

# **Autonomi for de for de rike?**

*En casestudie av kommuneøkonomiens relevans for forholdet mellom  
øremerkede tilskudd og lokale prioriteringer*

Martin Frøyland



Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap  
UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2019

Antall ord: 25 256



## ***Autonomi for de rike?***

*En casestudie av kommuneøkonomiens relevans for forholdet mellom  
øremerkede tilskudd og lokale prioriteringer*

© Martin Frøyland

År: 2019

Tittel: Autonomi for de rike?

Forfatter: Martin Frøyland

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Grafisk Senter AS

## Sammendrag

Formålet med denne masterstudien er å undersøke hvorvidt kommuneøkonomi påvirker lokale prioriteringsprosesser i kommuner med ulik økonomisk situasjon. Det overordnede forskningsspørsmålet er: *I hvilken grad kan kommuners økonomiske situasjon forklare deres autonomi i politisk-administrative prioriteringsprosesser rundt øremerkede tilskudd?*

Oppgaven er gjennomført som en casestudie hvor de fire casekommunene Hammerfest, Tysvær, Flekkefjord og Meland ble valgt ut på bakgrunn av økonomisk situasjon: To kommuner har det som i oppgaven kalles for sterk økonomi og to har tilsvarende svak økonomi, mens kommunestørrelse er holdt konstant.

Tidligere forskning har avdekket at kommuner med sterk økonomi mottar mest tilskudd pr innbygger, men har ikke sett på hvordan den *lokale autonomien* i prioriteringsprosesser knyttet til øremerkede tilskudd påvirkes av økonomisk situasjon. I undersøkelsen operasjonaliseres lokale prioriteringsprosesser knyttet til øremerkede tilskudd inn i tre faser – agenda-setting, formulering og beslutning. På forhånd forventet jeg at økonomi påvirker den lokale autonomien i prioriteringsprosessene, basert på en antagelse om at kommuner med sterk økonomi kan ta seg råd til å avstå statlige tilskuddsmidler på en måte kommuner med svak økonomi ikke kan. Metodisk har oppgaven benyttet seg av et Most Similar System Design, og den primære dataen er samlet inn gjennom intervju av informanter i casekommunene.

Den empiriske undersøkelsen viser at selv om sammenhengen mellom kommuneøkonomi og lokal autonomi ikke kan påvises i alle tre faser i prioriteringsprosessen, er den tydelig i enkelte av fasene. Jeg finner at den lokale autonomien i formuleringsfasen er høy for kommuner med sterk økonomi, mens den i beslutningsfasen er lav for kommuner med svak økonomi. I agenda-setting fasen er funnene mindre tydelige. Alle informantene anser øremerkede tilskudd for å være et viktig strategisk anliggende, men det er samtidig stor variasjon blant kommunene med sterk og svak økonomi i hvor stor grad lokale planer og strategier tas hensyn til i prioriteringsprosessen. Oppgaven kan sees på som et supplement til eksisterende forskning på effekter av øremerkede tilskudd, og kommer avslutningsvis med anbefalinger av nye studier om forholdet mellom øremerkede tilskudd og kommuneøkonomi.



# Forord

Å skrive denne oppgaven har vært en krevende så vel som inspirerende affære. Gjennom skriveprosessen har jeg fått muligheten til å lære enormt mye om både meg selv og oppgavens tema. Mange ganger underveis har jeg tvilt på om det kom til å gå, men jammen gikk det ikke til slutt. I den anledning er det noen personer som har vært særlig bidragsytende:

Først og fremst ønsker jeg å takke min veileder, professor Signy Irene Vabo ved Institutt for Statsvitenskap for gode tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Du ga meg aldri opp selv om det til tider lugget, og din stoiske ro og faglige tyngde har vært helt essensiell for at dette prosjektet har kommet i havn.

Jeg vil også rette en stor takk til veiledningsgruppa bestående av med medstudentene Ane Først Juul, Victor Borge Svendsen og Maria Svendsen Røed, samt veilederne Signy I. Vabo og Jan Erling Klausen. Våre samlinger har vært en oase av tilbakemeldinger, men også av inspirasjon, hvor det har vært givende å få diskutere med likesinnede.

Opgaven hadde heller aldri kommet i mål uten medstudenter å drikke endeløse kopper SiO-kaffe sammen med. Førstnevnte vil bli savnet.

Takk til samtlige informanter som har gjort det mulig å gjennomføre studien. En ydmyk takk må også rettes til KS, som har støttet dette masterprosjektet økonomisk og med innspill i startfasen.

Takk til min nære familie for god støtte er også på sin plass. En særlig takk til min far Lars Johan Frøyland for stødige faglige tilbakemeldinger, og min tante Hilde Frøyland for mange gode, konstruktive innspill. En takk må også rettes til Andreas Økland for korrekturlesing.

Til sist vil jeg takke min kjære Idunn for å alltid være støttende i et år hvor høyt har etterfulgt lavt. Du har vært den viktigste oppi det hele, og dette hadde ikke gått uten deg.

Martin Frøyland

Oslo, 21.05.19





# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	1
<b>1.1 Problemstilling og disposisjon</b> .....	3
<b>2. Bakgrunn</b> .....	4
<b>2.1 Statlig styring av kommunesektoren</b> .....	4
<b>2.2 Øremerking som økonomisk styring av kommunesektoren</b> .....	5
<b>2.2 Fordeler og ulemper med øremerking</b> .....	6
<b>2.3 Tidligere forskning om øremerking</b> .....	8
<b>3. Teoretisk rammeverk</b> .....	10
<b>3.1 Politisk-økonomiske prioriteringsprosesser</b> .....	10
3.1.1 Lokal autonomi .....	13
3.1.2 Steg i en rasjonell prioriteringsprosess.....	16
<b>3.2 Betydning av kommunenes økonomiske situasjon</b> .....	18
3.2.1 Desentralisering og lokale prioriteringsprosesser .....	18
3.2.2 Kommunal økonomi.....	22
3.2.2.1 Om rapportering av kommuneøkonomiske forhold.....	23
<b>3.3 Analyseramme</b> .....	25
3.3.1 Måling av autonomi i lokale prioriteringsprosesser.....	26
3.3.2 Måling av kommunal økonomi.....	26
3.3.2.1 Korrigerte frie inntekter .....	27
3.3.2.2 Netto resultatgrad .....	28
<b>3.4 Hypoteser og teoretiske forventninger</b> .....	29
<b>4. Metode, data og design</b> .....	31
<b>4.1 Forskningsdesign</b> .....	31
4.1.1 Kvalitativ metode.....	31
4.1.2 Casestudie.....	33
4.1.3 Most Similar System Design .....	34
4.1.4 Valg av casekommuner .....	36
<b>4.2 Datainnsamling</b> .....	38
4.2.1 Semi-strukturert intervju som metode.....	38
4.2.2 Telefonintervjuer.....	39
4.2.3 Valg av informanter .....	39
4.2.4 Andre foretatte datainnsamlinger.....	41
4.2.4.1 Helsedirektoratets tilskuddsbevilgninger i 2018.....	41
4.2.4.2 Øvrige dokumenter .....	41
<b>4.3 Kvalitetsmessige vurderinger</b> .....	42

4.3.1 Validitet .....	42
4.3.1.1 Indre validitet .....	42
4.3.1.2 Ytre validitet .....	43
4.3.2 Reliabilitet .....	44
<b>4.4 Intervjuguiden .....</b>	<b>44</b>
<b>5. Empiri .....</b>	<b>46</b>
<b>5.1 Empirisk kontekst .....</b>	<b>46</b>
5.1.1 Tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet pr kommune, 2018 .....	46
5.1.2 Pågående prosesser knyttet til kommunesammenslåing .....	48
<b>5.2 Data fra intervjuene .....</b>	<b>49</b>
5.2.1 Kommunene med sterk økonomi .....	49
5.2.1.1 Agenda-setting .....	49
5.2.1.2 Formulering .....	50
5.2.1.3 Beslutning .....	51
5.2.2 Kommunene med svak økonomi .....	53
5.2.2.1 Agenda-setting .....	53
5.2.2.2 Formulering .....	54
5.2.2.3 Beslutning .....	56
<b>6. Analyse og diskusjon .....</b>	<b>58</b>
<b>6.1 Innledning .....</b>	<b>58</b>
<b>6.2 Sammendrag av intervjuer av informanter .....</b>	<b>58</b>
<b>6.3 Diskusjon: Agenda-setting .....</b>	<b>60</b>
<b>6.4 Diskusjon: Formulering .....</b>	<b>63</b>
<b>6.5 Diskusjon: Beslutning .....</b>	<b>65</b>
<b>6.6 I hvilken grad kan kommuners økonomiske situasjon forklare lokal autonomi i     prioriteringsprosesser? .....</b>	<b>68</b>
<b>7. Konklusjon .....</b>	<b>72</b>
<b>8. Litteraturliste .....</b>	<b>73</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>84</b>
<b>Vedlegg 1: Intervjuguide .....</b>	<b>84</b>
<b>Vedlegg 2: Informasjonsbrev til informanter .....</b>	<b>86</b>

## Liste over figurer og tabeller

**Figur 1:** Forvaltning av tilskudd til kommunesektoren.

**Figur 2:** Komponenter i lokal autonomi

**Figur 3:** Tjenesteproduksjon ved øremerkede tilskudd

**Figur 4:** Effektivitetstapet ved øremerkede tilskudd vs. rammetilskudd

**Figur 5:** De to sentrale variablene i studien

**Figur 6:** Netto driftsresultat og korrigerte frie inntekter i norske kommuner, 2017

**Figur 7:** Tilskudd fra Helsedirektoratet pr. innbygger i casekommunene, 2018

**Tabell 1:** Oversikt over statlige økonomiske styringsverktøy

**Tabell 2:** Fem komponenter i lokal autonomi

**Tabell 3:** Steg i rasjonelle prioriteringsprosesser bak søknad om øremerkede tilskudd

**Tabell 4:** Indikatorer på autonomi i de lokale politisk-administrative prioriteringsprosessene

**Tabell 5:** Casedesign

**Tabell 6:** Kontrollvariabler

**Tabell 7:** Utvalgte kjennetegn ved kommunene i utvalget

**Tabell 8:** Informantliste, anonymisert

**Tabell 9:** Tilskudd fra Helsedirektoratet i sammenlignbare kontrollkommuner

**Tabell 10:** Sammenligning av teoretiske antagelser og empiriske funn

# **Liste over vedlegg**

**Vedlegg 1:** Intervjuguide

**Vedlegg 2:** Informasjonsbrev til informanter

## Liste over forkortelser brukt i oppgaven

DFØ = Direktoratet for økonomistyring

DIFI = Direktoratet for IKT og forvaltning

KMD = Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KOSTRA = Kommune-stat rapportering

KS = Kommunenes Sentralorganisasjon KS

MSSD = Most Similar System Design

SSB = Statistisk Sentralbyrå

# 1. Innledning

Norske kommuner finansieres i dag i stor grad av frie inntekter, som er summen av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter. Tilskuddsordninger fra staten til kommunene utgjør en mindre andel av norske kommuners samlede inntekter enn på lenge, hvilket er en selvstendig politisk målsetting (Regjeringen, 2015, s. 115). Til tross for at andelen av kommunenes inntekter som kommer fra øremerkede tilskudd har gått ned de siste tiårene, er det stadig en svært uoversiktlig organisering av tilskuddene som går fra stat til kommunesektoren. Hvor mange tilskuddsordninger som i det hele tatt finnes ble i 2017 kartlagt av DFØ og DIFI, men med forbehold om at de faktisk hadde klart å indentifisere alle ordningene (Regjeringen, 2017, s. 18).

I en slik situasjon er det åpenbart at det kan være utfordrende å manøvrere seg som kommune for å søke og skaffe seg statlige tilskudd. Dette danner utgangspunktet for denne oppgaven, hvor jeg skal undersøke hvordan prosessene i ulike kommuner knyttet til statlige tilskuddsordninger foregår. Mer konkret tar jeg for meg sammenhengen mellom den økonomiske situasjon i kommunen, og hvordan prosessen med å motta øremerkede tilskudd til helsesektoren foregår i utvalgte casekommuner.

Helsesektoren er valgt først og fremst fordi det er den sektoren i kommunene som mottar flest øremerkede tilskudd, samt har flest tilskuddordninger (Regjeringen, 2017). I tillegg har Helsedirektoratet, som forvalter flesteparten av Helse- og omsorgsdepartementets tilskuddsordninger en rekke ganger blitt kritisert av Riksrevisjonen for sitt arbeid med øremerkede tilskudd. I en rapport om resultat- og måloppnåelse i Helsedirektoratet fra 2013, kritiserte Riksrevisjonen deres tilskuddsforvaltning, og hvordan fraværet av intern virksomhetsstyring svekker direktoratets helhetlige arbeid med tilskudd (Riksrevisjonen, 2013). Det ble også løftet frem at økonomi i økende grad spiller en rolle for hvem søker om tilskudd, en kritikk som ble videreført av i 2015 (ibid., s. 65; Riksrevisjonen, 2015, s. 76). Dette kan til dels skyldes den manglende oppfølgingen av tilskuddsordningene fra Helsedirektoratet (Riksrevisjonen, 2018). Riksrevisjonens rapporter sier dog lite om rollen kommuneøkonomi spiller for hvordan de lokale tilskuddsprosessene foregår, hvilket jeg i denne oppgaven ser nærmere på.

Dette er dog ikke det eneste som aktualiserer denne oppgaven. Høsten 2018 kom statlige tilskuddsordninger i et stort omfang, da VG kom med den såkalte «Tolga-saken», hvor tre brødre i Tolga kommune hadde blitt ført opp som psykisk utviklingshemmede – og således satt under personlig og økonomisk vergemål – uten å ha blitt utredet for om de var det (Norman, Mikkelsen og Haugsbø 2018; Mikkelsen m.fl, 2018). Kommunen hadde mottatt øremerkede tilskudd pr. person med utviklingshemming, og hadde i budsjettforslaget for 2014 skrevet at «de trodde det var mulig å få inntil 5 personer til» innunder tilskuddsordningen Tjenesten for funksjonshemmede (TFF). Året etter var antall personer som var registrert som psykisk utviklingshemmede i kommunen doblet fra 5 til 10 (Mikkelsen m.fl, 2018). Saken reiste en stor debatt om praksis rundt norske kommuners bruk av statlige tilskuddsordninger, hvor det kom frem at praksisen var svært ulik i ulike kommuner (Lohne m.fl, 2018; Haugsbø m.fl, 2018).

Samtidig viser tidligere forskning tydelige indisier på at rike kommuner er de som mottar mest i øremerkede tilskudd (ECON, 1998; Håkonsen, Løyland og Lie, 2000). At rike kommuner mottar mest midler, samtidig som kommuner som Tolga tilsynelatende setter inn alle kluter for å motta tilskuddsmidler, understreker at økonomisk situasjon er relevant for prosesser tilknyttet øremerkede tilskudd. I denne sammenhengen er det interessant å studere hvordan prioriteringsprosessene som foregår i kommunene, henger sammen med deres økonomiske situasjon, da det tydelig kom fram i Tolga-saken at presset økonomi var en faktor for at antall psykisk utviklingshemmede i kommunen ble doblet på ett år.

Denne oppgavens siktemål er å finne ut hvordan den lokale politisk-administrative prioriteringsprosessen knyttet til øremerkede tilskudd påvirkes av en bestemt uavhengig variabel, kommuneøkonomi, heller enn effektene av øremerkede tilskudd i seg selv. Det har kommet stadig mer forskning på finansieringsmetoder av kommunesektoren siden det i 1986 ble vedtatt at rammestyring skulle erstatte en rekke øremerkede tilskudd som den primære finansieringsmetoden for norske kommuner (Karila, 1995; Håkonsen, Lunder og Løyland, 2005; Wedde, 2005), men ingen studier har til nå fokusert på hvordan prioriteringsprosessene i kommunene blir påvirket oppi det hele.

## 1.1 Problemstilling og disposisjon

Denne oppgaven har følgende problemstilling:

*«I hvilken grad kan kommuners økonomiske situasjon forklare deres autonomi i politisk-administrative prioriteringsprosesser rundt øremerkede tilskudd?»*

Dette er en problemstilling som tar opp hvordan en uavhengig variabel (økonomi) påvirker en avhengig variabel (politisk-administrative prioriteringsprosesser). Den uavhengige variabelen er i oppgaven operasjonalisert i to deler: korrigerte frie inntekter, og netto resultatgrad. Den avhengige variabelen, politisk-administrative prioriteringsprosesser, kan forstås som et uttrykk for prosessen som foregår mellom politiske beslutningstakere og administrasjonen lokalt i kommunene. Den underliggende antakelsen for oppgaven er at kommuner med god kommuneøkonomi har større reell autonomi i sine prioriteringsprosesser, enn kommuner med dårligere økonomi. Med denne antakelsen vil potensielt kommuner med god økonomi kunne ta seg råd til å la være å bli styrt av staten gjennom tilskudd, mens kommuner med dårlig økonomi ikke har muligheten til å ta det samme valget.

Som teoretisk rammeverk vil tre teorier bli benyttet for å danne oppgavens analyseramme. Først vil Blöchinger (2013) og Clark (1984) sine definisjoner bli presentert som ramme for hvordan begrepet lokal autonomi kan forstås. Videre vil logikken bak effektivitetstap ved statlig styring av kommuner bli forklart med utgangspunkt i det såkalte *desentraliseringsteoremet* (Oates, 1999). Deretter vil teorien om rasjonelle policy-sykluser bli brukt som utgangspunkt for et operasjonalisert rammeverk på steg i en lokal tilskuddsprosess. Oppgavens empiriske del består av intervjuer av administrative ledere i de fire utvalgte kommunene Hammerfest, Flekkefjord, Tysvær og Meland, som er valgt på bakgrunn av ulike variabler redegjort for i metodekapittelet. I tillegg er det samlet inn data fra Helsedirektoratet for 2018 for tilskudd til kommuner, som vil bli brukt som et supplement til oppgavens diskusjonsdel.



## 2. Bakgrunn

### 2.1 Statlig styring av kommunesektoren

Øremerkede tilskudd er bare en av flere måter staten kan utøve styring av kommunesektoren på. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for statlig styring av kommunesektoren, opereres det med tre hovedtyper av statlig styring: juridisk, økonomisk, og pedagogisk (KMD, 2016). Juridiske styringsmidler er styring gjennom lover og forskrifter, hvor styringen for det meste skjer gjennom særlover med tilhørende regelverk og planer (Bukve, 2010, s. 149). Pedagogisk styring foregår primært gjennom kompetanseheving, veiledere og faglige retningslinjer, mens økonomisk styring er styringstypen øremerking kan klassifiseres under (KMD, 2016). De økonomiske styringsverktøyene er samlet i tabellen under:

Tabell 1. Oversikt over statlige økonomiske styringsverktøy

Verktøylogikk	Verktøy	Formell status
Økonomisk styring	Utforming av skattesystemet	Regelfestet, varierende frihetsgrad etter skattetype
	Rammeoverføringer	Kriteriebaserte rammer, formell frihet i bruk
	Øremerkede tilskudd	Insentiv, bruken er juridisk bundet

*Kilde: Bukve, 2012, s. 149*

De tre verktøyene har vidt forskjellige funksjoner, og dermed ulik styringseffekt.

Skattesystemet kan brukes til statlig styring ved å bestemme hva som skal tilfalle henholdsvis lokalt og statlig av skatteinntekter. Ved rammeoverføring kan staten styre ved fastsetting av skattesatser, samt ved å fordele utjevningmidler (Meld.St.12 (2011-2012)). Øremerking har i motsetning til rammeoverføringer en juridisk binding ved bruk. Det er derfor et styringsverktøy som gir staten muligheten til å utøve en sterk grad av kontroll med kommunesektoren (KMD, 2016, s.14).

## 2.2 Øremerking som økonomisk styring av kommunesektoren

Rammetilskudd utgjør sammen med skatteinntekter de frie midlene fra stat til kommuner, og skal anvendes på lovpålagte oppgaver, samt det kommunene ellers finner formålstjenlig. Således står rammestyring i motsetning til øremerkede tilskudd, som på sin side er bevilgninger som kun kan anvendes på et spesifisert område. Det er bred politisk enighet om at norske kommunesektor skal finansieres ved frie midler, som i dag står for over 70% av kommunesektorens inntekter (Regjeringen, 2017, s. 23). Å få finansieringen av kommunesektoren mer effektiv har vært en politisk målsetting, mer eller mindre, siden 1946, ved nedsettingen av Skatteutjammingskomiteen (Wedde, 2005). Likefullt var kommunesektoren i all hovedsak finansiert av øremerkede tilskudd helt frem til 1986, da et nytt inntektssystem som gjorde rammefinansiering som norm kom på plass. En av grunnene til at øremerkede tilskudd så lenge ble benyttet, kan muligens forklares med at Skatteutjammingskomiteen fra 1946 hadde fremholdt at det forvaltningsnivået som hadde ansvaret for en oppgave ikke nødvendigvis skulle ha ansvaret for å finansiere den (ibid., 2005; Karila, 1995). Fra slutten 80-tallet har mengden øremerkede tilskudd ligget omtrent mellom 5% og 15% av kommunesektorens totale inntekter (Regjeringen, 2017; Wedde; 2005).

Til tross for at rammestyring og frie midler siden 1986 har vært hovedinntektene til norske kommuner, har det blitt pekt på manglende oversikt over hvilke tilskuddsordninger til kommunesektoren som faktisk finnes, og om disse administreres på en hensiktsmessig måte. Derfor satte Solberg-regjeringen i 2017 ned en ekspertgruppe, som fikk ansvar for å kartlegge hvilke øremerkede tilskudd som finnes, samt komme med forslag til forenklinger og forbedringer i forvaltningen av disse ordningene (Regjeringen, 2017). Ekspertutvalget var den første til samlet å kartlegge øremerkede tilskudd sektoruavhengig, og fant at det høye antallet ordninger og den mangelfulle organiseringen av disse er både dyrt og heller ikke i tråd med politiske mål som blant annet en effektiv offentlig forvaltning. Blant annet ble det pekt på at det bare i administrasjon var mulig å spare summer i størrelsesordenen 150 millioner kroner – for staten og kommunesektoren respektivt.

Dette legger grunnlag for mange spennende problemstillinger som kan la seg materialisere i form av masteroppgaver. Denne oppgaven vil ta for seg hvordan den de *kommunale* prosessene rundt søknader på øremerkede tilskudd påvirkes av dette. For hvordan foregår de lokale prosessene i kommunene når den statlige forvaltningen langt på vei både er uoversiktlig og særs sektorisert? Er det slik at kommunene med mest ressurser klarer å holde

best oversikt over hva som finnes av tilskudd, og dermed søker flest? Eller er det slik at kommuner med sterk økonomi lar være å søke fordi de har råd – mens kommuner med svak økonomi ikke har et reelt valg?

