

Ingunn Minnesjord

Hvordan er holdningen til ROBEK hos ledelsen i en kommune?

Masteroppgave i Styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2016

Forord

Takk til gode medstudenter som har gitt inspirasjon og glede på våre studiesamlinger. Det var gøy å være student igjen og være tilbake på samme skole som jeg studerte ved fra 2002 til 2005. Takk for gode samtaler i pausene og over en kaffekopp. Dere minnet meg flere ganger på hva jeg sa på en samling tidlig i studie, «vi gjør jo dette fordi det er moro».

I løpet av de siste syv månedene har jeg flyttet 165 mil nordover. Byttet jobb og prøvd å forholde meg til mørketiden og været i nord. Takk til dere som var med på denne reisen.

Takk til veileder Pål Veiden som har måtte forholde seg til en student på flyttefot.

Takk til gode venner som det siste året har hatt tålmodighet til å skjønne at jeg ønsket å prioritere studier. Og ikke minst takk til familie og kjæreste som har måtte tåle mange telefoner og gitt mye omsorg til en student med 100% jobb.

Sammendrag

Register om betinget godkjenning og kontroll (forkortet ROBEEK) ble innført i Norge i 2001. Kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse står i fare for å bli innmeldt i dette registeret, noe som innebærer økt statlig kontroll og innstramming av det økonomiske handlingsrommet. Inn- og utmelding i ROBEEK skjer etter vilkår nedfelt i kommunelovens paragrafer, og det er Fylkesmannen på oppdrag fra staten, som utfører det praktiske arbeidet rundt dette. ROBEEK har nå vært et tiltak staten har hatt ovenfor kommuner og fylkeskommuner i 15 år, og i løpet av denne tiden har mange kommuner og fylkeskommuner vært inne i registeret.

Hensikten med denne oppgaven er å drøfte holdningene til ROBEEK i dag, og å gi en beskrivelse av hvordan berørte parter ser på fenomenet ROBEEK. Metoden som er valgt er kvalitativ, med gjennomføring av dybdeintervjuer av seks informanter. Informantene er strategisk utvalgt og kommer fra to kommuner i Troms fylke, Karlsøy og Lyngen kommune.

Det er tre hovedfunn. For det første er forholdet mellom politikk og administrasjon ikke et avhengighetsforhold, heller ikke om kommunen blir innmeldt i ROBEEK. ROBEEK medfører i hovedsak ikke til mer kontakt mellom partene, men som alltid må de samarbeide til det beste for innbyggerne. For det andre foreligger det ikke noen målkonflikt mellom politikere og administrasjon, men det er likevel mange eksempler som viser de ulike prioriteringene og holdningene som finnes i kommunene. For det tredje er begrepet «svarteliste» en betegnelse informantene ikke kjenner seg igjen i. Innmelding i ROBEEK medfører et redusert økonomisk handlingsrom og kan i perioder hindre politikere og administrasjon å utvikle sin kommune i ønsket retning, så ROBEEK kan heller beskrives som enn "pisk" for kommunen. Holdningene til ROBEEK er sprikende, men en ting alle informantene er enige om er at det er godt å være utmeldt av ROBEEK.

Abstract

Register for Governmental Approval of Financial Obligations (ROBEK) was introduced in Norway in 2001. Counties and municipalities in financial imbalance might be included in the register, implying state review and approval of financial obligations. The Local Government Act regulates the criteria for inclusion, and the County Governor on behalf of the Ministry, performs the practicalities. ROBEK has now existed for 15 years, and during this period, many municipalities and counties have been subject to approval.

The purpose of this paper is to discuss how the attitudes towards ROBEK are today, and to describe how stakeholders see the concept of ROBEK.

Qualitative method is used, and in-depth interviews with six informants have been conducted. The informants are strategically selected and come from two municipalities in Troms County, Karlsøy and Lyngen.

There are three main findings. Firstly, the relationship between politics and administration is not a dependent relationship, neither so when the municipality is included in ROBEK. Inclusion in ROBEK does not imply more contact between the stakeholders; however, they have to collaborate as usual for the benefit of their citizens. Secondly, there is no controversy among politicians and administration regarding goals, nevertheless there are many examples showing different priorities and attitudes. Thirdly, the term "blacklist" is a term that the informants do not recognize. Inclusion in ROBEK implies approval of financial obligations, and can at times prevent the politicians and the administration from developing their municipality as they wish, so ROBEK might be described more as a "whip".

The opinions about ROBEK differed. However, one thing all the informants agreed on, it was a relief when the time in ROBEK ended.

Innhold

Forord	I
Sammendrag.....	III
Abstract	V
1 Innledning.....	1
1.1 Om temaet.....	2
1.2 Problemstillingen.....	2
1.3 Problemstillingens relevans	3
1.4 Om sentrale begreper	3
1.5 Oppgavens struktur.....	4
2 Om fenomenet ROBEK	6
2.1 Om ROBEK.....	6
2.2 Om fylkesmannens rolle	7
2.3 Tidligere forskning på ROBEK	9
2.4 Om Karlsøy og Lyngen kommune	10
3 Teoretiske rammeverk.....	13
3.1 Teoretiske perspektiver.....	13
3.2 Agentteorien	14
3.3 Om beslutningsteori.....	15
3.4 Om kulturperspektivet og passende adferd	16
3.5 Oppsummering	16
4 Valg av metode.....	18
4.1 Design.....	18
4.2 Om tid	20
4.3 Om utvalg	20
4.4 Utforming av intervjuguiden	21
4.5 Om gjennomføring av intervju	22

4.6	Prøveintervju	22
4.7	Måling av holdninger.....	23
4.8	Om begrensinger i oppgaven.....	23
4.9	Oppsummering	24
5	Empiri.....	25
5.1	Dimensjoner.....	25
5.2	Om Karlsøy kommune.....	26
5.2.1	Første dimensjon	26
5.2.2	Andre dimensjon	28
5.2.3	Tredje dimensjon.....	29
5.3	Om Lyngen kommune	31
5.3.1	Første dimensjon	31
5.3.2	Andre dimensjon	32
5.3.3	Tredje dimensjon.....	33
5.4	Avslutning	34
6	Analyse av data	36
6.1	Analyse	36
6.1.1	Avhengighetsforhold.....	36
6.1.2	Målkonflikt.....	38
6.1.3	Svarteliste	41
6.2	Hovedfunnene.....	42
6.3	Oppsummering	44
7	Konklusjon	45
	Litteraturlisten	46
	VEDLEGGSOVERSIKT	47

1 Innledning

Det kommunale selvstyre i Norge er i dag under store endringer. Hvordan oppgaver ble løst lokalt kan trekkes helt tilbake til senmiddelalderen. Historikker Steinar Imsen har kalt det norske rike «Bondestat». Begrepet som beskrev denne samhandlingen er «bondekommunalisme», som forteller om hvordan lokalsamfunnet valgte å løse offentlige oppgaver på.¹ Bøndene tok i bruk rettsapparatet som ble løst i felleskap lokalt.

Allerede kort tid etter 1814 startet arbeidet som førte fram til Lov av 14. januar 1837 lov om formannskaper. Før dette var lokalforvaltningen i Norge preget av usystematisk statlig kontroll. Loven var et kompromiss mellom byenes selvstyre og selvstyre i bygdene.² Videre fulgte Matrikkelloven av 1853 som gjorde at det kommunale selvstyre i Norge tok form. Med Matrikkelloven begynte vi å dele Norge inn i kommuner og herrad som det het på nynorsk. Ulike nye lover, reformer og tiltak har siden påvirket hvordan kommunal forvaltning utøves og hvilke oppgaver som er lagt til kommunene i dag.

Samfunnsoppdraget for kommunene er å forvalte sine oppgaver på best mulig måte. Dette oppdraget løses på ulike måter, et tilbakevendende tema er hvordan den økonomiske situasjonen er og hvilke konsekvenser dette får for innbyggerne. Lov av 25. september 1992 lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) omhandler kommunal organisering, saksbehandling, økonomisk forvaltning og planlegging i kommunene.³ Denne nye kommuneloven medførte endringer på mange områder, men lite ble endre av økonomibestemmelsene. I kommuneloven fra 1992 ble det sagt noe om at det ville komme endringer i de påfølgende årene. Allerede i 1994 ser vi en endring som er betydning for hvordan kommuner rapporterer sin økonomi på i dag. KOMmune-STat-RApportering (forkortet KOSTRA) ble innført i 1994 (Ot. Prp. nr. 43).

Utredningen av økonomibestemmelsene som kom etter kommuneloven fra 1992 er beskrevet i Ot. Prp. nr. 43 (1999-2000). I høringen som ble gjort til utredningen kom det inn ulike forslag til endringer av økonomibestemmelsene til kommunene. Det ble sett på mulige endringer og

¹ <https://www.norgeshistorie.no/senmiddelalder/mennesker/1002-bondekommunalisme.html> (17.04.2016).

² <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/> (17.04.2016).

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven> (17.04.2016).

forslag til en forenkling av daværende kontroll staten hadde på økonomien i kommunen. Ett av tiltakene som ble besluttet innført var innføringen av Register for betinga godkjenning og kontroll (forkortet ROBEEK). Fra 2001 ble tiltaket innført i Norge.

1.1 Om temaet

Kort fortalt er ROBEEK et register for kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Det er statens måte å ha kontroll over kommunene og fylkeskommunene på. Konsekvensen av å være i dette registeret er at Kommunale- og moderniseringsdepartementet må godkjenne for at vedtak om låneopptak, langsiktige leiekontrakter og lovligheten av budsjettvedtak blir gyldige. I praksis er det Fylkesmannen i hvert fylke som har fått delegert denne oppgaven.⁴ Per dags dato er det ingen fylkeskommuner som er registret i ROBEEK, det vil derfor i fortsettelsen kun være beskrevet forholdet mellom ROBEEK og kommuner.

Så hvilke følger får en innmelding i ROBEEK for en kommune? Dette vil være temaet i denne oppgaven. Konsekvensen av en innmelding er ikke alltid like enkelt å måle, og det er heller ikke det som skal målet her. Målet er å kunne gi svar på en konkret problemstilling som beskriver og gir noe mer kunnskap om fenomenet ROBEEK. Og hvordan ROBEEK oppleves av de som har blitt innmeldt i registeret.

1.2 Problemstillingen

For å kunne gjøre en empirisk undersøkelse er behovet for å avgrense temaet. Problemstillingen spisser hva som skal undersøkes og hva som får fokus.

Begrunnelse for valg av problemstilling er flere. En av inspirasjonskildene er medias beskrivelse av at ROBEEK som en «svarteliste». Men hvordan oppleves det for de som er i ROBEEK og hvordan påvirker dette forholdet mellom rådmann og politikerne?

Problemstillingen er:

Hvordan er holdningene til ROBEEK hos ledelsen i en kommune?

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/robek-2001-2006/id415536/> (17.04.2016).

Det skal særlig sees på hvilke holdninger administrasjon og politikerne har til ROBEK. I forlengelsen av dette skal det drøftes om det er et avhengighetsforhold mellom administrasjon og politikerne. Videre skal det drøftes om det er en mål- eller interessekonflikter mellom rådmann og de folkevalgte? Til slutt skal det drøftes om ROBEK kan betegnes som en «svarteliste».

ROBEK er kanskje mest synlig gjennom de beslutninger som tas av de folkevalgte. Det er ikke mulig her å gå inn i disse beslutningsprosessen, men det er mulig å si noe om de prioriteringene de folkevalgte gjorde i perioden de var i ROBEK og hvilke holdninger de hadde til denne prioriteringen.

1.3 Problemstillingens relevans

Problemstillingen som har blitt presentert er viktig først og fremst i et samfunnsmessig perspektiv. Responsen fra ledelsen i en kommune på et statlig kontrolltiltak som ROBEK, har betydning for hvordan omgivelsen oppfatter tiltak og på hvilken måte enn jobber for å bli utmeldt av ROBEK.

Det er å anta at den kommunale økonomien vil være et av hovedtemaene i debatten om kommunesammenslåingen. Et av temaene som diskuteres er hvordan det nye inntektssystemet blir, for kommuner som slår seg sammen og for kommuner som ikke velger å slå seg sammen. Spørsmålet blir da om ROBEK skal opprettholdes eller kommer i en annen form. Uavhengig av størrelsen på kommunen er det å anta at staten ønsker å ha kontroll på de kommunene som er i økonomisk ubalanse.

Hvordan politikere og administrasjonen i en kommune reagerer på å få et økonomisk handlingsrom som er redusert vil nok alltid være et tema som vil være relevant å forske på. Hvilke reaksjoner fremkommer når det innføres et tiltak som er en statlig kontroll? Siden tiltaket ble innført i Norge i 2001, har tematikken om holdningen til ROBEK hatt en betydning. Det har en betydning hvilke holdninger ledelsen har til ROBEK.

1.4 Om sentrale begreper

Det er noen sentrale begreper som vil bli nevnt i fortsettelsen som trenger en presisering av hva som ligger i begrepet.

Kommunenes øverste ledelser er kommunestyre. Ledelsen i en kommune vil i denne sammenhengen være rådmannen som representerer administrasjonen og de folkevalgte som er representert med de som er valgt inn i kommunestyre.

ROBEK er forkortelse for «Register om betinget godkjenning og kontroll».

Kommunalt selvstyre innebærer at kommunen har råderett over lokalt anliggende, innen de grenser som til enhver tid fastsettes av statlige myndigheter.

Holdninger kommer til uttrykk gjennom oppfatninger og meningsyttringer, som følelsesmessige reaksjoner og i handlinger. Holdningen kan være basert på kunnskap eller være med bakgrunn i erfaringer, men det kan også være overtatt relativt ureflektert foreldre, venner eller andre man har valgt å identifisere seg med. En holdning er en lært tilbøyelighet til å reagere gjennom positiv, negativ eller nøytralt på et objekt.⁵

1.5 Oppgavens struktur

Jeg vil i fortsettelsen dele inn i følgende kapitler. I kapittel 2 handler det om fenomenet ROBEK. Det blir en beskrivelse av hvordan ordningen ble innført i Norge og hvilken rolle fylkesmannen har ovenfor kommunene som er i ROBEK. I tillegg blir det en presentasjon av de to kommuner som skal settes under lupen. Kapittel 3 vil inneholde det teoretiske rammeverket for oppgaven og teorigrunnlaget. Kapittel 4 er om metode og om hvilke valg som ble gjort for å velge ut kommuner. Videre er det om intervjuguide og andre grep som ble gjort for at problemstillingen skulle besvares på best mulig måte. I kapittel 5 vil det være utdrag fra av de seks informantene jeg intervjuet. Kapittel 6 vil inneholde analyse der de teoretiske antagelsene blir testet ut mot det som kom fram i kapittel 5. Det hele avsluttes i kapittel 7.

⁵ <http://kunnskapssenteret.com/holdninger/> (17.04.2016).

Vi skal nå se på fenomenet ROBEK og hvilken rolle Fylkesmannen har med oppfølging av de kommuner som har blitt innmeldt i ROBEK. Det vil også bli en presentasjon av de to kommunene som er utvalgt til å være informanter.

2 Om fenomenet ROBEK

Fenomenet og ordet ROBEK kom først inn i det norske språket fra 2001. Etter en revidering av kommuneloven som ble iverksatt 01. januar 2001 ble ROBEK innført som en forenkling av tidligere statlig kontroll over kommuner og fylkeskommuner.

Per februar 2016 er det i Troms fylke fem kommuner som er registret i ROBEK.⁶ I hele Norge er det på samme tid registrert 51 kommuner. Innmelding og utmelding av dette registeret skjer to ganger i året, så antallet kan variere.

