



Fylkesmannen i
NORDLAND

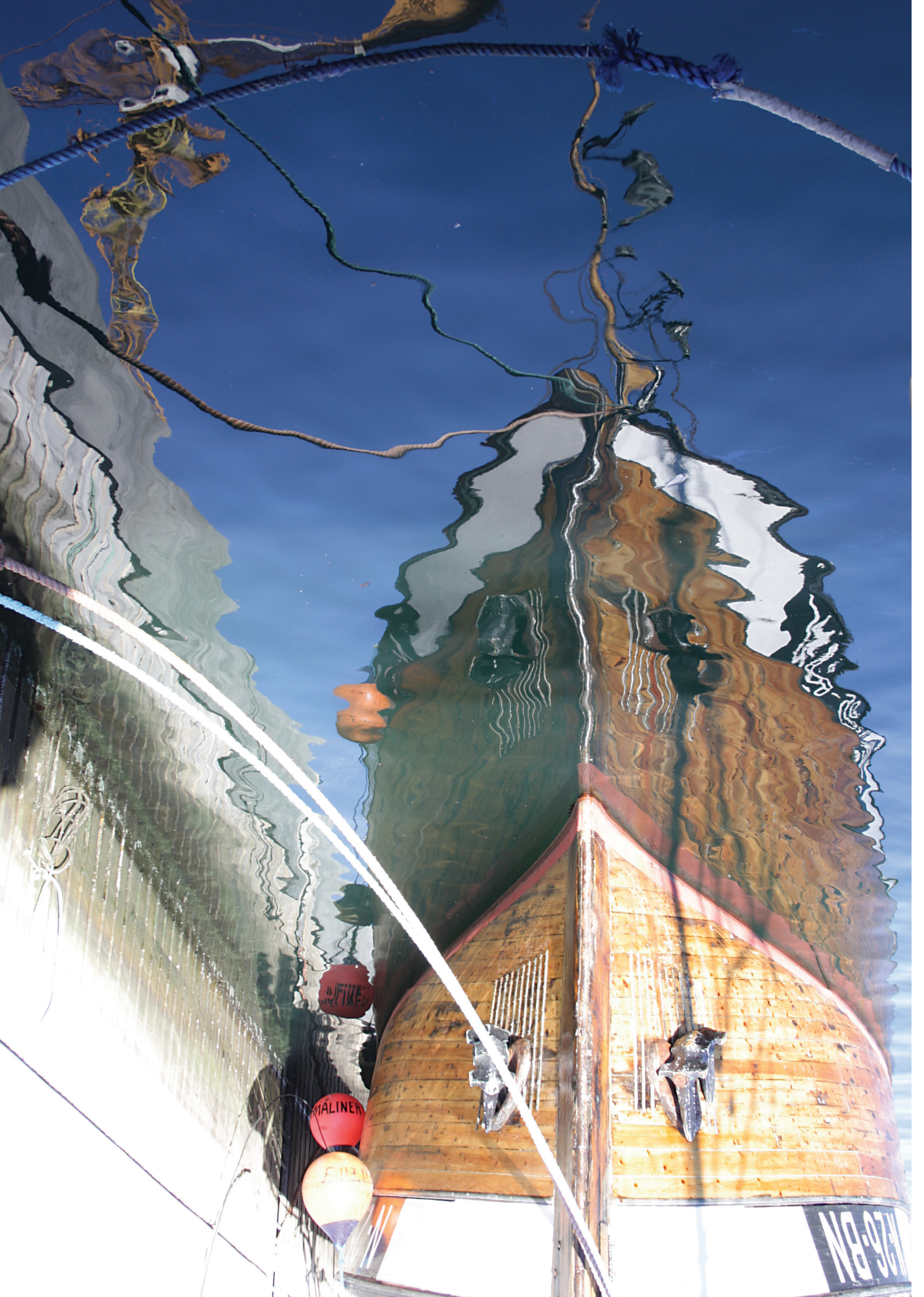


Forpliktende plan

– krav og anbefalinger



- vinner til Nordlands beste



Innhold

Sammendrag og konklusjon	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn og problemstilling	6
1.2 Metodisk tilnærming	7
2 Retningslinjer fra KR D	8
2.1 Brev til fylkesmennene datert 21. januar 2004	8
2.2 Brev til fylkesmennene datert 3. august 2005	10
2.3 Retningslinjer for tildelingen av skjønnstilskudd	10
2.4 Oppsummering	11
3 Praksis blant fylkesmenn	13
3.1 Fylkesmannen i Nordland (FMNO)	13
3.2 Fylkesmannen i Hedmark (FMHE)	14
3.3 Fylkesmannen i Vestfold (FMVE)	15
3.4 Fylkesmannen i Østfold (FMØ)	15
3.5 Fylkesmannen i Møre og Romsdal (FMMR)	16
3.6 Oppsummering	16
4 Praksis blant kommuner	17
4.1 Generelt	17
4.2 Styrker ved de forpliktende planene	17
4.3 Svakheter ved de forpliktende planene	17
5 Anbefalinger	19
Referanser	26

Sammendrag og konklusjon

Resymé

Kommuner i ROBEK¹⁾ er pålagt av KRD å utarbeide en forpliktende plan som viser hvordan kommunen skal gjenvinne økonomisk kontroll. Fylkesmannen skal følge opp kommunenes arbeid med å utarbeide planen, samt godkjenne den endelige planen. KRDs retningslinjer for hvordan planen skal utformes er åpne for tolkning. Denne rapporten gir råd om hvordan fylkesmennene bør følge opp kommunene, og hvilke krav som bør stilles til selve planen og kommunenes oppfølging av denne etter at den er vedtatt.

Vår anbefaling er at fylkesmennene vektlegger veilederrollen fremfor kontrollrollen. En målrettet og presis veiledning knyttet til hva som menes med en forpliktende plan og hva den bør inneholde, vil bidra til at kommunene får et bedre utgangspunkt for å utarbeide en tilfredsstillende plan som kan fungere som et nyttig styringsdokument for kommunene selv.

En tilfredsstillende plan inneholder en erkjennelse av at en endring er påkrevd, en liste med spesifikke tiltak som sikrer at kommunen gjenvinner kontroll over økonomien, en konkret beskrivelse av hvordan tiltakene skal realiseres politisk og i enhetene, samt et tydelig opplegg for hvordan kommunen skal følge opp de vedtatte tiltakene.

Bakgrunn og problemstilling

Kommuner som står oppført i ROBEK skal utarbeide en forpliktende plan for å komme i økonomisk balanse. Det er usikkert hva som menes med forpliktende plan, hvilke krav som bør stilles til slike planer, samt hvordan planene bør følges opp. Med utgangspunkt i at en relativt stor andel av kommunene i Nordland står oppført i ROBEK, ønsker Fylkesmannen i Nordland å få klarhet i de nevnte uklarhetene.

På bakgrunn av dokumentstudier og intervjuer er det gjennom dette prosjektet utarbeidet anbefalinger for hvilke krav en forpliktende plan bør oppfylle og hvordan Fylkesmannen bør gå frem for å følge opp kommunene.