Er det slik at desto bedre økonomisk utgangspunkt man har, desto mindre avhengig blir man av øremerkede tilskudd fra staten, eller påvirker disse forholdene hverandre knapt? De økonomiske forutsettingene til norske kommuner varierer jo stort etter forhold som kommunestørrelse, tilgang til naturressurser, arbeidsplasser med mer, samtidig som det i Norge er et generalistkommuneprinsipp hvor alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene og tjenestene.

Det har flere ganger blitt diskutert hvorvidt generalistkommuneprinsippet er en hensiktsmessig organisering av tjenestetilbudet for kommunal sektor, og en fersk rapport fra Telemarksforskning (mai 2019) slår fast at små kommuner med under 3000 innbyggere sliter med å fylle rollen som generalistkommuner (Dølvik og Vinsand, 2005; Flo, 2017; Brantzæg m.fl, 2019). Regjeringen slo imidlertid tidlig fast at generalistkommuneprinsippet skulle ligge til grunn for den pågående kommunereformen (Regjeringen, 2018a).

Lokale politisk-administrative prosesser rundt søknader på øremerkede tilskudd er spennende å undersøke av flere årsaker. For det første finnes det kvalitativ lite forskning på feltet fra før av. Det finnes riktignok forskning som belyser effekten og treffsikkerheten til øremerkede tilskudd, som Borge og Rattsø (2005) og Håkonsen og Løyland (2011), men få – om noen - som ser på hvordan prosessene i kommunene foregår. Sem (2012) ser riktignok noe på øremerkede tilskudds påvirkning på den kommunale økonomien, men da basert på lokalpolitikeres oppfatning av effektene øremerkede tilskudd har på økonomien. Her finner ikke forfatteren noen tydelig sammenheng mellom tilskudd og kommunal økonomi, men forholdet disse to imellom er viet begrenset med plass i studien til Sem, da kommunal økonomi kun er én av mange variabler (ibid., s. 63).

## **2.2 Fordeler og ulemper med øremerking**

Frie midler til desentraliserte kommuner som i størst mulig grad selv bestemmer hva inntektene skal brukes til, er det bærende prinsippet for hovedfinansieringen av norske kommuner (St. Prop 88 S (2017-2018)). Likefult finnes det enkelte tilfeller der prinsippet om

lokal selvbestemmelse ikke er det mest hensiktsmessige, og staten bør ha en rolle hvor den korrigerer lokale prioriteringer – som er en måte å forstå statlig styring på (Håkonsen, Kallager og Lunder, 2017). Dette kan skyldes ulike forhold. Et slikt forhold kan være eksternaliteter, altså hvorvidt en kommunes handlinger påvirker en annens. Dette kan være både i positiv og negativ forstand. Et eksempel på dette kan være storbyers kulturtilbud, som også innbyggere i andre kommuner kan benytte seg av. Da er det ikke nødvendigvis rettfærdig at én kommune skal dekke dette tjenestetilbudet alene, når flere drar nytte av det (ibid., s.14; Wedde, 2005, s. 15).

Et annet argument som har blitt brukt for øremerkede tilskudd, er at de kan bidra til å bygge ut tjenestetilbud. Dersom staten vil bygge ut nye tjenester, kan det å benytte øremerkede tilskudd i en innfasingsperiode vise seg å være formålstjenlig. Et eksempel på dette var den rødgrønne regjeringens målsetting om full barnehagedekning, hvor man i en periode finansierte denne «nye» politikken ved øremerkede tilskudd, for å etterhvert innfase det i rammetilskuddet. Dette anses av Håkonsen og Løyland (2011) som et av de viktigste grunnene til at øremerking benyttes.

Et tredje og siste argument som har blitt benyttet som et argument for øremerking er argumentet om likeverdig tjenestetilbud kommuner imellom. Ulike kommuner med ulike forutsetninger vil nødvendigvis kunne produsere ulike tjenestetilbud, selv om man gjennom generalistkommuneprinsippet etterstreber at tjenestetilbud kommunene imellom skal være så likt som mulig. Derfor må staten i noen tilfeller gjøre avveininger mellom likeverdige tjenestetilbud i alle kommuner og lokaldemokratiets interesser, men det fremmes ofte som et viktig prinsipp fra staten at alle innbyggere skal ha tilgang til de samme tjenestene uavhengig av hvor i landet de bor (Håkonsen, Kallager og Lunder, 2017). Et eksempel på dette er Helsedirektoratets tilskudd for særlig ressurskrevende brukere. Dette er et tilskudd som gis for kostnads- og ressurskrevende brukere i kommuner, for at alle kommuner skal ha råd til å gi disse et likeverdig tilbud, samt at den relative økonomiske belastningen ikke blir stor kommunene i mellom.

## 2.3 Tidligere forskning om øremerking

Tidligere forskning har også problematisert en rekke sider ved øremerkede tilskudd. Et av de mest fremtredende argumentene imot, går på tilskuddenes *prioriteringseffekt*. Ved bruk av øremerkede tilskudd mister man prioritering/allokeringsevinsten ved lokal styring (Oates, 1999) da det er staten og ikke kommunen som prioriterer ved bruk av øremerkede tilskudd. På denne måten kan det som var ment som målrettet statlig styring i praksis være ineffektiv styring. Dette fører igjen til undergraving av lokal autonomi, fordi en ved øremerking gjør en mindre andel av prioriteringene lokale. Dermed svekkes myndigheten og autonomien til kommunene.

I forlengelsen av dette møter man også på en annen problemstilling ved øremerking, nemlig at kommunen som demokratisk arena svekkes. Ved stadige sentrale føringer på politiske og økonomiske prioriteringer, forsvinner stadig mer av makten fra lokalpolitikere til staten. Dette kan føre til at lokale politikere på langt nær har råderett, og dermed heller ikke kan stilles ansvarlige for, store deler av sin egen kommunes økonomi (Wedde, 2005).

Et annet argument som har blitt brukt mot øremerking, er at dette er en finansieringsform av kommunesektoren som utsetter kommunale investeringer. Kommuner som har mulighet til å foreta investeringer for å forbedre tjenestetilbudet, utsetter å gjøre dette med egne midler, i påvente av å heller få det finansiert ved øremerkede midler. Dette vil i noen tilfeller være mer økonomisk gunstig, noe som blant annet informantkommuner fremholdt som problematisk i Håkonsen og Løyland (2011). Om man utsetter å bygge et sykehjem kommunen har behov for, i påvente av at en statlig tilskuddordning helt eller delvis skal finansiere det, kan dette få negative lokale ringvirkninger.

Et siste innvending mot øremerking at det skaper forventninger om nye tilskudd. Dette kan føre til at kommunene tilpasser seg staten, og ikke styrer økonomien slik de ville gjort uten tilskuddene. Dermed forsterkes/reproduseres også de andre negative sidene ved øremerkede tilskudd (Håkonsen og Løyland, 2011). Telemarkforskning har tidligere pekt på at 50% av norske kommuner forventer at tilskudd de mottar vil komme også året etterpå (Håkonsen, Løyland og Lie, 2000). Dette kan være utfordrende, da de fleste av øremerkede tilskudd er midlertidige

Det finnes også andre former for statlig styring, og ulike former for statlig styring er gjerne til for å løse ulike problemer. For kommunesektoren kan fort det kommunale skalaproblemet bli gjeldende. Det kommunale skalaproblemet er problemet som oppstår når kommuner er tillagt ansvar for oppgaver som overskrider kommunens systemkapasitet (Askim, Klausen og Vabo , 2016, s. 275-276). I tråd med at kommunene historisk sett har fått stadig flere lovpålagte oppgaver, har virkemidler for å bøte på det kommunale skalaproblemet blitt aktualisert (ibid., s. 276). Askim, Klausen og Vabo (2016) tegner fem løsninger på det kommunale skalaproblemet, hvor øremerking kan forstås som en form for såkalt kvasinedskalering: man bøter på det kommunale skalaproblemet ved å legge føringer på kommunens prioriteringer. Å bli statlig styrt gjennom øremerkede tilskudd er i så måte en form for forrykning av kommuners egne prioriteringer - de flyttes opp et forvaltningsnivå. Vi vet allerede at Norge er et av landene i verden med høyest (samlet) lokal autonomi, men mindre om hvordan deres økonomiske situasjon påvirkes av deres egen autonomi (Ladner, Keuffer og Baldersheim, 2016). Det tidligere forskning imidlertid har pekt på, er at det trolig finnes en sammenheng mellom kapasitet til å først finne, og deretter søke, etter øremerkede tilskudd – altså den kommunale tilskuddsforvaltningen, og kommuneøkonomi (Grødem, 2012; Rogaland Revisjon IKS, 2016; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 14-15). Dette kan være en av forklaringene på hvorfor kommuner med sterkest kommuneøkonomi som allerede nevnt mottar mest tilskuddsmidler per innbygger.

Til tross for dette, er det likevel vanskelig å fastslå årsakssammenhengen, da tidligere studier først og fremst har hatt andre ting enn akkurat dette forholdet som sine utgangspunkt. Forholdet mellom kommuneøkonomi og hvilke kommuner som i størst grad mottar tilskudd, har først og fremst blitt forklart med at tilskudd blir for dyre å videreføre/innfase i kommunens driftsbudsjett etter tilskuddsperioden er utløpt for de mindre velstående kommunene (Grødem, 2012; Håkonsen og Løyland, 2011). I sum finnes det derfor lite tidligere forskning som systematisk studerer denne sammenhengen. Masteroppgaven «Oppfatninger blant lokalpolitikere til øremerkede tilskudd» (Sem, 2014) ser riktignok på lokalpolitikeres oppfatning av forholdet mellom øremerkede tilskudd og kommuneøkonomi, men har handler det først og fremst om hvor positive/negative lokalpolitikere er til tilskudd i sin helhet. I denne oppgaven derimot se på hvordan lokal autonomi påvirkes av økonomi, gjennom å undersøke politisk-administrative prosesser knyttet til søknader om øremerkede tilskudd i utvalgte kommuner. Ved å intervju administrativ ledelse i casekommunene, vil

denne oppgaven være et nyttig bidrag til å kunne si noe mer om forholdet mellom kommunal autonomi og kommuneøkonomi på en måte tidligere forskning i liten grad har gjort før.

### **3. Teoretisk rammeverk**

#### **3.1 Politisk-økonomiske prioriteringsprosesser**

Alle norske kommuner er etter Kommuneloven (1992, §1-26) pliktet til å ha et politisk valgt kommunestyre og en administrasjon. Til tross for at store deler av arbeidet med søknad om og håndtering av øremerkede midler gjøres av administrasjonen (søknadsutforming, rapportering m.m), involveres også kommunens politiske beslutningstakere ved enkelte anledninger (Regjeringen, 2017, s.39). Dette skjer blant annet ved prisvridende tilskudd, som ofte er brukt som en innfasing av ønsket prioritert, nasjonal politikk. Prisvridende tilskudd er en av to former på øremerkede tilskudd, hvor størrelsen på tilskuddet avhenger av kommunens egne beslutninger (Langen, 2000). I prisvridende tilskudd er det en form for egenandel, hvor staten vanligvis dekker en viss andel pr produserte enhet (Borge, 2009). I noen tilfeller, der det går an å måle antall produserte enheter, kan det også gis tilskudd pr enhet, som i tillegg til prioriteringseffekt også gir mottakerne et incentiv til kostnadseffektivitet (Langørgen, Løkken og Aaberge, 2013a, s. 20).

Prisnøytrale tilskudd, på sin side, er fritatt egeninnsatsen til prisvridende tilskudd, og gis på bakgrunn av objektive kriterier og skjønn. Som konsekvens av dette vil effektene fra prisvridende, derav navnet, være prisvridende fra andre tjenestetilbud på en måte som prisnøytrale tilskudd ikke er (Borge og Rattsø, 2005).

Disse to variantene har ulike implikasjoner for kommuner når det kommer til kommuneøkonomi: Der prisnøytrale tilskudd gis uten noen form for egenfinansiering, vil prisvridende tilskudd kreve at kommunene går inn med egne midler for at staten skal gjøre det samme. Selv om det i utgangspunktet kan være et økonomisk incentiv ved å innfase et prisvridende tilskudd for enhver kommune, kan egenandelen likevel være for høy for kommuner med dårlig økonomi (Hjort, 2002). Dette kan igjen gjøre at de ikke får tilgang på den potensielt sett billigste måten å finansiere et tjenestetilbud, som etter hvert kan bli lovpålagt, og som de dermed likevel må finansiere.

Når det i denne oppgaven refereres til den «politisk-administrative prosessen» rundt øremerkede tilskudd, er dette en måte å tydeliggjøre at det ikke bare er administrasjonen eller folkevalgt nivå i kommunen som omtales – det er begge. Grunnen til at prioriteringsprosessen omtales på denne måten er at det i Kommuneloven (1992, §22-26; §44-45) er nedfelt at et kommunestyre skal vedta budsjett og økonomiplan, mens administrasjonen på sin side skal utrede og komme med forslag til vedtak for kommunestyret. Dermed vil både politisk hold og administrasjonen sannsynligvis være involvert i en prosess som både påvirker kommunens økonomi og politiske prioriteringer. Jeg vil nå forklare hvordan denne prosessen foregår, og hvilke utfordringer den har.

Når en kommune søker om øremerkede tilskudd fra staten, er disse tilskuddsordningene administrert av et departement. Departementets rolle er først og fremst å fastsette overordnede (for)mål ved tilskuddet. Videre har departementet to aktører som de igjen kan gi videre ansvar for å forvalte tilskuddet: enten til underliggende direktorater, eller til Fylkesmannen. Disse utlyser tilskuddene, behandler søknadene, betaler ut pengene og tar imot rapportering fra kommunene. Kommunene sitt ansvar er å søke om tilskudd, sørge for at de går til tilskuddets målgruppe, samt rapportere når det er påkrevd (KMD, 2016, s. 19-20). Dette er illustrert i figur 1:

Figur 1. Forvaltning av tilskudd til kommunesektoren.



Kilde: Regjeringen, 2017, s. 12.



Som det fremgår av figuren har kommunene lokal handlefrihet til å utforme tiltak og velge virkemidler lokalt. Politiske beslutningstakere i en kommune påvirkes imidlertid av de tilbudene de får om tilskudd fra statlige myndigheter, da de blir stilt ovenfor et valg om å motta midler til å finansiere statens politikkønsker – eller stå over både statens penger og politikkpreferanser. Hensikten med tilskuddene er jo å få kommunene til å prioritere annerledes enn hva de ellers ville gjort. Sier kommunene ja takk til et tilskudd, ved å søke på det, kan prioriteringen om hva kommunen skal bruke penger på allerede være flyttet fra de lokale beslutningstakerne til staten. Da er det ikke lenger lokalpolitikere som bestemmer hva en sum X innenfor sektor Y skal anvendes på – det er tilskuddet og kriteriene som er fastlagt av departementet. Ta et eksempel: Dersom en kommune søkte om og fikk tilskudd til å ha turnusleger fra Helsedirektoratet i 2017, er dette midler øremerket til leger i turnus. Helsepolitikere og administrasjonen i kommunen kan da altså ikke anvende pengene som mottas for dette, til andre helserelevante formål.

Samtidig kan det jo godt være slik at kommunen har samme prioritering som staten. Altså at kommunen ikke prioriterer annerledes enn hva de ellers ville ha gjort, men benytter tilskuddet til å subsidiere tiltak de uansett ville ha gjennomført på egenhånd. I slike tilfeller vil øremerkingen ha en annen effekt, da den ikke endrer policy i kommunen – men kun gir den subsidier til å bli gjennomført.

I rapporten fra regjeringens ekspertutvalg for øremerkede tilskudd (2017) kom det frem at den helhetlige forvaltningen av øremerkede tilskudd er mangelfull. Riktignok har andelen av kommunenes inntekter som kommer fra øremerkede tilskudd holdt seg stabilt på rundt 5% de siste årene (Regjeringen, 2017, s. 25; St. Prop 128 S (2016–2017), s. 55), men det store antallet tilskudd og den mangelfulle organiseringen av disse ble av ekspertutvalget pekt på som en betydelig kilde for store administrasjonsutgifter for både kommuner og staten. Det overordnede bildet av organiseringen bærer preg av manglende oversikt over hva som faktisk finnes av tilskuddsordninger, både for kommuner og stat. Det er tydelige tilbakemeldinger fra kommunene om at rapporteringsdelen ved øremerkede tilskudd er for krevende, og kunne med fordel for alle parter blitt forenklet, blant annet ved å opprette en elektronisk, offentlig tilskuddsportal for kommunene, gjenbruk av data og sammenslåing av søknadsprosesser (Regjeringen, 2017, s. 39; Håkonsen og Løyland, 2011).

En kommune med stort økonomisk handlingsrom vil muligens forholde seg annerledes til et tilskudd enn en kommune med trangt økonomisk handlingsrom. Der en kommune med stort økonomisk handlingsrom i teorien kan ta seg råd til å «velge vekk» det øremerkede tilskuddet, og dermed, den statlige styringen, kan det tenkes at kommuner med mindre å rutte med ikke har dette valget. Dermed kan en seg for seg at kommunene med svak økonomi må løpe etter tilskuddene, og dermed blir mer statlig styrt enn rikere kommuner. Er det slik?

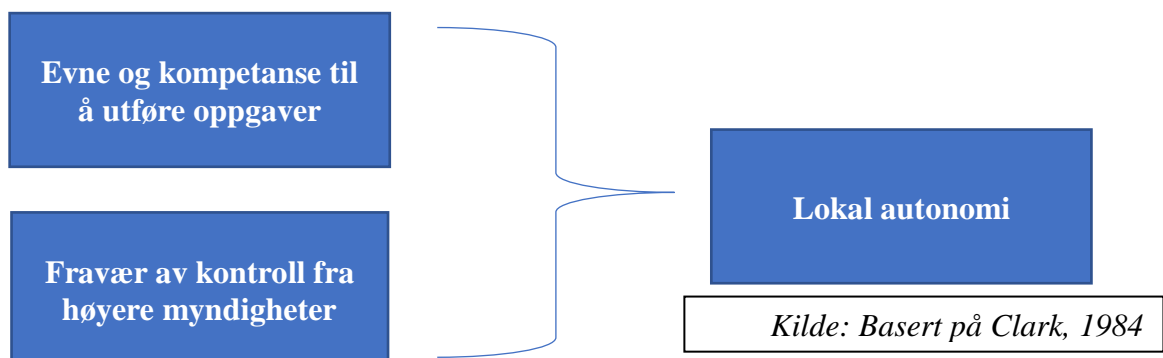
Jeg har nå gjort rede for de politisk-økonomiske prioriteringsprosessene i kommunene, ut fra et teoretisk rammeverk. I neste steg vil ta for meg hvordan vi kan forstå et sentralt begrep i denne oppgaven – nemlig lokal autonomi.

### 3.1.1 Lokal autonomi

Lokal autonomi kan være vanskelig å oppnå av både praktiske og kulturelle grunner, og en av grunnene til det, er at det ikke finnes noen definisjon av begrepet som tidligere forskning har kunne enes om (Page og Goldsmith, 1987; Wolman, 2008; Ladner, Keuffer og Baldersheim, 2016). I tillegg er litteraturen på feltet ofte sprikende når det kommer til å operasjonalisere de ulike aspektene av lokal autonomi (Hansen og Klausen, 2002; Vetter, 2007). Dog finnes det noen teoretiske bidrag som prøver på dette.

En måte å definere, og samtidig måle lokal autonomi på, er ved å tenke seg lokal autonomi som en sum av to størrelser: Initiering og immunitet (Clark, 1984). Ved initiering menes lokale myndigheters (fks kommuner) evne og kompetanse til å utføre oppgaver i kommuners egne interesser. Immunitet, på sin side, viser til muligheten en kommune har til å handle, uten å være underlagt kontroll av høyere myndigheter (Ladner, Keuffer og Baldersheim, 2016, s. 323).

Figur 2. Komponenter i lokal autonomi



Øremerkede tilskudd berører lokal autonomi gjennom komponenten i Clarks modell som her kalles fravær av kontroll for høyere myndigheter. Men, effektene av den andre komponenten, evne og kompetanse til å utføre oppgaver, som gjerne er prisgitt forhold som tilgang på arbeidskraft og naturressurser, kommer også til dels til uttrykk i denne oppgaven. Dette skjer ved at jeg har valgt to og to kommuner med ulike økonomiske forutsetninger. I sum er derfor antagelsen at en studie som denne vil være godt egnet for å si noe om det Clark definerer som lokal autonomi.

Lokal autonomi er et høyt verdsatt karaktertrekk i de fleste politiske system med lokale myndigheter. Samtidig kan lokal autonomi også være kontroversielt, da det potensielt kan føre til konflikter mellom lokale og sentrale myndigheter, når lokale myndighetene ikke vil innordne seg etter de sentrales preferanser (Ladner, Keuffer og Baldersheim, 2016). Lokal autonomi er et sentralt begrep i denne oppgaven fordi det henger tett sammen med oppgavens problemstilling og underbyggende antakelse om at kommuner med god økonomi har råd til å avstå statlig styring, på en måte som kommuner med dårligere økonomi ikke har. Det kommunene med god økonomi da vil oppnå, er større grad av autonomi enn kommuner med dårligere økonomi, fordi de sitter igjen med muligheten til å fatte avgjørelser etter sine egne preferanser, heller enn myndighetenes.

En mer detaljert beskrivelse av hva lokal autonomi innebærer, finnes i Blöchinger (2013). Denne beskrivelsen er brukt som et uttrykk på hvordan desentralisering til lokale myndigheter kan måles. Her pekes det på fem fasetter i lokal autonomi i sum kan hjelpe oss å si noe om den samlede autonomien til en desentralisert myndighet:

Tabell 2. Fem komponenter i lokal autonomi

<b>Form for autonomi</b>	<b>Beskrivelse</b>
Autonomi over policy	I hvilken grad desentraliserte myndigheter bestemmer politiske mål og har kontroll over tjenestetilbudet. Er de pålagt å ha et tjenestetilbud, eller bestemmer dette selv?
Autonomi over budsjett	I hvilken grad den desentraliserte myndigheten har kontroll over budsjettet. Er de begrenset av at midler de får er øremerket?
Autonomi over input	I hvilken grad har desentraliserte myndigheter kontroll over "civil service", og andre måter å styre tjenestetilbud på, for eksempel gjennom anbud og konkurranseutsetting.
Autonomi over output	I hvilken grad har desentraliserte myndigheter kontroll over standarden på tjenestene som de selv leverer, kvaliteten og kvantiteten? For eksempel rett til å bygge sykehus selv, rett til å fastsette priser på kollektivtransport osv.
Overvåkning og evaluering	I hvilken grad har desentraliserte myndigheter mulighet for å utøve kontroll og overvåkning, samt evaluering og såkalt "benchmarking"? (For eksempel skoletester, lokale tilsynsmyndigheter osv.)