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hva det betyr for en kommune å være registret i ROBEK. I tillegg vil det også belyse hvilken rolle fylkesmannen har og hvordan han utøver kontrollen med kommuner som er i ROBEK. Til slutt vil jeg kort presentere de to kommunene som har vært i ROBEK og som er utvalgt til å representere ROBEK- kommunene.

2.1 Om ROBEK

ROBEK ble til som en følge av revideringen av kommuneloven. Den siste kommuneloven er fra 1992 og i 1998 varsler departementet i sin kommuneøkonomiproposisjon en gjennomgang av kommunens økonomibestemmelser (Ot.prp. nr. 43, 20). Målet var å forenkle regelverket blant annet til statlig kontroll og reglene om årsbudsjett og økonomiplan. Begrunnelsen for revideringen var at bestemmelsene om økonomisk planlegging og forvaltning hadde sin bakgrunn i kommuneloven av 1921. Det vil si at grunnstammen av reglene fra 1921 var beholdt og endringen som kom i 1992 kun var av en mer lovteknisk karakter. Dette gjaldt blant annet reglene om låneopptak, garantier og gjeldsforfølgning (Ot.prp. nr. 43, 2).

Tidligere var det slik at alle kommuner underlagt det samme statlig kontrollen, som innebar lovlighetskontroller av årsbudsjettet. Samt at lån og garantier måtte godkjennes (Ot.prp. nr. 43, 164). I NOU (1990, 13) ble det lagt vekt på å nedtone denne bestemmelsen. Det var ikke et ønske om å avvike helt den tidligere ordningen, så ROBEK kom som et nytt alternativ som omhandlet betinget kontroll (Ot.prp. nr. 43, 164). Det var noen betingelser som måtte være

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/> (17.04.2016).

oppfylt før staten kan kontrollere årsbudsjettet. Disse betingelsen ble nedskrevet i kommuneloven § 60 første ledd bokstav a-d.

- a. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet
- b. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen
- c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller
- d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.⁷

ROBEK registret ble opprettet slik at staten fortsatt kunne ha kontroll på kommune i økonomisk ubalanse. Administrasjonen av ROBEK registeret utøves av Fylkesmannen på vegne av departementet. Innmeldingen krever også at dette har skjedd over en periode på to år. Oppfyller en kommune et av vilkårene fra bokstav a til d og blir innmeldt i ROBEK får det konsekvenser på flere områder. Hva Fylkesmannen skal kontrollere er nedfelt i kommuneloven § 60 første ledd.

Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet.

Innføringen av ROBEK kom etter revidering av kommeloven som startet i 1998. Etter innspill fra høringsrunden ble ROBEK et nytt tiltak som ble iverksatt i Norge fra 2001.

2.2 Om fylkesmannens rolle

På vegne av departementet utøver Fylkesmannen oppfølgingen med kommunene som er innmeldt i ROBEK. Så hvor tett er denne oppfølgingen og hvordan skal Fylkesmannen bistå kommunene?

På Fylkesmannen nettsider fremgår det hvilke oppgaver de er tildelt. Fylkesmannen skal kontrollere budsjett og økonomiplaner i ROBEK kommunen, i tillegg skal de godkjenne alle

⁷ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL_14#KAPITTEL_14 (17.04.2016).

vedtak om lån og langsiktige leieavtaler.⁸ Fylkesmannen følger opp alle kommunene i sitt fylke innen økonomiforvaltning med blant annet regelverk, inntektssystem og statsbudsjett. Fylkesmannen lager også en årlig rapport som beskriver den økonomiske statusen til alle kommunene i fylke.

To ganger i året foretar Fylkesmannen innmeldinger og utmeldinger i ROBEK.

I januar/februar foretar fylkesmennene en gjennomgang av kommunenes årsbudsjett og økonomiplan. Er en kommune allerede oppført i ROBEK skal fylkesmennene lovlighetskontrollere årsbudsjett og økonomiplan. Innen juni/juli har kommunene vedtatt sitt årsregnskap og fylkesmennene skal på grunnlag av regnskapet foreta de nødvendige inn- og utmeldingene.⁹

For å beskrive hvordan Fylkesmannen i Troms jobber med sine ROBEK- kommuner har Fylkesmannen gitt en uttalelse per e-post på hvordan deres kontakt er. Fylkesmannen i Troms understreker at oppfølging av ROBEK kommunene er en prioritert oppgave. Målet for Fylkesmannen er å bidra til en felles økonomisk forståelse for kommunene, synliggjøre det økonomiske handlingsrommet og bidra til tiltaks som gjør at økonomien kommer i balanse. Fylkesmannen er tydelig på at det er kommunen med kommunestyret i spissen som har ansvar for hvilke tiltak som skal igangsettes.

Fylkesmannen i Troms har fire sentrale møtepunkt for sine ROBEK- kommuner. For det første er det et årlig økonomimøte. Målet med møte er å følge opp kommunene med henhold til forpliktende plan for inndekning av underskudd og tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse, budsjett/økonomiplan og økonomisk utvikling. For at dette møte skal lykkes har Fylkesmannen et ønske om at hele formannskapet deltar i tillegg til administrasjonen, og at møte avholdes på høsten i forbindelse med budsjettprosessen. I tillegg ser Fylkesmannen at gjennomføringen av møte har stor betydning for at kommunen skal bli i bedre stand til å gjenopprette balansen i kommuneøkonomien.

For det andre har Fylkesmannen møter etter behov med kommunene. Særlig kan dette være i forbindelse med låneopptak. For det tredje sender Fylkesmannen ut brev om lovlighetskontroll av årsbudsjettet. Her gir Fylkesmannen en tilbakemelding til kommunen

⁸ <https://www.fylkesmannen.no/nb/Troms/Kommunal-styring/Kommuneokonomi/> (19.04.2016).

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/robek-2001-2006/id415536/> (19.04.2016).

om opplegget i budsjett og økonomiplan og økonomiplanen som styringsdokument. For det fjerde har Fylkesmannen oppfølging av periodiske økonomirapporteringer.

Fylkesmannen i Troms har også to årlige møtepunkt for alle kommunene. Det første avholdes det en årlig fagsamling for alle økonomisjefer og ansatte som jobber med økonomi. Dette møte heter «Økonomiforum Troms». Fylkesmannen i Troms understreker at dette forumet har et frivillig oppmøte, men opplever at dette blir prioritert. Det andre møte vil skje i løpet av valgperioden på fire år, der Fylkesmannen reiser på besøk til den enkelte kommunen. I dette møte blir det gjennomgang av den årlige statusen av kommunen som Fylkesmannen lager på alle kommunene. Disse statusene samles årlig og utgis, siste utgave heter «Kommunebildet for Troms 2014» (Fylkesmannen i Troms 2015). På disse møtene deltar Fylkesmannens ledergruppe og fra kommunen deltar formannskapet og administrativ ledelse.

2.3 Tidligere forskning på ROBEK

ROBEK har som sagt vært gjeldende fra 2001. Det kan ikke sies å være mye forskning på dette fenomenet. Det finnes imidlertid noen bachelor og masteroppgaver hvor ROBEK på ulike måter har vært temaet. Det har vært oppgaver som blant annet har hatt en samfunnsvitenskapelig vinkling og det finnes oppgaver som har hatt en økonomisk vinkling.

KS gjennomfører årlig flere nettverk for kommuner i Norge. Et av disse nettverkene har ROBEK som hovedtema.¹⁰ I 2011 startet det først som et pilotprosjekt, og har siden den gang gjennomført flere nettverk. KS har ikke samlet kunnskapen de har opparbeidet seg gjennom disse nettverkene i en egen forskning, men formidler denne kunnskapen til nye kommune som deltar i nettverket.

Det er to rapporter som skiller seg ut innenfor forskning på ROBEK. Den siste rapporten er fra 2010 om har tittelen «Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?». Oppdragsgiveren til rapporten er Fylkesmannen i Nordland (ECON 2010). Rapporten ønsket å identifisere sentrale årsakssammenhenger mellom økonomiske ubalanse, økonomistyring, tjenesteproduksjon, ressursbruk og rollefordeling, slik at dette kunne være til hjelp og veiledning fra andre kommuner i Nordland (ECON 2010, 1).

¹⁰ <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/effektiviseringsnettverkene/nettverksoversikt/utviklingsnettverk-robek/> (24.04.2016).

I 2006 kom rapporten skrevet av ECON på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund som het «Kommuner som har gått ut av ROBEKlista». Rapporten viser hvilke økonomiske grep den enkelte kommune har gjort for å komme seg ut av ROBEK. Rapporten viser blant annet at de som kommer i ROBEK må tenke nytt i forhold til å få en mer kostnadseffektiv drift, skal kommunen komme seg ut av ROBEK. Rollen til rådmannen er og forholdet til Fylkesmannen er også omtalt i rapporten (ECON 2006).

Kommunene har blitt viet mye forskning de siste 30 årene i Norge, enkelte tema har imidlertid fått mer oppmerksomhet. Særlig studier av forholdet mellom lokalt og sentralt nivå og diskusjoner i hvor stor grad vi snakker om et kommunalt selvstyre eller ikke har fått mye plass i forskningen (Jacobsen 2007,2).

2.4 Om Karlsøy og Lyngen kommune

Troms fylke har per 04.02.2016 fem kommuner i ROBEK.¹¹ Til forskjell har nabo fylket Nordland ti kommuner i ROBEK og Finnmark har tre kommuner. For å svare på problemstillingen er det to kommuner som skal bli satt under lupen. I metodekapittelet vil det komme mer om valg av kommunene. Nedenfor blir det en kort presentasjon av de to kommunen.

Karlsøy kommune ligger nord i Troms fylke. Kommunen består utelukkende av øyer eller deler av øyer, med totalt cirka 600 i alt. På sin hjemmeside presenterer Karlsøy sitt næringsgrunnlag som hovedsak fra fiskeri, og er blant verdens viktigste eksportør av saltfisk. Det finnes også arbeidsplasser innenfor offentlig sektor, jordbruk, havbruk, turisme og salg- og service. Folketallet den 1. januar 2015 var på 2 282 personer.¹² I kommunestyre har ingen av partiene rent flertall etter kommunevalget i 2015. Det betyr at flere partier har gått sammen i en koalisjon. Ordfører er fra partiet Fellesliste for Ringvassøy, Reinøy og Rebbenesøy (FRRR) og varaordfører er fra FRP.¹³ Varaordføreren satt også i perioden 2011-2015, i samme periode hadde AP ordføreren. AP har vært et parti som har hatt stor oppslutning i

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/> (17.04.2016).

¹² <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256536> (17.04.2016).

¹³ <http://www.karlsøy.kommune.no/kommunestyret.351762.no.html> (17.04.2016).

kommunene, i 1967 var deres toppår med 68,4% av stemmene ved valget. På siste kommunevalg fikk de en oppslutning på 27,8%.

Karlsøy kommune ble første gang innmeldt i ROBEK i juli 2002 for så å bli utmelding i juli 2003. I mai 2010 ble det en ny innmelding. I e-post fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet står det at begrunnelsen for innmeldingen var etter bokstav C i Kommunelovens § 60. I 2010 hadde Karlsøy sin andre innmelding i ROBEK og også denne gangen var det etter bokstav C. I september 2013 ble Karlsøy utmeldt av Fylkesmannen i Troms. Bokstav C betyr at «vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår».

En måte å få et kort sammendrag av den økonomiske situasjonen i en kommune på, er å se til Fylkesmannens årlige statusrapport. Den siste rapporten som foreligger er fra 2014. Fylkesmannen trekker fram for Karlsøy at i 2015 har et underskudd på kr 385.000,- som må dekkes inn i 2015. Dekkes dette ikke inn i 2015 blir det ny innmelding i ROBEK (Fylkesmannen i Troms 2015, 61). Det beskrives også at lånegjelden i 2014 har økt betydelig og at de ikke har noen reserver/disposisjonsfond. Slik Fylkesmannen ser det har Karlsøy en økonomisk situasjon som er krevende.

Resultatet fra regnskapet i 2015 er ennå ikke offentlig tilgjengelig. Det er heller ikke lagt fram i kommunestyret i Karlsøy. Fra intervjuet med rådmannen i Karlsøy referer han til et overskudd på over fire millioner. Av dette overskuddet kommer over tre millioner fra virksomheten helse- og omsorgstjenester.

Lyngen kommune ligger også nord i Troms fylke og med kommunegrense blant annet til Karlsøy kommune. Næringsgrunlaget til Lyngen er en god del industrien, men har likevel fleste arbeidsplasser innenfor landbruk. Industrien er fiskeribasert og den viktigste er reker, samt andre sjøbasert industri -og servicebedrifter. Folketallet den 1. januar 2015 var på 2 861 personer.¹⁴ Kommunestyret består av 19 medlemmer og består av en koalisjon av partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Samhold Lyngen og Senterpartiet. Ordfører er fra partiet Lyngen Tverrpolitiske liste og varaordfører er fra Høyre.¹⁵ I perioden 2003- 2007 og 2011- 2015 var

¹⁴ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256536> (17.04.2016).

¹⁵ <http://lyngen.kommune.no/politiske-organer-medlemsoversikt.5952.en.html> (17.04.2016).

ordføreren fra Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiet har også vært et stort parti i Lyngen kommune. Og hadde på sitt toppår i 1945 en oppslutning på 65%. Ved siste kommunevalg i 2015 var oppslutningen på 24,5%.

Lyngen ble første gang innmeldt i ROBEK i 2001, men ble utmeldt i 2005. Ny innmelding kom i 2008, innmeldingen varte i litt over to måneder. Fra 2009 hadde Lyngen sin tredje innmeldt som varte til juni 2012. I e-post fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vises det til at innmeldingene i 2001 og 2009 var etter bokstav D. Dette betyr med bakgrunn i «ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd», mens det i 2008 var etter bokstav B. Dette betyr innmelding på grunn av «har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen».

Fylkesmannens rapport fra 2014 beskriver Lyngen som i en sårbar økonomisk situasjon (Fylkesmannen i Troms 2015, 62). Det blir kommentert den høye lånegjelden som er en følge av betydelige investeringer, Fylkesmannen ser dette som en bekymring for den langsiktige balansen i kommunens økonomi. Men fra 2010 har Lyngen klart å legge av i disposisjonsfond, slik at de i 2014 var den kommunen i Troms med høyest beløpet avsatt. Rådmannen i Lyngen kan i intervjuet referere til et overskudd i 2015 på 5,9 millioner, hvorav fire millioner skal inn i disposisjonsfondet.

Fra 2001 har kommuner som er blitt innmeldt i ROBEK fått redusert sitt økonomiske handlingsrom. Fylkesmannen sørger for oppfølgingen fra statens side og bistår kommunene med råd til hvordan bli utmeldt av ROBEK.

Vi skal i fortsettelsen gjøre rede for det teoretiske rammeverket. Dette teorigrunnlaget skal rammen inn problemstillingen.

3 Teoretiske rammeverk

I dette kapitlet skal jeg presentere det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for videre analyse av problemstillingen. For å kunne si noe om hvordan politikere og administrasjon forholder seg til ROBEK har jeg valgt å se på ulike teoretiske antagelser som kan belyse deres holdninger.

Innmeldt i ROBEK medfører et redusert økonomisk handlingsrom for en kommune. Hvordan reagere politikere og administrasjonen på dette reduserte handlingsrommet og hvor synlig er ROBEK? Teorien som vil bli presentert nedenfor skal på ulike måter ramme inn oppgaven og gi grunnlag for å svare på problemstillingen. Det er med andre ord noen teoretiske antagelser som legges til grunn, som igjen gir grunnlaget for den datainnsamlingen som jeg har gjort. Datagrunnlaget skal forhåpentligvis svare på om det er mulig å se noen mekanismer eller felles reaksjoner på hvordan politikere og administrasjon takler å være i ROBEK.