Anbefalinger

1: Sørg for at planen beskriver hvordan kommunen skal gjenvinne økonomisk kontroll, ikke bare økonomisk balanse

En kommune har kontroll på økonomien når det er balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som ressursbruken er resultat av bevisste politiske valg - ikke tilfeldigheter. I tillegg til å sikre at kommunen ikke bruker mer enn hva som er bærekraftig, bør Fylkesmannen oppfordre kommunenes folkevalgte til å utøve god økonomistyring, slik at kommunens ressurser utnyttes så effektivt som mulig.²⁾

2: Fylkesmannen bør vektlegge veilederrollen for å bidra til å gjøre det enklere for kommunene å utarbeide planen

En målrettet og presis veiledning knyttet til hva som menes med forpliktende plan og hva den bør inneholde, vil bidra til at kommunene får et godt utgangspunkt for å utarbeide en tilfredsstillende plan.³⁾ I tillegg til å sette kommunens arbeid på rett spor fra starten av, vil slik veiledning også ha innvirkning på innholdet i planen. Økt kvalitet i planen vil bidra til mindre behov for oppfølgende veiledning og kontroll i etterkant.

3: Planen må beskrive hvordan man skal få til endring, ikke bare beskrive tiltakene som skal gjennomføres

All erfaring tilsier at det er lett å beslutte tiltak, men at det er vanskelig å gjennomføre dem. I tillegg til å erkjenne situasjonen kommunen er i og beskrive tiltakene som skal gjennomføres, bør den forpliktende planen beskrive hvordan kommunen skal gå frem for å få gjennomført tiltakene. Beskrivelsen bør angi hvem som er ansvarlig og milepæler i gjennomføringen.

4: Realisme må sikres gjennom gode beslutningsunderlag

De folkevalgte bør bli stilt overfor et fullstendig beslutningsunderlag. Et fullstendig beslutningsunderlag er kjennetegnet ved at de folkevalgte forstår hva tiltakene innebærer, og konsekvensene av å gjennomføre dem. De folkevalgte bør ha innsikt i hvordan tiltakene

bidrar til lavere driftsutgifter og/eller høyere driftsinntekter, samt hvilken innvirkning tiltakene har på tjenestenivå og -kvalitet.

5: Husk at endring krever et godt lederskap

Kommunens ansatte og de folkevalgte vil ikke uten videre begynne å tenke og handle annerledes. Endring krever lederskap. For å sikre gjennomføring må lederne ta ansvar for situasjonen kommunen er i, og utarbeide et sett av handlingsregler som bidrar til at det blir vanskeligere å avvike fra planen om å gjenvinne økonomisk kontroll.

Anbefalingene, som er ytterligere presisert i kapittel 5, er at lederne i kommunen bør:

- Være et godt eksempel
- Skaffe kunnskap om hva som kreves for å lykkes
- Skape eierskap og oppslutning om de besluttede tiltakene
- Fastsette milepæler for gjennomføring av tiltakene
- Kommunisere framdrift underveis

¹⁾ Register om betinget godkjenning og kontroll.

²⁾ Veileder i økonomistyring for folkevalgte, utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland, gir en grunnleggende, lettfattelig og oversiktlig innføring i økonomistyring. Se FMNO (2011).

³⁾ I kapittel 5 gis en beskrivelse av hva den forpliktende planen bør inneholde, og hvordan den bør struktureres.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

En kommune skal registreres i ROBEK dersom ett eller flere av følgende vilkår er oppfylt, jf. kommuneloven § 60 nr. 1:

- 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 annet punktum har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller
- d) kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd

Kommuner som er registrert etter punkt c) og d) skal utarbeide en forpliktende plan for å komme i økonomisk balanse.

I kommuneproposisjonen 2013 omtales «forpliktende plan» på følgende måte: «Denne planen skal enten være økonomiplan/budsjett eller en egen spesifisering av disse. Kommunen skal i denne planen redegjøre for hvorledes økonomisk balanse kan oppnås. Planen skal

inneholde konkrete tiltak for å komme i økonomisk balanse. Fylkesmannen skal følge opp at planen blir fulgt, gjerne ved bruk av tilstands- og statusrapportering.»

Til tross for denne beskrivelsen er det uklart for mange fylkesmenn og kommuner hva som menes med forpliktende plan, hvilke krav som bør stilles til planen og hvordan den bør følges opp. I Nordland er 11 av 44 kommuner oppført i ROBEK-registeret. Med utgangspunkt i situasjonen i Nordland har Fylkesmannen i Nordland et behov for å klargjøre hva som menes med forpliktende plan, samt hvilke krav som bør stilles til planen.

Følgende punkter ønskes belyst:

- Hva menes med forpliktende plan?
- Hva bør en forpliktende plan inneholde?
- Hvordan bør kommunene gå frem ved utarbeidelsen av planen?
- Hvordan bør kommunene følge opp planen?
- Hvordan bør Fylkesmannen følge opp en forpliktende plan?

Denne rapporten forsøker å besvare disse spørsmålene.

1.2 Metodisk tilnærming

Utgangspunktet for arbeidet med å fylle begrepet «forpliktende plan» med innhold har vært å gjennomføre en litteraturstudie, inter- nettsøk samt gjennomgang av relevante dokumenter fra Kommunal- og regional- departementet. Dette er i første rekke gjort for å klargjøre:

- Hva KRD legger i begrepet forpliktende plan
- Hvilke krav KRD mener det bør stilles til den forpliktende planen
- Hvordan KRD mener at fylkesmennene bør jobbe med oppfølging av planen

Videre har vi kartlagt hvordan fylkesmennene praktiserer godkjenning og oppfølging av for- pliktende plan. Målsetningen med denne kart- leggingen var todelt:

- å undersøke fylkesmennenes praksis
- å identifisere i hvilken grad fylkesmennenes praksis varierer

I tillegg til å kartlegge praksis hos fylkes- mennene, har vi gjennomgått ulike kommuners for- pliktende planer fra tre forskjellige embeter. Gjennomgangen av disse planene har vært nyttig for å kunne anbefale hva vi mener den forplik- tende planen bør inneholde.

For å utfylle bildet, og anbefale hvordan de folkevalgte bør gå frem for å sikre at den for- pliktende planen blir realisert, har vi gjennomført et arbeidsmøte med rådmenn og folkevalgte i kommunene Fauske, Hamarøy, Sørfold og Tysfjord.

Funn og anbefalinger til arbeidet med forpliktende plan er oppsummert i denne rapporten.

2. Retningslinjer fra KRD

KRDs retningslinjer for forpliktende plan, hvilke krav som bør stilles til planene, samt hvordan fylkesmennene skal følge opp planene ligger til grunn for kartleggingen som beskrives i denne rapporten.

KRDs føringer er dokumentert i to brev til fylkesmennene samt i retningslinjene for tilde-ling av skjønnskutt.