*Kilde: Blöchinger, 2013, s. 31*

Ulike former for øremerkede tilskudd vil nødvendigvis påvirke de ulike delene av den lokale autonomien, da utformingen og kravene ved øremerkede tilskudd varierer stort. I denne oppgaven vil det tas utgangspunkt i de to øverste autonomi-komponentene, policy og budsjett, da disse blir påvirket av enhver tilskuddsordning hvor staten gir penger til kommuner for et bestemt formål.

Policyen i et tilskudd er satt, og således prioritert av staten, og kan dermed bli prioritert på vegne av kommunene. Allikevel er det ikke sikkert at den begrenser den lokale autonomien over policy – om kommunen hadde tenkt å gjennomføre denne policyen uansett. Budsjettet, på sin side, vil alltid bli påvirket ved øremerking: Dersom en får tilskuddsmidler, er dette penger som en ellers ikke ville «fått», og således betalt for selv om man ønsket tjenesten. Jo større andel av kommunens totale budsjett som er øremerket – som vi fra kapittel 1.2 vet er midler som kun kan anvendes på et spesifisert område - desto mindre autonomi over budsjettet har altså kommunen.

### **3.1.2 Steg i en rasjonell prioriteringsprosess**

Hvordan fungerer prosessen fra en politisk idé blir foreslått, til den er gjennomført og/eller implementert? Sannsynligvis på forskjellige måter i hvert eneste tilfelle, men enkelte likhetstrekk vil det trolig være mulig å finne i de fleste prosesser. I denne oppgaven er dette noe som det er nødvendig å se nærmere på av flere årsaker. For det første kan det hjelpe oss å si noe om *hvem* som er aktører i en slik prosess, og således hvem som reelt sett har politisk myndighet. For det andre kan det å bryte denne ned prosessen, som til tider kan være både lang og uforståelig, og dele den inn i ulike faser, hjelpe oss å få bedre forstå prosessen i sin helhet, slik at den lettere kan brukes som et teoretisk verktøy i studier av statlig styring. Når forklaringsgraden til økonomi i lokale prioriteringsprosesser knyttet til tilskudd skal studeres, vil det derfor være nyttig å ha et systematisk utgangspunkt for å beskrive denne prosessen.

En måte å sette denne prosessen i system på, er ved å se på prosessen som en såkalt policy-syklus (Anderson 1975; Hogwood og Peters, 1983; Jann og Wegrich, 2007). Denne teorien baserer seg på at en politisk prosess kan deles inn i flere deler, gjerne fem deler (Jann og Wegrich, 2007; Howlett, Ramesh og Pearl, 2009). Disse er fem delene er:

1. Agenda-setting
2. Policy-formulering
3. Beslutningstaking
4. Policy-implementering
5. Policy-evaluering

Agenda-setting er det første leddet, handler i stor grad om å finne en problembeskrivelse (Jann og Wegrich, 2007). Hva er det som bør gjøres noe med? Noen politiske saker glir rett forbi politiske aktører, mens andre blir løftet og adressert. Kingdon (1984, s. 3-4) peker på en viktig definisjon av hva det vil si å sette agenda: Agendaen er en liste over saker eller problemer som offentlige embetspersoner, eller folk tett tilknyttet offentlige embetspersoner, «are paying som serious attention at any given time» (ibid.; Howlett, Ramesh og Pearl, 2009, s. 92). Agenda-setting handler om å få disse sakene eller problemene til å bli viktige nok til at myndighetene adresser dem på en måte som gjør at det senere kan settes inn konkrete tiltak (Cairney, 2013).

Policy-formulering blir da neste steg, og handler om å definere målene for hva som skal gjøres politisk. Å formulere en form for handling for å politisk løse problemet vil da være formålet, men å gjøre dette trenger ikke begrenses til én aktør eller til en klar definisjon av problemet (Jones, 1984, s. 78). Poenget er *prosessen* med formuleringen. Da denne prosessen kan være høyst diffus, vil den kunne se ganske ulik ut fra sak til sak. Der som likevel er fellesnevneren fra sak til sak i denne prosessen, er at det må settes målsettinger for hva som må løses, hva kostnadene knyttet til dette er og effekten ulike løsningsforslag har (Cairney, 2013).

Beslutningstakningsprosessen er den delen av policy-syklusen hvor én eller flere, eller ingen, av de mange alternativene til (problem)formulering blir bestemt som den offisielle tiltaket/politikken (Howlett, Ramesh og Pearl, 2009, s. 139). Her bestemmes det endelig hva som skal gjøres, og dermed også ikke gjøres, av tiltak. Når dette så er besluttet, skal tiltaket implementeres. Innsatsen, kunnskapen og ressursene hengitt til å iverksette beslutningen til faktisk handling er hva som kjennetegner denne fasen (ibid., s. 160). For å gjennomføre dette på en hensiktsmessig måte, vil det være viktig å ha klart for seg hvem som skal gjennomføre dette, hvilke ressurser som er tilgjengelig for å gjennomføre det og hvem som reelt sett har makten til å ta avgjørelser knyttet til implementeringen (Jann og Wegrich, 2007). Til slutt må det iverksatte tiltaket evalueres. Har tiltaket gjort den nytten det skulle? Har det oppfylt målene som ble formulert, og siden vedtatt? Gerston (1997) peker på at effektiviteten til et tiltak først og fremst skal bedømmes ut i fra grad av måloppnåelse på intensjon og resultater. Jann og Wegrich (2007) mener på sin side at evaluering ikke er et steg i seg selv, men et perspektiv som er med i hele policy-syklusen (s. 53).

I mitt tilfelle er det de tre første stegene i denne teorien som først og fremst er relevant. Det er den politisk-administrative prosessen i ulike kommuner når det kommer til statlige øremerkede tilskudd denne oppgave først og fremst skal se på, og da er implementering og evaluering noe som først kommer senere. Tabell 3 her illustrerer hvordan de tre første punktene i policy-syklusen kan hjelpe oss som et rammeverk i denne oppgaven:

Tabell 3. *Steg i rasjonelle prioriteringsprosesser bak søknad om øremerkede tilskudd*

<b>Steg i policy-syklusen</b>	<b>Mål for denne oppgaven</b>
1. Agenda-setting	Hvem tar initiativ/setter agenda for øremerkede tilskudd?
2. Formulering	Hvem utarbeider beslutningsgrunnlaget til kommunen før søknad sendes?
3. Beslutning	Hvem beslutter om kommunen skal søke om tilskudd eller ikke?

## **3.2 Betydning av kommunenes økonomiske situasjon**

### **3.2.1 Desentralisering og lokale prioriteringsprosesser**

Et utgangspunkt som ofte benyttes for å analysere statlig styring av lokale myndigheter, er såkalt fiskal føderalisme (Oates, 1999). Fiskal føderalisme kan sees på som et rammeverk for tildeling av funksjoner og tjenesteområder til ulike forvaltningsnivåer, og forutsetter at det er utdelt fiskal myndighet til føderale forvaltningsnivåer (King, 1984; Gordin, 2009). Dette er et godt egnet rammeverk for å studere forhold som går på kommuners prioriteringsprosesser, fordi det ikke barer studerer ett forvaltningsnivå sin myndighet, men forvaltningsnivåets myndighet relativt til et annet, høyere forvaltningsnivå. Dermed kan fortelle oss noe om maktforholdet mellom forvaltningsnivå, som er høyst relevant i studiet av øremerkede tilskudd fra det øverste forvaltningsnivået (staten), til et underliggende (kommunesektoren).

Ved å ha forvaltningsnivåer under det statlige, har man ikke automatisk desentralisert myndighet til de underliggende forvaltningsnivåene. Uten reell beslutningsmyndighet til underliggende forvaltningsnivåer vil det være et fravær av fiskal føderalisme, som da kan bli erstattet av såkalt «administrativ føderalisme», hvor de desentraliserte forvaltningsnivåene opererer som store «agencies» som tar imot statlige direktiver og ordre (Inman, 2003; Oates, 2005). En forutsetning for å kunne snakke om fiskal føderalisme, er derfor at det er reell beslutningsmyndighet på desentraliserte forvaltningsnivåer.

Et viktig argument for å ha fiskal føderalisme, er å unngå forekomsten av såkalt myke budsjettrestriksjoner, et uttrykk opprinnelig relatert til å beskrive statseide bedrifter i kommunistiske økonomier på 70- og 80-tallet (Kornai, 1979; Kornai, Maskin og Roland, 2003). Disse bedriftene kunne operere med visshet om at de ble sikret av staten, tross kroniske økonomiske tap, men har siden blitt analogi for et bredt spekter av tilfeller der økonomiske enheter kan forvente at underskuddene deres skal dekkes av en hovedorganisasjon eller –myndighet (Oates, 2005). Et relevant eksempel på myke budsjettrestriksjoner i norsk sammenheng, er organiseringen av de offentlige helsetjenestene før Sykehusreformen i 2001. Før denne reformen var sykehusene driftet av fylkeskommunen, noe som gjorde at det ble stilt spørsmål om hvorvidt sykehus kunne gå konkurs eller selv egne underskudd (Andersen m. fl, 2006). Et av formålene med reformen, hvor den offentlige tjenesten ble flyttet fra fylkeskommunen til staten, var å styrke budsjett disiplinen til sykehusene (ibid., Finansdepartementet, 2003).

Ved å se på det såkalte «desentraliseringsteoremet», som kort fortalt går ut på at offentlig tjenesteyting under gitte forutsetninger er mer effektiv i et desentralisert system enn i et sentralisert et, kan vi få kontekstualisert hva fiskal føderalisme i praksis kan bety for desentraliserte forvaltningsnivåer som kommuner (Oates, 1999). En kommune X har sine preferanser, som er i motstrid med kommune Y sine preferanser. Ved lokal tjenesteproduksjon i de respektive kommunene, vil det altså være mulig å oppfylle preferansene til \_både\_ kommune X og kommune Y, noe som hadde vært vanskelig om en sentral aktør skulle styrt over begge, med samme policy. Desentraliseringsteoremet gir på sett og vis en begrunnelse for hvorfor vi har en lokal (kommunal) forvaltning, samt ulike forvaltningsnivåer. Det bidrar også til å kunne identifisere effektivitetstapet som oppstår ved å ikke tilpasse det offentlige tjenestetilbudet til ulike preferanser. Som Oates selv fremholder:



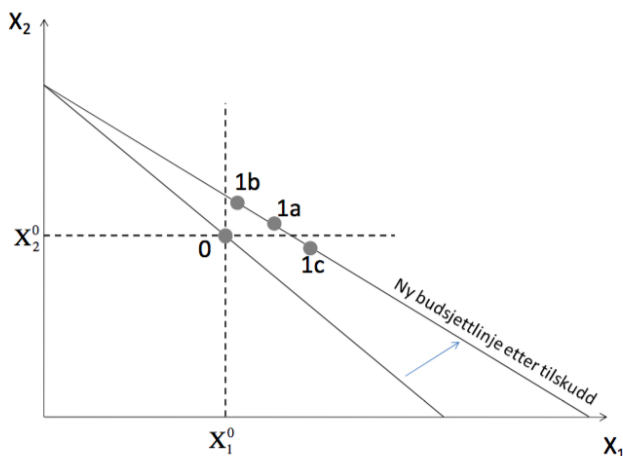
«The basic point here is simply that the efficient level of output of a "local" public good (i.e., that for which the sum of residents' marginal benefits equals marginal cost) is likely to vary across jurisdictions as a result of both differences in preferences and cost differentials. To maximize overall social welfare thus requires that local outputs vary accordingly.»

Oates (1999), s, 1122

Det er dog viktig å merke seg at Oates desentraliseringsteorem kun gjelder under visse forutsetninger. For at et desentralisert styringsnivå skal være hensiktsmessig må det være heterogene preferanser blant innbyggerne, og tjenesteproduksjonen kan ikke inneha eksternaliteter (ibid., Fiva, 2007). I denne oppgavens kontekst aktualiserer dette seg ved å se på hvem som i hovedsak har den politiske myndigheten ved øremerkede tilskudd og hvem som har den ved rammefinansiering. Ved øremerkede tilskudd er den politiske prioriteringen i all hovedsak foretatt av staten på vegne av kommunene i det finansieringen er gitt – altså en form for statlig styring. Det vil være et visst ønske fra statens side om å styre kommunene, men på samme tid ikke nok til at lovgivning blir anvendt. Ved rammefinansiering av kommuner vil de lokale preferansene komme til uttrykk, ved at den politiske myndigheten blir desentralisert til kommunestyret/fylkestinget det gjelder.

To figurer fra Håkonsen og Løyland (2011) synliggjør resonnetet bak Oates' desentraliseringsteorem, hvor den ene tar for seg tjenesteproduksjon ved et opprinnelig budsjett og den andre en ny budsjettlinje etter tilskudd. Med dette kan man illustrere vridningen øremerkede tilskudd har på lokale prioriteringer.

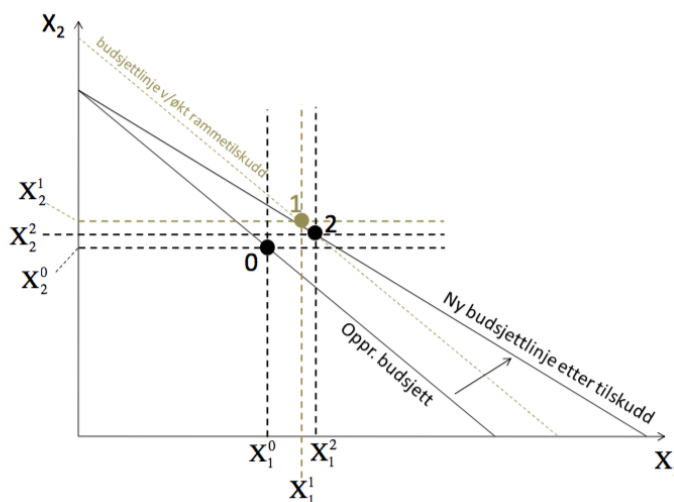
Figur 3: Tjenesteproduksjon ved øremerkede tilskudd



Kilde: Håkonsen og Løyland (2011, s. 22)

Av figur 3 ser vi at opprinnelig tjenesteproduksjon settes til 0. Med den nye budsjettlinjen etter tilskudd settes tre ulike nivåer av tjenesteproduksjon som eksempel for å vise ulike tilpasning. Ved produksjonsnivå 1a vil mesteparten av tilskuddet gå til å øke produksjonen av  $X_1$ , altså tjenesten som tilskuddet er ment for. Vi ser her at lekkasjeeffekten til tjeneste  $X_2$  er liten, og tilskuddet i så måte er treffsikkert. Treffsikkerhet og lekkasje per definisjon inverse størrelser av hverandre, jo større grad av treffsikkerhet, jo lavere grad av lekkasje (Håkonsen og Løyland 2011, s. 22). Legger kommunen produksjonsnivået på nivå 1b, derimot, vil mesteparten av tilskuddet bli brukt på en annen tjeneste enn det tilskuddet var ment for ( $X_2$ ) – altså stor lekkasje og lav treffsikkerhet. Ved 1c, som først og fremst er illustrert som et eksempel, vil mer enn hele tilskuddsbeløpet bli brukt på tjeneste  $X_1$ , med lavere produksjonsnivå av  $X_2$ . For at dette skal være mulig, må det være høy inntektselastisitet på  $X_1$  og lav inntektselastisitet på  $X_2$ . Dog, hvis dette er tilfelle, ville en økning i rammetilskuddet uansett ført til en kraftig økning i produksjonen av tjeneste  $X_1$ , ettersom de da selv ville prioritert  $X_1$  som ga dem inntektsøkning relativt til  $X_2$ . I dette tilfellet er dermed gevinsten ved at beløpet gis som øremerkede midler, heller enn i et rammetilskudd, tilnærmet borte (ibid., s. 23).

Figur 4: Effektivitetstapet ved øremerkede tilskudd vs. rammetilskudd



Kilde: Håkonsen og Løyland (2011, s. 24)

For å illustrere effektivitetstapet som oppstår ved øremerkede tilskudd, har det i figur 4 blitt lagt til en ny linje – budsjettlinje ved økt rammetilskudd. Her ser vi den nye linjen, som er den

stiplede linjen kalt «budsjettlinje v/ økt rammetilskudd», ikke øker i takt med produksjonen av  $X_1$ , men ligger som en parallell linje til det opprinnelige budsjettet. Punkt 0 er samme opprinnelige tilstand som i figur 3, punkt 2 er den endelige tilstandene etter tilskudd, mens punkt 1 kan sies å være kontrafaktisk da den viser plasseringen ved rammetilskudd – med samme antall kroner som det øremerkede tilskuddet i punkt 2 (ibid., s. 24-26)

Her ser vi at dersom staten hadde økt rammetilskuddet like mye som det koster å innføre det øremerkede tilskuddet til tjeneste 1, ville dette gitt kommunene økt utgiftskapasitet samtidig som de relative prisene til  $X_1$  og  $X_2$  hadde forblitt de samme. Med andre ord er det ved punkt 1 ingen forfordeling av en tjeneste foran en annen – dermed er styringen fremdeles hos kommunene og ikke staten. Dette er i motsetning punkt 2, hvor kommunens utgiftskapasitet også øker, men hvor prisen til  $X_2$  blir dyrere relativt til  $X_1$  desto mer kommunen produserer av  $X_1$ . Dermed er de relative prisnivåene for de to tjenestene er endret, og premissene for den lokale prioriteringen er endret – av staten. Dette tydeliggjør også et viktig moment ved øremerkede tilskudd: poenget med øremerkede tilskudd må være noe annet enn å komme til punkt 1 – altså det nivået av tjenesteproduksjon kommunen ville økt med ved rammetilskudd. Denne endringen av premissene for lokal prioritering – som potensielt kan ende opp med å forrykke de lokale prioriteringene, er noe av hovedformålet med øremerking som en metode for statlig styring i Norge (KMD, 2016). Ønsker en regjering å bygge ut et tjenestetilbud som de ikke tror kommunene vil prioritere å bygge ut av seg selv, har de derfor denne muligheten. Likefullt er det inngrep i lokal selvbestemmelse, som kan representere et effektivitetstap.

Forbeholdet for at dette effektivitetstapet skal skje, er at staten har en annen prioritering enn kommunen. Men, som nevnt tidligere i oppgaven, er det jo ikke alltid at dette er tilfelle. Hva staten faktisk endrer av de lokale prioriteringene, vil derfor henge sammen med hver kommunes egne prioriteringer.

### **3.2.2 Kommunal økonomi**

Hvordan henger så økonomi sammen med dette? Sammenhengen med økonomi kommer inn ved at et tilskudd består av både penger og et konkret formål - X antall kroner for å kunne gjøre en oppgave/tjeneste. Det er da naturlig å anta at kommuner med god økonomi ikke er like avhengig som kommuner med svak økonomi av slike "muligheter" til å spe på rammetilskuddet de allerede har fått, som sin primære inntektskilde. Men, siden tilskudd ikke bare består av penger, men også av føringer til hva pengene kan brukes på, er antagelsen at

kommuner med svak økonomi vil være mer utsatt for denne føringen. Med samme logikk kan rike kommuner, på sin side ta seg råd til å ikke motta disse pengene, og dermed, heller ikke ha føringene som følger med disse pengene. Det potensielle fraværet av statlig styring, gjennom tilskudd, vil dermed ha en økonomisk kostnad som enkelte kommuner ikke vil kunne bære. Logikken blir da at kostnaden for denne prisen ikke er økonomisk, men på muligheten til å foreta reelle prioriteringsprosesser.

Når vi skal undersøke hvordan kommuners økonomiske situasjon påvirker prioriteringsprosesser, er det en fordel å klargjøre hva kommuneøkonomi kan forstås som, og like mye – ikke forstås som. Å skulle rangere kommuner etter økonomi kan være en krevende øvelse, all den tid det er en rekke variabler og forhold som ligger bak en kommunes økonomiske tall – det være seg driftsresultater, gjeldsgrad eller inntekter. I denne oppgaven benyttes to variabler som et samlet uttrykk for kommuneøkonomi. Den ene er det som kalles korrigerede frie inntekter, og den andre er det som kalles netto resultatgrad. Hvordan disse variablene måles og operasjonaliseres, gås nærmere inn på i avsnitt 3.3.2 – Måling av kommunal økonomi. Der operasjonaliseringskapittelet først og fremst gir en teoretisk forståelse av de to økonomimålene som til sammen utgjør oppgavens uavhengige variabel, vil metodekapittelet ta for seg hvordan disse målene er brukt for å avgrense og også finne casekommuner.

Det er viktig å understreke at det er en rekke momenter som påvirker kommunal økonomi som ikke er tatt med i denne oppgaven. Når økonomi i denne sammenhengen er uttrykk for netto resultatgrad og korrigerede frie inntekter, vil ikke oppgaven fange opp effekter av andre sentrale økonomiske forhold som for eksempel gjeldsgrad, likviditetsgrad og pensjonsforpliktelser. Like fullt er de to variablene oppgaven opererer med, valgt på bakgrunn av en antagelse om at de i sum vil kunne gi et ganske realistisk inntrykk av den overordnede situasjonen i casekommunene.

### ***3.2.2.1 Om rapportering av kommuneøkonomiske forhold***

Norske kommuner er pliktige til å rapportere alle tall vedrørende sin tjenesteproduksjon og økonomi til KOSTRA. KOSTRA er en statistikkdatabase administrert av SSB, men som kommunene selv har ansvaret for å rapportere korrekte tall inn til. Med bakgrunn i tall rapportert inn her, utarbeider KMD hvert år en oversikt over korrigerede frie inntekter til hver

enkelt kommune. Måten dette gjøres på er ved at delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet korrigeres ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige» å drive) vil med dette få justert opp inntektene sine, mens kommuner med et høyt beregna utgiftsbehov («dyre» å drive) vil få justert ned inntektene sine (Regjeringen, 2018). Dette blir årlig presentert i Kommuneproposisjonen, hvor tallene for forhenværende år blir benyttet<sup>1</sup>. Alle tall her blir presentert som prosentandel av landsgjennomsnittet.

Fordelene med å ha et omfattende, felles rapporteringssystem er flere, men i hovedsak dreier fordelene seg om åpenhet og transparens rundt offentlig pengebruk, samt det å være et viktig verktøy for å kunne forbedre kommunale tjenestetilbud (KMD, 2018). Med en standardisert, men på samme tid omfattende rapporteringstjeneste som KOSTRA, er tallene ikke minst nyttig i kommuneforskning.