Det er mulig å velge ulike teoretiske rammeverk. For ikke å gape over for mye og si litt om alt er det viktig med avgrensninger. Ved å gjøre noen valg på teorier er det mulig å komme fram til teorier som svarer på problemstillingen. Problemstillingen har gitt en retning, så er det å bruke teorien på en slik måte at den enda mer spisser temaet i oppgaven. Det kan sies at teori er antagelser og kunnskap om virkeligheten (Christensen, Lægroid og Røvik 2013, 52). Jeg vil argumentere for at det ikke er ett teoretisk perspektiv som skal belyse problemstillingen, men på ulike måter gis det innspill fra ulike perspektiver.

3.1 Teoretiske perspektiver

Hva er forskjellen på en teori og et teoretisk perspektiv? Teoretisk perspektiv er noe løsere enn teori. Nedenfor skal det gjøres rede for tre ulike perspektiver innenfor organisasjonsteori. Ved å velge et teoretisk perspektiv velges det å rette oppmerksomheten mot et spesielt område av fenomenet (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 52). Det er mulig å avgrense fenomenet og velge teorier deretter. Christensen, Lægroid og Røvik (2013) har valgt å inndele organisasjonsteori i tre perspektiver. Det første er et instrumentelt perspektiv. Kort sagt ser dette perspektivet på organisasjonen som instrumenter for å oppnå visse mål. Det er mulig å skille på to varianter (Christensen, Lægroid og Røvik 2013, 34). Den ene varianten ser på

hierarkisk hvor organisasjonen sees på som enhetlig. Den andre er en forhandlingsvariant hvor organisasjonen oppfattes å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridene mål, interesser og kunnskaper. Den siste varianten er representert i agentteorien som blir presentert nedenfor.

Det andre perspektivet er kulturperspektivet. Dette perspektivet sier noe om hvordan kulturelle faktorer er i en offentlig organisasjon kan påvirke holdninger og handlinger til de ansatte (Christensen, Lægreid og Røvik 2013, 52). Dette teoretiske perspektivet blir gjeldende når teorier om «passende adferd» blir tatt opp senere. Denne teorien vil beskrive hvordan ansatte adferd kan bli påvirket av hva andre ansatte mener er passende.

Myteperspektivet er sosiale skapte normer i institusjonelle omgivelser (Christensen, Lægreid og Røvik 2013, 75). Perspektivet vektlegger verdier i omgivelser som er mer skiftende enn kulturperspektivet. Dette perspektivet har siden slutten av 1980- tallet blitt brukt i økende grad som teoretisk referanse i studier av reformprosser i offentlig sektor (Christensen, Lægreid og Røvik 2013, 77). Myteperspektivet er særlig opptatt av hvordan myter oppstår. Offentlige organisasjonen har blitt mer opptatt av omdømme i omgivelsene (Christensen, Lægreid og Røvik 2013, 78). Så hva er omdømme til ROBEK? Er det en «svarteliste» og hva sier mine informanter om dette fenomenet?

De ulike perspektivene viser de ulike linsene for å forstå virksomheten i en offentlig organisasjon (Christensen, Lægreid og Røvik 2013, 199). Det er viktig å presisere at perspektivene kan ha overlapp til hverandre. Holdningene til ROBEK for de folkevalgte og administrasjonen er mange. I fortsettelsen skal ulike teorier belyse noen av disse holdningene.

3.2 Agentteorien

Forholdet mellom politikk og administrasjon er under stadig utvikling og endring. Som nevnt i innledningen strekker det lokale selvstyret seg langt tilbake i Norge. Det lokale selvstyret i en kommune består av partene de folkevalgte politikerne og administrasjon. For å kunne beskrive det forholdet, vil det her beskrives en økonomisk organisasjonsteori som omhandler dette.

Agentteori er en teoretisk retning bygger på en generell kontraktsteori (Busch og Vanebo 1995, 77). Teorien er basert på å beskrive forholdet mellom to aktører som står i avhengighetsforholdet til hverandre, en prinsipal og en agent. I fortsettelsen skal det drøftes om det er et avhengighetsforhold mellom politikere og administrasjon. Forholdet mellom prinsipal og agent kan også trekkes til kommunens forhold ovenfor Fylkesmannen som representerer staten når kommunene er innmeldt i ROBEK. Hvordan er det med selvstyret når kommunen er avhengig av godkjenning og kontroll ved blant annet nye låneopptak? Og hvordan beskriver informantene dette avhengighetsforholdet.

Agentteorien sier også at prinsipalen og agenten har ulike mål, prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å oppnå sine mål. I en kommune kan ofte administrasjon og de folkevalgte har ulike mål, som igjen medfører målkonflikter eller interessekonflikter. Denne målkonflikten vil bli drøftet ut fra de holdningene informantene formidler. Opplevs denne målkonflikten ulikt avhengig av hvilken rolle informantene har?

I senere drøfting av agentteorien vil det likevel aktuelt å drøfte om det er et avhengighetsforhold mellom politikk og administrasjon i den norske kommunen? Hvor sterk er denne avhengigheten? Eller er det heller mer to sammenfallende sfærer? Og hvordan er det med målkonflikten i en kommune, er den dominerende i forholdet mellom politikk og administrasjon? Agentteorien skal belys interesseforskjeller knyttet til politikere og administrativ ledelse og deres holdninger til å være i ROBEK.

3.3 Om beslutningsteori

I en organisasjon er det mulig å dele opp i tre grunnleggende prosesser beslutningsprosesser, målsetningsprosesser og kommunikasjonsprosesser (Busch og Vanebo 1995, 153). Jacobsen og Thorsvik (2002, 321) påpeker at studier av beslutningsprosesser er ett av hovedtemaene i organisasjonsteorien. Og at dette er teorier som omhandler menneskelig adferd og hvordan individet handler.

Hvordan politikere kommer fram til sine beslutninger og hva dette beslutningsutfallet kunne medføre, har en betydning for kommuner i ROBEK. Beslutningsteorier som for eksempel beskriver ulike beslutningsmodeller hadde da vært aktuelt (Olsen 1978, 80). En annen aktuell teori kunne vært om begrenset rasjonalitet (Busch og Vanebo 1995, 181). Det å måle

beslutningsprosesser i to kommuner over 15 år er utfordrende, derfor skal beslutningsprosessene ikke testes her. Det blir imidlertid fokuset på informantenes prioriteringer og holdninger til prioriteringer den tiden kommunen er innmeldt i ROBEK.

3.4 Om kulturperspektivet og passende adferd

Det er mange elementer som er med på å påvirke individets adferd. Som nevnt over ønsker jeg å ta inn teori fra kulturperspektivet. Det er slik at Karlsøy og Lyngen kommune i dag er ut av ROBEK. Det er vanskelig å gå inn i organisasjonskulturen som var til stede under de årene de var i ROBEK. Det er dermed ikke mulig å observere hvordan kulturen var. I fortsettelsen er det ett moment som skal trekkes fram.

Som en folkevalgt eller som ansatt i administrasjonen, kan enn ikke bare ta hensyn til individets mål og preferanser. Her kommer teorien om «passende adferd» inn som betyr å handle ut fra hensynet til individets mål og preferanser og hva som passer seg innenfor den strukturelle og kulturelle rammen som organisasjonen gir (Jacobsen og Thorsvik 2002, 300). Organisasjonskulturen medvirker til hva som er passende adferd. Spørsmålet blir om det var en «passende adferd» for de som var i ROBEK? Var det rom for egne meninger om ROBEK eller var det en kultur for hva som var passende å mene om ROBEK?

Forventninger til funn er et øyeblikksbilde fra noen sentrale mennesker i kommunen i dag. Deres subjektive meninger til to og tre perioder som kommunen var i ROBEK og som ga økonomiske begrensninger. Muligheten for å kunne si noe om endring av holdninger over tid vil være begrenset, men det vil være mulig å sammenligne to jevnstore kommuner som begge har vært i ROBEK.

3.5 Oppsummering

Det teoretiske rammeverket gir retning videre til empirien som skal samles inn og om hvilke teoretiske antagelser som skal testes. Teorier som skal testes i fortsettelsen er særlig agentteorien og teorien om passende adferd. I tillegg skal det også drøftes om det er slik at myten om at ROBEK er en «svarteliste» for informantene i Karlsøy og Lyngen kommune? Eller kan det være at informantene ikke kjenner seg igjen i denne myten om ROBEK?

I fortsettelsen skal valg av metode bli presentert. I det følger valg av informanten og hvordan datagrunnlaget ble samlet inn.

4 Valg av metode

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for hvilke metodevalg som er gjort underveis for å belyse problemstillingen. Det finnes ikke en metode som er best, men hver metode har sine styrker og svakheter. Problemstillingens form og språk kan gi en retning på valg av metode, men det er likevel de små valgene underveis som er viktig i arbeidet med valg av metode. Det gjelder å spille på de styrkene som foreligger og være klar over utfordringene som er til stede. Problemstillingen er som nevnt tidligere holdningene til ROBOK blant politikerne og administrasjonen i to norske kommuner.

Et av de første valgene som må tas er valget om forskningsstrategi, enten en kvalitativ eller kvantitativ strategi. Noen problemstillinger kan lett vise hvilken strategi som bør benyttes, mens ved andre problemstillinger er det mer uklart. Et skille som enkelt kan gi en pekepinn på valg av metoden, er når forskningsspørsmålet begynner med hva eller hvordan (Ringdal 2013, 25). Er formålet med problemstillingen å beskrive peker det mot en kvalitativ metode. Inneholder spørsmålet hvorfor peker det i retning av kvantitativ forskningsstrategi. Et annet skille er kvantitativ metode som er basert på talldata og en kvalitativ metode som er basert på tekstdata.

Samfunnsforskningen vil fortelle om hvordan den sosiale verden konstrueres gjennom individets handlinger. Og de sosiale fenomener variere etter konteksten. Dette er et viktig å ha med seg i hele prosessen i innsamling av data som skal besvare problemstillingen. I dette tilfellet faller valget på kvalitativ metode. Dette begrunnes for det første i problemstillingens form. Det er fullt mulig at det kunne finnes gode argumenter for at dette skulle ha vært kvantitativ, men dette vil ikke bli valgt her. For det andre er det et ønske om å besvare problemstillingen med få enheter og gå i dybden på disse.

4.1 Design

Etter at valget om strategi er tatt, er det mange større og mindre valg som må tas. Neste steg er valg av design, et design er en grov skisse på hvordan en konkret undersøkelse skal utformes (Ringdal 2013, 25). Innenfor kvalitativ forskningsstrategi er det flere design, som på ulike måter har sine fordeler og ulemper.

Et av designene innenfor kvalitativ metode er casestudie. Casestudie beskriver mye informasjon fra noen få enheter og har en detaljert og omfattende datainnsamling (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 90). Casestudie gjennomføres ofte med observasjon og åpne intervjuer, men kan også benytte kvantitative data og teknikker som eksisterende statistikk og strukturerte spørreskjema. En definisjon av casestudie er at det empirisk undersøkelse av fenomenet i sine naturlige omgivelser (Ringdal 2013, 170). For å kunne gå i dybden av fenomenet ROBEK, kan dette designet gi en inngående informasjon fra få informanter. Med henblikk på problemstillingen blir valget av design lagt på casestudie. Nedenfor skal det sees på hvordan tidsbegrensninger kan ha betydning for valg av design.

Komparative studier er flere cases som sammenlignes. Kjernen i en komparativ studie er å finne teoretiske interessante egenskaper som kan brukes til å forklare fenomenet (Ringdal 2013, 171). Ved å se på hvordan fenomenet ROBEK blir behandlet i Karlsøy og Lyngen kommune er målet å finne egenskaper som beskriver fenomenet i begge kommunene.

Selv om forskningsdesignet er valgt, avgjør dette ikke hvilken teknikk som skal benyttes. Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, 92) beskriver de vanligste teknikkene innenfor kvalitativ metode som observasjon eller intervju. Valget av teknikk bestemmes ut fra en vurdering av hva som på best mulig måte besvarer problemstillingen. Ved å bruke intervju kan du få mye informasjon som er situasjonsbestemt. Det er mulig å skreddersy spørsmålene slik at informanten kan fortelle om hendelser og situasjoner, sosiale fenomener er komplekse. Intervju kan gjøre det mulig å få fram kompleksiteten og nyansene (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145). Intervju kan medføre inngående kunnskap på et avgrenset område, og en dialog som gjøre det lettere med oppfølgingsspørsmål. Likevel kan også et intervju gjøre det vanskelig å svare på problemstillingen. Det kan også være vanskelig å styre en samtale, særlig i samtale med personer i ledende stillinger som ofte har blitt intervjuet før og som ikke viser interesse for temaet som intervjuet skal omhandle. I avveiningen om teknikk skal være intervju eller observasjon, er tidsaspektet viktig. For å kunne bruke teknikken observasjon kreves det tid slik at det er mulig å observere sine informanter ved flere anledninger. Det avgjørende er at Karlsøy og Lyngen kommune per tiden er utmeldt av ROBEK. En observasjon av disse kommunen vil med stor sannsynlighet ikke medføre noe kunnskap om fenomenet ROBEK. For å kunne få kunnskap om ROBEK i Karlsøy og Lyngen kommune velger jeg teknikken intervju.

Gjennomføringen av teknikken intervju kan gjøres på ulike måter, blant annet kan det brukes ulike intervjuguider og intervjuene kan gjennomføres i grupper eller individuelt. Målet med å undersøke fenomenet ROBEK i Karlsøy og Lyngen å finne holdningene til den enkelt informant, en gruppesamtale kan jeg ikke se fremmer dette målet. Valget faller på intervju enkeltvis som også kalles dybdeintervju. Formålet er å hente ut informasjon og ikke å måle teoretiske variabler (Ringdal 2013, 242). Mer om intervjuguider nedenfor.

4.2 Om tid

Tidsaspektet har påvirket valg av teknikk, men er også et viktig moment ved innsamling av data. Hadde tidsaspektet ikke vært en utfordring, kunne kanskje beste teknikk være å følge begge kommunen da de var innmeldt i ROBEK. Tidsperioden kunne vært på ett år, dette for å kunne belyse problemstillingen. En begrenset tidsperiode for datainnsamling framtvinger et aktivt valgt av informantene, dets antall og tidsperioden for innhenting av datagrunnlaget.

I lys av problemstillingen er det særlig to aspekter knyttet til tid som må trekkes frem. For det første er det tre og fire år siden kommunene ble utmeldt av ROBEK. Spørsmålet blir da om hva husker informantene? Det kan være slik at de velger å huske kun det positive eller enkelte hendelser. Det andre aspekt er hvordan dette påvirker holdningene til ROBEK. Kan det være slik at holdningene endrer seg når kommunene ikke lenger er i ROBEK?

4.3 Om utvalg

Formålet med intervjuet kan påvirke antall intervju (Ringdal 2013, 242). Formålet er å presentere holdningene til ROBEK både fra den administrative siden i kommunen og de folkevalgte. Vurdering blir om hvor stort antall informanter som er tilstrekkelig for å representere begge partene. Hensikten med kvalitative undersøkelser er å få mest mulig kunnskap ut om fenomenet (Johannessen, Christoffersen og Tuft 2011, 110). Derfor kan enn ikke si at utvalget er tilfeldig, slik den kan være i kvantitative undersøkelser. I kvalitative undersøkelser blir det gjort et utvalg som er strategisk. Det er ulike strategier på hvordan velge ut de informantene som skal beskrive fenomenet, men også hvilke kommuner som undersøkes.