2.1 Brev til fylkesmennene datert 21. januar 2004

I 2004 var over 100 norske kommuner oppført i ROBEK. Situasjonen utløste bekymring hos KRD, som i et brev til fylkesmennene datert 21. januar ba dem sette i gang tiltak for å få kommunene i økonomisk balanse.⁴⁾ I brevet ble det poengtert at utgiftsreducerende forslag skal inngå i den forpliktende planen, og at fylkesmennene skal formidle følgende budskap:

- den vanskelige økonomiske situasjonen er først og fremst kommunens problem
- problemene må løses nå, ikke skyves inn i framtiden
- forslag til kuttområder skal komme fra kommunen selv

Det ble presisert at begrepet «kutt» skulle forstås som en økonomisk besparelse i kombinasjon med omstilling. Målet er å redusere kostnadene samtidig som tjenestetilbudet opprettholdes. Brevet oppgir videre at formen på den forpliktende planen skal være enten en økonomiplan/budsjett, eller en egen spesifisering av økonomiplan/budsjett.

Fylkesmannsembetene har en viktig rolle i å veilede kommunene i utarbeidelsen av forpliktende plan. KRD oppfordrer fylkesmennene til å bruke benchmarking basert på KOSTRA-tall, både for å analysere kommunens egen utvikling over tid, og for å sammenligne mellom kommuner. I analysearbeidet skal ingen resultatområder oversees, og kommunen skal skille mellom lovpålagte oppgaver og egne prioriteringer. KRD påpeker at det er viktig å justere innbyggernes forventninger til tjenestenivå og -kvalitet til et realistisk nivå ved å kommunisere hvilke tjenester kommunene faktisk skal tilby.

Fylkesmennene ble anmodet om å utvikle en dialogliste som viser oversikt over ulike omstillingsprosjekter, moderniseringsverktøy, portaler og gode eksempler fra kommunene. Listen skal være et hjelpemiddel som Fylkesmannen kan og bør presentere i sine møter med kommuner hvor omstilling er nødvendig. KRD understrekte at det er svært viktig at dialoglisten også blir presentert for politikere i kommunen.

I brevet ble det presentert to eksempler på hvordan Fylkesmannen kan følge opp kommuner med ulik økonomisk status. Det første eksempelet gjennomgår hvordan Fylkesmannen kan følge opp en kommune uten økonomisk balanse, mens det andre eksempelet viser hvordan Fylkesmannen kan følge opp en kommune med økonomisk balanse. Disse eksemplene er inkludert i rapporten og viser hvilken veiledningsrolle KRD mener fylkesmennene bør ha i den økonomiske oppfølgingen av kommunene. Eksemplene følger i oppstillingen på neste side.

⁴⁾ Se KRD (2004).

Måneder	Kommune A (uten balanse)	Kommune B (med balanse)
Januar	Fylkesmannen mottar budsjett eller økonomiplan. Balansekravet skal være oppfylt, det skal ikke være uspesifiserte innsparingstiltak, kuttforslagene skal være nede på tjenestnivå. Dvs. kostnadsreduksjonen skal tallfestes og det skal foreligge konkrete forslag til hvordan dette skal gjøres (omstilling).	Fylkesmannen mottar budsjett eller økonomiplan. Balansekravet skal være oppfylt, inkl. spesifikke kutttiltak. Fylkesmannen kan godkjenne planen.
Februar Mars April	I denne perioden vil trolig kommunen ha behov for veiledning fra Fylkesmannen. Kommunen skal ta i bruk KOSTRA/benchmarking for å identifisere kuttområder. Egne møter mellom kommunen og Fylkesmannen. Felles samling med ROBEK-kommuner der omstilling er tema. Vise til «Dialoglisten», evt. samling med faglig støtte fra KRD.	Fylkesmannen og kommunen må utarbeide en tidsplan for tiltakene, Fylkesmannen skal følge opp kommunen for å kunne se om planen følges. Felles samling med ROBEK-kommuner der omstilling er tema. Vise til «Dialoglisten», evt. samling med faglig støtte fra KRD.
Mai Juni	Kommunen skal etter denne prosessen legge frem en plan i balanse, kutttiltakene skal være inkludert og planen skal være vedtatt i kommunestyre. Fylkesmannen skal godkjenne planen.	Fylkesmannen skal motta tilstandsrapport fra kommunen om hvor langt de har kommet i planprosessen.

2.2 Brev til fylkesmennene datert 3. august 2005

I 2005 ble begrepet forpliktende plan ytterligere presisert ved at det ble sendt ut et nytt brev fra KRD til fylkesmennene datert 3. august 2005.⁵⁾ Brevet presiserte hvordan fylkesmennene bør følge opp ROBEK-kommunene i fylket de har ansvar for.

På bakgrunn av de erfaringer embedene har fått, presiseres det at det er rom for fylkesmennene til å legge opp arbeidet med forpliktende plan på ulike måter. Noen embeder har for eksempel erfaringer med at enkeltmøter med ROBEK-kommuner er mer fruktbare enn fellesmøter med flere kommuner. KRD oppgir at det viktige er at kommunene:

- Legger fram en forpliktende plan for omstilling og kostnadsutt som enten er økonomiplan/budsjett eller en egen spesifisering av økonomiplan/budsjett.⁶⁾ Erfaringen har vist at kommunene opplever det som mest hensiktsmessig å legge frem en økonomiplan som også er en forpliktende plan for omstilling og kostnadsreduksjoner.
- Utarbeider kuttforslagene selv, i motsetning til at Fylkesmannen gjør det.
- Rapporterer framdrift til Fylkesmannen. Hvor ofte kommunene rapporterer kan fylkesmennene selv avgjøre. Noen har lagt seg på hvert kvartal, andre på månedlige rapporteringer.

2.3 Retningslinjer for tildelingen av skjønnstilsudd

Retningslinjene for tildeling av skjønnstilsudd inneholder ytterligere presiseringer av hvilke krav som stilles til forpliktende plan.⁷⁾

KRD fastsetter de fylkesvise rammene for skjønnstilsuddene, mens fylkesmennene tildele skjønnsmidler i tråd med gjeldende retningslinjer (KRD, 2013). I disse retningslinjene, som publiseres årlig, åpnes det opp for at kommuner i økonomisk ubalanse, som står oppført i ROBEK, kan motta skjønnstilsudd fra Fylkesmannen. Skjønnstilsudd til kommuner i økonomisk ubalanse skal alltid knyttes opp til en forpliktende plan for å komme i økonomisk balanse.

I retningslinjene for skjønnstildelingen i 2013 presiseres følgende:

- Forpliktende plan skal være økonomiplan/budsjett, eller en egen spesifisering av økonomiplan/budsjett.
- I planen skal kommunen spesifisere konkrete tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse.
- Fylkesmannen skal følge opp at planen blir fulgt, gjerne ved hjelp av tilstands- og statusrapporteringer.
- Fylkesmannen skal holde tilbake midler, eventuelt gradvis utbetale skjønnsmidler, dersom kommunene ikke følger vedtatt plan.
- Fylkesmannen skal legge til grunn at det er opp til det enkelte kommunestyre å fastsette hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppnå økonomisk balanse innenfor kravene til kommuneloven § 48 nr. 4.