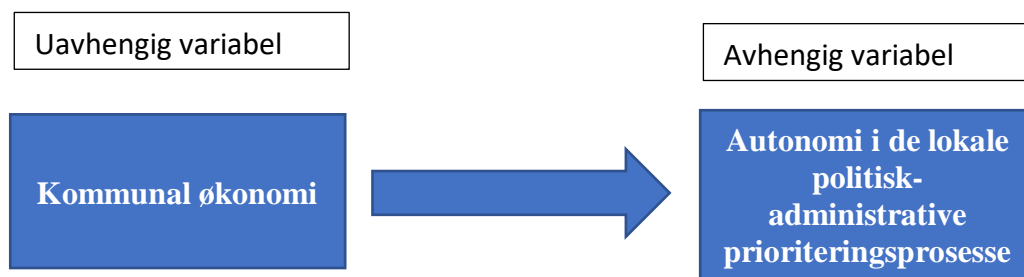
---

<sup>1</sup> I Kommuneproposisjonen 2019, som ble vedtatt i 2018, blir altså tall for 2017 benyttet.

### 3.3 Analyseramme

Med utgangspunkt i den forhenværende delen av kapittel 3 kan den analytiske rammen for studien illustreres som i figur 5 nedenfor. Som det fremkommer her er det kommuneøkonomi som er den sentrale uavhengige variabelen i studien. Det betyr ikke at andre forhold oppfattes som uvesentlige for autonomi i de lokale politisk-administrative prioriteringsprosessene knyttet til statlige tilskudd. En åpenbar variabel her er kommunestørrelse, men også styringsmodell og fagområde vil kunne være av betydning. Slike variabler er forsøkt holdt konstant i studien, og diskuteres nærmere i metodekapittelet.

Figur 5. De to sentrale variablene i studien



Med bakgrunn i kapittel 2 er hypotesen i studien at god kommunal økonomi gir mer reelle politisk-administrative prioriteringer – fordi graden av autonomi er større – enn i kommuner med dårlig økonomi. Antakelsen er at kommuner med god økonomi kan prioritere mer selv hva de vil motta av tilskudd og ikke, da de kan ta seg råd til å la være å bli statlig styrt gjennom øremerking – noe kommuner med svakere økonomi ikke kan.

I det videre skal jeg først konkretisere hvordan jeg måler autonomi i de lokale politisk-administrative prioriteringsprosessen (se kapittel 2.2). Deretter går jeg mer i detalj på hvordan jeg måler kommunal økonomi, altså Korrigerte frie inntekter og Netto resultatgrad (se kapittel 2.4).»

### 3.3.1 Måling av autonomi i lokale prioriteringsprosesser

I tabell 4 har jeg konkretisert hvordan jeg vil anta at stor grad av autonomi vil gi seg uttrykk i de ulike fasene av politikk-syklusen som er sentrale i den lokale prioriteringsprosessen knyttet til øremerkede tilskudd fra staten.

Tabell 4. Indikatorer på autonomi i de lokale politisk-administrative prioriteringsprosessene

	<b>Grad av autonomi i de lokale politisk-administrative prioriteringsprosessene</b>	
<b>Steg i prioriteringsprosessen</b>	<b>Stor</b>	<b>Liten</b>
<b>1. Agenda-setting</b> <b>Hvem tar initiativ/setter agenda for øremerkede tilskudd?</b> Hvordan organisert for å søke?	Regulert hvem som tar initiativ, for eksempel med egne ansatte som jobber med øremerking	Tilfeldig, lite systematisk tilnærming
<b>2. Formulering</b> <b>Hvem utarbeider beslutningsgrunnlaget før søknad sendes?</b> Hvordan velges det hvilket tilskudd som skal søke på? Strategi/kriterier for hva de søker på?	Er bevisste/ velger faktisk hva som skal søkes på og ikke. Følger en strategi/plan for hva som søkes på.	Uorganisert/ubevisst. Søker primært på det en kommer over, i liten grad noen strategi bak.
<b>3. Beslutning</b> <b>Hvem beslutter om kommunen skal søke om tilskudd eller ikke?</b> Hvordan besluttet det? Er dette oppfattet som strategisk viktig beslutning som skal håndteres politisk? Opplever en seg tvunget til å søke?	Ser på øremerking som strategisk viktig, men ikke økonomisk viktig for sin kommune. Tillater seg i liten grad å endre egne prioriteringer for å få tilskuddsmidler.	Ser på øremerking som en rutinesak. Tilskudd er økonomisk viktig for kommunen, som tillater seg å endre egne prioriteringer for å få tilskudd.

### 3.3.2 Måling av kommunal økonomi

Uttrykket *kommunal økonomi* vil i denne oppgaven bestå av summen av korrigerede frie inntekter og netto driftsresultat. Ved å se disse to forholdene i sammenheng, vil det i større

grad være mulig å si noe om det generelle bildet av en kommunes økonomi, enn om man kun ser på hvert av forholdene isolert.

### **3.3.2.1 Korrigerede frie inntekter**

En måte å måle mange momenter som inngår i en kommuneøkonomi, og som anvendes av KMD og i flere forskningsartikler (se Håkonsen og Løyland, 2011; Monkerud og Sørensen, 2010; Kobro, Vareide og Hatling, 2012), er *korrigerede frie inntekter pr innbygger*. Dette er et mål som først og fremst tar for seg kommunens økonomiske handlingsrom, utgiftskapasiteten til kommunen. Grunnen til at dette målet anvendes med benevnelsen *korrigeret* er at det ved dette målet korrigeres for kommunenes utgiftsbehov grunnet kostnadsforhold utenfor kommunens kontroll, slik at disse utgiftsbehovene fanges opp av kostnadsindeksene i inntektssystemets utgiftsutjevning – altså at de kompenseres (Håkonsen og Løyland, 2011). Dette er derfor ikke et mål på kommuneøkonomien i seg selv, men forteller oss altså noe om kommunens handlingsrom når flere variabler utenfor kommunens kontroll er korrigeret for – som reiseavstander og alderssammensetning. Dette gjør at forhold som gradert arbeidsgiveravgift og ung/gammel befolkning blir justert for (Pedersen, 2018). Å måle kommuneøkonomi på denne måten viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet.

Fordelen med å benytte seg av dette målet på kommuneøkonomi er at det er at alle kostnadsforhold utenfor kommunens kontroll er korrigeret for. Dermed gjør det at tallene til kommune X blir langt mer sammenlignbare med tallene til kommune Y, enn hva de hadde vært om de ikke var korrigeret for eksempel reiseavstander og alderssammensetning. Måten dette målet oppgis på er også meget informativt for en oppgaven som denne som ser på kommuner: Det oppgis som andel av landsgjennomsnittet (Telemarksforskning, 2018). Gjennomsnittet for 2018 ligger på 106% (Regjeringen, 2018). At landssnittet er over 100% skyldes at enkelte kommuner med store kraftinntekter har korrigerede frie inntekter på over både 150% og 200%, mens ingen kommuner har under 90 %.

Men selv om korrigerede frie inntekter er et godt mål på en kommune i realiteten har disponibelt, sier det ikke nødvendigvis noe hvordan den økonomiske driften er i kommunen. Derfor vil vi også inkludere et mål på økonomisk drift, for å kunne få et bedre bilde av den økonomiske situasjonen i en kommune.



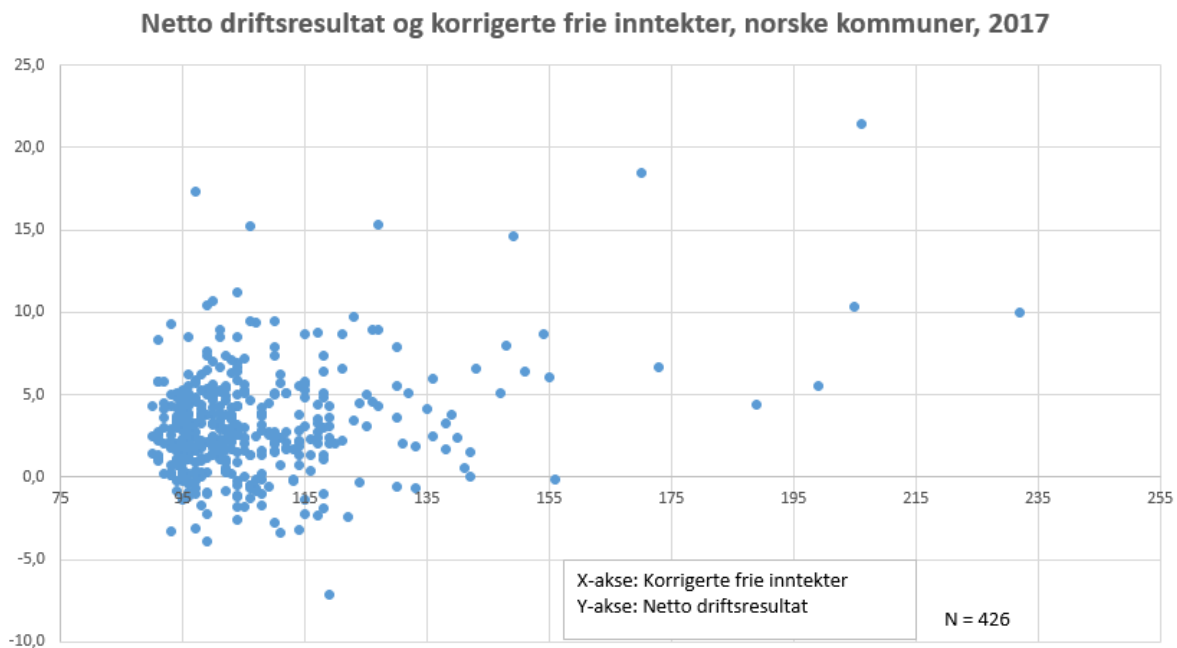
### 3.3.2.2 Netto resultatgrad

Kommuneøkonomier er naturlig nok varierende i størrelse, etter inntekter, budsjett og kommunestørrelse. Å gå X antall kroner i under- eller overskudd har forskjellig betydning for ulike kommuner, og det gir av den grunn liten mening å sammenligne ulike kommuners økonomiske situasjon med faktiske beløp. Et mål som derfor brukes aktivt for å si noe om hvordan en kommune balanserer inntekter mot utgifter, og som i større grad er sammenlignbart enn faktiske beløp, er netto resultatgrad. Netto resultatgrad kan forstås som netto driftsresultat som prosentandel av driftsinntekter (Kaspersen, 2015). Netto driftsresultat er summen av en kommunes inntekter, minus utgifter, samt renter og avgifter. I økonomistyringsverktøyet til norske kommuner og fylkeskommuner for 2018, er netto resultatgrad et sentralt mål på kommuneøkonomi (Rymoene og Aasdalen, 2018; Aalen m.fl, 2018). Om en kommune A har et kommunebudsjett på 500 millioner, får et driftsresultat på 15 millioner, vil dette bety at kommunen har en netto resultatgrad på 3%. Dog er det viktig å bemerke at netto resultatgrad i seg selv ikke måler en kommunes overskudd på en måte som samsvarer helt og holdent med bærekraftig økonomisk utvikling for den enkelte kommune. KS anslår at sett bort fra kortsiktige svingninger i inntekter og utgifter, må en kommune ha et netto driftsresultat på rundt 3 – 3,5%, men at hva dette bør ligge på for den enkelte kommune avhenger av en rekke forhold, som gjeld, inflasjon, avskrivninger og tidligere merforbruk (Econ, 2007, s. 7)

At vi har et økonomisk mål som sier noe om kommunenes drift er ikke verdifullt i seg selv. Verdien i dette målet ligger i at det sammen med korrigerte frie inntekter kan gi oss et bilde, og således en antakelse, om den økonomiske situasjonen i en kommune. Der korrigerte frie inntekter kan fortelle oss noe om en kommunes utgangspunkt, kan vi med netto resultatgrad si noe om hvordan kommunenes ressurser er forvaltet. Dermed får vi dekket to viktige aspekter ved kommunal økonomi, som vi videre i oppgaven skal undersøke hvordan påvirker lokale prioriteringsprosesser. Skjønt er det viktig å være bevisst på at ved å velge disse uttrykkene som grunnlaget for den uavhengige variabelen kommuneøkonomi, vil funnene potensielt være annerledes enn om for eksempel gjeldsgrad hadde vært benyttet som et av målene for kommuneøkonomi.

Figur 6 viser nivået på henholdsvis korrigerte frie inntekter og netto driftsresultat hos samtlige norske kommuner i 2018:

Figur 6: Netto driftsresultat og korrigerte frie inntekter i norske kommuner, 2017



Kilder: Regjeringen (2018b) og SSB (2018a)

### 3.4 Hypoteser og teoretiske forventninger

På bakgrunn av oppgavens teorikapittel og de operasjonaliserte variablene, har jeg et knippe teoretiske forventninger til oppgaven. Den første, generelle, teoretiske forventningen er at det er en sammenheng mellom kommunal økonomi og autonomi i lokale prioriteringsprosesser, hvor kommuner med god økonomi har valg om å avstå fra å søke på øremerkede midler på en måte kommuner med dårligere økonomi ikke har. På bakgrunn av denne forventningen har jeg også teoretiske forventninger til hvert av stegene i den lokale prioriteringsprosessen. Siden det er forventet at det er en sammenheng mellom økonomi og autonomi, er det forventet at kommunene med sterk økonomi vil ha stor autonomi i de tre stegene, respektivt, mens kommunene med svak økonomi vil ha tilsvarende lav autonomi.

De teoretiske forventningene til kommuner med sterk økonomi er (1) at det er regulert hvordan det tas initiativ til å søke om øremerkede midler; (2) at de er bevisste på hva som søkes på og ikke; og (3) at de ser på øremerking som strategisk viktig, men ikke økonomisk viktig for sin kommune, og tillater seg i liten grad å endre egne prioriteringer til fordel for tilskuddsmidler.

De teoretiske forventningene til kommuner med svak økonomi er (1) at det er tilfeldig hvem som tar initiativ til å søke på øremerkede tilskudd, samt et manglende oversiktsbilde; (2) at de

er ubevisste på hva som søkes på og ikke og dermed søker på det de kommer over; og (3) at de ser på det å søke på tilskudd som en rutinesak mer enn et strategisk anliggende. Tilskudd er økonomisk viktig for kommunen, som i stor grad tillater seg å endre egne prioriteringer til fordel for tilskuddsmidler.

Med bakgrunn i disse teoretiske forventningene av oppgavens variabler har følgende hypoteser blitt utledet:

H1: Kommunal økonomi påvirker opplevd autonomi i lokale prioriteringsprosesser.

H2: Kommunene med sterk økonomi opplever at de har større autonomi i sine prioriteringsprosesser rundt øremerkede tilskudd, enn kommunene med svak økonomi.

## 4. Metode, data og design

Det følgende kapitlet gir en innføring i oppgavens metodikk og de metodiske valgene som er gjort. Oppgaven er en casestudie av de fire norske kommunene Hammerfest, Tysvær, Flekkefjord og Meland, hvor to av kommunene har det som kategoriseres som sterk økonomi, og to av kommunene har det som kategoriseres som svak økonomi. I kapittel 4.1 tar jeg for meg oppgavens forskningsdesign, herunder kjennetegn ved casestudier og Most Similar Systems Design (MSSD), samt en presentasjon av utvalg og avgrensinger. I del 4.2, 4.3 og 4.4 kommer jeg med vurderinger knyttet til kvalitetsmessige forskningsmål, som subjektivitet og objektivitet, validitet og reliabilitet. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av intervjuguiden som har blitt brukt til å gjennomføre intervjuer. Formålet med kapitlet er å gi et så presist bilde som mulig av de metodiske verktøyene som er brukt, hvilke vurderinger som er gjort – og dermed, hva som kan forventes i henholdsvis empiri- og analysedelen.

### 4.1 Forskningsdesign

Oppgaven har en kvalitativ tilnærming, med Most Similar System Design som forskningsdesign på fire casekommuner, hvor økonomi som den variabelen skiller casekommunene. Denne delen av metodekapitlet vil beskrive metodiske valg og vurdering som er foretatt, samt beskrive hvordan primærdata er samlet inn gjennom intervju, hvilke avgrensninger som er gjort, samt beskrive andre mindre datainnsamlinger gjennom dokumenter og tallmateriale fra Helsedirektoratet.

#### 4.1.1 Kvalitativ metode

Ulike forskningsobjekter trenger ulike måter for å bli anskueliggjort. Det er derfor utviklet en hel rekke ulike samfunnsvitenskapelige metoder. Et vanlig metodisk hovedskille å operere med i forskning, er kvalitative og kvantitative metoder. Kvalitativ forskning kjennetegnes av at hele forskningsprosessen er preget av en kvalitativ tankegang – som vil si tenkemåter og utsagn som formuleres i ord og sjelden numerisk (Holter, 2002, s. 12). De ulike fasene i forskningsprosessen henger sammen på en slik måte at de gir en helhetlig kvalitativ prosess. Holter (2002) peker på fire viktige aspekter som er viktige kvalitative metoder:

1. *Forforståelse*, som kan ha en større plass i kvalitative prosesser enn i kvantitative.
2. *Forskningsfelt* og strategisk valg av respondenter, som man ikke fokuserer på å få størst mulig – forskeren leter etter visse type begivenheter, ikke deres hyppighet.

3. *Kontakten mellom forskeren og de utforskede* en sentral del av kvalitativ forskning. Et samarbeid mellom disse der den kulturelle rammen for undersøkelsen kommer frem, er viktig for forskningens informasjonsinnhenting/datainnsamling.
4. *Analysen*, som i kvalitativ forskning har en fremtredende plass gjennom hele forskningsprosessen. Analysen er ikke noe som bare utarbeides i en eller to faser, den formes eksempelvis under intervjuer og materialbehandling (ibid., 12-14). Kvalitativ metode står i motsetning til kvantitativ metode, som er data som kan uttrykkes som tall eller mengde (Grønmo, 1996, s. 74).

Det ble tidlig i prosessen klart at en kvalitativ tilnærming var det mest nærliggende for det jeg ønsket å finne ut av. Dette henger sammen med at min problemstilling er vanskelig å besvare rent kvantitativt, mye på grunn av at oppgavens avhengige variabel, politisk økonomiske prioriteringsprosesser, er vanskelig kan uttrykkes presist kvantitativt slik den operasjonalisert i denne oppgaven. I tillegg er det vurdert at en kvalitativ undersøkelse vil kunne hjelpe meg å fange opp flere nyanser enn hva en kvantitativ undersøkelse ville greid, eksempelvis hvilke bindinger øremerkede tilskudd gir på kommuners autonomi og selvbestemmelse.

Men den kanskje viktigste årsaken til at denne oppgaven har blitt gjennomført med et kvalitativt design, er hva et kvalitativ design kan fortelle oss, som et kvantitativt ikke kan. Ved en kvalitativ tilnærming på respondenter kan man samle inn mer presise data fra hver enkelt respondent fordi man går i dybden, og får muligheten til å fange opp nyanser, distinksjoner og ikke minst erfaringer på en måte man ikke gjør med en kvantitativ tilnærming. En årsak for at akkurat dette er relevant for denne oppgaven og problemstillingen, finner man i Statsvitenskapelig leksikon: Kvalitative studier har et forrang til kvantitative når feltet det forskes på er for komplekst og uorganisert til at man kan gjennomføre presise, kvantitative undersøkelser (Østerud, 2007, s.148). Vi vet fra tidligere i oppgaven<sup>2</sup> at den statlige forvaltningen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren er både uoversiktlig og kompleks, og siden det er nettopp det uoversiktlige og komplekse jeg i oppgaven ønsker å studere – nemlig lokale prioriteringsprosesser, er en kvalitativ tilnærming godt egnet.

---

<sup>2</sup> Se kapittel 3.1, s.10-11

En annen grunn til at en kvalitativ tilnærming kan være hensiktsmessig i studier, er når et felt er forsket lite på fra før av (Østerud, 2007, s. 148-149). Det er ikke tilfelle med øremerkede tilskudd generelt sett, men mer konkret hvordan de lokale prioriteringsprosessene rundt tilskudd påvirkes av økonomi er det mindre forskning på<sup>3</sup> - som er nettopp det denne oppgaven kan hjelpe oss å si noe mer om. Ved en kvalitativ tilnærming, i form av semi-strukturerte intervjuer som den primære formen for datainnsamling, vil informantene kunne snakke relativt fritt og på egne premisser. Dette kan igjen hjelpe med å gi oss en bedre forståelse for svarene som gis og bakgrunnen for disse, som er nyttig å ha med seg i analysen når det foreligger lite forskning på feltet fra før av.

Dersom oppgaven hadde blitt skrevet med en kvantitativ tilnærming, hadde en åpenbar fordel vært at jeg kunne studert mulige kausalsammenhenger på en måte jeg ikke kan ved et kvalitativ casestudie. Men – det er ikke å finne kausalsammenhenger som er det primære formålet for denne oppgaven. Formålet med oppgaven er å best mulig kunne besvare problemstillingen, altså i hvilken grad kommuners økonomiske situasjon kan forklare deres autonomi i prioriteringsprosesser rundt øremerkede tilskudd. For å kunne gjøre det er det ikke bare en fordel, men en regelrett nødvendighet å fokusere inngående på få respondenter for å kunne si noe om deres prioriteringsprosesser – som tross alt er oppgavens avhengige variabel.

#### **4.1.2 Casestudie**

Casestudie er valgt som denne oppgavens primære forskningsstrategi. En casestudie kan defineres som: «Case connotes spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time» (Gerring, 2007, s. 19). Denne definisjonen kan suppleres av Andersen (2013, s. 23), som sier at case er intensive studier av én eller et fåtall enheter. Dette kan være organisasjoner, beslutninger partier, utsagn etc. En kanskje enda mer presis definisjon av casestudie finner man i Yin (1989). Her defineres casestudier som en empirisk undersøkelse som 1. utforsker et nåværende problem, 2. er innen en «real life»-kontekst, 3. når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er klart tydelige, og 4. har flere kilder brukt som bevis.