Problemstillingen er rettet på fenomenet ROBEK, uten at den avgrensner hvilke kommuner som skal undersøkes. Valget blir da om alle kommuner i Norge som er i ROBEK, har vært i ROBEK skal undersøkes eller om det er mulig å gjøre et utvalg. Ved å velge strategien kriteriebestemt utvelgelse er det mulig å plukke ut noen kriterier som skal representere (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011, 113). Vurderingen blir hva disse kriterier for utvalget skal være. For å besvare problemstillingen har jeg valgt kommuner som har vært innmeldt i ROBEK, men som i dag er utmeldt. For å kunne sammenligne kommuner med noen av de samme økonomiske utfordringen, vil ett av kriteriene være kommunene fra samme KOSTRA gruppe. Kriteriene for å finne fram til utvalgte kommuner vil kriteriene være som følger:

- Kommuner fra Troms fylke
- Vært i ROBEK flere enn en gang
- Ute av ROBEK i dag
- Er i samme KOSTRA- gruppe

I valg av informanter må disse kunne representere de folkevalgte og administrasjonen. Fra de folkevalgte er ønsket at informant sitter i kommunestyret i dag, i tillegg ha vært folkevalgt siste perioden kommunen var i ROBEK. Det er ønskelig at partiet har vært i kommunestyre alle periodene kommunen har vært i ROBEK, og representerer et parti som ligger nært opp til sentrumpartiene. Valget falt på Arbeiderpartiet og med to representanter. Begrunnelsen for to representanter, er et ønske om å detaljert innsyn i det politiske livet i en kommune. For å representere administrasjonen er det ønskelig å ha informant som er deres leder. Følgende kriterier er satt for informantene i hver kommune:

- Ordfører
- Rådmann
- Ha to Arbeiderpartiet representanter som har sittet i de to siste periodene

Ut fra overnevnte kriterier er det to kommuner i Troms som oppfyller dem alle, det er Karlsøy og Lyngen kommune.

4.4 Utforming av intervjuguiden

Gjennomføring av et dybdeintervju kan gjøre på ulike måter. En fare ved dybdeintervju er at informanten ønsket å snakke om noe helt annet eller hele tiden sporer av fra temaet. For å være sikker på å styre intervjuet og kunne ha stilt de samme spørsmålene til alle informantene, valgte jeg å gjennomføre et semistrukturert intervju (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145). Kommunen hadde vært i ROBEK i flere perioder og jeg ønsket å snakke om enkelte hendelser og fenomenet ROBEK.

Utformingen av en intervjuguide er med på å styre utfallet av intervjuet. Ved å bruke et semistrukturert intervjuguide er det mulig å gjøre valg på forhånd i forhold til hvordan spørsmålene stilles. Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, 144) deler spørsmålene inn i tre typer. Det er beskrivende, fortolkende og teoretiske spørsmål. Det vil bli stilt spørsmål om informantens holdninger og vurderinger til ROBEK, så spørsmålene vil både være beskrivende og fortolkende. Målene med intervjuguiden må være at spørsmålene skal være åpne og gi informanten mulighet til å gi sin versjon av fenomenet ROBEK.

4.5 Om gjennomføring av intervju

Her følger to eksempler på hvordan gjennomføringen av intervjuene ble i praksis. Noe er det mulig å tilrettelegge for og noe er det ikke mulig å påvirke. Det var et ønske at de første intervjuene skulle gjennomføres i Karlsøy kommune. Begrunnelsen for dette var at Karlsøy hadde deltatt i et KS nettverk for ROBEK- kommuner. Disse erfaringene var det et ønske om skulle sammenlignes med erfaringene Lyngen hadde under ROBEK. I tillegg var Karlsøy den kommunen som hadde siste utmeldingen fra ROBEK. Dette lot seg gjennomføre, da Karlsøy var den kommunen det raskest ble avtalt intervjuer med. Førstevalget for rekkefølgen på informanter var å starte med rådmann. Dette skulle gi et innblikk av administrasjonens holdninger til ROBEK. I praksis var dette ikke mulig å gjennomføre, da rådmennene hadde fulle møtekalendere. Jeg fikk de tidspunktene som passet for informantene. Hvert av intervjuene ble gjennomført på omtrent en time.

4.6 Prøveintervju

For å kunne teste intervjusituasjonen, ble det gjennomført et prøveintervju. Formålet var å kunne teste ut problemstillingen og de enkelte spørsmålene. For best å kunne svare på

spørsmålene falt valget på en kommune som er innmeldt ROBEEK i dag. Valget falt på en kommune fra samme fylke som var for andre gang innmeldt i ROBEEK, men som skiller seg fra Karlsøy og Lyngen med et betydelig høyere folketall. Valget av informant falt på kommunepolitikker fra Arbeiderpartiet, som hadde sittet lenge i kommunestyre og var valgt for inneværende periode. Det var også et bevist valgt å plukke ut en Arbeiderparti politikker, da det var denne politikker som også skulle være informant i Karlsøy og Lyngen. Målet var en informant som åpent kunne snakke om temaet og hvilke holdninger hun hadde til ROBEEK. Svarene fra intervjuet vil ikke bli gjengitt her. Dette for å kunne bevare anonymitet til informanten, men mest for å få informanten til å snakke fritt. Intervjuet ga et innblikk i hvordan en politikker tenker om ROBEEK og om hvilke konsekvenser dette får for en kommune. Gevinsten av prøveintervjuet var mer kunnskap om ROBEEK og mulighet til å spisse problemstillingen.

4.7 Måling av holdninger

For å presentere problemstillingen har jeg valgt å dele empirien inn i tre dimensjoner. De tre dimensjonene er med utgangspunkt teorien, og skal måle holdningen til informantene.

4.8 Om begrensinger i oppgaven

Valg av metode og teknikk for å besvare en problemstilling kan gi forventinger om funn. Like viktig er det å være klar over hva seks intervjuer kan medføre av ikke funn. Eller sagt på en annen måte, der det noen målefeil? Ved å vurdere reliabiliteten i datainnsamlingen belyses mulige feilkilder (Ringdal 2013, 248).

En mulig feilkilde er hva informanten husker. Spørsmålene som ble stilt kunne omhandlet hendelser helt tilbake til 2001. Det er mulig at informanten mer svarte på sine holdninger til ROBEEK de trodde de hadde for 15 år siden, enn hva de har i dag. Det er også mulig at informanten svarer mer hvordan de ønsket det skulle være eller at de blandet hendelser. Målet for datainnsamlingen var ikke å ta en utsjekk på en enkeltepisode, men få et innblikk i fenomenet ROBEEK.

Et annet eksempel på svar fra informantene som er vanskelig å sjekke ut, var hvilke valg som ble tatt for å komme ut av ROBEEK. For å kunne måle dette kreves det en inngående

økonomisk analyse av de vedtak som er gjort i kommunestyre de siste 15 årene. Til tross for mulige målefeil og utfordringer er målet å utføre forskningen på en tillitsvekkende måte.

I vurderingen om datainnsamlingen har bekreftbarhet må det sees på om datainnsamlingen har målt det problemstillingen ønsket å finne ut av. At de seks intervjuene ga et innblikk i to kommuners forhold til fenomenet ROBEK er ikke i tvil om. På ulike måter belyser informantens holdninger til ROBEK. De ga et innblikk i deres rolle og hvordan de opplevde fenomenet ROBEK.

4.9 Oppsummering

Valg av metode medføre mange store og små valg på veien. Målet må være at de valgene som er gjort underveis medfører det beste mulig resultatet ut fra de forutsetninger som er til stede. Tidsaspekter kan påvirke hva informantene husker fra tiden i ROBEK, men det betyr ikke at holdningen til ROBEK har endret seg. I fortsettelsen skal empirien fra de seks intervjuene presenteres, målet er å trekke fram deres holdninger til ROBEK.

5 Empiri

Empirien som her skal presenteres er data som skal representere virkeligheten. Bakgrunnen for empirien ligger i de dybdeintervjuene som er foretatt i Karlsøy og Lyngen kommune.

Problemstillingen er holdningene til ROBEK hos ledelsen i en kommune.

Funnen er basert på uttalelser fra seks enkeltpersoner på et gitt tidspunkt. Ut fra problemstillingen vil tre dimensjoner på ulik måte skal belyse hvordan fenomenet ROBEK er i de respektive kommunene. Fenomenet ROBEK er introdusert tidligere. Gjennom dybdeintervju skal det sees på hvilke konsekvenser og hvor synlig ROBEK var i Karlsøy og Lyngen kommune. Kommunene som det er foretatt dybdeintervju i er allerede introdusert. Det er tidligere blitt presentert fakta om kommunen og om tiden de var inne i ROBEK.

5.1 Dimensjoner

Holdninger kommer som nevnt tidligere til uttrykk gjennom oppfatninger og meningsytringer, som følelsesmessige reaksjoner og i handlinger. For å studere holdninger, burde jeg sett på hvordan holdningene til ROBEK ble dannet og hvem som var med å påvirke denne dannelsen. Videre måtte fokuset være på hvordan holdningene kommer til uttrykk gjennom meningsytringer. En kartlegging av meningsytring om ROBEK, måtte da gjøres på ulike arenaer hvor informanter uttrykker sine meninger om ROBEK. Til slutt innsamling av data som viser hvilke handlinger dette medføre og i forlengelse av dette hvilke konsekvenser disse handlingen får for kommunene som er i ROBEK. Innsamlingen av denne dataen ville kreve ulike datainnsamling og analyse. Ideelt sett burde jeg ha sett på alle disse fasene som fører fram til en handling og hva disse handlingene har av betydning for kommunen som er i ROBEK. Så ambisiøs har jeg ikke mulighet til å være her. Jeg skal har prøve å belyse enkelte elementer som representere de holdningen informantene har til ROBEK. Ved å trekke fram noen dimensjoner, vil holdningene til informantene bli belyst. Først om innholdet i de tre dimensjonene, før datainnsamlingen fra Karlsøy og Lyngen kommune blir presentert.

Den første dimensjonen er om forholdet mellom politikere og administrasjon. Er det slik at dette er et avhengighetsforhold? For å måle dette skal det belyses graden av kontakt dem imellom under ROBEK. Er det mulig å si at jo mer kontakt, jo mer avhengig er de av

hverandre og hvilken type kontakt er det? For kommuner som er innmeldt i ROBEK vil Fylkesmannen representere staten. Hvordan er forholdet mellom kommune og Fylkesmannen i sammenligning til forholdet mellom politikken og administrasjon?

Den andre dimensjonen skal undersøke om det er målkonflikten mellom politikk og administrasjon. Dette skal måles gjennom å se på prioriteringen av kommunale oppgaver til politikere og administrasjonen når kommunen er i ROBEK. Har det blitt satt av noe til disposisjonsfond i kommunene de siste årene? Er det noe som særlig prioriteres i budsjettsammenhenger, slik at det blir en investering eller er det noe som ikke får samme prioritering og blir utsatt til neste års budsjett?

Den siste dimensjonen er innenfor temaet adferd. For å måle adferd kan tilnærmingen være på to måter, enten observasjonen eller selvrapporing av adferd. Da begge kommunene ikke lenger er i ROBEK, velges den siste varianten. Det skal sees på hva som betegnes som en «passende adferd» ovenfor fenomenet ROBEK. Er det slik at noen ser positivt på det å bli innmeldt i ROBEK eller er det som å komme på en «svarteliste»?

Ovenfor er problemstillingen splittet ned til tre dimensjoner. I dette kapittelet vil disse dimensjonene bli presentert fra Karlsøy og Lyngen kommune. I neste kapittel vil empirien bli analysert og vurdert om det er noen likheter eller forskjeller mellom Karlsøy og Lyngen.

5.2 Om Karlsøy kommune

Informantene fra Karlsøy kommune er representert med tre personer. De vil i fortsettelsen kun bli referert med sine titler. Den som blir beskrevet som ordføreren har ikke denne rollen per i dag, men har vært ordfører i periodene 1999-2003 og 2011- 2015. Rådmann har denne rollen i dag og har hatt det i begge periodene som Karlsøy var i ROBEK. Informanten fra de folkevalgte er representert fra AP. Informanten er ikke gjenvalgt i perioden 2015- 2019, men var folkevalgte de to periodene Karlsøy var i ROBEK. Det var ikke gjennomførbart å få to representanter fra AP, da den siste informanten var fisker og kunne ikke stille til intervju.

5.2.1 Første dimensjon

Den første dimensjonen skal si noe om avhengighetsforholdet mellom politikerne og administrasjonen og hvilken kontakt de har. Videre skal den også si noe om forholdet til Fylkesmannen. I hovedsak var det i de kommunestyremøtene med egne budsjettsaker at ROBEK var et tema. Karlsøy kommune meldte seg inn i KS- nettverk for ROBEK- kommuner, den andre gangen de var innmeldt i ROBEK. Dette nettverket skulle gi politikere og administrasjon kunnskap om sin økonomiske situasjon og sammen se på muligheter til å gjøre ting annerledes. Det var særlig bruk av KOSTRA- tall som ble benyttet som kartlegging av kommunens økonomi. Dette nettverket krevde mer kontakt mellom politikere og administrasjon i den tiden de var i nettverket.

Ved nye låneopptak var særlig kontakten med Fylkesmannen synlig, da kommunen måtte ha godkjenning fra Fylkesmannen før låneopptakene kunne iverksettes. Rådmannen husker to budsjett som inneholdt låneopptak som ble stoppet av Fylkesmannen, ønskede investeringer ble satt på vent. Rådmannen mener at de fleste synes det var greit at Fylkesmannen stoppet disse investeringene. Ordføreren husker ikke at Fylkesmannen stoppet noen låneopptak for Karlsøy kommune, forklaringen på at rådmann og ordfører ikke husker det samme kan være flere. I tidligere kapitler har Fylkesmannen i Troms gjort rede for sin kontakt med kommunene i Troms som er i ROBEK. Rådmannen beskriver denne kontakten slik

Det var årlige møter som Fylkesmannen har med alle kommuner i Troms, gjaldt også for Karlsøy. Og kanskje Karlsøy hadde noen møter til, den kontakten omhandlet da låneopptak. Ellers var det lite kontakt Karlsøy hadde med Fylkesmannen. (rådmann Karlsøy).

AP opplevde at Karlsøy fikk gode råd fra Fylkesmannen, da særlig om hvordan kommunen skulle opparbeide seg en økonomisk buffer. Ordføreren sier dette om Fylkesmannen

Fylkesmannen var raus og oppfølgingen var ok. Når kommunen hadde rettet opp underskuddene på kommunale avgiftene, hadde Fylkesmannen ikke så mye å påpeke på økonomien i Karlsøy (...) Karlsøy fikk ikke nei på noen låneopptak fra Fylkesmannen. (ordfører Karlsøy).

Rådmannen er den av informantene som demper konsekvensene av at Karlsøy var i ROBEK mest ned. Det samme gjelder også hvor stor del dette fenomenet tok plass i kommunen. AP-informanten representere opposisjonen og er positiv til at kommunen blir stoppet av Fylkesmannen og satt pris på Fylkesmannens råd om hvordan forvalte økonomien. Så

hvordan kan vi ut fra dette si noe om avhengighetsforholdet? Og er det et skille på forholdet mellom politikk og administrasjon og mellom kommunene og Fylkeskommunen. Dette vil bli drøftet i neste kapittel.

5.2.2 *Andre dimensjon*

I den andre dimensjonen er temaet om det foreligger en målkonflikt mellom informantene, særlig om det er en målkonflikt mellom politikere og administrasjonene i Karlsøy kommune. For å undersøke dette, skal det sees på hvilke prioriteringer som ble gjort under tiden i ROBEK.

Rådmannen er den av informantene som representerer administrasjon. Når rådmannen skal beskrive prioriteringen til politikerne er det særlig to ting som trekkes fram. Han sier følgende

Politikerne var opptatt av å komme seg ut av ROBEK så fort som mulig, men det hadde ingen praktisk betydning verken til budsjettforhandlinger og med Fylkesmannen som sådan. Men Fylkesmannen måtte jo kikke oss litt ekstra i kortene. Men det var ingen betydning for øvrig. (rådmann Karlsøy).