- Kommuner som ikke iverksetter tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse, kan heller ikke tildeles skjønnsmidler med begrunnelse i kommunens økonomiske situasjon.
- Også kommuner som ikke er i ROBEK, kan gis skjønnsmidler basert på en vanskelig økonomisk situasjon. Skjønns-tildelingen skal også i slike tilfeller knyttes til en forpliktende plan for å oppnå økonomisk balanse. Fylkesmannens oppfølging blir den samme som for ROBEK-kommuner.

2.4 Oppsummering

KRDs retningslinjer angir at forpliktende plan er en plan med konkrete utgiftsreducerende tiltak som viser hvordan kommunen skal gå frem for å komme i økonomisk balanse. Formen på den forpliktende planen skal ifølge KRD (2005) enten være en økonomiplan/budsjett, eller en egen spesifisering av økonomiplan/budsjett. Dette betyr at den forpliktende planen enten skal være et selvstendig dokument eller inkluderes som et kapittel i økonomiplanen eller budsjettet.

Hvert tiltak skal være realistisk. Det stilles krav til at tiltakene skal være konkrete (det må fremgå hva tiltaket innebærer) og at de er tallfestet (hvilken effekt gir tiltaket i form av lavere driftsutgifter per år?).

Fylkesmannen skal godkjenne at den forpliktende planen tilfredsstillende de krav som er fastsatt av KRD, gjøre kommunen bevisst på egen situasjon, veilede utviklingsarbeidet og følge opp at planen blir fulgt. Vår tolkning er at disse fire oppgavene kan konkretiseres på følgende måte:

- **Godkjenne.** Fylkesmannen har et overordnet ansvar for å godkjenne at den forpliktende planen tilfredsstillende de krav som er fastsatt av KRD (jf. krav spesifisert ovenfor).
- **Bevisstgjøre.** Fylkesmannen har et ansvar for å formidle til kommunen at den vanskelige økonomiske situasjonen er kommunens eget ansvar og at problemene ikke skal skyves inn i framtiden.
- **Veilede.** Fylkesmannen har et veilederansvar. Veiledningen skal hjelpe kommunen med å utarbeide en realistisk plan, herav bistand ved å bruke benchmarking/KOSTRA for å identifisere tiltak (kuttområder) og korrigere kommunens forventninger og ambisjoner til et realistisk nivå. Det er ikke fastsatt krav til hvordan Fylkesmannens veiledningsarbeid skal legges opp, veiledningen kan skje i enkeltmøter eller i fellesmøter med andre kommuner.
- **Følge opp.** Det er ikke nok å ha en plan hvis kommunen ikke følger den. Fylkesmennene har derfor et ansvar for å følge opp at planene blir fulgt. Dette kan skje ved hjelp av tilstands- eller status-rapporteringer, månedlig eller kvartalsvis.

⁵⁾ Se KRD (2005).

⁶⁾ Denne formuleringen kan virke uklart, vi gir en beskrivelse av hvordan vi forstår denne formuleringen i avsnitt 2.4.

⁷⁾ Se KRD (2013).



3. Praksis blant fylkesmenn

Retningslinjene fra KRD sier at Fylkesmannen skal godkjenne, bevisstgjøre, veilede og følge opp hver kommunes forpliktende plan for omstilling og kostnadskutt. Det er rom for å tilpasse hvordan arbeidet med disse oppgavene legges opp. I dette kapitlet gjennomgår vi gjeldende praksis blant fem Fylkesmannsembeter:

- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Vestfold
- Fylkesmannen i Østfold
- Fylkesmannen i Møre og Romsdal

De fem embetene har ulik erfaring med veiledning og oppfølging av ROBEK-kommuner. Tabellen under dokumenterer situasjonen per 28. januar 2013.

Fylke	Kommuner på ROBEK-listen per 28.1.2013	Kommuner totalt	Andel ROBEK-kommuner, i prosent
Nordland	11	44	25,0
Hedmark	3	22	13,6
Vestfold	2	15	13,3
Østfold	3	18	16,7
Møre og Romsdal	8	36	22,2

Kilde: KRDs internettsider, bearbejdet av Vista Analyse AS

3.1 Fylkesmannen i Nordland (FMNO)

Nordland er det fylket som har flest kommuner representert på ROBEK listen. I sin godkjennelse av de forpliktende planene fokuserer FMNO i første rekke på om de oppfyller kravene som er stilt fra KRD. Departementets kravspesifikasjon ansees som minstestandard, samtidig som kravet til innhold vurderes utfra størrelse på underskudd, samt realisme og risiko i forhold til målsettingene.

Selv om kravet til planen tilpasses den enkelte kommunes økonomiske stilling og status, stilles følgende krav:

- Den forpliktende planen skal beskrive hva som er årsaken til overforbruket. Analyser basert på KOSTRA-rapporteringen er en av flere kilder som kan være med på å forklare økonomisk ubalanse.
- Den forpliktende planen skal synliggjøre og minne kommunestyret om de forpliktelse de har pålagt seg selv for å gjenopprette økonomisk balanse. Det innebærer at planen jevnlig følges opp.

- Den forpliktende planen må være konsistent med budsjett/økonomiplan og oppdateres/rulleres løpende ved endrede rammebetingelser.
- Den forpliktende planen bør vise hvordan kommunen skal følge denne opp, både i form av hvor ofte man skal rapportere på planen og hva som skal gjøres ved avvik.

Bevisstgjørings-, veilednings- og oppfølgingsbehov i forhold til planen differensieres som nevnt avhengig av kommunens egen mestringsgrad og økonomisk utføre.

Fylkesmannen har veilednings- og tilsynsfunksjon overfor kommunene, og FMNO er dermed varsom med å opptre på en slik måte at det kan oppfattes som intervensjon i lokalt selvstyre. Ansvar for å komme ut av det økonomiske utføret må ligge hos kommunene, og tiltak og prioriteringer må komme fra kommunen selv.

FMNO fremhever videre at møter med kommunestyret er et effektivt virkemiddel for å få de folkevalgte til å bli bevisst situasjonen kommunen er i, og at slike møter kan bidra til at kommunestyret blir mer opptatt av å få til endring.

3.2 Fylkesmannen i Hedmark (FMHE)

I anledning av at fire kommuner var på ROBEK-listen i 2011 skrev kommunalavdelingen ved Fylkesmannen i Hedmark et brev til ROBEK-kommunene i fylket (datert 11. oktober 2011).⁸¹ I brevet presiserte Fylkesmannen blant annet kravene til forpliktende plan. Grovt sett påpekte Fylkesmannen at følgende krav skal ivaretas:

- kravene til balanse og realisme skal oppfylles
- innsparingene skal være spesifisert og tallfestet
- innsparingene skal være på tjenestenivå
- planen skal vedtas i kommunestyret

I tillegg gjelder kravene som fremkommer av kommunelovens kapittel 8 hva gjelder innholdet i økonomiplan og budsjett. For eksempel skal planen vise hvordan kommuner skal dekke inn underskudd.

Fylkesmannen presiserte at kommunene, for å unngå dobbeltarbeid, bør legge vekt på arbeidet med økonomiplanen slik at denne tilfredsstillende kravene til forpliktende plan. Innsparingstiltak i økonomiplanperioden skal innarbeides i økonomiplanen slik at alle innsparingstiltakene er forpliktende.