Ved å anvende casestudie får jeg noen klare fordeler i forskningsopplegget. Jeg får studert noen få enheter intensivt, og gått i dybden på disse. Dette gjør at jeg får muligheten til å fange

---

<sup>3</sup> Se kapittel 2.3, s. 8-10 for mer inngående beskrivelse av forskningen på feltet.

opp nyanser, meninger og erfaringer hos de ansatte i casekommunene, som kan bidra til å skape et helhetlig bilde av situasjonen i kommunene. Dermed kan jeg få en mer inngående forståelse av hvordan statlige tilskudd påvirker hver enkelt av casekommunene. Samtidig må jeg som forsker være bevisst på at generaliserbarheten ved en kvalitativ undersøkelse er mindre enn ved en kvantitativ undersøkelse, hvor man har statistiske metoder og dataprogrammer for å måle dette (Tjora, 2010, s. 27). Oppgaven kan sies å være et komparativt casedesign, hvor jeg sammenligner fire kommuners lokale prioriteringsprosesser rundt øremerkede tilskudd. Et komparativt casedesign kan bidra til økt variasjon i arbeidet med å avgrense og definere et fenomen (Andersen, 2013, s.98). Casedesignet kan sees på figuren under, som illustrerer kriteriene casekommunene ble valgt ut i fra:

*Tabell 5. Casedesign.*

	<b>Kommune 1 og 2</b>	<b>Kommune 3 og 4</b>
<b>Netto resultatgrad</b>	Høy	Lav
<b>Korrigerte frie inntekter</b>	Høy	Lav

#### **4.1.3 Most Similar System Design**

For å få et godt komparativ case-design, vil jeg i denne oppgaven brukes Most Similar System Design (MSSD). MSSD kjennetegnes av at man ser på to eller flere case med mange likhetstrekk. Med MSSD velges det caser som er så like som mulig, med unntak av den variabelen man selv ønsker å undersøke effekten av (Anckar, 2008, s. 389-390). I denne sammenhengen er dette snakk om den uavhengige variabelen, kommuneøkonomi. Formålet vil være å kunne måle effekten denne variabelen har på utfallsvariabelen – altså den avhengige variabelen, lokale prioriteringsprosesser. Dette forutsetter at andre kontrollvariabler holdes konstante, slik at funnene i oppgaven ikke kan tilskrives variabler vi ønsker å kontrollere for (ibid., s. 391).

Det finnes to ulike tilnærminger til MSSD: En streng tilnærming og en løsere tilnærming. I den strenge er casene like på ulike operasjonaliserte kontrollvariabler, utenom den variabelen man ønsker å undersøke effekten av. I den løsere tilnærmingen velges caser som tilsynelatende fremstår som like på flere måte, men uten at man systematisk operasjonaliserer inn i kontrollvariabler (ibid, s. 390).

Oppgaven har tre variabler som er kontrollert for, før caseutvalgene har blitt gjort. Dette er kommunestørrelse, styringsmodell og sektor. At det ikke har vært systematisert en større gruppe kontrollvariabler er en svakhet ved denne oppgaven. Designet minner derfor noe om den løse MSSD-tilnærmingen.

Kommunestørrelse, i form av innbyggertall, er en variabel det var meget viktig å kontrollere for i denne oppgaven, da forskjell på kommunestørrelse kan forklare en rekke ting ulikheter mellom kommunene, blant annet omfanget av tjenestetilbud og størrelse på administrasjonen. Casekommunene er alle innenfor det SSB kategoriserer som mellomstore kommuner<sup>4</sup>. Om en da skal operasjonalisere dette som en kontrollvariabel, kan mellomstore kommuner (5000 – 19 999 innbyggere) gis verdien 1, og andre kommuner gis verdien 0. Med styringsmodell menes det hvilke om kommunene følger en parlamentarisk styringsmodell eller formannskapsmodellen. Dette er vurdert fordi både administrasjonen og politisk hold er bygget opp på forskjellige måter i disse modellene (Regjeringen, 2015). Dette kunne igjen ha forklart forskjeller på lokale prosesser knyttet til øremerkede tilskudd. Denne kontrollvariabelen er operasjonalisert som 1 = formannskapsmodell, 0 = parlamentarisk modell. I tillegg er sektor forsøkt holdt konstant, med å intervjuer en nøkkelperson i hver casekommunene som er knyttet til helsesektoren, i tillegg til rådmann i hver kommune. Denne variabelen er operasjonalisert med at 1 = minst én informant fra kommune jobber spesifikt med helsesektoren, og 0 = ingen av informantene jobber spesifikt med helsesektoren.

Kommuneøkonomi, som er den uavhengige variabelen, operasjonaliseres her som 1 = sterk kommuneøkonomi, 0 = svak kommuneøkonomi.

*Tabell 6. Kontrollvariabler og uavhengig variabel.*

	<b>Hammerfest</b>	<b>Tysvær</b>	<b>Flekkefjord</b>	<b>Meland</b>
<b>X1: Kommunestørrelse</b>	1	1	1	1
<b>X2: Styringsmodell</b>	1	1	1	1
<b>X3: Sektor</b>	1	1	1	1
<b>UV: Kommuneøkonomi</b>	1	1	0	0

<sup>4</sup> Se avsnitt 4.1.4 for utdypning av dette



Det er riktignok ikke problemfritt i benytte MSSD. Det er et design som lider under problemet med «mange variabler, få antall caser» (Lijphart, 1971, s. 685). Dermed blir forklaringskraften for kausalsammenhenger svekket (Anckar, 2008, s. 398). Dog er en svak og beviselig kausalsammenheng noe som allerede til dels er tatt i betraktning for denne oppgaven, med den kvalitative tilnærmingen.

#### **4.1.4 Valg av casekommuner**

Oppgaven vil ta for seg åtte informantenes erfaringer fra de fire casekommunenes med prosesser og erfaringer knyttet til øremerkede tilskudd, to fra hver kommune.

Casekommunene er valgt ut ved å finne utvalgte kommuner innenfor kategoriene korrigerede frie inntekter og netto resultatgrad, hvor to kommuner som scorer henholdsvis høyt og lavt på begge disse økonomivariablene er valgt. Med dette utvalget vil jeg dermed få to kommuner med romslig økonomisk utgangspunkt (korrigerede frie inntekter), og to med et trangere økonomisk utgangspunkt. Tilsvarende er valgt for variabelen netto resultatgrad. Dette gjør at jeg kan få to ulike perspektiver, som kan hjelpe meg å iaktta forskningsspørsmålet – altså hvordan økonomi påvirker den politisk-administrative prosessen rundt øremerkede tilskudd, i kommuner med forskjellig økonomisk utgangspunkt.

Et viktig aspekt i utvalget av kommuner, er at innbyggertallet skal holdes konstant, i den grad det er mulig. Dette gjøres for at eventuelle funn ikke skal kunne forklares med ulike innbyggertall, selv om dette allerede er tatt hensyn til en viss grad gjennom å benytte *korrigerede* frie inntekter som den uavhengige variabelen. For å gjøre dette, har jeg valgt kommuner innenfor det som SSB grupperer som *mellomstore* kommuner som en uavhengig variabel som holdes konstant. Dette er av SSB definert som kommuner med mellom 5 000 og 19 999 innbyggere (Langørgen, Løkken og Aaberge, 2013b). Da SSB opererer med tre kommunestørrelsesgrupperinger, der småkommuner er kommuner med 0-4 999 innbyggere, mellomstore har 5 000 til 19 999 og store har 20 000 og over, fant jeg mellomstore hensiktsmessig av to grunner. Store kommuner varierer enormt i størrelse og kan være alt fra Alta kommune til Oslo kommune, som av mange årsaker ikke er sammenlignbare, da funn i stor grad trolig kunne blitt forklart med størrelse. For det andre vil små kommuner, som i størst grad er grupperingen med lik befolkningsstørrelse, ha færre tjenesteområder enn større kommuner, og således også være mottaker av færre øremerkede tilskudd.

Måten utvalget teknisk sett ble valgt på, var å sammenstille data fra SSB (2018a og 2018b) og Regjeringen (2018b) om innbyggertall, netto driftsresultat og korrigerte frie inntekter. Så ble alle mellomstore kommuner fargekodet, hvor de igjen ble systematisert etter frie korrigerte inntekter og netto driftsresultat. Medianen for netto driftsresultat for norske kommuner lå i 2017 på 2,7%, mens medianen på korrigerte frie inntekter lå på 102%. Med dette som utgangspunkt ville jeg derfor finne to kommuner som scoret betydelig høyere enn dette på begge, helst over 5% på netto driftsresultat og over 110% på korrigerte frie inntekter, hvilket både Hammerfest og Tysvær gjorde. Tilsvarende var jeg på den andre siden på utkikk etter kommuner med vesentlig lavere score enn medianen, helst under 0% på netto driftsresultat og under 100% på korrigerte frie inntekter. Dette fant jeg i både Flekkefjord og Meland.

Utvalgte kjennetegn av casekommunene fremgår av tabell 7:

*Tabell 7. Utvalgte kjennetegn ved kommunene i utvalget*

	<b>Hammerfest</b>	<b>Tysvær</b>	<b>Flekkefjord</b>	<b>Meland</b>
<b>Innbyggertall pr 1.1 2017</b>	10 527	11 041	9 090	8 021
<b>Korrigerte frie inntekter, som andel av nasjonalt gj.snitt Per 2017</b>	143%	121%	96%	97%
<b>Netto resultatgrad per innbygger Per 2017</b>	6,6%	8,7%	-0,2%	-1,0%

*Kilde: SSB, 2018a; SSB, 2018b og Regjeringen (2018b)*

En annen avgrensning som er gjort, og som allerede har blitt nevnt, er at sektoren i kommunene er holdt konstant til helsesektoren. Det har ikke vært et selvstendig poeng å kun fokusere på en sektor, men en nødvendig avgrensning for å kunne få svar fra informanter med omtrent samme rolle i sine respektive kommuner. Måten dette er gjort på er at jeg har snakket med utvalgsledere for helse i alle kommunene, i tillegg til rådmennene i tre av kommunene og én politisk utvalgsleder i en av kommunene. Dette ga meg to informanter i hver kommune, som er viktig for å kunne si noe om inntrykkene fra den ene informantene var noe andre i samme kommune delte.

Med dette casedesignet får jeg muligheten til å sjekke hvilken rolle kommunene opplever at økonomien har i de politiske-administrative prioriteringsprosessene knyttet til øremerkede

tilskudd. Poenget er å velge ut kommuner på bestemte økonomivariabler, for så å kunne sammenligne kommunene som har henholdsvis god og dårlig kommuneøkonomi. Ved å velge to case med hver økonomisk situasjon, vil jeg kunne se tydeligere mønster enn om jeg kun valgte én av hver. Gjør jeg et funn hos en av kommunene, kan jeg sjekke opp funnet hos den andre kommunen med «samme» økonomiske utgangspunkt. På den andre siden vil det å ta fire case-kommuner gjøre at jeg ikke får gått like mye i dybden på hver enkelte kommune som jeg ville gjort med færre case-kommuner. Fordelene med å ha fire case fremfor to ble veid nøye opp mot hverandre, men havnet til slutt på fire da tydelige funn fra fire kommuner kan bidra til en sterkere teoretisk generalisering enn funn fra kun to.

Jeg har valgt å anonymisere informantene fra casekommunene, da dette har vært mulig å gjøre i denne undersøkelsen. Av den grunn vil det ikke bli fremholdt hvilken kommune hver informant er fra i empiri-kapittelet, kun hvilken økonomisk situasjon informantens kommune er i. Se for øvrig delkapittel 4.2.3 for ytterligere beskrivelse av anonymiseringsprosessen av informantene<sup>5</sup>.

## **4.2 Datainnsamling**

### **4.2.1 Semi-strukturert intervju som metode**

Den primære metoden for datainnsamlingen i denne oppgaven var intervju, nærmere bestemt semi-strukturerte intervjuer, med oppgavens åtte informanter. Dette er en form for intervju hvor forskeren har forberedt spørsmål eller tema for samtalen med informanten på forhånd, men hvor det samtidig er rom for at oppfølgingsspørsmål og nye spørsmål kan dukke opp. Spørsmålene som stilles til informanten trenger ikke å stilles ordrett, noe som gjør at de kan tilpasses informanten og samtaleutviklingen (Bryman, 2016, s. 466-467). Semi-strukturerte har mindre rigiditet enn hva strukturerte intervjuer har, men har samtidig mer struktur enn hva mer ustrukturert dybdeintervjuer har (Malt, 2015; Tjora, 2010, s. 104). Dette gjør at vi kan dra nytte av fordeler fra både strukturerte intervjuer og dybdeintervjuer.

Denne intervjuformen brukes i denne oppgaven fordi den passer godt til å få informantene til å detaljerte beskrive prioriteringsprosesser i kommunene, samtidig som innslaget av struktur

---

<sup>5</sup> Side 39-41.

gjør at svarene fra de ulike informantene er mulige å sammenligne. Strukturen kommer i form av en intervjuguide<sup>6</sup>, som er lagt opp med utgangspunkt i teoridelen.

#### **4.2.2 Telefonintervjuer**

Intervjuene var i utgangspunktet tiltenkt å bli gjort ansikt til ansikt, men ble til slutt gjennomført på telefon. Årsaken til dette var begrensninger på tid og budsjett. Dette er også det som er den utvilsomt største fordelen med denne intervjuformen (Bryman, 2016, s. 484). Informantene kan også potensielt kjenne på en viss trygghet i avstanden mellom seg og intervjuer, men avstanden kan så vel oppleves som et problem fordi enkelte opplever at vanskelige samtaleemner er lettere å snakke om ansikt til ansikt (Jacobsen, 2013, s. 143).

#### **4.2.3 Valg av informanter**

Fra utvalgskommunene er det intervjuet to informanter fra hver kommune, totalt åtte personer. Det var viktig at disse har kjennskap til hvordan de lokale prosessene rundt øremerkede tilskudd foregår. Samtidig var det viktig at disse i så stor grad som mulig hadde sammenlignbare roller/stillinger, for at eventuelle forskjeller casekommunene imellom ikke skulle tilskrives stillingstittel. Det ble tidlig klart at med fire kommuner, var én person i hver kommune for lite datagrunnlag for å i det hele tatt kunne si noe om den aktuelle kommunen. Derfor har jeg snakket med to personer i hver av casekommunene.

En viktig del av prosessen med å velge informanter var vurderinger om jeg skulle snakke med representanter fra både administrativt og politisk hold i hver kommune, eller om jeg kun skulle snakke med personer fra administrasjonen. På den ene siden hadde det vært hensiktsmessig å få belyst hvilke rolle politikere og administrasjon har i casekommunene, og hvordan et eventuelt samspill mellom disse fungerer. På en annen side er det en stor forskjell i hvor mye en politiker og en sentral person i administrasjonen kan om øremerkede midler (se Håkonsen og Løyland, 2011; Sem 2012). Antagelsen min var at de fleste sentrale personer i en administrasjon – rådmenn, assisterende rådmenn og kommunalsjefer – vet vesentlig mer om tilskudd, utforming, hensyn og innvirkning enn lokalpolitikere. Derfor vurderte jeg det som mer hensiktsmessig å prøve å få snakket med to representanter fra hver kommunes administrasjon, heller enn én lokalpolitiker og en administrativ ansatt. Faren ved dette er selvsagt at jeg i oppgaven mister et potensielt perspektiv i beslutningstakingen. Allikevel var

---

<sup>6</sup> Se avsnitt 4.4, s. 44.

tanken at det ikke hadde alt for mye å si, da jeg la til grunn at administrasjonen på en vel så god måte som lokalpolitikerne kunne *belyse* hvordan politisk nivå eventuelt var innblandet i tilskuddsprosesser.

I tillegg er et viktig aspekt i informantutvelgelsen at der politisk ledelse endrer seg fra valgperiode til valgperiode, opererer ikke administrasjonen med en valgperiode. Dermed er det sannsynlig at administrasjonen har mer kontinuitet og flere erfaringer om hvilke prioriteringer som blir gjort, enn hva lokalpolitikere har. Dette er sammen med antagelsen om at administrativt ansatte jobber mer «hands on» begrunnelsen for at representanter fra administrasjonen, og ikke politisk hold, er valgt som primære informanter.

I oppgaven ses det på lokale prioriteringsprosesser sektoruavhengig i casekommunene, men har allikevel avgrenset halvparten av informantene til å være personer fra kommunenes fagmiljø for helse, én i hver kommune. Årsaken til dette er en antagelse om at kommunalsjefer/etatsleder under rådmannsnivå arbeider tett med tilskudd i de fleste kommuner. Disse er ledere for flere underliggende enhetsledere som igjen kan søke om tilskudd til sine konkrete enheter – for eksempel sykehjem eller en kommunal fastlegetjeneste. Ved å snakke med representanter for en sektor, kan til dels hvilke tilskudd og aktører de må forholde seg til, holdes konstant. Fra tre av kommunene ble derfor kommunalsjef for helse/helsesjef intervjuet, mens det for den ene kommunen med sterk økonomi ble intervjuet politisk utvalgsleder for komiteen som dekket helsefeltet. Årsaken til at utvalgsleder ble intervjuet her var at helselederen selv ikke svarte på henvendelser på verken telefon eller mail.

I tillegg til disse, ble en representant fra rådmannsgruppa intervjuet. I den ene kommunen med sterk økonomi ble assisterende rådmann intervjuet istedenfor rådmannen, da rådmannen ikke hadde tid til å bli intervjuet.

For enkelthetens skyld vil kommunalsjefer for helse i kommunene som har kommunalsjefmodell, og helsesjefene i kommunene som ikke har kommunalsjefmodell bli omtalt som «nivå 2-leder for helse». Dette navnet brukes for å få en fellesbetegnelse på begge to sektorledertitlene, og indikerer at dette er nummer 2 i det administrative hierarkiet i kommunen, etter rådmannen. I tillegg vil informanter fra kommunens rådmannsgrupper bli

omtalt som «rådmann», selv om én informant var assisterende rådmann. Dette er også gjort for å i størst mulig grad sikre anonymitet for informantene.

*Tabell 8. Informantliste, anonymisert*

<b>Informant nr. i oppgaven</b>	<b>Fra kommune</b>	<b>Tittel</b>
Informant 1	Kommune 1, sterk økonomi	Rådmann / assisterende rådmann
Informant 2	Kommune 1, sterk økonomi	Nivå 2-leder for helse
Informant 3	Kommune 2, sterk økonomi	Rådmann / assisterende rådmann
Informant 4	Kommune 2, sterk økonomi	Politisk utvalgsleder
Informant 5	Kommune 3, svak økonomi	Rådmann / assisterende rådmann
Informant 6	Kommune 3, svak økonomi	Nivå 2-leder for helse
Informant 7	Kommune 4, svak økonomi	Rådmann / assisterende rådmann
Informant 8	Kommune 4, svak økonomi	Nivå 2-leder for helse

#### **4.2.4 Andre foretatte datainnsamlinger**

##### **4.2.4.1 Helsedirektoratets tilskuddsbevilgninger i 2018**

Jeg har fått tilgang på all data fra Helsedirektoratet sine tilskuddsordninger fra 2018. Dette blir presentert i avsnitt 5.1.1, hvor jeg systematisk har gjennomgått bevilgningene til case-kommunene, samt en kontrollgruppe på 20 kommuner. Beløpet presenteres pr innbygger og er unntatt enkelte tilskudd som enkelte kommuner ikke kvalifiserer til (for eksempel tannhelse til fengselspasienter i kommuner med fengsel), samt tilskudd for «særlig ressurskrevende brukere», som alle kommuner får innvilget basert på hvor mange brukere de har – et forhold utenfor deres kontroll. Denne datainnsamlingen fikk jeg tilgang på i forbindelse med arbeidet med problemstillingen. Disse tallene sier ikke noe om lokale prioriteringer og autonomi, men vil bidra som beskrivende statistikk til diskusjonsdelen, da dette tallmaterialet viste at det for 2018 var et stort skille i hvor mye tilskudd kommunene i de to kontrollgruppene mottok. Det er ikke benyttet statistikkprogrammer til å analysere datasettet.

##### **4.2.4.2 Øvrige dokumenter**

Opgaven vil også basere seg på enkelte andre dokumenter for å kunne ytterligere belyse dataene som er samlet inn gjennom intervju og fra Helsedirektoratet. Det er dog ingen

dokumenter det på forhånd var bestemt at skulle studeres utover disse, men det ble lagt til grunn at det på et tidspunkt kanskje kunne bli nødvendig å sjekke relevante styringsdokumenter fra casekommunene. Det ble det ikke. Derimot ble det nødvendig å sjekke enkelte dokumenter under hele prosjektet, som veilederen fra KMD om statlig styring av kommunesektoren. I tillegg ble enkelte andre styringsdokumenter benyttet i oppgaven, men ikke som en direkte del av datainnsamlingen. Ved bruk av dokumenter til studier som denne, er det viktig å være bevisst på at informasjonen som befinner seg i dokumentene kan være skrevet til et annet formål enn hva forskeren ønsker å bruke det til (Jacobsen, 2013, s. 134). Derfor er det viktig å vurdere konteksten og sammenhengen noe har blitt skrevet i når det skal anvendes en studie som denne.

## **4.3 Kvalitetsmessige vurderinger**

### **4.3.1 Validitet**

Validitet er et sentralt metodisk begrep som sier noe om hvorvidt en indikator eller et sett av indikatorer, som er satt til å måle noe, faktisk måler det det skal (Adcock og Collier, 2001, s. 530). Dersom en elev eksempelvis diskuterer hvorvidt karaktersystemet, som måler prestasjonene til elevene, faktisk reflekterer prestasjonsnivået, diskuteres karaktersystemets validitet knyttet til det å måle prestasjoner. En studies validitet kan styrkes gjennom å være åpen og tydelig om teoretiske og metodiske valg som er gjort, fordi man da klargjør hva man faktisk ønsker å måle (Tjora, 2010). Det finnes flere typer validitet, og nå vil to av disse og deres relevans til oppgaven bli presentert: Indre og ytre validitet.

#### **4.3.1.1 Indre validitet**

Indre validitet er den formen for validitet som måler årsakssammenhengen og kausaliteten mellom to variabler (Cook og Campbell, 1979). Eksisterer det en relasjon mellom variablene X og Y, og hvilken vei går i så fall denne relasjonen? Med tydelig indre validitet vil vi kunne si noe om nettopp dette. En reell trussel for den indre validiteten kan være at kausaliteten blir målt motsatt vei enn den reelle årsakssammenhengen (Finseraas og Kotsadam, 2013, s. 373).

I denne oppgaven er den indre validiteten dermed årsakssammenhengen, som allerede er illustrert i figur 5<sup>7</sup>, altså den kausale sammenhengen mellom kommunal økonomi og autonomien i lokale politisk-administrative prioriteringsprosesser. Den indre validiteten til

---

<sup>7</sup> Se side 25.

oppgaven blir påvirket av hvor sikkert det kan påvises at ulik kommunal økonomi påvirker den lokale autonomien.