Når rådmannen skal si noe om hvordan politikkene prioriterte det å komme seg ut av ROBEK sier han følgende: «man hadde et avbalansert forhold til det (ROBEK), men det var et ønske om å komme seg ut. Men mest på grunn av karaktersetningen at det var en form for stigmatisering».

Videre forteller han at både administrasjon og politikerne er opptatt av å ha en ok økonomi. Administrasjonen vil helst ha overskudd og reserve, mens de folkevalgte var mest opptatt av å komme i balanse. Dette viser seg i at politikerne ikke er opptatt av å sette penger i disposisjonsfondet, men prioritere tjenester over penger i disposisjonsfondet. Alle informantene forteller om at innmeldingen i ROBEK ikke har gått utover tjenestetilbudet i kommunen. Ordføreren nevnte at administrasjonen hadde for få ansatte, dette så ikke ut til å være noe politikerne var opptatt av å prioritere. AP beskriver denne situasjonen på følgende måte: «det ble nedskjæringer, når folk gikk av med pensjon ble de ikke erstattet (..) men selve tjenestetilbudet det ute merket det ikke».

Hvordan prioriteringen ble gjort i det praktiske politiske liv forteller informanten som representere AP om. Informanten sier følgende

Kjernesaken til AP var næringspolitikk, for å få inntekter til å kunne drive kommune, til velferd og til kultur (...) Det var ikke et ønske om å komme seg fortest mulig ut av ROBEK (...) det går bare på personer, det blir ikke politikk ut av det. Ikke mulig å se helheten (...) mye sånn krig mellom øyer og bygder. (AP Karlsøy).

Ordføreren mener at noen folkevalgte er styrt av de nære tingene. Politikken blir lagt til side og det ble mer kompis opplegg. Ordførere opplever at de folkevalgte ble mer gjerrig og opptatt av å holde budsjettene etter innmeldingene i ROBEK.

Rådmannen forteller om ulik vei til målet, så er det en målkonflikt eller bare er det ulike prioriteringer fra politikerne og administrasjonen? Målet er jo det beste for sine innbyggere for de midlene som er tilgjengelig. I neste kapittel vil jeg diskutere om dette er en målkonflikt og hvordan de har prioritert i Karlsøy kommune.

5.2.3 Tredje dimensjon

I siste dimensjon er det teorien om «passende adferd» ovenfor fenomenet ROBEK som skal i fokus. Var det kultur for at politikere og administrasjonen kunne si hva de personlig mente om ROBEK eller var det kun en mening som var akseptable? Er det slik at noen fant det positivt å komme i ROBEK eller var det som å komme på en «svarteliste»?

Rådmann forteller om like holdninger blant politikere og administrasjon til ROBEK, han så ikke forskjell på de som satt i posisjon og opposisjonen. For rådmann var det slik at alle viste hvorfor Karlsøy var i ROBEK, det var bare ulike syn på hvordan komme ut av ROBEK.

Rådmann forteller lite om det var en passende adferd rundt temaet ROBEK. De to andre informantene gir en mer detaljert beskrivelse av ulikhetene særlig blant politikerne.

Ordføreren beskriver holdningen til ROBEK slik

ROBEK er jo ikke en skandale, det er bare irriterende. Jeg hadde et mål da jeg kom inn som ordfører og det var å komme seg ut av ROBEK og det ene og alene for at jeg ikke vil at Fylkesmannen skal styre oss, vi skal styre oss selv (...) Men så er det jo noen som mener det motsatt. Noen politikere synes ikke det gjorde noen ting (...) De møtte ikke på noen saker der det hadde noe å si (...) Noen mente det var greit for da hadde Fylkesmannen kontroll på oss (...) Det var enkeltpersoner som hadde denne

holdningen. I et kommunestyre på 17 personer er det ikke alle som er like ivrige. (ordfører Karlsøy).

AP sier det slik: «noen mente det var greit vi var i ROBEEK fordi da var vi nødt til å begynne å skjerpe oss. Så det kan være begge deler å være med i ROBEEK».

Videre sier hun

Jeg tror ikke administrasjonen er glad for å komme inn i ROBEEK, men det var delte meninger hos politikerne (...) Det var enkeltpersoner som mente det var positivt. Jeg vet at han som var ordføreren til 2011 sa at det gjør ikke noe å være i ROBEEK. Fordi nå må vi få ting på plass. (AP Karlsøy).

Informanten fra mente AP at det var greit med ROBEEK, da det var noen som sa stopp til hvordan de styrete kommunenes økonomi. Det vises til hvordan det politiske klimaet var etter at AP mistet sitt flertall i kommunestyre. Informanten sier det var preget av mye tilfeldigheter i budsjett sammenheng, da flertallet i kommunestyre har vært med ulike kollisjoner og partier.

Når de kommer til hva befolkningen mener om at Karlsøy var i ROBEEK, hadde AP-informanten kun fått noen spørsmål i valgkampen om ROBEEK. Informanten kjenne seg ikke igjen i beskrivelsen at befolkningen mente dette var en «svarteliste». Rådmann tror befolkningen glemmer fort at kommunen var i ROBEEK, så det er få som husker dette i dag. Rådmann forteller at han opplevde ROBEEK er en form for stigmatiserende og sier videre

Man ønsket ikke å stå på den lista (...) Ut blant befolkningen er det mer som en «svarteliste». Det er et stempel man ikke bør ha med seg (...) eller en karaktersetting som absolutt ikke er positiv. Men vi som kjenner til og vet hva ROBEEK betyr som sådan og dens konsekvenser så betyr det egentlig veldig lite. (rådmann Karlsøy).

Ordførere har hørt mange forklaringer fra befolkningen på hvorfor Karlsøy var i ROBEEK, men tror ikke det har påvirket kommunens omdømme.

Karlsøy kommune hadde siste periode de var med i ROBEEK en ordfører som synes det var helt greit at kommunen var i ROBEEK, men ordføreren representerte ikke et flertall. I befolkningen var det noen som så på ROBEEK som en «svarteliste».

De tre dimensjonene som er presentert ovenfor gir en beskrivelse av informantenes opplevelse av fenomenet ROBEEK. I neste kapittel skal dette drøftes i lys av de teoretiske rammeverket.

5.3 Om Lyngen kommune

Informantene fra Lyngen kommune er representert med tre personer. De vil i fortsettelsen kun bli referert med sine titler. Ordføreren har hatt denne rollen fra 2015, men satt som folkevalgt i perioden 2007- 2011 da for FRP. Rådmann har denne rollen i dag og har kun hatt denne rollen i deler av siste periodene som Lyngen var i ROBEK. Informanten fra de folkevalgte er representert fra Arbeiderpartiet var i perioden 2011- 2015 ordfører for AP i Lyngen. Før dette var informanten folkevalgt i de to periodene Lyngen var i ROBEK. Informanten er i dag igjen folkevalgt for AP. Også i Lyngen var det ikke praktisk mulig å få to informanter fra AP.

5.3.1 Første dimensjon

Den første dimensjonen omhandler avhengighetsforholdet mellom politikk og administrasjon. Hvordan var kontakten dem imellom under ROBEK og hvordan var kontakten med Fylkesmannen?

ROBEK var synlig i kommunestyre, formannskapet og i budsjettprosesser. AP mente at kommunestyret ikke kjente ROBEK på kroppen, men ordfører tok det tungt. Rådmann forteller at Lyngen var med i KS sitt nettverk for ROBEK-kommuner på to samlinger i 2012, men måtte trekke seg da de gjorde noen andre prioriteringer, fordi de da var ute av ROBEK.

AP beskriver Fylkesmannen slik

Kontakten med Fylkesmannen som veldig godt. Lyngen hadde ekstra møter som de var veldig fornøyd med, Fylkesmannen ga råd og tips. Fylkesmannen møtte oss med respekt og de var god støtte til Lyngen for å komme seg ut av ROBEK. (AP Lyngen).

Rådmann så lite til Fylkesmannen, da han startet i 2010 var Lyngen på vei ut av ROBEK. Alle informantene er kjent med at Lyngen ble stoppet i en investering som omhandlet utbedringer av en havn. AP kjenner ikke til at Fylkesmannen stoppet flere investeringer.

Det er AP av informantene som kan fortelle mest om denne kontakten mellom politikere og administrasjon og med Fylkesmannen, da det var denne informanten som var tilstede hele

perioden Lyngen var i ROBEEK. I rollen som ordførere kjentes det på kroppen, men hva sier denne kontakten om avhengighetsforholdet. Dette vil bli belyst senere.

5.3.2 Andre dimensjon

I den andre dimensjonen skal belyse om det er en målkonflikt mellom politikerne og administrasjon. Dette skal måles gjennom å se på prioriteringen av kommunale oppgaver til politikere og administrasjonen når kommunen var i ROBEEK. Har kommunen satt av midler til disposisjonsfond? Blir noe saker høyere prioritert enn andre i budsjettprosessen?

Den av informantene som har lengst erfaring fra ROBEEK er informantene som er fra AP. Det er derfor hun som særlig kan si noe om de prioriteringen som er gjort i Lyngen kommune.

AP forteller om prosessen ut av ROBEEK

Vi tok det over tid. Vi hadde så store underskudd, så vi hadde ikke greid å ta det før for å bevare en forsvarlig drift. Slik vi i AP ser det, var det ikke mulig å gjøre en annen prioritering, skulle de gjøre det på en annen måte var alternativet masseoppsigelse (...) administrasjonen synes det var enda mer ekkelt enn politikere. Det er jo administrasjonen som bruker mer penger enn det de har fått. Rådmann var nok ikke særlig begeistret for å være i ROBEEK. (AP Lyngen).

Ordføreren beskriver også utmeldingen av ROBEEK som forholdsvis gradvis. Prosessen ble beskrevet som uproblematisk å komme ut av ROBEEK.

Når det gjelder prioriteringen av ROBEEK sier AP: «jeg tror ikke ROBEEK var høyest på prioriteringslisten. Det var om å gjøre å opprettholde de gode tjenestene.» AP mente at særlig nye politikere følte at de måtte holde hva de hadde lovet i valgkampen. Nåværende rådmann var kun ansatt i kommunen på slutten av tredje periode i ROBEEK, men han mener at de folkevalgte må ha endret noe på prioriteringene underveis, slik at de klarte å komme seg ut av ROBEEK. Også i Lyngen kommune sier alle informantene at tjenestetilbudet ikke ble påvirket under ROBEEK. Nåværende ordfører mener at dette forklares i et AP dominans de siste tiårene og deres prioriteringer. Tjenestetilbudet i Lyngen er rustet for 5.000 innbyggere.

I motsetning til Karlsøy kommune har Lyngen en annen prioritering til disposisjonsfond. Rådmannen forteller

Lyngen begynte i 2010 å sette av midler i disposisjonsfondet. Det har medført nesten 15 millioner på disposisjonsfondet. Det er mer enn Tromsø kommune har. Regnskapet fra 2015 viser et overskudd på flere millioner, noe av overskuddet skal settes på disposisjonsfondet. (ordfører Lyngen).

Så hva sier prioriteringene til politikerne i Lyngen kommune og er dette i målkonflikt med administrasjonen? Disse spørsmålene vil bli tatt opp i neste kapittel.

5.3.3 Tredje dimensjon

Den tredje dimensjon skal undersøke teorien om «passende adferd» ovenfor fenomenet ROBEK. Var det lov å ha egne meninger om ROBEK, som skilt seg fra flertallet? Fantest det noen i Lyngen som var positivt til å komme i ROBEK eller var det som å komme på en «svarteliste»?

AP mente det var lov å være uenig om ROBEK: «det var ikke sånn at det var en dårligere mening å mene noen annet, men det var sunt for oss å prate om hva det betydde og hva vi synes om å få et sånt stempel eller merkelapp». Ordføreren beskriver at det var stor takhøyde og mulig å ha egne meninger om ROBEK.

Rådmann og administrasjonen synes det er helt greit å være i ROBEK. Han sier videre: «at det er veldig kurant, noen ganger helt ypperlig å være i ROBEK. Det demper en investeringskåt kommune og oppdrar politikerne på en fantastisk måte». Han understreker at administrasjonen også ser fordeler med å ha friheten ved å være utmeldt. Rådmannen svarer kontant ja, når det blir spurt om noen synes det var positive til å være i ROBEK. De var likevel mer opptatt av utfallet av enkeltsaker, enn hva innmeldingen i ROBEK betydde.

Det finnes politikere her som ikke bryr seg om norsk lov og rettsorden. Fylkesmannen har ingenting han skulle ha sagt, de har en sånn holdning. De vil være Herre i eget hus, lokaldemokrati det betyr at vi selv skal bestemme. Men de skjønner ikke helt systemet, det er enkeltpersoner som har denne holdningen. Det sitter et par stykker av disse i kommunestyret i dag. (rådmann Lyngen).

AP opplever også at det var enkeltpersoner i kommunestyre synes at var positiv å være med i ROBEK. Det var ingen partier som representerte den holdningen. Holdningen var at det ikke var så nøye og hadde da en plass å henge innskjæringen på. AP- informanten var ordfører i

Lyngen da utmeldingen kom i 2013, informanten savnet en feiring av utmeldingen. Noen som ikke skjedde i Lyngen.

AP- informanten opplevde lite fra lokalmedia om ROBEK, under den tiden de var innmeldt. Derimot var det mer påtrykk til befolkningen i sosiale media etter utmeldingen i ROBEK, det var stadig kommentarer på at nå kommer dere vel i ROBEK igjen.

Ordføreren sier dette om ROBEK

Omdømme til kommunen blant befolkningen er svært dårlig. Det er stor misnøye til hvordan kommunen drives. Prioriteringen som måtte tas som følge av ROBEK har underbygd denne misnøyen (...) Det er ikke ROBEK alene som er skyld i denne misnøyen. (ordfører Lyngen).

Ordføreren vil ikke beskrive innmeldingen i ROBEK som en «svarteliste». Han er mer opptatt av at kommunen får begrensningen ved innmelding i ROBEK. Rådmannen beskriver en ordfører som er opptatt av å formidle kommunen på en positiv måte og bruker i den forbindelse mye sosiale kanaler. Rådmannen beskriver også omdømme til kommunen som uavhengig av ROBEK. Han beskriver omdømmet til kommunen som «bob bob». Han mener kommunene har fått mye negativ omtale, noen rettsaker har medført mye av denne dårlig omtalen. Rådmann mener at det nå skjer mye positivt i kommunen, de har gode tjenester og stålkontroll på økonomien.

Innmeldingen og utmelding i ROBEK ser ut til å komme i skyggen for befolkningen i Lyngen. Misnøyen til kommunen er så stor, at en innmelding i ROBEK ser ikke å ha fått mye oppmerksomhet. Derimot vises det til stor takhøyde blant politikerne og mulighet til å ha egne meninger om ROBEK. Også i Lyngen kommune er det politikere som er positive til innmelding i ROBEK.

Lyngen kommune har en ordfører og rådmann som ikke har et nært forhold til innmeldingen i ROBEK og hvordan dette føltes på kroppen for administrasjon og politikere. Derimot husket informanten fra AP, som også hadde rollen som ordfører, hva det gjorde med Lyngen å være innmeldt i ROBEK.

5.4 Avslutning

Holdningene til ROBEK i Karlsøy og Lyngen kommune er blitt presentert ovenfor.

Datagrunnlaget viser noen ulikheter i holdninger til ROBEK. Disse ulikhetene vil bli drøftet i neste kapittel.