⁸¹ Se FMHE (2011).

3.3 Fylkesmannen i Vestfold (FMVE)

I dag er det to Vestfold-kommuner på ROBEK-listen. FMVE presiserer at de har en operativ tilnærming til krav og oppfølging av forpliktende plan, ved at formen på planen ikke er viktig i seg selv. Det aller viktigste er at planen er realistisk, konkret og etterprøvbare. Dette betyr at tiltakene skal være gjennomførbare i praksis, samt at de er spesifisert på en måte som gjør det mulig for Fylkesmannen å undersøke om kommunen har fulgt planen. Den forpliktende planen kan ifølge FMVE enten være en del av budsjett eller økonomiplan, eller egen liste med utgiftsreducerende tiltak. Det legges vekt på at det er konsistens mellom budsjett, økonomiplan og forpliktende plan ved at leserne enkelt ser tiltakenes effekt på driftsutgiftene i hele økonomiplanperioden.

FMVE tolker KRDs føringer som at det er embedets myndighet å dimensjonere krav til planen, oppfølging og fastsette et rapporteringsregime. FMVE dimensjonerer krav til plan, oppfølging og rapportering etter hvilken situasjon kommunen er i. Eksempelvis bruker de ikke unødvendige ressurser på å følge opp kommuner som har en sunn økonomistyring og som har havnet på ROBEK-listen som følge av enkelthendelser. FMVE er selektive i sin veiledning av kommunene. De målretter sitt arbeid mot kommuner som har svak økonomistyring. Tiltakene skal identifiseres av kommunen selv. Det er viktig for å unngå at kommunene opplever at FMVE legger seg opp i forhold kommunen kan rette opp i selv.

Erfaring fra Vestfold tilsier at det er lett for kommunene å sette opp en forpliktende plan med konkrete utgiftsreducerende tiltak, men at utfordringen er å få gjennomført tiltakene.

FMVE mener det er viktig at de folkevalgte i kommuner med dårlig økonomisk styring utfordres på om styringen bør endres, på en måte som sikrer gjennomføring.

For å sikre handling er det i følge FMVE nødvendig at innsparingstiltak både er identifisert ved hjelp av en «top-down»- og «bottom-up»-tilnærming. Det vil si at man i tillegg til å identifisere potensielle innsparinger ved hjelp av benchmarking mot andre kommuner (KOSTRA-analyser) også lar enhetene komme med innspill til hva som kan gjøres. Spesielt bør man arbeide for å forstå hva konsekvensene av de foreslåtte kuttene vil være, slik at de folkevalgte har kjennskap til omfanget av tiltakene som besluttes. I arbeidet med å identifisere tiltak mener FMVE at det er aller viktigst at det er konsistens mellom ressurser enhetene har til rådighet og oppgavene enhetene skal utføre.

3.4 Fylkesmannen i Østfold (FMØ)

Fylkesmannen i Østfold stiller krav til at plan for gjenoppretting av økonomisk balanse og inndekning av underskudd skal innarbeides i årsbudsjett og økonomiplan. Ved vurderingen av planen er FMØ spesielt opptatt av å kontrollere at planen viser hvordan kommunen skal betale ned underskudd. Planens realisme blir vurdert ut fra om den presenterer konkrete og målbare tiltak.

I Østfold tilpasses rapporteringshyppighet og oppfølging til situasjonen ROBEK-kommunen er i. Hvis kommunen tar situasjonen på alvor, og gjør jobben selv, anser FMØ at det er mindre behov for oppfølging.

3.5 Fylkesmannen i Møre og Romsdal (FMVE)

I Møre og Romsdal stiller Fylkesmannen krav til at den forpliktende planen inneholder:

- **Beskrivelse av status og omstillingsbehov.** Den forpliktende planen skal gi en beskrivelse av status for kommunens økonomi i dag, og en forklaring på hvorfor kommunen har opparbeidet seg et underskudd. Gjennomgangen skal bidra til læring for de folkevalgte gjennom en felles forståelse for hvorfor kommunen har havnet i situasjonen, og lede fram til å identifisere et omstillingsbehov som kommunestyret må ta stilling til.
- **Mål for økonomiforvaltningen.** Mål for sentrale økonomiske indikatorer som netto driftsresultat, netto lånegjeld og disposisjonsfond er særlig aktuelle. Kommunen kan også sette seg mål for budsjett- og budsjettoppfølgingsarbeidet.
- **Tiltak som bidrar til måloppnåelse.** Til slutt skal den forpliktende planen inneholde en oversikt over hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå de fastsatte målene. Tiltakene skal være så konkrete at de angir omstilling på tjenestenivå.

Det er opp til kommunene selv om den forpliktende planen spesifiseres som et eget plandokument eller innarbeides i budsjett/økonomiplan. Det stilles imidlertid krav til at dokumentene er konsistente og at den forpliktende planen rulleres som budsjett og økonomiplan.

Når FMVR veileder kommunene i arbeidet med å gjenvinne kontroll over økonomien, er de tidlig ute med å kommunisere at hensikten med

å utarbeide den forpliktende planen er å få de folkevalgte til å legge ekstra trykk på økonomiarbeidet. Kommunene oppfordres til å bruke planarbeidet til å forbedre beslutningsprosessene og de økonomiske utredningene som ligger til grunn for vedtakene som fattes. Rapporteringsfrekvensen tilpasses situasjonen kommunene er i, og kommuner som har spesielt store utfordringer oppfordres til å utarbeide en plan B, som viser tiltak som skal gjennomføres hvis den opprinnelige planen ikke oppnås. Fylkesmannens mål er at den forpliktende planen og arbeidet med å forbedre prosesser og beslutningsunderlag leder fram til at kommunene oppnår en varig bærekraftig driftssituasjon, der inntektene minst er like store som utgiftene.

3.6 Oppsummering

Kartleggingen av fylkesmennenes forståelse av krav og oppfølging av forpliktende plan i de fem fylkene tyder på at alle embetene overholder KRDs retningslinjer, men at praksisen varierer. Felles for dem alle er at de tilpasser sin ressursbruk til situasjonen kommunen er i. Eksempelvis bruker ikke fylkesmennene mye ressurser på å veilede og følge opp kommuner som har en god økonomisk styring. Fylkesmennene i Nordland og Møre og Romsdal har en klarere definert oppfølgingspraksis, noe som kan forklares med at disse fylkene har det høyeste antallet ROBEK-kommuner. FMVR har valgt å innta en noe mer aktiv veiledningsrolle enn de andre embetene. Med det menes blant annet at de så tidlig som mulig tar kontakt med kommunen og presiserer viktigheten av å legge et ekstra trykk på økonomiarbeidet.

4. Praksis blant kommuner

Som poengtert i kapittel 3, varierer fylkesmennenes praksis når det gjelder hvilke krav de stiller til den forpliktende plan. Det er naturlig å anta at også kommunenes praksis varierer. I det følgende gis det en kort oppsummering av hva som kjennetegner planene som er gjennomgått i denne sammenhengen, samt hva vi mener er styrker og svakheter ved dem.