En av de største utfordringene ved den indre validiteten i denne oppgaven er at antall case og det komparative casedesignet som er brukt, Most Similar System Design, ikke kan slå fast kausale sammenhenger på en måte vi kunne gjort med et annet design. For å bøte på dette er det gjort to tiltak. Det ene er å operasjonalisere både den avhengige variabelen ut fra teori om policy-sykluser og flette disse sammen med steg i en lokal prosess for søknad og erverv av tilskudd. Slik har jeg fått tydeliggjort hvordan denne variabelen kan forstås, og dermed kunne utformet spørsmål på en måte som fanger opp hvordan informantene faktisk opplever at de lokale prosessene foregår. Det andre tiltaket som er gjort, er å ha to case-kommuner i hver økonomisk situasjon, slik at antakelser om årsakssammenhenger fra én kommune kan styrkes eller svekkes i møte med en sammenlignbar kommune.

#### ***4.3.1.2 Ytre validitet***

Ytre validitet er validitetsmålet som forteller oss noe om generaliserbarheten fra utvalg til populasjon (Lund, 2002, s. 113). Denne er en validitetsform som først og fremst har til hensikt å kunne si om generaliserbarheten til kvantitative studier, fordi det er her antall enheter er tilstrekkelige for å kunne generaliseres til en større populasjon. Derfor er det vanskelig å generalisere fra utvalget til en kvalitativ studie, som denne (Jacobsen, 2013, s. 222). Denne formen for generalisering er det som kalles statistisk generalisering.

Dog er det annen form for generalisering, teoretisk generalisering, som er mulig i kvalitative oppgaver. Med teoretisk generalisering så menes det at det generaliseres fra et lite utvalg til et teoretisk nivå (ibid., s. 222). Med det kan de empiriske observasjonene fra en studie bidra til å styrke teoriene som brukes i studien. For denne oppgaven vil det være ønskelig å kunne si noe om hvorvidt, og om så hvordan økonomi påvirker autonomien i lokale prioriteringsprosesser. Selv om funnene ikke nødvendigvis kan generaliseres til andre kommuner med lik økonomisk situasjon, kan de hjelpe oss å få tydeligere teoretiske antagelser til senere studier av dette forholdet.



### 4.3.2 Reliabilitet

Når man skal bedømme en studies validitet, er det ikke til å komme utenom å også bedømme reliabiliteten. Reliabilitet handler om hvor stabile verdiene vi måler er (Manheim og Rich, 1995, s. 78-82). Man kan trekke et skille mellom validitet og reliabilitet, der validitet på den ene siden sier oss noe om det vi ønsket å måle faktisk ble målt, mens reliabilitet sier noe om hvor pålitelig – derav ordet *reliabelt* – det vi målte faktisk var (Bryman, 2016, s. 161). Forholdet mellom validitet og reliabilitet er viktig fordi reliabilitet er en forutsetning for validitet – om noe ikke er pålitelig i utgangspunktet, spiller det ingen rolle hvorvidt det måler det det skal eller ikke (ibid., s. 162).

Reliabilitet handler også om repliserbarhet – hvor sannsynlig er det at en annen forsker kommer frem til samme resultat? En måte å si noe om nettopp dette på, er ved å se på en studies intersubjektivitet. Med intersubjektivitet menes det at to forskere skal kunne komme til samme resultat på samme analyse, på ulikt tidspunkt. For at dette skal være mulig, er man avhengig av at alle valg man tar som forsker, er preget av gjennomsiktighet og tydeliggjøres i studien (Bergström og Boreus, 2005, s. 36).

I denne oppgaven er reell repliserbarhet vanskelig å oppnå, fordi en semi-strukturert intervjuform som det benyttes her legger opp til oppfølgingsspørsmål på en måte som trolig vil variere fra forsker til forsker. Men reell intersubjektivitet er likefult mulig, ved å være tydelig på hva som til enhver tid er gjort av vurderinger, og begrunnelsen for at disse er gjort.

### 4.4 Intervjuguiden

Intervjuguiden til denne undersøkelsen var relativt kort, og besto av ti spørsmål som var forberedt på forhånd som ble stilt til alle informantene. Hvert intervju besto totalt sett av flere spørsmål enn dette, men de øvrige spørsmålene kom i form av oppfølgingsspørsmål på det informantene svarte. Det var viktig for undertegnede å ikke ha for mange spørsmål på forhånd, for å kunne snakke om de respektive informantens erfaringer og la de snakket friest mulig. Allikevel var det viktig å ha et visst antall spørsmål forberedt, som kunne bli stilt likt til alle, for å få et best mulig sammenligningsgrunnlag til analysedelen.

Fra start til slutt foregikk intervjuene slik at jeg innledningsvis takket for at informantene kunne delta. Deretter fortalte jeg kort om prosjektet og hva oppgaven prøver å belyse, før de

planlagte spørsmålene ble stilt. Disse startet med et innledende spørsmål om når den aktuelle informant var borti spørsmål vedrørende øremerkede tilskudd. Etter dette ble informantene stilt to spørsmål fra hver fase, spurt i den rekkefølgen angitt i tabell 4<sup>8</sup>.

Fra fasen med agenda-setting ble det spurt hvem i kommunen som tar initiativ til å søke på øremerkede tilskudd, samt hvorvidt de holdt en form for oversikt over enhver tids eksisterende tilskuddsordninger. Fra formuleringsfasen ble det spurt først om hvordan det velges hva som skal søkes på (strategi eller om det søkes på det de kommer over), samt hvor bevisste informantene var på hvilke ordninger som ble søkt på og ikke. Her fikk de fleste informantene også et oppfølgingsspørsmål på hva en vanlig årsak til at de lot være å søke var. Til beslutningsfasen ble informantene stilt tre spørsmål. Først ble de spurt om hvem i kommunen som pleier å beslutte om en tilskuddsordning skal søkes på eller ikke, samt om de anser det å søke om øremerkede tilskudd som en rutinesak eller et mer strategisk anliggende. Det siste spørsmålet i denne fasen var om informantene hadde opplevd å føle seg tvunget til å søke på tilskuddsordninger, av økonomiske eller andre årsaker.

I tillegg til dette ble det til slutt stilt ett hypotetisk spørsmål, hvor informantene ble spurt om hvordan de trodde de ville forholdt seg til øremerkede tilskudd dersom kommunen deres hadde vært i annen økonomisk situasjon – informantene fra kommunene med sterk økonomi ble spurt om et scenario med svak økonomi, og vice versa.

Se ellers vedlegg 1 for fullstendig intervjuguide.

---

<sup>8</sup> Se Tabell 4, s 26

## 5. Empiri

I dette kapittelet blir oppgavens empiriske data presentert. Delen er strukturert i to underkapitler, som omfatter henholdsvis empirisk kontekst og data fra intervjuene.

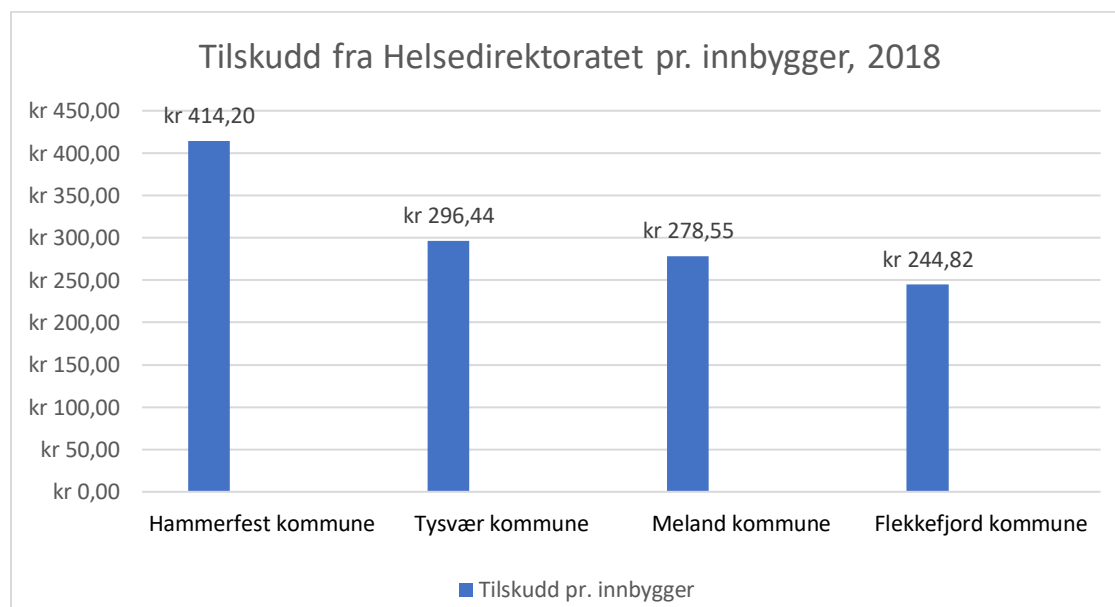
Oppsummert gir informantene noe tvetydige svar angående den første fasen i lokale prioriteringsprosesser, agenda-setting. Dernest viser svarene fra intervjuene at kommuner med sterk økonomi svarer tydelig i samsvar med de teoretiske forventningene i den andre fasen, formuleringsfasen. I den siste fasen, beslutningsfasen, er svarene fra informantene i kommunene med svak økonomi i tråd med de teoretiske forventningene om at den lokale autonomien her er liten.

### 5.1 Empirisk kontekst

#### 5.1.1 Tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet pr kommune, 2018

Siden sektor i casekommunene er holdt konstant i oppgaven, ved å snakke med én informant innenfor helsefeltet, enten nivå 2-ledere eller politisk utvalgsleder, har det blitt samlet inn data fra Helsedirektoratet sine tilskuddsordninger for 2018. Dataen er først og fremst ment som et supplement til datainnhentingene fra oppgavens informanter, og viser at kommuner med god økonomi mottar mest tilskudd målt i kroner pr. innbygger av casekommunene.

Figur 7. Tilskudd fra HDIR pr. innbygger i casekommunene, 2018



For å kunne vite noe om hvorvidt det er tilfeldig eller ikke at casekommunene med sterk økonomi mottok mer tilskuddsmidler enn kommuner med svak økonomi i datasettet fra Helsedirektoratet, ble det også valgt ut 20 kontrollkommuner, for å teste om forholdet mellom svak og sterk økonomi var det samme her. Kommunene ble valgt ut ved at de var i samme kommunestørrelsesgruppe som casekommunene (mellom 5 000 og 19 999 innbyggere). Deretter ble alle kommuner som hadde både netto resultatgrad og korrigerte frie inntekter på nivå over landsmedianen markert som blå kommuner, og tilsvarende under landsmedianen ble markert som rød kommuner. Landsmedianen for netto resultatgrad er 2,7%, og landsmedianen for korrigerte frie inntekter er 102%.

Tabell 9. Tilskudd fra Helsedirektoratet i 2018 i sammenlignbare kontrollkommuner.

<b>Over landsmedianen</b>	<b>Tilskudd pr innbygger</b>	<b>Under landsmedianen</b>	<b>Tilskudd pr innbygger</b>
<b>Narvik</b>	kr 502,24	<b>Levanger</b>	kr 146,99
<b>Lindås</b>	kr 116,69	<b>Nesodden</b>	kr 288,95
<b>Kvinnherad</b>	kr 177,32	<b>Rælingen</b>	kr 159,28
<b>Vindafjord</b>	kr 490,01	<b>Holmestrand</b>	kr 330,12
<b>Brønnøy</b>	kr 395,21	<b>Farsund</b>	kr 235,45
<b>Sogndal</b>	kr 992,82	<b>Haram</b>	kr 79,88
<b>Nord-Aurdal</b>	kr 1 052,19	<b>Råde</b>	kr 299,29
<b>Vadsø</b>	kr 334,91	<b>Nordre Land</b>	kr 305,13
<b>Tinn</b>	kr 88,90	<b>Gausdal</b>	kr 232,50
<b>Årdal</b>	kr 192,54	<b>Sel</b>	kr 360,66
<b>GJENNOMSNIITT</b>	kr 434,28	<b>GJENNOMSNIITT</b>	kr 243,82
<b>MEDIAN</b>	kr 365,06	<b>MEDIAN</b>	kr 262,20

Funnene her var svært tydelige. Kommuner med sterk økonomi virker å gjennomgående motta mer tilskuddsmidler pr innbygger enn hva kommuner med svak økonomi gjør.

Forskjellen i medianene er altså på over 100 kr per innbygger, eller sagt på en annen måte:

Økonomisk svakstilte kommuner mottar kun i underkant av 72% av hva kommuner med sterk økonomi gjør.

Dette gir oss et bilde av at økonomi ikke er tilfeldig når det kommer til hvor mye en kommune mottar, og er i tråd med tidligere forskning (Se ECON, 1998; Håkonsen, Løyland og Lie, 2000).

### **5.1.2 Pågående prosesser knyttet til kommunesammenslåing**

Det er også verdt å omtale de ulike kommunenes situasjon knyttet til den pågående kommunereformen, som for mange av de vedtatt sammenslåtte kommunene vil gjelde fra 1.1.2020 av. I Hammerfest vil det fra 1.1.2020 skje en sammenslåing med Kvalsund kommune (Kartverket, 2019). Her er Hammerfest klart størst i innbyggertall, og har også en bedre økonomi enn Kvalsund. Kvalsund har omtrent samme frie inntekter som Hammerfest, men vesentlig lavere resultatgrad (SSB, 2018a og 2018b). I tillegg vil også fylket disse kommunene ligge i endre seg fra 1.1.2020, fra dagens Finnmark til det nye fylket Finnmark og Troms (Kartverket, 2019).

Flekkefjord slår seg ikke sammen med noen kommuner, men blir liggende i det nye fylket Agder. Tysvær kommune slår seg verken sammen med noen eller får et nytt tilhørende fylke, mens Meland på sin side både får ny kommune fra 2020 av, i tillegg til nytt fylke – Vestland (ibid.). Dagens Meland kommune skal slå seg sammen med de to nabokommunene Radøy og Lindås, og sammen utgjøre nye Alver kommune. Her vil Lindås være den største kommunen med sine drøye 16 000 innbyggere, som er mer enn de to andre kommunene til sammen. Siden Lindås også scorer klart bedre enn de to mindre kommunene i nye Alver kommune på både korrigerede frie inntekter og netto resultatgrad, vil dette gjøre kommuneøkonomien i dagens Meland vil se forskjellig ut fra 2020 av (SSB 2018a og 2018b).

Hvilken relevans kommunereformen har for de utvalgte casekommunene varierer selvsagt. Det er likefullt viktig å ta med i betraktningen når en studerer deres prosesser, ettersom fremtidige sammenslåinger i tidligere studier har påvirket økonomisk adferd (se Hinnerich, 2009; Blom Hansen, 2010).

## 5.2 Data fra intervjuene

I denne delen av oppgaven vil svarene fra oppgavens informanter bli lagt frem. Kapittelet er disponert slik at én hoveddel omhandler svar fra de to kommunene valgt med sterk kommuneøkonomi, Hammerfest og Tysvær, mens den andre hoveddelen følgelig omhandler de to kommunene med svak kommuneøkonomi, Flekkefjord og Meland. Hvilke informanter som kommer fra hvilke av de to kommunene, er anonymisert. I hver del vil det gås gjennom hva informantene svarte på spørsmål knyttet til hvert av de tre stegene i beslutningsprosessen i tabell 4: henholdsvis agenda-setting, formulering og beslutning. I tillegg ble de bedt om å vurdere tilstanden til sin egen kommuneøkonomi, for å få klarhet i om de med sterk økonomi opplevde sin egen økonomi som romslig, og tilsvarende for kommune med svak økonomi. Dette er gjort for at kapittelet skal være oversiktlig og logisk å lese seg igjennom. Se for øvrig tabell 8<sup>9</sup> for informantliste.

### 5.2.1 Kommunene med sterk økonomi

Med utgangspunkt i de teoretiske forventningene, som i sum har utledet oppgavens hypoteser, forventer jeg at det finnes en sammenheng mellom kommunenes økonomiske situasjon, og deres autonomi i lokale prioriteringsprosesser. Funnene fra intervjuene med informantene fra kommunene med sterk økonomi vil nå bli lagt frem i denne delen, og kommentert løpende opp mot de teoretiske forventningene. Sett opp mot den operasjonaliserte versjonen av avhengig variabel, autonomi i prioriteringsprosesser, forventet jeg på forhånd å finne at kommunene har (1) regulert hvordan det tas initiativ til å søke om øremerkede midler, (2) er bevisste på hva som søkes på og ikke, samt søker i henhold til lokale planer og strategier og (3) ser på øremerking som strategisk viktig, men ikke økonomisk viktig for sin kommune. Hver fase vil oppsummeres med en vurdering av hvorvidt svarene til informantene er enten *ikke, delvis, nokså* eller *helt* i tråd med de teoretiske forventningene.

#### 5.2.1.1 Agenda-setting

I denne fasen var det relativt stor forskjell mellom de to kommunene med sterk økonomi. Den ene kommunen hadde klart regulert hvordan de tok initiativ til å søke om tilskudd, mens den andre oppga at det var noe mer tilfeldig hvordan dette. Dette kan trolig skyldes at kommunen

---

<sup>9</sup> Se side 41.

som opplyste at de hadde god økonomi, også hadde en egen ansatt som jobbet spesifikt med søknader, og ble varslet hver gang et nytt tilskudd innenfor helsesektoren kom:

«Nå har jeg en rådgiver som har et spesielt ansvar for å følge opp tilskuddsordningene, og følge opp lederne som søker om tilskudd til sine virksomheter, samt å følge opp ledernes arbeid med rapportering av dette. Så rådgiveren har mer inngående kjennskap enn meg.»  
(Informant 2, nivå 2-leder).

På den andre siden sa en informant den andre kommunen med sterk økonomi:

«Vi har nok ikke noen god systematisk oversikt over hva som finnes. Det ligger jo litt under økonomiavdelingen sitt ansvar. Men iallfall på det vi skal søke på, det er litt mer tilfeldig, det er det».  
(Informant 3, rådmann)

Men til tross for at informantene fra denne kommunen ga inntrykk av å ha begrenset oversikt over hva som eksisterer av tilskuddsordninger, hadde de likevel en hvis tanke om hvem som tok initiativ til å søke:

«Du kan si at dette er et kommunalsjefansvar. Det er det. Men vi gjør det jo i fellesskap i budsjettprosessen. Som henger sammen med at vi veldig våkne og oppdaterte virksomhetsledere som er på og får med seg at her kommer det noe fra statlig hold.»  
(Informant 3, as. rådmann).

Generelt sett opplyste informantene fra begge kommunene at de hadde relativt tydelig regulert hvem som tar initiativ, men at oversikten over hva som til enhver tid finnes av ordninger varierer etter hvorvidt de hadde dedikerte ansatte eller ikke til å jobbe med tilskuddsordninger. Funnene i denne delen var nokså i tråd med de teoretiske forventningene, da det var tydelig regulert hvem som tok initiativ begge steder, men hvor kun den ene kommunen opplevde å ha oversikt over enhver tids gjeldende tilskuddsordninger.

### **5.2.1.2 Formulering**

I denne fasen var det en tilnærmet samstemt ordlyd fra de to kommunene. Begge opplyste om at de var svært bevisste på hva de søkte på og ikke, basert på signaler fra politisk hold – enten

vedtatte planer, eller andre vedtak i kommunestyret. Selv om den ene kommunen som nevnt ikke hadde god oversikt over hva som til enhver tid fantes av tilskudd, hadde samme kommune en tydelig bevissthet på hva de skulle søke på og ikke:

«Det (vi søker på) må være innenfor satsingsområdene våre. Vi har jo en samfunnsplan med mål og strategier på hvor vi vil. Og i den grad det treffer der, så er det i hvert fall det som blir prioritert.»

(Informant 3, rådmann).

Dette samsvarer med den andre kommunen, som i samme anledning uttrykte en klar skepsis til bruk av tilskuddsmidler for å realisere sine planer:

«Vi søker på alle områdene vi kanskje trenger å styrke oss på, men vi gjør jo ikke det på de områdene hvor vi har rikelig med ressurser. Vi vet jo at vi i våre planer har spesielle prosjekter som skal gjennomføres, og ved å bruke tilskudd til dette vil det jo medføre forventninger. Forventninger om fast ansettelse, for eksempel. Ved å bruke tilskuddsordninger vil vi jo derfor egentlig bare utsette et problem.»

(Informant 1, rådmann)

Informant 4, den eneste politiske representanten blant informantene, opplyste om at bevisstheten i stor grad kunne knyttes til om de hadde klar en plan eller ikke for hva de ville gjøre med tilskuddet etter tilskuddsperioden var utgått. Derfor, sa politikeren, handlet dette om det var rom i budsjettet for å videreføre en ordning eller ikke. Funnene i denne delen var i tråd med de teoretiske forventningene, i og med at begge kommunene hadde en tydelig bevissthet til hva de skulle søke på og ikke av tilskuddsordninger.

### **5.2.1.3 Beslutning**

Det var enighet i begge kommunene om at øremerkede tilskuddene har et strategisk aspekt ved seg, som gjør at det ikke er en hvilken som helst økonomisk rutinesak å forholde seg til. På spørsmålet om de anså det å søke om øremerkede midler som en rutinesak, eller om det var et strategisk viktigere anliggende enn som så, var alle informantene enige om at det var en blanding. Som den ene informantene så fint sa det:



«Jeg opplever at tilskuddsmidlene først og fremst er på virksomhetsnivå, ikke på et strategisk nivå. Men de må allikevel være forankret i strategisk nivå, om du skjønner».

(Informant 2, nivå 2-leder)

Begge kommunene delte vurderingen av at de relativt sett hadde en sterk kommuneøkonomi, selv om begge, og særlig den ene, fremhevet potensielle problematiske aspekt ved økonomien som kunne oppstå i fremtiden, og som de dermed måtte være forberedt på. Det som det derimot var en forskjell på mellom disse to kommunene, var hvor tvunget de opplevde å ha følt seg til å søke på øremerkede tilskudd av økonomiske grunner. Samme kommune som i første fase opplyste om at de ikke hadde en god form for oversikt, uttrykte at de til en viss grad kunne føle seg økonomisk tvunget til å søke om tilskudd på spørsmål om dette:

«Ja, det tror jeg, det er iallfall er en følelse jeg sitter med at nok har skjedd fra tid til annen. Og det er jo det regjeringen oppnår på en måte, at «nå skal det satses på X og Y, så nå kjører vi ut midler til det», og kommunene følger på fordi det er en gulrot for dem. Da kan det hende at vi hadde tenkt å prioritere noe annet, som vi da må utsette.»