6 Analyse av data

Det å analysere kvalitativ data er ifølge Ringdal (2013, 248) vanskelig, da det ikke finnes noen standardisert teknikk. Ringdal understreker at hensikten med analysen er å gå fra observasjon til vitenskap (Ringdal 2013, 249). En annen måte å si det på er at kvalitative data taler ikke for seg selv men må fortolkes (Johannessen, Christoffersen og Tuft 2011, 185).

I veien fram til analysen er datareduksjon. Datareduksjonen startet allerede i forrige kapitel. Ut ifra de timene jeg hadde med intervjuer, har jeg trukket ut det jeg mener er det relevante knyttet til problemstillingen. Jeg har valgt en tradisjonell analysesekvens som er å gå gjennom intervjuer, gjennom koding av dette materialet, presentasjon av dataene og konklusjon (Ringdal 2013, 249). Til slutt blir det å knytte teoretiske begreper sammen og se dem i forhold til generell teoretiske perspektiver.

I dette kapitlet skal problemstillingen drøftes i lys av agentteorien, teorier knyttet til beslutningsprosesser og teorier om passende adferd. Og se på hvordan dette får like eller ulike utslag i Karlsøy og Lyngen kommune.

6.1 Analyse

Til agentteorien har empirien trukket fram to dimensjoner. Den første dimensjonen er avhengighetsforholdet mellom politikker og administrasjon. I den andre dimensjonen er om målkonflikt, her vil også trekk fra beslutningsteorier tas med.

6.1.1 Avhengighetsforhold

I dimensjonen om avhengighetsforhold stilles spørsmålet, om mer kontakt viser at partene er mer avhengig av hverandre. Så det første som må sjekkes ute er hvordan kontakten er mellom politikere og administrasjon under ROBEK. Både Karlsøy og Lyngen kommune har ROBEK i samme fora, som for eksempel i kommunestyret og formannskapet når budsjettet behandles. I Karlsøy deltok kommunen i KS nettverk for ROBEK-kommuner, for politikere og administrasjonen ble dette en ny møteplass for å se på økonomien, blant annet gjennom KOSTRA-tall. Det synes at ROBEK kun tas opp ved budsjettsaker og ved nye låneopptak,

ellers synes ROBEK å ta lite plass i de politiske diskusjonene. Rådmann i Karlsøy er opptatt av å understreke at ROBEK hadde ingen praktisk betydning for den økonomiske situasjonen i Karlsøy og han husket kun to ganger at Fylkesmannen stoppet nye låneopptak. Fylkesmannen hadde i tillegg til kontakt ved låneopptak også årlige møter med de kommunene som var i ROBEK.

Er det mulig å trekke en konklusjon om avhengighet utfra denne økte kontakten politikerne og administrasjon hadde under tiden i ROBEK? Og er forholdet egentlig et avhengighetsforhold i lys av agentteorien eller kan det være at det heller er to sammenfallende sfærer? Politikkene er avhengig av at administrasjon legger fram saker til kommunestyre og at disse saksfremleggene belyser saken på best mulig måte, men politikerne er ikke avhengig av å komme til enighet med administrasjonen i enkelt saker eller i saker som omhandler økonomi. Det vil være kommunestyret som sitter med myndighet til å beslutte i kommunestyret og disse beslutningen kan være i strid med administrasjonenes anbefalinger. Dette skiller seg fra den rollen Fylkesmannen har når en kommune er innmeldt i ROBEK, da Fylkesmannen kan overstyre og stoppe låneopptak.

ROBEK medfører reduksjon i økonomisk frihet for en kommune i den perioden de er innmeldt i ROBEK. Det medfører et nødvendig samarbeid for å klare å bli utmeldt av ROBEK, men det er politikerne som må prioritere annerledes som kan påvirke til en utmelding av ROBEK. Derimot er politikerne avhengig av at administrasjonen setter ut i live vedtakene som blir gjort i kommunestyre og at administrasjonen lojale mot de økonomiske rammene som er satt av på de enkelte fagområdene. Uten denne lojaliteten er politikerne sjanseløse. Så på den ene siden er politikerne avhengig av at administrasjonen utfører sine arbeidsoppgaver og er lojal mot budsjettet. I tillegg er det en fordel at administrasjonen fremlegg av saker til kommunestyret, og da særlig budsjettsaker, som inneholder nok saksopplysninger til å fatte vedtak. På den andre side må politikerne selv ta de beslutninger som kreves skal kommunen komme ut av ROBEK.

I tråd med agentteorien momenter oppfyller ikke fenomenet ROBEK alene til et avhengighetsforhold mellom administrasjon og politikerne, ei heller til Fylkesmannen i Karlsøy og Lyngen kommune. Både politikere og administrasjonen er tett sammenvevd og har ofte parallelle prosesser. Det krever et tett samarbeid, men det betyr ikke at dette er et avhengighetsforhold.

6.1.2 Målkonflikt

I neste dimensjon skal det drøftes om det er en målkonflikt mellom politikere og administrasjon, dette i lys av elementer i agentteorien. For å belyse det må vi se på holdningen politikerne har til ROBEK og hvordan prioriterte for å komme seg ut av ROBEK.

Rådmann i Lyngen beskriver kommunen som investeringskåte. Ordførere følger opp dette med å si at Lyngen har et tjenestetilbud som tåler et innbyggertall på 5.000 og skylder på AP for kun å prioritere de myke verdiene som han beskriver som skole, barnehager og sykehjem. Karlsøy kommune har også prioritert å opprettholde tjenestetilbudet til sine innbyggere det siste tiåret. Begge kommunene begrunner denne prioriteringen i at de kunne ikke ha gjort det annerledes, de må opprettholde de lovpålagte oppgavene til innbyggerne. Men kan det virkelig være slik at kommunene måtte prioritere tjenestetilbudet til innbyggerne i den utstrekning de har gjort? Måtte den skolen eller barnehagen pusses opp de årene kommunen var i ROBEK? Fylkesmannen går ikke inn og detaljstyrer kommunen, så den enkelte kommune må gjøre sine vurderinger av hva som må renoveres eller bygges nytt. Valget kommunene har tatt slik jeg ser det, er å være over snittet god på noen av tjenestene til innbyggerne.

Begge kommunen demper forestillingen om at innmelding i ROBEK har gått utover noe i kommunen. Karlsøy har vært innmeldt fire år og fire måneder, Lyngen har syv år og tre måneder. Rådmann i Karlsøy er den som trekker dette lengst, ved å si at det hadde liten praktisk betydning. Forklaringen til at dette dempes kan være flere. For det første kan det være et forsvarstrekk, at kommunen skal forsvar de valgene som ble tatt. For det andre kan det være at de ikke lenger husker hvordan det egentlig gikk utover andre forhold i kommunen. Eller det kan være de faktisk mener det, ut fra deres ståsted. Det synkende folketallet i begge kommunen er imidlertid en indikator på at behovet var ikke like stort som kommunestyret rustet kommunene til. I perioden 1998- 2005 hadde Karlsøy et folketall som prosentvis utviklet seg negativt med -5,8%, Lyngen hadde i samme periode en utvikling på -5,6% av folketallet (Fylkesmannen i Troms 2015, 112). I perioden fra 2005 – 2012 har Lyngen nesten lik fraflytting, mens hos Karlsøy er det ikke lenger lite mange som fraflytter. Det er imidlertid ingenting som sier at befolkningen i Lyngen skal øke til 5.000 innen kort tid.

Ordføreren i Lyngen representerer den av informantene som ikke er enig denne prioriteringen som er presentert ovenfor. Han har som en av sine kjernesaker å tilrettelegge for næringsliv og stilte høsten 2015 til valg med egen bygdeliste. I forrige periode hadde vår informant sittet som representant i kommunestyret for FRP. Etter stor mobilisering på sosial medier fikk partiet fire representanter i kommunestyret og ordfører rollen. Ordføreren forklarer hvorfor han mener et fokus på næringslivet er det eneste veien å gå for Lyngen: «uten næringsliv blir det ingen arbeidsplasser og uten arbeidsplasser blir det ingen økning av innbyggertallet». AP-informanten i Karlsøy savnet også prioriteringen av næringslivet i sitt kommunestyre. Det synes at AP mistet sitt flertall i kommunestyret før Lyngen. AP-informanten i Karlsøy kan fortelle om at representantene i kommunestyre manglet en helhetlig politikk og var ikke konsekvent i sine prioriteringer. Informanten går så langt som å si at det var krig mellom øyene. Det har gått så langt at informanten i dag ikke er politisk aktiv, da informanten ikke ønsket å være del av et kommunestyre som er så vinglete i sine prioriteringer.

Skolenedleggelse ser ut til å være en av de sakene som har skapt mest strid i Karlsøy, i tillegg til kampen mellom øyene. Det beskrives som en konkurranse om hvilken øy som skal få hvilke goder. Ordfører i Karlsøy beskriver ikke de politiske debattene som en krig, men understreker at det har vært stor uenighet og avgjørelser fra sak til sak. I Lyngen beskrives ikke den politiske debatten som en krig, de prioriteringene som Lyngen har gjort blir mer beskrevet som at det har medført et omdømmeproblem ovenfor innbyggerne.

Selv om rådmannen i Karlsøy mener at ROBEK ikke hadde noen praktisk betydning, ønsket ikke rådmannen at kommunen skulle kommet i ROBEK. Dette gjelder for begge kommunene. Holdningene til hvor fort kommunene kom ut av ROBEK er ulike. Dette gjenspeiles også at Karlsøy har to innmeldinger, mens Lyngen har tre innmeldinger i ROBEK. Karlsøy ville raskest mulig ut av ROBEK, Lyngen hadde større underskudd og brukte lengre tid. Et annet skille som mellom kommunene er prioritering av disposisjonsfond. anbefalt buffer på netto driftsresultat på 1,75 %, Lyngen ligger lagt over dette med 5%. Derimot har Karlsøy ikke noe på disposisjonsfond og 1,9% på netto driftsresultat (Fylkesmannen i Troms 2015, 62).

Derimot må det sies at det har vært et hamskifte i Karlsøy og Lyngen. Dette gjelder i sammensettingen i kommunestyre, AP har mistet sitt flertall og flere bygdelister har blitt fremtredende. Et eksempel på dette er dagens ordfører i Lyngen. Et annet eksempel på hamskifte er den økonomiske situasjonen i kommunene. Siste utmeldingen fra ROBEK var i 2013 for Lyngen, i 2015 kan begge kommunene vise til overskudd. Hamskiftet i Karlsøy og

Lyngen er min påstand. I den påstanden legger jeg politikerne har tatt inn over seg at å være politikker er å måtte prioritere, det er mulig å at politikker mener at det har de holdt på med de siste 15 årene. Det jeg legger i hamskifte er at politikerne har tatt et mer langsiktig ansvar for økonomien, de tenker lenger enn årets budsjett. Dette underbygger jeg med prioriteringene til Lyngen som setter av betydelige midler i disposisjonsfondet slik at de er rustet for fremtiden. Ordføreren i Lyngen bekrefter også at første perioden de var i ROBEEK besluttet politikerne et budsjett som de viste ikke ville holde. De besluttet et skinnvedtak bare for å få godkjenning fra Fylkesmannen.

Rådmannen i Lyngen er klar på at prioriteringene til politikerne uten begrensinger kan medfører en kommune i økonomisk uføre. Det er helt klart at administrasjonen i mange tilfelle har en annen prioritering enn politikerne, men en annen prioritering alene betyr ikke at det er en automatisk målkonflikt. Målet til både administrasjon og politikere er det beste for sine innbyggere. Administrasjon synes å ha et mer langsiktig blick på økonomien, mens politikerne har mer et perspektiv på fire år som er en valgperiode.

Det er ikke mulig å gå inn i hele beslutningsprosessen som politikeren tar fram til et vedtak i kommunestyre. En utmelding i ROBEEK trenger mer enn et vedtak i kommunestyre, det trenger en kommune som ikke lenger er i økonomisk ubalanse i tråd med kommunelovens bestemmelser i §60. Det er tydelig av vedtakene i kommunestyre i begge kommunene, at en utmelding av ROBEEK ikke var høyeste prioritert. Selv om Karlsøy gjør tiltak for fortere komme ute av ROBEEK enn Lyngen. Karlsøy hadde også et mindre underskudd enn Lyngen som gjorde det mulig med en raskere utmelding. Et synlig bevis på at denne prioriteringen er ved kommunevalgene. Ingen av informantene kan huske at ROBEEK var med i valgprogrammet ved kommunevalg i 2011. Ingen har sagt i valgprogrammet at de skal jobbe for at kommunen kommer ut av ROBEEK. Kun ved få anledninger har informanten fått spørsmål fra velgerne under valgkampen om ROBEEK.

Informantene legger ikke skul på at prioriteringen er ulike hos administrasjonen og hos politikerne i både Karlsøy og Lyngen, men å trekke det helt til at det er en målkonflikt i tråd med elementer fra agentteorien er å ta det vel langt. Forskning på dette fagområdet i Norge viser at den norske forvaltningen ikke er preget av konflikter, men av ulike interesser og dette er sammenfallen de med hvordan det er i Karlsøy og Lyngen.

6.1.3 Svarteliste

Det siste dimensjonen som skal trekkes fram for å vise informantenes holdning til ROBEEK og blant annet drøfte om ROBEEK betegnes som «svarteliste» i Karlsøy og Lyngen.

Adferden til politikerne kan sees i lys av teorien om «passende adferd». Var det kultur i kommunene for å ha egne meninger om ROBEEK eller var det noe som var mer passende enn andre meninger? I Lyngen var enkeltpersoner i kommunestyre som hadde så ytterliggående meninger at rådmannen beskriver de utenfor norsk lov. Deres holdning til Fylkesmannen var, at Fylkesmannen ikke kunne bestemme over politikerne. Disse holdningen var ikke det dominere synspunktet, men representert med noen enkeltpersoner. I Karlsøy var holdningen til forrige ordfører at ROBEEK innmelding var helt greit. Enkelte personer i kommunestyret delte også denne holdningen. Det finnes dermed ulike meninger om ROBEEK og det ser ut som om begge kommunen har en kultur for at det er lov å si sin mening om ROBEEK selv om den var avvikende fra flertallet. Ut ifra teorien om «passende adferd», synes ikke Karlsøy og Lyngen å være opptatt av at alle skal ha samme holdning og adferd til fenomenet ROBEEK, det er lov å være uenig.

Jeg har tidligere trukket inn myteperspektivet i sammenheng med omdømmet til ROBEEK. Er det mulig å trekke en konklusjon om at det finnes en myte om ROBEEK? ROBEEK er et fenomen som har en økonomisk begrensning for en kommune som er innmeldt. Hvordan er myte blir etablert kan være ulikt avhengig av hvilken kommune vi snakker om. Så kan myten om ROBEEK være at det er en «svarteliste»? Eller er det helt motsatt, at innmelding i ROBEEK er egentlig mest er positivt ladet, slik som tidligere ordfører i Karlsøy mente det?

Ordet «svarteliste» er oftest sett i mediesammenheng. Informantene i Karlsøy og Lyngen derimot bruker ikke ordet «svarteliste» når de beskriver fenomenet ROBEEK. Rådmann i Karlsøy bruker begrepet at det er et stempel og en stigmatisering. Informantene er klar over at fra utsiden har ROBEEK ulike betegnelser og en av disse er at ROBEEK er en «svarteliste». Informantene er på den ene siden ikke så opptatt av å sette ROBEEK inn i en bås, de er derimot mer opptatt av å si hva de føler om å være innmeldt. Mens andre igjen har verken et positive eller negativ holdning til ROBEEK som fenomen. Ordførere i Lyngen representerer den siste holdningen. I Lyngen kommune er ikke selve fenomenet ROBEEK like fremtredende som i Karlsøy. Det Lyngen sliter med er omdømmet til kommunen, ROBEEK får lite skyld i dette

dårlige omdømme. Rådmann og ordfører nevner rettsaker og andre enkeltsaker som mer har skyld i dette omdømme.