4.1 Generelt

Det er ulik praksis mellom kommunene når det gjelder formen på forpliktende plan. Enkelte kommuner har valgt å spesifisere den forpliktende planen som et selvstendig dokument, mens andre har valgt å inkludere den forpliktende planen i økonomiplanen.

4.2 Styrker ved de forpliktende planene

Samtlige forpliktende planer gir inntrykk av å ta KRDs retningslinjer på alvor. Alle planene presiserer omstillingstiltak som bidrar til å forbedre den økonomiske situasjonen i kommunene. Kommunene er også gode på å vise hvordan tiltakene vil bidra til å forbedre den økonomiske situasjonen ved å tallfeste tiltakenes effekt på årlige driftsutgifter i hele økonomiplanperioden (4 år framover).

Dette gjør det også mulig å etterprøve om planen er fulgt. Noen kommuner har utarbeidet korte og konkrete planer som fokuserer på de viktige forholdene som de folkevalgte bør være opptatt av. De svarer eksempelvis godt på følgende spørsmål; Hva besluttes når man vedtar planen? Hva er konsekvensene av å beslutte hvert av tiltakene?

4.3 Svakheter ved de forpliktende planene

Planene tar KRDs retningslinjer på alvor ved å konkretisere og tallfeste effektene av tiltakene, men har samtidig forbedringspotensial på noen områder. For det første er det vanskelig å se sammenhengen mellom de konkrete omstillingstiltakene og tiltakenes effekt på kommunens driftsutgifter i økonomiplanperioden. Under dette punktet kunne kommunene med fordel utarbeidet en mer pedagogisk fremstilling, der man eksempelvis viste hva kommunens samlede driftsutgifter ville være hvis man ikke gjennomfører tiltakene – og hva driftsutgiftene vil være hvis man gjennomfører dem (konsekvensjustert driftsbudsjett).

Et annet forbedringspunkt er knyttet til at kommunene i liten grad dokumenterer omstillingstiltakenes konsekvenser utover hvordan de bidrar til utgiftsreduksjonen. Naturlig nok har omstillingstiltak konsekvenser for tjenestnivå og -kvalitet. Disse konsekvensene bør også beskrives i den forpliktende planen.

For det tredje er det ingen beskrivelser av hvordan tiltaket faktisk skal gjennomføres i praksis, hvem som er ansvarlig for at tiltaket blir realisert og milepæler (hva ønsker man å ha oppnådd når?).

Til slutt må det påpekes at det er et forbedringspotensial knyttet til å fokusere på de viktige tingene de folkevalgte bør ta stilling til når de beslutter planen. Mange av planene er veldig omfattende, dokumenterer unødvendige detaljer og tall om dagens drift og fremstår i liten grad som et styringsdokument. Med fordel kunne planene vært mer presise, fokusert på de viktige tingene og gitt en pedagogisk gjennomgang av planens konsekvenser for driftsutgiftene, tjenestnivå og -kvalitet.



5. Anbefalinger

Basert på føringene fra KRD, praksisen hos utvalgte fylkesmannsembeter og kommuner samt kunnskap om kommunal økonomistyring, har vi utarbeidet et sett med anbefalinger for arbeidet med forpliktende plan.⁹⁾

Anbefalingene, gjengitt i avsnittene under, er utformet som svar på spørsmålene denne rapporten ønsker å besvare:

- **A:** Hva menes med forpliktende plan?
- **B:** Hva bør en forpliktende plan inneholde?
- **C:** Hvordan bør kommunene gå frem ved utarbeidelsen av planen?
- **D:** Hvordan bør kommunene følge opp planen?
- **E:** Hvordan bør fylkesmennene bør følge opp en forpliktende plan?

I det følgende gis det svar på hver av problemstillingene.

- **Svar på A:**

En plan for å gjenvinne kontroll over økonomien

En forpliktende plan bør forstås som en plan for å gjenvinne kontroll over økonomien i kommunen. En kommune har kontroll på økonomien når:

- **Det er balanse mellom inntekter og utgifter.** Det er balanse mellom inntekter og utgifter når årets driftsinntekter minst er like store som årets driftsutgifter. Dette innebærer også at kommunen også har et bevisst forhold til hvordan den skal sikre at inntekter minst er like store som utgifter i framtiden.
- **Kommunen utøver god økonomistyring.** God økonomistyring vil si at kommunen har oversikt over hva ressursene brukes til, og at selve ressursbruken (de politiske prioriteringene) er et resultat av bevisste politiske valg – ikke tilfeldigheter, og at ressursbruken er effektiv.

⁹⁾ Anbefalingene bygger også på Pöyry (2010) og FMNO (2011).

- **Svar på B:**

Planen skal være kommunestyrets beskrivelse av hvordan kommunen skal få til endring

Endringer må planlegges, iverksettes og få tid til å virke før de viser seg i regnskapsmessige resultater og nye holdninger til økonomistyring. En plan for å gjenopprette økonomisk kontroll bør inneholde:

- **Erkjennelse.** Utgangspunktet for å kunne starte arbeidet med endring må være en felles forståelse om at en endring er på krevd. Den forpliktende planen bør derfor starte med å gi en forklaring på hvorfor kommunen ikke har kontroll på økonomien, samt en beskrivelse av situasjonen kommunen er i. Forklaringen og beskrivelsen må være behandlet i kommunestyret.
- **Tiltak.** Endring vil ikke skje uten at man handler. Første steg for å sikre handling er å beslutte konkrete tiltak som bidrar til at kommunen får kontroll på økonomien. Den forpliktende planen bør derfor inneholde en konkret beskrivelse av de

vedtatte tiltakene. For at planen skal fremstå som troverdig og realistisk bør det også inkluderes en beskrivelse av tiltakets(-enes) forventede konsekvenser, både i form av tiltakenes effekt på driftsutgifter og tiltakenes konsekvenser på tjenestenivå og -kvalitet.

- **Handling.** Erfaring tilsier at det er lett å beslutte tiltak, men at det er vanskelig å realisere dem. For at en forpliktende plan skal fremstå som realistisk bør det gis en konkret beskrivelse av hvordan kommunen skal få realisert tiltakene både politisk og administrativt.
- **Oppfølging.** Prosessen med å få kommunens økonomi på fote er sjelden en «quick fix», men vil derimot kreve målrettet arbeid over tid. For at kommunen ikke skal forsømme målene den har satt seg, bør den forpliktende planen inneholde et tydelig opplegg for hvordan de vedtatte tiltakene skal følges opp. Opplegget bør ikke være for kompleks og ressurskrevende, men være forpliktende ved at det fastsettes konkrete og målbare milepæler.