(Informant 3, rådmann)

På oppfølgingsspørsmål om de da opplever at prioriteringene deres blir endret, svarer informant 3 bekreftende, men, sier hen, «det betyr jo ikke at vi ikke synes det er nyttig! Men det endrer kursen, ja.». Dette står i motstrid til den andre kommunen, som opplyste om at de ikke følte seg tvunget til å søke om øremerkede tilskudd av økonomiske årsaker. Dog var ikke øremerking helt uten forventninger, uttalte informant 1. Hen opplevde at de som kommune var forventet å søke på enkelte tilskudd, og eksemplifiserte det med den sittende regjeringens satsing på helsesøstre/sykepleiere:

«Nei, vi føler oss ikke tvungne til å søke normalt sett. Men igjen, hvis det har vært... Ta for eksempel helsesøster/sykepleier, det har det vært et voldsomt fokus på de siste årene, og vi har nok kjent en forventning, mer enn et press, om at vi som kommune må styrke helsesøstertjenesten. Da er det vel et slags indirekte press om å søke på tilskudd. Men jeg vil vel først og fremst kalle det en forventning, ikke et press.»

(Informant 1, rådmann)

Funnene i denne delen var nokså i tråd med de teoretiske forventningene. Begge kommunene anså øremerkede midler for å være et strategisk anliggende i langt større grad enn en vanlig rutinesak, og fremsto som bevisste på effekten det hadde på egne prioriteringer. At den ene informanten fra den ene kommunen følte seg ikke tvunget til å søke på tilskudd kan sies å være i motstrid med de teoretiske forventningene, men svaret ilegges begrenset verdi da den andre respondenten fra samme kommune ikke delte dette inntrykket.

### **5.2.2 Kommunene med svak økonomi**

Funnene fra intervjuene med informantene fra kommunene med svak økonomi vil nå bli lagt frem i denne delen, og kommentert løpende opp mot de teoretiske forventningene. Til denne delen av intervjuene forventet jeg å finne at kommunene har: (1) tilfeldig hvem som tar initiativ til å søke på øremerkede tilskudd, samt et manglende oversiktsbilde, (2) er ubevisste på hva som søkes på og ikke og dermed søker på det de kommer over (3) ser på det å søke på tilskudd som en rutinesak mer enn et strategisk anliggende, og som noe som er svært økonomisk viktig for kommunene.

#### **5.2.2.1 Agenda-setting**

De to casekommune med svak økonomi var begge tvetydige til spørsmålene knyttet til denne fasen, og hadde sprikende svar fra sine to respektive respondenter. I den ene kommunen opplyste rådmannen at det var litt tilfeldig hvem som tok initiativ, mens nivå 2-lederen sa at dette var en oppgave som utelukkende lå på hans nivå i administrasjonen. De opplever at ved å være «på» og følge med i relevante fora, har de god kontroll på hva som finnes, men at de ikke på noen som helst måte har organisert seg på en bestemt måte for å holde oversikt.

I den andre casekommunen var det også noe tvetydig hvem som tar initiativ til å søke på tilskudd, hvor rådmannen pekte på at det var en nivå 2-lederoppgave, mens nivå 2-lederen sa at det varierte. Denne kommunen hadde heller ikke organisert seg på en spesiell måte for å ha oversikt, og nivå 2-lederen verken uttalte eller fremsto som at de hadde systematikk i arbeidet med øremerkede tilskudd:

«Det er de som ser tilskuddet som gjerne tar initiativ. Nå snakker vi om øremerkede tilskuddsmidler, og da er det hvem som fanger opp at det er et tilskudd. Eventuelt at vi har et prosjekt, og at vi i den anledning leter etter tilskudd til det.»

(Informant 6, nivå 2-leder)

At det tilsynelatende er noe tilfeldig hvem som fanget opp tilskudd i denne kommunen, er et inntrykk som ikke deles av kommunens rådmann (informant 5). Rådmannen opplyste at hen følte kommunen hadde grei oversikt:

«Det som er veldig vanlig er at departementet eller direktoratet som forvalter tilskuddet sender ut brev til kommunene. Jeg tenker det fanger opp *det meste*. Så er det også møter med Fylkesmannen, hvor Fylkesmannen gjerne bruker anledningen til å «friste» oss med ordninger. Så vil det selvfølgelig være anledninger som vi går glipp av, men i det store og hele tenker jeg at vi har en ganske brukbar oversikt over de mulighetene som finnes.»

(Informant 5, rådmann).

Disse observasjonene er i nokså i tråd med de teoretiske antakelsene, da ingen av kommunene hadde organisert seg på en måte for å holde oversikt over mulige tilskuddsordninger. I begge kommunene var det sprikende svar fra de to informantene om hvem som tar initiativ til å søke om tilskudd. Allikevel opplyste alle informantene at de følte de hadde en viss kontroll over hva som fantes av tilskudd. At informantene spriker i svarene på spørsmål knyttet til denne fasen (agenda-setting), kan tenkes å være et selvstendig argument som støtter de teoretiske forventningene om at det var tilfeldig hvem som tar initiativ og et manglende oversiktsbilde. Dette fordi det vil være logisk å anta at det i kommuner med tilfeldig initiativtaking og manglende oversiktsbilde vil være ulike oppfatninger av eksempelvis *hvem* som tar initiativ og om de *egentlig* har en reell oversikt.

### **5.2.2.2 Formulering**

I denne fasen var kommunene med svak økonomi på linje med hverandre, og informantene fra de respektive kommunene var også enige med hverandre om at de søkte primært over det de kom over av tilskudd. En tydelig forskjell fra de to foregående kommunene med sterk økonomi, var at kommunene med svak økonomi ikke trakk frem at tilskuddene måtte passe inn i lokale planer/strategier. Med det sagt, var enkelte av respondentene fra disse kommunene obs på at tilskuddene, som de var enig om var et administrativ anliggende å finne, måtte være i tråd med uttrykte politiske vedtak i kommunestyret. Bevisstheten rundt dette var dog svært forskjellig blant informantene. Den ene informanten var svært bevisst dette:

«Det er i stor grad, nesten alltid, administrativt vurdert. Men, det er klart at områder som politikerne har blinket ut som prioriterte områder, der vil jo terskelen for å søke være lav. Så vi ser jo på hva politikerne har vedtatt i ulike sammenhenger, det gjør vi.»

«Selve arbeidet med å søke er for så vidt rutinepreget. (...) Samtidig er det jo kommunestyret som er min oppdragsgiver, eller administrasjonens oppdragsgiver, så vi legger jo stor vekt på hva som er forankret i de lokalt vedtatte planene, som kommuneplanen og virksomhetsplaner.»

(Begge informant 8, nivå 2-ledere)

I den andre kommunen sa nivå 2-lederen at hen ikke opplevde at politisk hold fattet vedtak som la føringer på administrasjonens arbeid med øremerkede tilskudd i det hele tatt. På spørsmål om hva som da kunne være typiske årsaker til at de lot være å søke på tilskudd, svarte informantene følgende:

«Det er i så fall fordi vi ikke har et godt prosjekt, eller fordi sjansen for å få penger er så liten. Eller at kravet til egenandel er så stort at vi ikke har nok til å dekke denne – eller sagt på en annen måte, vi har ikke de nødvendige kriteriene. Det er jo ikke vits å søke på noe vi ikke treffer på kriteriene.»

(Informant 6, nivå 2-leder)

I denne fasen svarte respondentene nokså samstemt på hvordan det bestemmes hvilke tilskudd som skal søkes på – nivå 2-leder bestemmer etter rådføring med enhetsledere. Rådmenn blir involvert unntaksvis, og om de blir det, pleier de å følge anbefalingene fra nivå 2-lederne. Sett opp mot de teoretiske forventningene samstemmer funnene i også denne fasen nokså godt. Dette skyldes at begge kommunene uttrykker at de søker på det meste de kommer over, uten å følge noen plan eller strategier. På den andre siden, er prosessen *hvordan* et tilskudd velges ut foregår relativt lik og innarbeidet i begge kommunene – nivå 2-lederne får innspill fra enhetsledere, og beslutter så selv, eller unntaksvis sammen med rådmannsstaben. Det var også stor variasjon blant informantene på hvor bevisste de var å følge med på vedtak fra politisk hold, for så å ha dette i mente i arbeidet med tilskudd.

### 5.2.2.3 *Beslutning*

På spørsmål knyttet til beslutningsfasen, var tilbakemeldingene fra de fire respondentene samstemte. Tre av respondentene mente at spørsmål om øremerkede tilskudd ikke var rutinesak, og hadde viktige strategiske aspekt ved seg. Den fjerde respondenten hadde ikke noen formening om dette. Det ble av flere trukket frem at et tilskudds egenart avgjør hvor stort strategisk aspekt det har, noe den ene kommunens rådmann uttrykte på følgende måte:

«Noen tilskuddsordninger er jo definitivt strategiske fra statens side. For eksempelvis tilskudd til kommunepsykolog. Det finnes jo fordi staten ønsker at kommuner skal erverve den kompetansen, og etter hvert la kommunene ta ansvar av driften for dette selv. Da lager de en ordning som delfinansierer en hel del, gjerne fullfinansierer i starten. Dette er jo strategiske ordninger fra statens side. Og da er jo ordningene i seg selv strategiske. Da skjønner vi at vi går inn i noe som ikke har en åpenbar sluttdato. I andre tilfeller det jo mer ren prosjektstøtte, med en tydelig start- og sluttdato. Da kan man jo ha en mer praktisk og prosaisk forklaring på hvorfor man søker.»

(Informant 5, rådmann)

Flere pekte på tilskudd til kompetanseheving som et typisk eksempel på et tilskudd uten så store strategiske implikasjoner, grunnet den tydelige varigheten. Når det kom til hvorvidt øremerkede tilskudd var noe kommunen(e) følte seg tvunget til å søke på, var det unison enighet om at de følte seg økonomisk tvunget. På spørsmål om de opplevde seg tvunget til å søke, la den ene nivå 2-lederen la all tvil til side:

R: «Å jaja, vi er tvunget til å søke på enkelte midler, som for eksempel disse opptrappingsmidlene, helt klart.»

**M: «Ville dere vært helt sjanseløse uten disse tilskuddene, altså?»**

R: «Ja.»

(Informant 6, nivå 2-leder)

Rådmannen i samme kommune som denne nivå 2-lederen illustrerte også det han mente var sammenhengen mellom at kommuner som økonomisk sett var mest avhengig av tilskudd, samtidig var de som sliter mest med å få tak i disse tilskuddsmidler:

«På en måte er det jo sånn at jo mer presset du er på økonomi, jo viktigere kan tilskudd fra staten være for å få til ting. Det er den ene siden. Så har du den andre siden av det, som er at hvis du er veldig presset ressursmessig, så vil du av og til ha mindre ressurser til å følge opp og bruke disse anledningene som ligger i tilskuddene. For du skal jo ha folk til dette, folk til å følge opp dette her.»

(Informant 5, rådmann)

I den andre kommunen trakk begge informantene frem, som de eneste i utvalget, at øremerkede tilskudd kunne ha positive effekter for en kommune som deres. Dette ble forklart med at formålet med tilskudd er gode, og at det blir umulig å finne penger til slike formål fra en ramme, for en kommune med meget anstrengt økonomi:

«I noen sammenhenger føler vi nok det, ja (tvunget til å søke på tilskudd). Men det har jo sine grunner til at ting kommer som øremerkede tilskudd, og det er jo gjerne gode, edle tiltak.»

(Informant 7, rådmann)

«Jeg tror vi med en bedre økonomi langt på vei hadde jobbet på samme måten, og det er litt fordi at når et tilskudd er øremerket, da ønsker vel staten, ved de folkevalgte på Stortinget, å satse på et bestemt område. Da tenker jeg at vi skal være med på det. (...) Jeg vet at om disse tilskuddene hadde gått inn i kommunens ramme, så hadde vi fått mye mindre innenfor helsetjenesten. Særlig innenfor psykisk helse, rusvern og helsestasjon. Det er det ingen tvil om. Da hadde tjenestene våre vært mye dårligere.»

(Informant 8, nivå 2-leder)

I sum var funnene i denne delen delvis i tråd med de teoretiske forventningene. Den ene teoretiske forventningen, at kommuner med svak økonomi ikke ser på tilskudd som et strategisk viktig anliggende viste seg å være feil, da representanter fra begge kommunene mente at det var nettopp det. Den andre teoretiske forventningen, om at den pressede økonomiske situasjonen gjorde at de følte seg nødt til å søke på alt de hadde kapasitet til, stemte langt på vei. Begge disse delene vil bli diskutert grundig i diskusjonskapittelet.

## 6. Analyse og diskusjon

### 6.1 Innledning

I denne delen vil oppgavens empiriske funn diskuteres og drøftes opp mot dens teoretiske og metodiske rammeverk. Diskusjonen vil ta utgangspunkt i oppgavens problemstilling, og de tre stegene i kommuners politisk-administrative prioriteringsprosess, som fremgikk av tabell 4<sup>10</sup>. De empiriske funnene vil innledningsvis bli sammenstilt og oppsummer, for siden å bli diskutert inngående. Hvert steg vil bli drøftet i et egne avsnitt, før oppgavens problemstilling vil bli diskutert mer overordnet i et eget delkapittel. Disse diskusjonsdelene vil sammenstilles og oppsummeres i en avsluttende konklusjon.

Det kan også nevnes at dataene fra Helsedirektoratet, som er presentert i kapittel 5.1, først og fremst vil bli brukt som et supplement til diskusjonen om den siste fasen – beslutningsfasen - samt den overordnede diskusjonsdelen til slutt.

### 6.2 Sammendrag av intervjuer av informanter

I forrige kapittel ble oppgavens intervjudata lagt frem. Den primære datainnsamlingen for denne oppgaven har vært intervju med åtte informanter fra fire forskjellige kommuner. Funnene fra disse kommunene har på noen punkter vært i tråd med de teoretiske forventningene, mens de andre ganger ikke kan sies å ha vært det.

I den første av de tre fasene i en tilskuddsprosess som denne oppgaven benytter seg av, agenda-setting, var antagelsen at kommuner med sterk økonomi hadde regulert hvordan det tas initiativ til å søke om øremerkede midler. Antagelsen for kommunene med svak økonomi var antatt at det var tilfeldig hvem som tar initiativ til å søke på øremerkede tilskudd, samt et manglende oversiktsbilde. For begge gruppene var funnene nokså i tråd med de teoretiske forventningene. Med det menes det at funnene i hovedsak stemte med forventningene, men at det var enkelte momenter for begge gruppene som nyanserte bildet. For kommunene med sterk økonomi ble bildet nyansert av at den ene kommunen ikke opplevde å ha oversikt over eksisterende tilskuddsordninger, mens det for kommunene med svak økonomi var et sprikende bilde på *hvem* som tok initiativ.

---

<sup>10</sup> Se avsnitt 3.3.1, s. 26

I den andre fasen, formuleringsfasen, var funnene blant kommunene med sterk økonomi i tråd med de teoretiske forventningene. Begge kommunene fremsto særs bevisste på hva de søkte på og ikke av tilskuddsordninger. I tillegg var begge disse tydelige på at hva som søkes på, måtte være i henhold til lokale planer og vedtak. Antagelsen her var at kommunene med sterk økonomi var bevisste på hva de søkte på, mens de økonomisk svake kommunene var mindre bevisste og søkte på det meste de kom over. For kommunene med svak økonomi var funnene nokså i tråd med de teoretiske forventningene, da begge kommunene i denne gruppen uttrykte at de søkte på stort sett de kom over. Samtidig var det relativt stor variasjon blant informantene når det kom til hvor bevisste de var på å gjøre dette i tråd med lokale politiske planer og strategier. Den ene kommunen uttrykte ikke nevneverdig bevissthet rundt dette, mens den andre uttrykte en tydelig bevissthet om at de opererte ut fra et tydelig mandat fra kommunestyret om å erverve de fleste mulighetene for tilskudd de kom over.

Til den siste fasen, beslutningsfasen, hadde jeg teoretiske forventninger om at kommuner med sterk økonomi ser på øremerking som et strategisk anliggende, men er en finansieringsform som har liten innvirkning på deres egen økonomi. Funnene for disse kommunene stemte nokså godt med dette. Begge kommunene med sterk økonomi var tydelige på det strategiske aspektet ved øremerkede tilskudd, og effekten tilskuddene hadde på egne prioriteringer. Likefullt opplevde én av informantene at hans kommune var økonomisk tvunget til å søke om tilskudd ved noen anledninger, men dette var et inntrykk som ingen av de andre informantene fra denne gruppen delte. For kommunene med svak økonomi var funnene i denne delen bare delvis i tråd med de teoretiske forventningene. Dette var fordi også kommunene med svak økonomi så på øremerking som et strategisk viktig anliggende, på samme måte som kommunene med sterk økonomi. Dermed hadde de ikke et syn på spørsmål om øremerkede tilskudd som rutinesak, slik den teoretiske forventningen var. På den andre siden stemte den teoretiske antagelsen om at kommunene med svak økonomi følte seg økonomisk tvunget til å søke om tilskudd, noe alle informantene fra denne gruppen nevnte.



Tabell 10. Sammenligning av teoretiske antagelser og empiriske funn

<b>Steg i prioriterings prosessen</b>	<b>Teoretiske forventninger, kommuner med sterk økonomi</b>	<b>Funn, kommuner med sterk økonomi</b>	<b>Teoretiske forventninger, kommuner med svak økonomi</b>	<b>Funn, kommuner med svak økonomi</b>
<b>Agenda-setting</b>	Regulert initiativtaking	Nokså i tråd med teoretiske antagelser	Tilfeldig hvem som tar initiativ	Nokså i tråd med teoretiske antagelser
<b>Formulering</b>	Bevisste hva som søkes, følger strategi	Helt i tråd med teoretiske antagelser	Uorganisert, søker det de kommer over	Nokså i tråd med teoretiske antagelser
<b>Beslutning</b>	Strategisk viktig anliggende, ikke økonomisk viktig	Nokså i tråd med teoretiske antagelser	Rutinesak, økonomisk svært viktig	Delvis i tråd med teoretiske antagelser

### 6.3 Diskusjon: Agenda-setting

Agenda-setting handler om å få en sak eller et problem til å bli viktig nok til at det får oppmerksomhet fra myndighetene til fordel for andre saker eller problemer (Howlett, Ramesh og Pearl, 2009, s. 92). Denne fasen ble operasjonalisert til å være spørsmål om hvem som tar initiativ til å søke om tilskudd i en lokal prosess, og hvor god oversikt en kommune har over enhver tids eksisterende tilskuddsordninger. Med en overordnet antagelse om at økonomi påvirker lokale prioriteringsprosesser, var de underordnede antagelsene for denne fasen at kommuner med sterk økonomi hadde tydelig regulert hvem i kommunen som tar initiativ til å søke på tilskudd, samt god oversikt over enhver tids eksisterende tilskuddsordninger. For kommuner med svak økonomi var antagelsene at disse i mindre grad hadde regulert hvem som tok initiativ til å søke, samt mindre oversikt over alle tilskuddsordninger til enhver tid.

Funnene var som vi kan se av oppsummeringen i forrige delkapittel nokså delte mellom de to casekommunene i hver økonomigruppe i denne fasen. Begge kommunene med sterk økonomi

hadde til en viss grad regulert hvem som tok initiativ til å søke, mens graden av oversikt var ulik i de to kommunene. Blant kommunene med svak økonomi var det i denne fasen sprikende svar både på hvem som pleide å ta initiativ, samt hvorvidt de hadde en oversikt over eksisterende ordninger eller ikke. Generelt sett var svarene til denne fasen de mest sprikende informantene imellom, og da særlig blant de to kommunene med svak økonomi. Dette gir et vanskelig grunnlag for å kunne bekrefte teoretiske antagelser, og dermed for å gi funnene teoretisk generaliserbarhet, all den tid utvalget er for lite til å generalisere statistisk.

At det er forskjellige måter å jobbe på i ulike kommuner, er ikke overraskende. Det som overrasker mer, er at informanter i kommuner med svak økonomi har noe ulik oppfatning om hva som er deres praksis når det kommer til hvem som tar initiativ til å søke om tilskudd. Dette er overraskende fordi jeg tross alt forventet at informantene fra en av casekommunene skulle ha et noenlunde likt inntrykk som den andre informanten fra samme kommune. Samtidig kan det også ha andre forklaringer, som at forskjellen på i hvor stor grad en rådmann er påkoblet en prioriteringsprosess i forhold til en nivå 2-leder, kan være så stor at de får forskjellige oppfatninger av situasjonen. En annen forklaring kan være at kommuner med svak økonomi rett og slett har en mindre, men mer presset administrasjon, med mindre tydelige skiller på hvem som gjør hva innad i kommunen. Da kan hvem som tar initiativ nødvendigvis variere mer fra gang til gang enn i kommuner med tydeligere skille mellom roller i administrasjonen.

Til tross for dette, var svarene fra informantene om hvem som tok initiativ i grunn «bare» todelt: enten sa de at det varierte fra gang til gang, eller så sa de at det var nivå 2-lederne som i hovedsak tok initiativ, gjerne etter tips fra enhetsledere under seg. Det var ingen som pekte ut noen andre konkrete roller eller aktører i kommunen som regelmessig tok initiativ. Altså var det ingen av casekommunene hvor rådmannen eller politisk hold pleide å ta initiativ til å søke om tilskudd. Skjønt var det en informant som hadde opplevd at kommunepolitikere fra regjeringsparti en sjelden gang hadde tatt initiativ til å søke om tilskudd, som var ment for å fase inn politikk til sittende regjering. Funnene i denne delen tyder derfor på at det er uvanlig og unntaksvis at lokalpolitikere initierer at deres kommune skal søke på et øremerket tilskudd – dette er noe som administrasjonen, gjerne ved nivå 2-leder, pleier ta initiativ til i denne oppgavens casekommuner.

På spørsmålet om kommunene har noe system eller måte å holde oversikt over hva som til enhver tid eksisterer av tilskuddsordninger, var svarene «nei» for tre kommuner (to med svak økonomi, én med sterk) og «ja» for den ene kommunen med sterk økonomi. Kommunen som svarte ja holdt oversikt ved å ha en egen ansatt som til enhver tid jobbet dedikert med tilskuddsordninger, og som blant annet hadde som oppgave å ha oversikt over tilskuddsordninger kommunen kvalifiserte til å søke på. Hvorfor noen kommuner velger å ansette egne folk til å jobbe med tilskuddsordninger mens andre lar være, kan muligens forklares med en bemerkning informant 6 kom med: det handler *hva* en anser tilskuddsordninger for å være – enten merarbeid eller en mulighet. Dette varierer selvsagt stort i mellom ulike tilskuddsordninger ettersom utforming og virkning av dem er forskjellig. Samtidig som en kommune med dedikerte ansatte kan virke til å ha bedre oversikt over tilskuddsordninger og slik sett søke på flere enn kommuner med dårligere oversikt, vil de også kunne ha muligheten til å ta mer informerte valg, ettersom de har et mer fullstendig situasjonsbilde. Dermed kan tilskuddsordninger som søkes på tilpasses lokale planer og preferanser, slik at den statlige styringen begrenses og kommunene i større grad beholder autonomien, og herunder, de reelle prioriteringene selv.

