kommunedirektøren utarbeider et samlet budsjett, som deretter behandles i politiske utvalg, formannskap og kommunestyre.
- (3) ☐ Formannskapet selv utarbeider budsjettforslaget gjennom et tett samarbeid med kommunedirektøren.
- (4) ☐ Ingen av disse

10. Dersom du svarte "ingen av disse" på forrige spørsmål, forklar hvordan budsjettprosessen fungerer i din kommune. (åpent spørsmål)

11. Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune?

- (1) ☐ Første kvartal
- (2) ☐ Andre kvartal
- (3) ☐ Tredje kvartal
- (4) ☐ Fjerde kvartal
- (5) ☐ Vet ikke

12. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander som budsjettprosessen? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig».

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
I vår kommune har politikerne god anledning til å legge føringer for arbeidet med årsbudsjettet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessen	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Vår kommune har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Det er satt av nok tid til politisk behandling av budsjettdokumentene	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

Budsjettdokumentene er vanskelige å forstå for politikerne	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Budsjettet legges fram på en måte som gjør at det er lett å se det lokalpolitiske handlingsrommet	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Kommunedirektøren legger fram alternative budsjettforslag med vurderinger av konsekvenser av disse	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
I vår kommune identifiserer vi det lokalpolitiske handlingsrommet på en god måte	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Den politiske opplæringen i kommunal økonomistyring burde vært bedre	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Det er godt samspill mellom politikere og administrasjon i budsjettprosessen	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Den politiske styringen og oppfølgingen underveis i budsjettperioden er god	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Vi har gode rutiner for budsjettjusteringer gjennom året	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Samlet sett er jeg godt fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i min kommune	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐

13. Dersom du mener at den politiske styringen og eierskapet til budsjettprosessen bør styrkes, hva vil være de viktigste tiltakene? (åpent spørsmål)

14. Har du som kommunedirektør deltatt på opplæring via følgende deler av KS Folkevalgtprogram? Flere svar mulig.

- (1) ☐ Basisprogrammet (første del av KS folkevalgprogram)
- (2) ☐ Skreddersydde temadager (andre del av KS folkevalgt program)
- (3) ☐ Nei, men har deltatt på kommunens eget opplæringsprogram
- (4) ☐ Nei

15. I hvilken grad er det behov for å styrke KS Folkevalgtprogram med tanke på folkevalgtes styring og ledelse av budsjett- og økonomiplanprosessene? Svar på en skal fra 1–6, der 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad».

- (1) ☐ 1 Ikke i det hele tatt
- (2) ☐ 2
- (3) ☐ 3
- (4) ☐ 4
- (5) ☐ 5
- (6) ☐ 6 I stor grad
- (7) ☐ Vet ikke

16. Hvordan kan KS folkevalgtprogram styrkes? (åpent spørsmål)

Om politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet

17. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om politikerrollen og effekter av det politiske arbeidet? Svar på en skala fra 1–6 der 1 er «helt uenig» og 6 er «helt enig».

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Det politiske samarbeidsklimaet i kommunestyret er godt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Deltakelsen i kommunestyret er alt for tidkrevende	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

Politikerne har gode muligheter for å påvirke utviklingen av tjenestetilbudet i kommunen	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
For mye av fokuset dreier seg om hvordan vil skal klare å ivareta lovpålagte oppgaver	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Jeg er fornøyd med utviklingen av tjenestetilbudet i min kommune	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Lokalpolitikerne har god innflytelse på lokalsamfunnsutviklingen	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐
Kommunen sliter med å nå målsetninger knyttet til framtidig befolkningsutvikling	(1)	☐	(2)	☐	(3)	☐	(4)	☐	(5)	☐	(6)	☐	(7)	☐

Bakgrunnsspørsmål

18. Kjønn

- (1) ☐ Mann
- (2) ☐ Kvinne
- (3) ☐ Annet

19. Hvilket år er du født?

- (1) 1920–2005