Hovedhensikten med en forpliktende plan er at den skal bidra til at kommunen får kontroll på økonomien i den etterfølgende styringen. Et politisk styringsdokument skal forstås og besluttes av folkevalgte. Dette stiller krav til formen på den forpliktende planen ved at den:

- **Er enkel og forståelig.** Den forpliktende planen utarbeides for de folkevalgte, ikke økonomer. Det stiller krav til at planen er skrevet på en enkel og forståelig måte. Den forpliktende planen skal med tydelig og enkelt språk beskrive hvordan kommunen skal gjenopprette økonomisk kontroll.
- **Får frem hovedbudskapet.** For å sikre at den forpliktende planen blir lest og brukt er det viktig at den fokuserer på de viktige tingene, ikke på unødvendige detaljer. Ved utarbeidelsen av den forpliktende plan er det en god regel å si det viktigste først. Dette betyr i praksis at å beskrive hva som er forventede konsekvensene av de besluttede tiltakene i starten av dokumentet, og la de mer detaljerte beskrivelser komme til slutt. Vær bevisst på at unødvendige tall og figurer skygger for det budskapet.
- **Har en tydelig struktur.** En god struktur bidrar til at leseren til enhver tid forstår hvordan de elementene og detaljer forholder seg til det overordnede budskapet til den forpliktende planen, nemlig hvordan kommunen skal gjenopprette økonomisk kontroll. Når den forpliktende planen struktureres er det to forhold som bør ivaretas:
- **Intern konsistens.** Det må være tydelig sammenheng mellom elementene i selve planen.
- **Sporbarhet mot økonomiplan og budsjett.** Strukturen bør gjøre det enkelt å forstå koblingen mellom budsjett, økonomiplan og den forpliktende planen.
- **Er etterprøvbare.** Planen får høyere troverdighet og er etterprøvbare hvis den ikke bare dokumenterer besluttede tiltak, men også begrunnelsene og forutsetningene som ligger til grunn for valgene. For eksempel er det lettere å godta en beslutning hvis det kommer klart fram hva som er konsekvensene av alternativet til beslutningen, og det vil være enklere å tilpasse planen hvis forutsetningene endres.

- **Svar på C:**

Planen bør være et resultat av en god prosess mellom folkevalgte og administrasjon

Utgangspunktet for å kunne starte endringsarbeidet må være en felles forståelse både politisk, administrativt og blant kommunens innbyggere, om at en endring er påkrevd. Erkjennelsen vil ofte starte med at rådmannen gir de folkevalgte en gjennomgang av hvorfor kommunen har havnet i økonomisk uføre, og hva det innebærer å være i en slik situasjon. Siden kriseforståelse framstår som et nødvendig grunnlag for å få til endring, hører denne gjennomgangen også hjemme i den forpliktende planen. Ved å vedta denne delen av planen erkjenner kommunestyret at kommunen er i uføre, og at det er behov for å iverksette tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll. Beskrivelsen vil også gi Fylkesmannen et utgangspunkt for dialog med kommunen om årsakene til de økonomiske utfordringene.

Det neste steget er at rådmannen identifiserer alle aktuelle innsparingstiltak, og utreder tiltakenes konsekvenser. Tiltakene må være realistiske på to måter:

- **Praktisk gjennomførbare.** Tiltakene må være realistiske ved at det er mulig å gjennomføre dem i de tjeneste-produserende enhetene. For eksempel er det vanskelig å kutte i tjenester der konsekvensene er alvorlige.
- **Politisk gjennomførbare.** Tiltakene må være realistiske ved at det finnes politisk vilje og evne til å beslutte dem. Med andre ord må tiltakene avstemmes mot de folkevalgtes ambisjonsnivå. For eksempel er det vanskelig å kutte i en tjeneste når de folkevalgte er bestemt på at kvalitet og omfang på tjenesten skal opprettholdes.

For hvert tiltak som oppfyller disse to kriteriene, er det rådmannens oppgave å utrede konsekvensene av å gjennomføre dem. Før beslutningen om tiltak kan fattes, bør de folkevalgte bli stilt overfor et fullstendig beslutningsunderlag. Et fullstendig beslutningsunderlag er kjennetegnet ved at:

- **Alle realistiske tiltak beskrives.** Alle tiltak som både er praktisk og politisk gjennomførbare skal identifiseres og legges frem for de folkevalgte.
- **Tiltakets implikasjoner beskrives.** For at det ikke skal være tvil om hva tiltaket innebærer, bør rådmannen gi kommunestyret en detaljert beskrivelse av hva hvert enkelt tiltak går ut på.
- **Bidraget til gjenvinning av økonomisk kontroll oppgis.** Hensikten med å gjennomføre tiltakene er at kommunen gjenvinner økonomisk balanse. Administrasjonen bør derfor vise de folkevalgte hvordan hvert av tiltakene bidrar til økonomisk balanse, i dag og i framtiden.
- **Utsiktede virkninger beskrives.** Tiltakene kan ha utsiktede virkninger på tjenestenivå og -kvalitet (arbeidsmiljø mv.) som kan være relevant for de folkevalgtes beslutning. Administrasjonen bør derfor også identifisere og informere de folkevalgte om de relevante tiltakenes effekter på tjenestenivå og -kvalitet.

Med utgangspunkt i et godt beslutningsunderlag kan de folkevalgte beslutte hvilke tiltak som skal gjennomføres.

- **Svar på D:**

Kommunen bør utarbeide et sett av handlingsregler som sikrer gjennomføring

Selv om tiltakene er besluttet og alt ligger til rette for å gjenopprette økonomisk kontroll, kan kommunen møte store utfordringer når tiltakene skal settes ut i live. For å binde kommunen til masten bør kommunestyret vedta et sett av handlingsregler som bidrar til at det blir vanskeligere å avvike fra det man har besluttet.

Det er krevende å endre atferd, og kommunens organisasjon og folkevalgte vil ikke uten videre begynne å tenke eller handle annerledes. Endring krever lederskap. For å sikre gjennomføring bør lederne i kommunen:

- **Være et godt eksempel.** Det kan ikke ventes bedre holdninger i kommunens tjenesteproduserende enheter enn det de folkevalgte demonstrerer. De folkevalgte bør derfor fremstå som gode eksempler ved å legge taktikkeri og markeringsbehov til side og ta ansvar for situasjonen kommunen er i.
- **Skaffe kunnskap om hva som kreves for å lykkes.** Det er krevende å få til endring hvis man ikke er kjent med hindringer som står i veien for å få gjennomført tiltakene. Lederne i kommunen bør derfor tidlig i prosessen arbeide for å identifisere hindre for gjennomføring, og utfordre egne rekker på hvordan man kan overvinne dem. For å forstå hva som kreves kan det også være nyttig å engasjere seg i budsjettarbeidet.
- **Skape eierskap og oppslutning.** En forutsetning for å få til endring er at enhetene som skal gjennomføre endringen er kjent med hva som skal skje og har eierskap til tiltakene de selv skal bidra til. Ledernes oppgave er derfor å arbeide fram en oppslutning om de besluttede tiltakene. Et virkemiddel for å skape oppslutning om tiltakene er å la enhetene få en rolle i å identifisere dem. Det kan også være nyttig å gi kommunens ansatte en gjennomgang av hva som er alternativet. Det er lettere å godta at de neste årene vil bli krevende hvis man har en forståelse av at alternativet er mye verre.