Det synes som ordføreren i Karlsøy og Lyngen har vært de som mest har kjent på kroppen hvordan det er å være i ROBEK. De beskriver det som flaut, unødvendig og noe som de ikke ønsker at kommunen skal heftes ved. Derimot er rådmann den av informantene som bare dysser det ned. Dette viser at informanten selv ikke bruker betegnelsen «svarteliste» på ROBEK, for dem er det mer en begrensning. Prøveintervjuet som ble gjennomført viser at myten om at ROBEK er en «svarteliste» ikke synes å være fremtredende.

De tre dimensjonene har vist holdningene til ROBEK i Karlsøy og Lyngen kommune. Forskjellene i holdningene til informantene kan forklares i mange forhold. Forholdet mellom politikere og administrasjon kan være situasjonsbestemt. I tillegg kan indre trekk i kommunen og ytre kontekst påvirke holdningen til ROBEK. Avslutningsvis skal det trekkes fram hovedfunnene fra Karlsøy og Lyngen kommune, med særlig fokus på hva som likheter og ulikheter mellom kommunene.

6.2 Hovedfunnene

Avslutningsvis skal jeg trekke fram noen hovedtrekk fra Karlsøy og Lyngen, samt se på likheter og ulikheter mellom kommunene. Problemstilling er hvordan holdningene er til ROBEK. Ved hjelp av dimensjoner er det tre elementer ved holdningene som er blitt trukket fram som det sentrale i funnene.

Første tema er om det foreligger et avhengighetsforhold mellom politikk og administrasjon i kommuner som er i ROBEK. Funnene viser at kontakten mellom partene er den samme, selv om kommunen er i ROBEK. Den største forskjellen er at Karlsøy deltok i et KS- nettverk, som medførte et nytt fora for politikere og administrasjon. Partene trenger hverandre for å utføre sine oppgaver, men en innmelding i ROBEK har ikke alene medført at de er mer avhengighet. ROBEK fører til at en kommune får et redusert økonomisk handlingsrom og får enda flere utfordringer ved prioritering av sine budsjetter. Konklusjonen blir at kommuner som er innmeldt i ROBEK ikke har et mer avhengighetsforhold mellom politikk og administrasjon enn andre kommuner.

Forholdet til Fylkesmannen blir tetter under ROBEEK, da Fylkesmannen blant annet kan stoppe nye lånevedtak. Kommunen er avhengig av godkjenning fra Fylkesmannen på deler av sitt budsjett, men dette alene medfører ikke at kommuner i ROBEEK har et avhengighetsforhold til Fylkesmannen. Holdningen til Fylkesmannens oppgave under ROBEEK er informantene positive til. I Lyngen kan informantene fortelle om at i kommunestyre er det representanter som ikke bryr seg om Fylkesmannen rolle og vil helst overse den myndigheten han har ovenfor kommunen. Denne holdninger er ikke å finne i Karlsøy.

Det andre temaet er om holdninger til prioriteringer under ROBEEK og om det foreligger en målkonflikt mellom politikere og administrasjon. Karlsøy har vært innmeldt to ganger i ROBEEK og Lyngen har tre innmeldinger. Karlsøy holdning til utmelding var at den skulle skje fortst mulig, det er likevel en av informantene som ønsket at utmeldingen skjedde gradvis. I Lyngen var holdningen i hovedsak at utmeldingen skulle skje gradvis. Avsetning på disposisjonsfondet er det tydeligst eksempel på ulike prioriteringen mellom politikk og administrasjon, men også mellom kommunene. Administrasjonen i begge kommunene ønsket var å sett av midler på disposisjonsfondet, denne prioriteringen ble ikke støttet av politikerne. Fra 2010 startet Lyngen likevel med å sette av midler i dette fondet, de er i dag den kommunen i Troms fylke med størst disposisjonsfond.

Et av hovedfunnene fra begge kommunen er påstander om at ROBEEK ikke gått utover tjenestetilbudet i kommunen. Under tiden i ROBEEK har begge kommunen blant annet prioritert investeringer som nye skoler, barnehager og nytt sykehjem. I Lyngen kommune beskriver ordføreren tjenestetilbudet tilsvarende innbyggere til 5.000, noe som er langt over dagens innbyggertall. Dagens ordfører i Lyngen støtter ikke denne prioriteringen og ønsker mer fokus næringsliv, dette støttes av AP informanten i Karlsøy. Eksemplene over viser noen av de ulike holdningen og prioriteringene som var i Karlsøy og Lyngen. Disse ulikhetene alene er ikke nok til å konkludere med at det er en målkonflikt mellom politikere og administrasjon.

Det siste tema er om det finnes en passende adferd om ROBEEK. Funnen viser at det takhøyde for egne holdninger om ROBEEK. Tidligere ordfører i Karlsøy var positiv til innmelding i ROBEEK, dette synet støttet flere enkeltpersoner i kommunestyret. I Lyngen har også enkeltpersoner samme holdning. Begge rådmennene synes en innmelding i ROBEEK var

kurant. Selv om rådmennene også understreker det positive ved å ikke lenger være i ROBEEK. Myten om at ROBEEK er en «svarteliste» er ikke noe informantene kjenner seg igjen. De vil heller kalle ROBEEK en pisk eller bare flaut og irriterende. Dette synes å være sammenfallende både i Karlsøy og Lyngen.

6.3 Oppsummering

Karlsøy hadde en utmelding fra ROBEEK i 2013 og Lyngen i 2012. For informantene er dette veldig lenge siden. Rådmannen i Karlsøy beskriver innmeldingen i ROBEEK slik: «det hadde liten effekt som sådan (...) ROBEEK hadde overdrevet betydning for dagens økonomiske situasjon». Dette kan oppsummere den holdningen informantene synes å ha til ROBEEK i dag.

De tre dimensjonen som er drøftet ovenfor viser et øyeblikksbilde av holdningen til ROBEEK i to kommuner i Norge. Selv om informantene understreker at ROBEEK ikke hadde så mye praktisk betydning i hverdagen, kan ingen fornekte at ROBEEK påvirket selvstyre i kommunen. Under ROBEEK kan Fylkesmannen komme inn å stoppe ønskede planer for kommunen.

Holdningen til ROBEEK i Karlsøy og Lyngen kommune kan ikke uten videre generaliseres til andre kommuner i Norge som har vært innmeldt i ROBEEK flere ganger. Holdningen til ROBEEK dannes hos enkeltpersoner ulikt og de blir på ulike måter uttrykt. Det er likevel mulig å peke på noen mekanismer for forskjellige holdninger til ROBEEK. Disse mekanismene er beskrevet ovenfor i hovedfunnene.

7 Konklusjon

Hensikten med problemstillingen var å belyse holdningene til ROBEK. Fremstillingen ovenfor har gjennom kommunene Karlsøy og Lyngen presentert hvilke holdninger seks informanter hadde til ROBEK.

Teorigrunnlaget som har blitt benyttet har prøvd å belyse hvordan holdningen er til ROBEK. Holdninger til ROBEK uttrykt gjennom tre dimensjoner. Etter seks dybdeintervjuer og datareduksjon var det noen hovedfunn som sto fram og viste essensen av informantenes svar.

Hovedfunnene om ROBEK kan deles i tre. For det første er forholdet mellom politikk og administrasjon for en kommune innmeldt i ROBEK ikke et avhengighetsforhold, men mer preget av samarbeid mellom partene. Fylkesmannens har statens rolle overfor en kommune som er innmeldt i ROBEK. En kommune som er innmeldt i ROBEK må akseptere de begrensingen Fylkesmannen setter, noe både Karlsøy og Lyngen fikk erfare. I tråd med agentteorien kan heller ikke forholdet til Fylkesmannen beskrives som et avhengighetsforhold. For det andre kan forholdet mellom politikere og administrasjon i en kommune innmeldt i ROBEK beskrives mer som en interessekonflikt enn målkonflikt. For begge parter var målet å finne de beste løsningene til befolkningen, men prioriteringen kan være ulike. For det tredje er begrepet «svarteliste» om ROBEK ikke noe informantene kjenner seg igjen i.

I denne avhandlingen har jeg undersøkt holdningene til ROBEK i to kommuner. Det har fremkommet forskjeller mellom disse to. Det er her umulig å si hvorvidt mine to kommuner er representative for flere, men uansett har det blitt avdekket interessante forskjeller mellom Karlsøy og Lyngen.

I videre forskning er det mange problemstillinger om ROBEK som kunne vært interessant å forske på. Et tema kunne være hvilke holdninger befolkningen har til ROBEK. Et annet tema som også hadde vært interessant å forske på, er de kommunen som blir i ROBEK over år og hvor utmeldingen uteblir. I et samfunnsperspektiv er kanskje den siste problemstillingen av størst interesse, da målet må være at en innmelding i ROBEK kun skjer unntaksvis.

Litteraturlisten

- Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. 1995. *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. 3. utgave. Otta: TANO.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2013. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Econ. 2006. *Kommuner som har gått ut av ROBEK-lista*. Oslo: ECON Analyse. Rapportnummer 2006-015.
- Econ Pöyry. 2010. *Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK?* Oslo: Pöyry Management Consulting AS. Rapportnummer. R-2010-078.
- Fylkesmannen i Troms. 2015. *Kommunebilde for Troms 2014*.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2002. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2007. *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjons politiske makt. En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunaldepartementet.
- Olsen, Johan P. 1978. «Folkestyre, Byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv». I *Politisk organisering*, red. Johan P. Olsen. Bergen: Universitetsforlaget.
- Ot.prp.nr.43 (1999-2000). *Om lov om endring i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommune m.m.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

VEDLEGGSOVERSIKT

VEDLEGG 1: E-post fra Fylkesmannen

VEDLEGG 2: E-post Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

VEDLEGG 3: Intervjuguide prøveintervju

VEDLEGG 4: E-post om intervju til Karlsøy og Lyngen

VEDLEGG 5: Intervjuguide til Karlsøy og Lyngen kommune

VEDLEGG 1: E-post fra Fylkesmannen

From: Tjeldflåt, Asle <fmtratj@fylkesmannen.no>
Sent: Monday, December 14, 2015 3:40 PM
To: Ingunn Minnesjord
Cc: Andreassen, Jan-Peder; Riise, Marianne Winther
Subject: SV: Hvordan jobber dere med ROBEK kommunene?

Hei

Beklager litt seint svar, var på reise i forrige uke og deretter hjemme med sykt barn.

Veiledning overfor og oppfølging av kommunene i ROBEK er en prioritert oppgave for Fylkesmannen. Målet er å bidra til felles forståelse for den økonomiske situasjonen i kommunene, synliggjøring av det kommunaløkonomiske handlingsrommet og å være en pådriver for at gjennomføres konkrete tiltak for kunne følge forpliktende plan for inndekning av underskudd og gjenopprette balanse i kommuneøkonomien. Når det gjelder hvilke tiltak som skal gjennomføres, er Fylkesmannen alltid tydelig på at det er det kommunen selv med kommunestyret i spissen som avgjør. Det gjennomføres årlig minst ett økonomimøte med ROBEK-kommunene for å følge opp disse kommunene mht. forpliktende plan for inndekning av underskudd og tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse, budsjett/økonomiplan og økonomisk utvikling. Fylkesmannen har et klart ønske om at hele formannskapet deltar på disse møtene i tillegg til administrativ ledelse.

Vår erfaring er at ROBEK-møtene bør avholdes på høsten i forbindelse med kommunenes budsjett- og økonomiplanprosess. Videre mener vi at måten møtene blir gjennomført på har stor betydning for hvorvidt Fylkesmannens oppfølging har gjennomslagskraft og bidrar til å sette kommunene bedre i stand til å gjenopprette balanse i kommuneøkonomien. Godt forberedte møter, en klar dagsorden og klare forventninger til hva kommunen skal bidra med er nøkkelfaktorer for å få dette til. Det skrives referat fra møtene som sendes til kommunene, slik at oppfølgingen ved neste møte blir sikret. Fylkesmannen gir på ROBEK-møtene et bilde av den økonomiske situasjonen og utviklingen i kommunen, som i stor grad baserer seg på gjennomgang av KOSTRA-tall og kommunens styringsdokumenter. Kommunens oppgave er å redegjøre for økonomisk status i inneværende år og arbeidet med budsjett/økonomiplan og forpliktende plan for inndekning av underskudd. På ROBEK-møtene er det stort fokus på dialog med kommunens politiske ledelse (formannskapet). Vi er tilfreds med måten ROBEK-møtene blir gjennomført på i Troms, noe også tilbakemeldingene fra kommunene støtter opp om. I tillegg til de faste ROBEK-møtene har vi andre møter ved behov, for eksempel ved

behandling av større lånesøknader der status og utvikling i kommunens økonomi naturligvis er et tema. I brev med lovlighetskontroll av årsbudsjettet til ROBEK-kommunene gir vi også en tilbakemelding til kommunen om opplegget i budsjett og økonomiplan og økonomiplanen som styringsdokument, som også tjener som veiledning overfor ROBEK-kommunene. Sentrale punkter i dette brevet blir fulgt opp på ROBEK-møtene. Vi har i tillegg oppfølging av ROBEK-kommunene med gjennomgang av periodiske økonomirapporteringer.

Når det gjelder søknader om godkjenning av låneopptak fra ROBEK-kommunene er Fylkesmannens praksis at det skal legges begrensninger på kommunens låneopptak dersom kommunen ikke følger forpliktende plan for inndekning av underskudd. Behandling av søknader om låneopptak må i mange tilfeller avvendes til regnskapsresultatet for året før er klart slik at vi har informasjon om status i forpliktende plan. Våre vurderinger tar utgangspunkt i kommunens økonomiske bærekraft og evne til å betjene økte rente- og avdragsutgifter. Eventuelle begrensninger i låneopptak beror på en vurdering av investeringsbudsjettets profil, herunder om låneopptaket er knyttet til statlige pålegg, ordinære lovpålagte oppgaver, tiltak der det er statlige kompensasjonsordninger, og om det er såkalt selvfinansierende låneopptak (typisk startlån og lån til VAR-sektoren dersom denne er 100 % gebyrfinansiert). Kommunens evne til å gjennomføre vedtatte tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse er sentralt i våre vurderinger, samt vår generelle oppfatning av kommunens budsjett og økonomiplan, herunder planlagt utvikling i lånegjeld, rente- og avdragsutgifter, sårbarhet i det økonomiske opplegget mv.

Når det gjelder spørsmålet om samlinger med økonominettverk (Økonomiforum Troms) er dette en årlig fagsamling som vi har for økonomisjefer og andre som arbeider med økonomi i kommunene. Dette er på ingen måte obligatorisk, og er kun ment som et tilbud til kommunene. Det er godt oppmøte på disse samlingene, og samlingene er populære. Generelt er dialog og kommunikasjon med kommunene viktig i vår oppfølging. Her kan nevnes kommunemøtene, som er bredt anlagte møter der tema er alt fra planlegging, styring og økonomi til tjenesteproduksjon etc. I forkant av disse møtene utarbeider vi et dokument som vi kaller «Kommunebildet for NN kommune» med en beskrivelse av kommunen, utfordringer og dialogpunkter. På disse møtene deltar Fylkesmannens ledergruppe og fra kommunen deltar formannskapet og administrativ ledelse. Vi har som mål å ha ett kommunemøte med alle kommunene i løpet av en valgperiode (4 år).

Fylkesmannen har ikke en spesiell strategi for oppfølging av kommuner som har blitt meldt ut av ROBEK. Dels er dette et ressurssspørsmål, og dels er det et prinsippsspørsmål om at kommuner som er utmeldt «står på egne ben» og at staten ikke skal ha samme oppfølging som overfor kommuner som er

i ROBEEK. Når en kommune er meldt ut av ROBEEK, kreves det jo heller ikke lengre godkjenning av låneopptak og det skal ikke gjennomføres lovlighetskontroll av årsbudsjettet.