- **Fastsette konkrete milepæler.** Tiltakene som skal bidra til at kommunen gjenviner økonomisk kontroll, krever ofte innsats lenger enn det påfølgende budsjettår. Ved å fastsette konkrete milepæler, aktivitetsnivå og innhold vil man gjøre det enklere å rette opp prosesser som er på vei i feil retning og måle resultater underveis.
 - **Kommuniser framdrift.** Omlegging i de tjenesteproduserende enhetene vil til tider være meget krevende, og det kan være mangel på lyspunkter. Lederne i kommunen har ansvar for å formidle at arbeidet som gjøres, bidrar til at kommunen er på vei i riktig retning. Positiv feedback knyttet til resultatene man har oppnådd vil være en vitamininnsprøytning, og legger til rette for kontinuitet i arbeidet.
 - **Sikre forpliktende gjennomføring.** Som leder må man sørge for forpliktende gjennomføring av de vedtatte tiltakene. I oppfølgingen av planen må derfor avvik få konsekvenser for de ansvarlige. Et virkemiddel for å sikre gjennomføringen er å sørge for at justeringer av planen krever en formell behandling i kommunestyret, ved at det utarbeides en ny/oppdatert forpliktende plan. Det er også viktig å sørge for at tiltakene i den forpliktende planen er innarbeidet i de øvrige planene (budsjett, økonomiplan og kommuneplan), siden disse er styrende for kommunens ressursbruk.
- Det er ingen «quick fix» å gjenvinne kontroll på økonomien. Rådet til kommuner som ikke er på ROBEK-listen, men kanskje på vei dit, er selvfølgelig at det er billigere å vedlikeholde enn å reparere. Punktene over kan med fordel følges også før krisen er et faktum.

- **Svar på E:**

Fylkesmannen bør vektlegge veiledningsrollen

Fylkesmannen har et ansvar for å veilede kommunene i arbeidet med å utarbeide forpliktende plan, i tillegg til å godkjenne planen og kontrollere at den blir fulgt opp. Utover disse retningslinjene er det opp til fylkesmennene selv å fastsette innretningen på arbeidet.

Det er krevende å inneha både en veiledende og kontrollerende rolle. I tillegg til å kombinere disse to rollene bør Fylkesmannen være varsom med å utfordre det lokale selvstyre med å komme med konkrete forbedringsforslag. For å balansere disse hensynene kan det være hensiktsmessig at Fylkesmannen:

- **Vektlegger veilederrollen.** En målrettet og presis veiledning knyttet til hva som menes med en forpliktende plan og hva den bør inneholde, bidrar til at kommunene får et godt utgangspunkt for å utarbeide en plan som tilfredsstillende krav som Fylkesmannen stiller. I tillegg til å sette kommunens arbeid på rett spor fra starten av, vil slik veiledning også øke kvaliteten på innholdet i planen – noe som bidrar til mindre behov for oppfølgende veiledning og kontroll etter at planen er vedtatt.

Målretter veiledningen ved å:

- **Presisere hva som menes med forpliktende plan.** Begrepet forpliktende plan kan i seg virke forvirrende. Begrepet er ikke selvforklarende, og kan tolkes dit hen at andre planer ikke er forpliktende. Fylkesmannen bør derfor klargjøre ovenfor kommunene at:

En forpliktende plan er en plan som viser hvordan kommunen skal gjenvinne økonomisk kontroll. Kommunen har økonomisk kontroll når inntekter er større enn utgifter (økonomisk balanse) og ressursbruken er fastsatt ved bevisste valg – ikke tilfeldigheter (sunn økonomistyring).

- **Lag en mal for hva den forpliktende planen bør inneholde.** For kommuner som er oppført på ROBEK-listen og skal lage en forpliktende plan vil det være til stor hjelp å ha kjennskap til hvordan planen kan se ut og hvilke elementer den skal/bør inneholde. Fylkesmannen kan derfor med fordel utarbeide en mal som viser eksplisitt hvilke elementer som skal inkluderes i planen.
- **Tilpasser kravene til situasjonen kommunen er i.** Det er ikke hensiktsmessig å stille for strenge krav til kommuner som er oppført i ROBEK som følge av begrenset ubalanse, og stille for milde krav til kommuner som virkelig er i uføre. Fylkesmannen bør derfor tilpasse kravene til den forpliktende planen og oppfølgingen til situasjonen kommunen er i.

I arbeidet med å følge opp gjennomføringen av den forpliktende planen, kan Fylkesmannen med fordel utfordre kommunen på hvilke forhold som truer gjennomføringen av planen, og på hvordan kommunen planlegger å håndtere disse forholdene. På denne måten vil Fylkesmannen hjelpe kommunen til å tenke fremover, og unngå at alt fokus i dialogen mellom Fylkesmann og kommunen dreier seg om hvilke resultater som er oppnådd i fortiden.

Referanser

- **FMHE (2011):** Brev til ROBEK-kommuner i Hedmark datert 11. oktober 2011
- **FMNO (2011):** Veileder i økonomistyring for folkevalgte.
URL: <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNO/Kommunal%20styring%20Kommune%C3%B8konomi/FMNO%20-%20Veileder%20i%20kommunal%20%C3%B8konomistyring%20for%20folkevalgte.pdf?epslanguage=nb>
- **KRD (2004):** Brev til fylkesmennene datert 21. januar 2004
- **KRD (2005):** Brev til fylkesmennene datert 3. august 2005
- **KRD (2013):** Retningslinjer for skjønnsfordelingen i 2013
- **Pöyry (2010):** Årsaker til at kommuner i Vesterålen er oppført i ROBEK, R-2010-078.



Forpliktende plan

Nordland har over lang tid hatt en uforholdsmessig høy andel av kommuner i ROBEK-registeret (Register om betinget godkjenning og kontroll). Dette er kommuner som etter kommunelovens bestemmelser er i økonomisk ubalanse.

Fylkesmannen har i denne sammenheng et særlig veiledningsansvar for å bidra til at kommunene får kontroll over økonomien og dermed gjenopprette økonomisk balanse.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet retningslinjer for hvordan fylkesmennene skal forholde seg til kommuner som er registrert i ROBEK. Her står begrepet «Forpliktende plan» sentralt. Kommunene er pålagt å utarbeide en forpliktende plan som viser hvordan kommunen skal gjenvinne økonomisk kontroll. Fylkesmannen skal følge opp dette arbeidet og godkjenne den endelige planen.

KRDs retningslinjer for hvordan planen skal utformes er åpne for tolkning. Vi har derfor sett et behov for å kunne gi noen mer presise anbefalinger om hvordan arbeidet med forpliktende plan kan legges opp. Dette både som en hjelp til kommunene og til oss som veiledere.

Fylkesmannen i Nordland har derfor – i samarbeid med Vista Analyse – gjennomført et arbeid for å fylle begrepet «Forpliktende plan» med innhold i form av klargjøring av praksis fra andre fylkesmannsembeter og erfaring fra aktuelle kommuner. Det er også foretatt en gjennomgang av relevante dokumenter fra KRD.

Vi har her gitt en systematisk framstilling rundt viktige og praktiske problemstillinger knyttet til ROBEK-kommunenes forståelse og arbeid med egne forpliktende planer. Samtidig har Fylkesmannen fått bedre innsikt og klargjøring av hvordan vår oppfølging av Nordlandskommuner i økonomisk ubalanse kan legges opp.