Håper dette ga deg noe input. Lykke til med masteroppgaven!

Med vennlig hilsen

Asle Tjeldflåt

Seniorrådgiver

Fylkesmannen i Troms/Romssa Fylkkamánni

Justis- og kommunalavdelingen

VEDLEGG 2: E-post Kommunal- og moderniseringsdepartementet

From: Even.Vaboen@kmd.dep.no
To: i_minnesjord@hotmail.com
Subject: SV: ROBEK-historikk
Date: Thu, 10 Mar 2016 14:21:12 +0000

Hei,

vi har ikke en like lett tilgjengelig oversikt langt tilbake i tid over hjemmel, så beklager at dette tok litt tid, men Karlsøy ble meldt inn på c i både 2002 og 2010. Lyngen ble meldt inn på d i 2001, b i 2008 og d i 2009.

mvh

Even Vaboen

VEDLEGG 3: Intervjuguide prøveintervju

Prøveintervju Lenvik kommune:

Innledning om studie og masteroppgaven

Om problemstilling (si noe om tema – holdningen til ROBEK for politikere/ordfører og rådmann)

Om formen og formålet til intervjuet. Det skal maks vare 1 time og kun brukes for å teste temaet og hypotesene, formen på intervjuet og teste spørsmålene. Det skal ikke tas opptak av intervjuet eller bli referert til sitater i master oppgaven.

Innlending

Navn:

Har du annen jobber enn som politiker:

Hvor lenge har du vært politiker:

Hvorfor gikk du inn i politikken:

Hva er dine kjernesaker som politiker:

ROBEK

Hva er din forklaring på at Lenvik kommune er i ROBEK:

Hva skal til for å komme ut av ROBEK:

Hvordan påvirkes du i ditt politiske arbeid av at kommunen er i ROBEK:

Hvordan er det merkbart at kommunen er i ROBEK?

I hvilke fora blir ROBEK tatt opp?

Hva er din holdning til ROBEK?

Er det noe skille på holdningen til en politiker og administrasjon om ROBEK?

Er du kjent med hvordan Fylkesmannen har oppfølging med ROBEK kommunene?

- Årlig møte hvor formannskapet og administrasjonen kommunen deltar.
- Ved behov er det flere møter. Om at det skal for eksempel være behandling av større lånesøknader.
- Brev om lovlighetskontroll?
- Og periodiske økonomirapporter?

Om kommunikasjon og samspill

Hvem er dine viktigste kontakt og samarbeidspartner (i politikken og administrasjonen) for å få Lenvik ut av ROBEK?

Hvordan er din kontakt/samarbeid med rådmann? Er det avhengig av kommunens størrelse hvordan denne kontakten er?

Hvordan er din kontakt/samarbeid med ordfører?

Hvordan er samarbeider/samspeillet mellom kommunepolitikere og rådmannen utenfor kommunestyremøtene?

Hva er de viktigste momentene som må være til stede for et godt samspill mellom politikkene og administrasjonen:

Er disse til stede i Lenvik kommune i dag:

Kultur

I hvilken grad er det en uformell (kommunikasjon) fora mellom kommunepolitikere og rådmannen viktig/ har en sentral plass i en kommune?

Har du noe du ønsker å legge til:

Noe som mangler å spørre om?

VEDLEGG 4: E-post om intervju til Karlsøy og Lyngen

Finnsnes 04.02.2016

Hei,

Dette er en forespørsel om Karlsøy kommune kan delta i forbindelse med min masteroppgave. Mitt navn er Ingunn Minnesjord og jeg er en masterstudent ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Mitt masterprogram heter Styring og ledelse. Jeg har kommet til min avsluttende masteroppgave og er i den forbindelse i gang med å finne informanter til min oppgave. Jeg har jobberfaring fra kommunal sektor og har nylig flyttet til Troms hvor jeg har begynt å jobbe i en kommune i Midt- Troms. Med bakgrunn i min jobberfaring og min interesse for kommunal sektor ønsker jeg i min masteroppgave å fokusere tematikken innenfor den kommunale forvaltningen.

Tema i oppgaven skal være om holdningene til ROBEK. Uti fra temaet vil jeg teste noen hypoteser som på ulik måte får belyst temaet.

Jeg har et ønske om å intervjuere ordfører, rådmann og to politikere fra AP som har sittet de to siste valgperiodene. I tillegg til at jeg ønsker å intervjuere Karlsøy kommune, vil jeg ta kontakt med Lyngen kommune for å intervjuere de samme personene. Masteroppgaven vil også se på om det er noen likheter mellom disse to kommunene.

Intervjuet vil vare maks en time på per person. Intervjuene kan gjerne gjennomføres på rådhuset i Karlsøy kommunen. Om det er mulig ønskes intervjuene gjennomføres i uke 7 eller 8.

Utsagnene fra intervjuene vil bli anonymisert i oppgaven.

Jeg håper Karlsøy kommune har mulighet og ønsker å stille som informanter til min masteroppgave!

For mer informasjon ta kontakt med undertegnede på mail eller på telefon 996 36 665.

Med vennlig hilsen

Ingunn Minnesjord

Hei,

Sender her en forespørsel om Lyngen kommune kan delta i forbindelse med min masteroppgave.

Mitt navn er Ingunn Minnesjord og jeg er en masterstudent ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Mitt masterprogram heter Styring og ledelse. Jeg har kommet til min avsluttende masteroppgave og er i den forbindelse i gang med å finne informanter til min oppgave.

Jeg har jobberfaring fra kommunal sektor og har nylig flyttet til Troms hvor jeg har begynt å jobbe i en kommune i Midt- Troms. Med bakgrunn i min jobberfaring og min interesse for kommunal sektor ønsker jeg i min masteroppgave å fokusere tematikken innenfor den kommunale forvaltningen.

Tema i oppgaven skal være om holdningene til ROBEK. Uti fra temaet vil jeg teste noen hypoteser som på ulik måte får belyst temaet.

Jeg har et ønske om å intervju ordfører, rådmann og to politikere fra AP som har sittet de to siste valgperiodene. I tillegg til at jeg ønsker å intervju Lyngen kommune, vil jeg ta kontakt med Karlsøy kommune for å intervju de samme personene. Masteroppgaven vil også se på om det er noen likheter mellom disse to kommunene.

Intervjuet vil vare maks en time på per person. Intervjuene kan gjerne gjennomføres på rådhuset i Lyngen kommunen. Om det er mulig ønskes intervjuene gjennomføres i uke 7 eller 8.

Utsagnene fra intervjuene vil bli anonymisert i oppgaven.

Jeg håper Lyngen kommune har mulighet og ønsker å stille som informanter til min masteroppgave!

For mer informasjon ta kontakt med undertegnede på mail eller på telefon 996 36 665.

Med vennlig hilsen

Ingunn Minnesjord

VEDLEGG 5: Intervjuguide til Karlsøy og Lyngen kommune

Intervju Karlsøy

Innledning:

Navn:

Har du annen jobber enn som politiker/rådmann/ordfører:

Hvor lenge har du vært politiker/rådmann/ordfører:

Hvorfor gikk du inn i politikken/rådmann/ordfører:

Hva er dine kjernesaker som politiker/rådmann/ordfører:

Del 1:

Hvordan var det synlig i kommunen at kommunen var i ROBEK?

- 1) Hva er din forklaring på at Karlsøy kommune ble innmeldt i ROBEK? Er det skille på 1. og 2. gang? (direkte årsak underskudd innenfor vannsektoren- hva menes med det? Er det enighet om hva som er problemet – hvorfor de kom i ROBEK)
- 2) Hvordan merker du i hverdagen at din kommune var i ROBEK?
- 3) Hvor var det mest merkbart?
- 4) Var det snakk om ROBEK utenfor kommunestyremøtene?
- 5) Hvilke fora var dette?
- 6) Hva er din forklaring på at det er så lite/ så mye tatt opp?
- 7) Forklares adferden (beslutningen som omhandlet ROBEK/budsjett) av strukturen eller kultur?
- 8) Var ROBEK tatt opp/et tema oftere da dere første gang kom i ROBEK?
- 9) Ser du en endring over tid?
- 10) Hvilke følger har kommunen fått av å være 6 år i ROBEK?
- 11) Hvordan har det påvirket tjenestetilbudet å være 6 år i ROBEK?
- 12) Hvordan opplevde du oppfølgingen fra Fylkesmannen da dere var i ROBEK?
- 13) Har du fått tilstrekkelig informasjon om ROBEK?
- 14) Er underskuddet til Karlsøy kommune for 2015 dekt opp?

Rådmann spørsmål

- 1) Dere deltok i KS nettverk om ROBEK. Hva lærte dere fra dette nettverket?
- 2) Hvordan opplevde du samarbeide med politikeren under ROBEK? Var de interessert i å komme forttest mulig ut?
- 3) Endret samarbeide seg over tid?

Ordfører spørsmål

- 1) Ble ROBEK underkommunisert fra administrasjonens side?

Politiker spørsmål

- 1) Er ROBEK nevnt i valgprogrammet til ditt eller andres partier ved valget de årene dere var i ROBEK?
- 2) Ble ROBEK underkommunisert fra administrasjonens side?

Del 2:

Hva er din holdning til ROBEK?

- 1) Vil du si at du selv har noen spesiell positiv eller negativ holdning til ROBEK?
- 2) Har denne holdningen endres seg over tid? Og er holdningen annerledes når dere ikke lenger er i ROBEK? Hva vil du tenke om de igjen kom i ROBEK?
- 3) Opplevde du en ulike holdning til ROBEK blant politikere og administrasjon?
- 4) Opplevde du ulike holdninger til ROBEK for politikere i opposisjon vs posisjon?
- 5) Hvor langt var du villig til å gå for å fortrest mulig komme ut av ROBEK?
- 6) Var dette et mål for deg? Prioriter målet
- 7) Var det viktigere å vise at lovnadene fra valgkampen innfris enn å komme ut av ROBEK?
- 8) Er det det samme for deg om kommunen er i ROBEK eller ikke?
- 9) Har det noen betydning å være med i ROBEK i forbindelse ved mulig kommunesammenslåing?
- 10) Var det en kultur i kommunen for hvordan holdningen var til ROBEK? («passende adferd»)
- 11) Hva er din oppfatning av innbyggernes holdning til ROBEK?

Rådmann spørsmål

- 1) Har du merket politisk motstand om å komme raskest mulig ut av ROBEK?
- 2) Fungere ROBEK etter formålet med ordningen?
- 3) Er det fare for at dere igjen kommer i ROBEK?
- 4) Og hvilke holdninger har du til det?
- 5) Påvirker ROBEK omdømme til kommunen?
- 6) Hvorfor kom endringen av strukturen i 2015? Hva er grunnen til forsinkelsen jf din master oppgave? Vedtaket kom i 2010.
- 7) Hva kan endringen i strukturen medføre? At de ikke kommer i ROBEK igjen?

Ordfører spørsmål

- 1) Hva betydning har det at Karlsøy kommune har vært i ROBEK? Påvirker dette omdømme?

Politiker spørsmål

- 1) Er det ulike holdninger til ROBEEK blant partiene?

Oppsummering:

Noe du vil tilføye?

Oppklare uklarheter

Er det mulighet for å komme med oppfølgende spørsmål i etterkant?

Intervju Lyngen

Innledning:

Navn:

Har du annen jobber enn som politiker/rådmann/ordfører:

Hvor lenge har du vært politiker/rådmann/ordfører:

Hvorfor gikk du inn i politikken/rådmann/ordfører:

Hva er dine kjernesaker som politiker/rådmann/ordfører:

Del 1:

Hvordan var det synlig i kommunen at kommunen var i ROBEEK?

- 1) Hva er din forklaring på at Lyngen kommune ble innmeldt i ROBEEK? Innmelding i 2001, 2008 og 2009. Er det ulike forklaringer de 3 gangene? Er det noen enkeltstående hendelser som er forklaringen? (VAR underskudd i 2008)
- 2) Hvordan merker du i hverdagen at din kommune var i ROBEEK?
- 3) Hvor var det mest merkbart?
- 4) Var det snakk om ROBEEK utenfor kommunestyremøtene?
- 5) Hvilke fora var dette?
- 6) Hva er din forklaring på at det er så lite/ så mye tatt opp?
- 7) Var ROBEEK tatt opp/et tema oftere da dere første gang kom i ROBEEK?
- 8) Ser du en endring over tid?

- 9) Forklares beslutningene til politikerne som omhandlet budsjett (ROBEK)? Hvem er de lojale mot? Endring over tid?
- 10) Hvilke følger har kommunen fått av å være 10 år i ROBEK?
- 11) Hvordan har det påvirket tjenestetilbudet å være 10 år i ROBEK?
- 12) Hvordan opplevde du oppfølgingen fra Fylkesmannen da dere var i ROBEK?
- 13) Har du fått tilstrekkelig informasjon om ROBEK?

Rådmann spørsmål

- 1) Har det vært aktuelt å delta i KS nettverks for ROBEK kommuner?
- 2) Hvordan opplevde du samarbeide med politikeren under ROBEK? Var de interessert i å komme fortest mulig ut?
- 3) Endret samarbeide seg over tid?

Ordfører spørsmål

- 1) Ble ROBEK underkommunisert fra administrasjonens side?

Politiker spørsmål

- 1) Er ROBEK nevnt i valgprogrammet til ditt eller andres partier ved valget de årene dere var i ROBEK?
- 2) Ble ROBEK underkommunisert fra administrasjonens side?

Del 2:

Hva er din holdning til ROBEK?

- 1) Vil du si at du selv har noen spesiell positiv eller negativ holdning til ROBEK?
- 2) Er det noe positivt med å være innmeldt i ROBEK?
- 3) Har denne holdningen endres seg over tid? Og er holdningen annerledes når dere ikke lenger er i ROBEK?
- 4) Opplevde du en ulike holdning til ROBEK blant politikere og administrasjon?
- 5) Opplevde du ulike holdninger til ROBEK for politikere i opposisjon vs posisjon?
- 6) Hvor langt var du villig til å gå for å fortest mulig komme ut av ROBEK?
- 7) Var dette et mål for deg? Prioriter målet (må utdypes. Spør om din mening om politikernes prioriteringer slik du ser det)
- 8) Var det viktigere å vise at lovnadene fra valgkampen innfris enn å komme ut av ROBEK?
- 9) Er det det samme for deg om kommunen er i ROBEK eller ikke.
- 10) Har det noen betydning å være med i ROBEK i forbindelse ved mulig kommunesammenslåing?
- 11) Var det en kultur for hvordan holdningen var til ROBEK? («passende adferd»)
- 12) Hva er din oppfatning av innbyggernes holdning til ROBEK?

- 13) Hvordan vil du beskrive det politiske klimaet i Lyngen? (Hvorfor lokale lister?)
- 14) Hvordan er tillitsforholdet mellom administrasjonen og de folkevalgte?
- 15) Har Lyngen noen likheter til Karlsøy kommune? (Samme KOSTRA gruppe)

Rådmann spørsmål

- 1) Har du merket politisk motstand om å komme raskest mulig ut av ROBEEK?
- 2) Fungere ROBEEK etter formålet med ordningen?
- 3) Er det fare for at dere igjen kommer i ROBEEK?
- 4) Og hvilke holdninger har du til det?
- 5) Påvirker ROBEEK omdømme til kommunen?

Ordfører spørsmål

- 1) Hva betydning har det at Lyngen kommune har vært i ROBEEK? Påvirker dette omdømme?

Politiker spørsmål

- 1) Er det ulike holdninger til ROBEEK blant partiene?