Likevel er det ikke slik at alle kommuner får full autonomi i prioriteringsprosessene sine bare ved å ha egne ansatte til å jobbe med tilskudd. Med mindre stillingene faktisk er selvfinansierende, vil de medføre en lønnskostnad som kommuner med svak økonomi kan måtte prioritere bort i møte med andre stillinger som utfører lovpålagte oppgaver. Og selv om dedikerte ansatte som jobber med tilskudd jobber med å få midler til sin egen kommune, vil jo ikke disse midlene nødvendigvis gå til å lønne dem selv – men til andre, øremerkede formål. Denne oppgaven er for avgrenset til å si noe konkret om hva det å ha egne ansatte rent faktisk gjør for en kommunes prioriteringsprosesser i sin helhet, men funnene fra intervjuene peker i retning av mer dedikerte arbeidsoppgaver og bedre oversiktsbilde. Det må likevel gjentas at dette kun gjelder én kommune, som det ikke kan vites om er representativ eller ikke.

Funnene i denne oppgaven kan ikke brukes som et argument for at kommunal økonomi påvirker fasen agenda-setting. Til det er meningene blant respondentene for ulike. Likefullt har det kommet frem at i den grad det å ta initiativ kan knyttes til en bestemt rolle i administrasjonen, er dette noe som ofte enten ligger på nivå 2-ledernivå, eller varierer blant ansatte i hele administrasjonen. I tillegg opplyser i sum den casekommunen, med dedikerte ansatte som jobber med øremerkede tilskudd, at de har et vesentlig bedre oversiktsbilde enn

de tre andre kommunene. Dog må vi huske at funnene til én kommune ikke trenger å være representative for andre enn dem selv. Det er allikevel en interessant observasjon, fordi stadig flere norske kommuner i størrelsesordenen til casekommunene får dedikerte ansatte, såkalte «søkologer» til å jobbe med øremerkede tilskudd<sup>11</sup>.

## 6.4 Diskusjon: Formulering

I formuleringsfasen handler i litteraturen om policy-sykluser om å definere hva de politiske målsettingene for en sak/problem skal være og løsninger knyttet til dette (Cairney, 2013). I denne oppgaven ble dette operasjonalisert til å handle om hva et kommunalt beslutningsgrunnlag i en tilskuddsprosess er basert på. De teoretiske forventningene til denne delen var at kommunene med sterk økonomi hadde en tydelig bevissthet på hva som søkes på og ikke, samt at dette er basert på lokale strategier/planer. Motsatt var forventningene for kommunene med svak økonomi at de var ubevisste på hva som søkes på og ikke, samt at de i stor grad søker på det de tilfeldigvis kommer over, heller enn å følge en strategi.

Funnene i denne delen var interessante, først og fremst blant kommunene med sterk økonomi. Her viste forventningene seg å stemme godt med virkeligheten til de to aktuelle casekommunene. Informantene fra begge kommunene uttalte at de var svært bevisste hva de søkte og ikke søkte av tilskudd, samt at det som ble søkt på var i tråd med lokale planer og strategier. Dette var interessant fordi det var ett av totalt to funn i intervjuene hvor informantene svarte samstemt i tråd med de teoretiske forventningene. Med så få respondenter som denne oppgaven benytter seg av, har det derfor mye å si om de fire informantene fra hvert økonomisk sjikt er samstemte, eller om bare tre av fire er det. For kommunene med svak økonomi fant jeg i denne fasen at casekommunene stort sett søkte det de kom over av tilskudd, i tråd med forventningene. Derimot hadde disse to kommunene forskjellig praksis på hvorvidt de gjorde dette etter lokale strategier og planer, og vektleggingen av disse i sine prioriteringsprosesser. At en kommune opplyste om at de a) søkte om stort sett alt de kom over og b) samtidig vektla lokale strategier og planer kan kanskje høres motstridende ut, men har sin forklaring i at kommunen tidligere hadde hatt

---

<sup>11</sup> Gjelder blant annet:

- 1) Vågan kommune: <https://www.lofotposten.no/okonomi/politikk/stranda/vagan-kommune-ansetter-sokolog/s/5-29-248713>
- 2) Eidsberg kommune: <https://www.eidsberg.kommune.no/soekolog.365602.no.html>

politisk vedtak om at administrasjonen skulle søke tilnærmet alt de kom over av tilskuddsordninger.

Med dette kan svarene rundt casekommunenes bevissthet på hva som søkes på og ikke sies å være i tråd med forventningene. Hva gjør at akkurat dette momentet i prioriteringsprosessen samsvarer med forventningene? Basert på svarene fra informantene kan det være at dette er tilfelle fordi administrasjonen i kommuner med svak økonomi opplever at de har fullmakt fra politisk hold til å anskaffe de inntektene de kan få, det være seg øremerket eller ikke. Samtidig, om dette er tilfelle, holder ikke denne antagelsen vann i møte med tallene fra Helsedirektoratets tilskuddsordninger fra 2018, som viser at kommunene med svak økonomi mottok minst pr innbygger i tilskudd. Men, som allerede diskutert i femte avsnitt i kapittel 6.2, er det ikke nødvendigvis en motsetning mellom tydelig bevissthet på hva som søkes på og ikke og hvor mye som mottas pr innbygger – snarere tvert imot, tyder funnene i denne oppgaven på, i tråd med tidligere forskning (ECON, 1998; Håkonsen, Løyland og Lie, 2000).

Det er heller ikke umulig at det finnes en sammenheng mellom oversikt over tilskuddsordninger, og bevissthet knyttet til hva som søkes på og ikke. Å si nøyaktig hva som utgjør bevissthet i en tilskuddsprosess er vanskelig. Det kan tenkes å være et uttrykk for blant annet summen av føringer fra lokale planer, strategier og signaler fra lokalpolitikere, påvirkningen tilskudd har på disse og et samlet oversiktsbilde over tilskuddsordninger. Om vi legger til grunn at dette er komponenter i kommuners bevissthet, vil det ikke være så rart at kommunene som opplyser om at de har god oversikt over eksisterende tilskuddsordninger, også opplyser at de er bevisste hva de søker. Samtidig har vi ikke grunnlag for å fastslå en slik sammenheng mellom oversikt og bevissthet, heller. For eksempel opplyste informant 3 (sterk økonomi) om at det er viktig at tilskuddene som søkes på i deres kommune er innenfor de vedtatte satsingsområdene, men la til at de samtidig ikke har en «god systematisk oversikt» over eksisterende ordninger.

Der Cairney (2013) peker på at formuleringsfasen handler om å blant annet sette målsettinger, identifisere kostnader og anslå effekt av ulike løsninger, peker Jones (1984, s. 83) på at hva som gjøres i formuleringsfasen i en policy-syklus kan være høyst diffust, da den vil se forskjellig ut fra gang til gang. At en prosess kan være litt diffus og se ulik ut fra gang til gang er viktig å huske på når en skal bedømme *hvordan* kommuner velger hvilke tilskudd som skal søkes på. Til tross for gode rutiner og fullstendig oversikt, vil ikke tilskuddsordningene ha lik

søknadspraksis, når de kommer fra ulike departement og direktorater, og er innrettet mot en rekke ulike fagfelt i kommunen.

Til formuleringsfasen av prioriteringsprosessen peker funnene fra den empiriske undersøkelsen i retning av at kommuner med sterk økonomi har en tydelig bevissthet på hva som søkes på og ikke, og at de har lokale strategier og planer i mente i prioriteringsprosessen. Dette understøttes av alle informantene i de to aktuelle casekommunene. Blant kommunene med svak økonomi ble det ikke uttrykt samme bevissthet rundt hva som søkes på som i de rikere kommunene. Det ble av disse uttrykt at de i stor grad søkte om det de kom over, gitt at de oppfylte kriteriene og var i stand til å dekke en eventuell egenandel. Informantene fra casekommunene med svak økonomi var også noe tvetydige når det kom til i hvor stor grad lokale strategier og planer ble hensyntatt i prosessen.

## **6.5 Diskusjon: Beslutning**

Fra teoridelen vet vi at beslutningsprosessen er den delen av en policy-syklus hvor et, flere eller ingen, av forslagene til løsning på problemet definert i formuleringsfasen blir bestemt som det offisielle tiltaket/politikken (Howlett, Ramesh og Pearl, 2009, s. 139). Dette steget ble i denne oppgaven operasjonalisert til å handle om hvem som beslutter at det skal søkes om tilskudd, og hvordan dette besluttes. For å finne ut hvordan det besluttes hvilke tilskuddsmidler som skal søkes på, har informantene også blitt spurt i hvilken grad de har følt seg tvunget, økonomisk eller av andre årsaker, til å søke. Videre ble de spurt om hvor strategisk viktig de anser prosesser knyttet til øremerkede tilskudd å være. De teoretiske forventningene til denne delen var at kommunene med sterk økonomi ser på øremerking som strategisk viktig, men ikke økonomisk viktig for sin kommune, og tillater seg i liten grad å endre egne prioriteringer. For kommunene med svak økonomi var forventningene at disse ser på det å søke på tilskudd som en rutinesak mer enn et strategisk anliggende, og at tilskudd er økonomisk viktig for kommunen, som i stor grad tillater seg å endre egne prioriteringer til fordel for tilskuddsmidler.

I denne delen var de mest interessante funnene knyttet til kommunene med svak økonomi. Samtlige informanter i disse to kommunene pekte på det strategiske aspektet ved øremerkede tilskudd, stikk i strid med den teoretiske antagelsen. I tillegg opplyste alle informantene herfra at de hadde opplevd å være økonomisk tvunget til å søke på tilskuddsmidler. Blant

kommunene med sterk økonomi anså også alle informantene øremerkede tilskudd for å være et viktig strategisk anliggende. Tre av fire informanter mente deres kommune ikke hadde vært økonomisk tvunget til å søke på tilskudd.

Når det gjaldt hvem som til syvende og sist satt med beslutningen om hva som skulle søkes på, uttalte informantene fra alle kommunene at dette var en avgjørelse som i hovedsak lå på nivå 2-ledernivå. Rådmennene var en sjelden gang involvert i prosessen i alle kommunene. Det ble opplyst om at politisk behandling av spørsmål knyttet til øremerkede tilskudd var meget sjeldent. Når det først var oppe til behandling, var det enten i form av vedtak om at kommunen måtte søke om det de kom over av tilskudd grunnet stram økonomi, eller fordi lokalpolitikere som representerte sittende regjeringsparti ville prøve å innfase noen av regjeringens satsingsområder i sin kommune.

At kommunene med svak økonomi har følt seg tvunget til å søke på tilskudd av økonomiske årsaker, er i fullt samsvar med de teoretiske forventningene. Hos kommunene med sterk økonomi er dette, sammen med bevisstheten knyttet til hva som søkes på og ikke, de eneste delene av oppgaven hvor samtlige informanter svarte i tråd med de teoretiske forventningene. Opplevd økonomisk tvungenhet er et sentralt funn når en i prosessen med å finne ut av hvordan økonomi påvirker lokale prioriteringsprosesser, da det å føle seg tvunget på sett og vis er antonymt med at det ikke blir foretatt en reell prioritering.

Ser vi opplevd av økonomisk tvang for kommunene med svak økonomi i sammenheng med tallene fra Helsedirektoratet, og hvor mye hver kommune mottok i tilskudd i 2018, får vi et interessant bilde: Casekommunene som mottok minst øremerkede tilskudd pr innbygger, Flekkefjord og Meland, er også kommunene som uttalte at de i størst grad er økonomisk avhengige av øremerkede tilskudd. Dette illustrerer et interessant poeng blant casekommunene, som kan framstå noe paradoksalt: Kommunene som er mest økonomisk avhengige av tilskuddsmidlene, mottar minst i kroner, per innbygger. At kommuner med svakest økonomi mottar færrest tilskuddsmidler visste vi på forhånd fra tidligere forskning. At de også er uttalt mest avhengig av pengene de mottar relativt sett minst av, er imidlertid en interessant observasjon tidligere forskning ikke har belyst nevneverdig.

Et annet svar fra intervjuene av informantene som kan være interessant å nevne i denne delen er svaret til informant 8, nivå 2-leder i en av kommunene med svak økonomi. Denne

informanten løftet nemlig et perspektiv ingen andre kom med hva gjaldt implikasjonene av å benytte seg av tilskuddsordninger: Informanten var meget glad for mange av tilskuddsordningene som fantes innenfor helsefeltet. Grunnen var at i en ressurs svak kommune som deres ville det aldri vært rom til å prioritere store deler av det de fikk i tilskudd til helsefeltet innenfor de frie inntektene. Informanten mente det ikke var noen tvil om at tjenestetilbudet ville vært dårligere uten de mange tilskuddsordningene, og nevnte særlig at midler til barn og psykisk helse – grupper uten store pressgrupper i lokalsamfunnet, ville kommet til kort uten øremerking. Hvem som har, eller ikke har, pressgrupper til å tale sin sak i lokalsamfunnet kan selvsagt spille en rolle i diskusjonen om hva som skal prioriteres av knappe ressurser. Enda viktigere for lokale prioriteringer av de frie inntektene vil det likevel være hva som til enhver tid er lovpålagt og ikke.

Denne nivå 2-lederens synspunkt er et eksempel på at det åpenbart finnes aspekter ved øremerkede tilskudd som kan være positive for kommune selv. Det likevel viktig å samtidig huske på hva dette er: synspunktet til en nivå 2-leder. Det er neppe tilfeldig at denne uttalelsen kom fra en denne rollen og ikke en rådmann. En nivå 2-leder har et innsnevret ansvar, med ett, eller et fåtall fagområder i sin portefølje. En rådmann, på sin side, må ta hensyn til helheten i kommunens tjenestetilbud og fagområder. Rådmannen vil sannsynligvis i større grad merke spriket mellom lokale prioriteringer og statlige prioriteringer, fordi hen uansett må forholde seg til prioriteringene som blir forrykket. Hva som oppfattes som gode og mindre gode tilskuddsordninger er trolig knyttet til om de samsvarer med lokale prioriteringer eller ei for rådmannens del, mens det for en nivå 2-leder i større grad vil være knyttet til om tjenestetilbudet kan økes nevneverdig fra nivået det ville vært på uten tilskuddsmuligheter.

Oppsummert peker funnene i beslutningsfasen i kommunenes prioriteringsprosess på at øremerkede tilskudd blir sett på som et strategisk anliggende av kommuner uavhengig av økonomisk situasjon. Funnene indikerer også at det er en tydelig sammenheng mellom svak kommuneøkonomi og en fornemmelse av å være økonomisk tvunget til å søke på tilskuddsordninger. Sammenhengen mellom kommuner med sterk økonomi og fornemmelsen av å være økonomisk tvunget til å søke på tilskudd er noe mer uklar, da informantene svarte sprikende på dette spørsmålet innad i casekommunene.



## **6.6 I hvilken grad kan kommuners økonomiske situasjon forklare lokal autonomi i prioriteringsprosesser?**

Når vi skal dykke i kjernen av det som er oppgavens problemstilling – i hvilken grad økonomi kan forklare autonomi i lokale prioriteringsprosesser, er det greit å minne om at målet på autonomi i denne sammenhengen er summen av flere faser i en prioriteringsprosess. Når enkelte kommuner oppgir av de har følt seg økonomisk tvunget til å søke på øremerkede tilskudd, er ikke dette det samme som at økonomi påvirker autonomien i prioriteringsprosessene, men ett av flere momenter som kan indikere dette. Siden funnene i de tre fasene i prioriteringsprosessen er tvetydige og ikke i overensstemmelse med alle de teoretiske antagelsene, kan vi derfor ikke si at denne oppgaven påviser en direkte sammenheng. Det vi derimot kan si, er at det virker å være en klar sammenheng mellom kommuneøkonomi og to av fasene. I formuleringsfasen så vi en tydelig sammenheng mellom sterk økonomi og stor autonomi, i beslutningsfasen en tydelig sammenheng mellom svak økonomi og liten autonomi.

En tydelig indikasjon i oppgaven er at sterk kommuneøkonomi gir en tydelig informasjonsfordel i prioriteringsprosessen. Med antatt informasjonsfordel menes det at kommunene virker å ha bedre forutsetning for å ta informerte valg i prioriteringsprosessen, som en kombinasjon av at de i nokså stor grad har bedre oversikt over ordninger, har et mer bevisst forhold til hva som søkes på og ikke, og opplyser om at de i mindre grad opplever å være økonomisk tvunget til å søke om tilskudd enn hva kommuner med svak økonomi er. Samtidig mottar de klart mest pr innbygger i tilskudd – selv om de i teorien står friest til å avstå fra disse midlene.

At kommunene med sterk økonomi mottok mest i tilskudd fra Helsedirektoratet i 2019, er ikke nødvendigvis et uttrykk for at de er mest statlig styrt. Det samme gjelder for den noe paradoksale observasjonen vi ser fra tidligere forskning og som igjen ble bekreftet av tallene fra Helsedirektoratet: De som er økonomisk mest avhengig av et tilskudd, mottar minst. Grunnen til at de som mottar mest ikke nødvendigvis er mest statlig styrt, er at det er grunnlaget, altså vurderingene og prioriteringene som er gjort i forkant av søknad om øremerkede tilskudd, som bestemmer hvor autonome de er i prioriteringsprosessen, ikke hvor mye de mottar i kroner per innbygger. Det er jo ikke slik at for hver krone som mottas i tilskudd, desto mer styrer staten over den aktuelle kommune. Styringen handler om hva som

forrykker prioriteringene og lar den politiske beslutningen være foretatt av staten, heller enn av kommunen selv. Når da kommuner med sterk økonomi mottar mest i tilskudd fra Helsedirektoratet er det derfor trolig ikke et uttrykk for at de blir mer statlig styrt enn andre kommuner, men at de har bedre informasjonsgrunnlag – en informasjonsfordel – som igjen gir dem en grundig prioriteringsprosess knytte til hvorvidt de skal søke på et tilskudd eller ikke.

Hvorfor er så informasjon viktig i denne sammenhengen? Et svar på dette kan man finne ved å igjen se på Oates (1999) sitt desentraliseringsteorem, hvor beslutninger er mest effektive når de foretas lokalt, fordi lokale preferanser er forskjellige og man ved sentrale beslutninger ikke vil kunne dekke alle de ulike lokale preferansene. For at kommunene skal kunne vite hva som faktisk er deres lokale preferanse – og dermed kunne skille denne fra statens om disse ikke samsvarer, krever det at de faktisk har klart for seg hva den lokale reelt sett preferansen er. Og i søken etter hva ens egen lokale preferanse er, er det trolig lett å få antagelsen forkludret av kommunens økonomiske situasjon. Med det sagt kan selvsagt ikke økonomi holdes avskåret når en lokal preferanse skal defineres. Men det vil likevel være krevende for en anstrengt kommuneøkonomi å ha muligheten til å kjenne etter hva den lokale preferansen i bunn og grunn er, i møte med friske, øremerkede midler fra staten. Med et grundig informasjonsgrunnlag, vil det derfor være lettere å si noe om hva den lokale preferansen faktisk er - enn uten.

Et eksempel på dette, kan illustreres ved en prioritering Meland kommune måtte gjøre i 2014. Den anstrengte kommuneøkonomien krevde at tjenestetilbud innen helsesektoren ble kuttet. Enten måtte helsesjekken for førskolebarn bli kuttet, ellers måtte kuttene komme i helsesøstertjenesten i grunnskolen. Kommunen endte etter en grundig vurdering opp med å kutte ut helsesjekken for førskolebarn (Sivertsen, 2014).

Hvis vi ser for oss at staten i dette tilfellet hadde kommet på banen med en tilskuddsordning rettet mot helsesjekk for førskoleelever, ville det stilt Meland i følgende situasjon: Ved å søke på dette tilskuddet, ville de trolig hatt råd til å opprettholde begge tjenestetilbudene for en periode, både helsesjekk og helsesøstertjeneste. Om den primære lokale preferansen da er å ha begge tjenestetilbudene, og den sekundære er å opprettholde helsesøstertilbudet fremfor helsesjekken, vil øremerkede tilskudd i den gitte situasjonen kunne sørge for at den primære preferansen blir oppfylt. Problemet med dette valget oppstår når tilskuddsperioden er ferdig –

hva gjør kommunen da? Sannsynligvis har de måttet akseptere en stadig større årlig egenandel for å kunne motta tilskudd for en ordning de hadde nedprioritert til fordel for en annen om de hadde måtte velge. Ved tilskuddsperiodens utløp, vil de i beste fall ha samme det problemet tilbake igjen, i verste fall har tilskuddsordningen en innretning som gjør at det må fases inn i ordinær drift etter tilskuddsperioden. At tilskudd utsetter beslutninger og valg som på et tidspunkt uansett må tas, er også en tilbakemelding flere av informantene kom med. I akkurat dette tilfellet hadde Meland gjort en tydelig prioritering av hva den lokale preferansen var, men det gitte scenarioet illustrerer dilemmaet som fort kan gjøre at lokale preferanser taper i møte med statlige lokkepengar, og preferanser på kjøpet.

Svarene fra informantene i denne oppgaven indikerer at det er lettere for kommuner med god økonomi å ta hensyn til lokale prioriteringer i sine prioriteringsprosesser, grunnet mindre opplevd økonomisk tvungenhet. Denne observasjonen kan reise et mer overordnet spørsmål: Er premisset i Oates sitt desentraliseringsteorem fullt ut gyldig på et forvaltningsnivå hvor generalistkommuneprinsippet råder, når beslutningsgrunnlaget, og herunder hva som faktisk er den lokale preferansen, kan bli vesentlig forstyrret av den økonomiske situasjonen? Vil ikke da noen kommuner kunne uttrykke hva som er deres lokale preferanse, mens andre kommuner kun vil velge etter det som kan demme opp for de økonomiske utfordringene de har? Nå er riktignok ikke siktemålet til denne oppgaven å si noe om egnetheten til generalistkommuneprinsippet, men oppgavens empiriske undersøkelse indikerer at forutsetningene for å foreta lokale beslutninger basert på lokale preferanser i noen faser påvirkes av økonomisk situasjon.

Ingen av oppgavens hypoteser kan med dette avvises. Hypotese H1 – «Kommunal økonomi påvirker opplevd autonomi i lokale prioriteringsprosesser» er vanskelig å verken avvise eller påvise, grunnet sprikende svar fra informantene. Analysen av datagrunnlaget for denne oppgaven har ikke svekket antagelsen, da funnene i enkelte deler indikerer dette, men sammenhengen kan heller ikke påvises fra funnene i den empiriske undersøkelsen. På sin side kan hypotese H2 - «Kommunene med sterk økonomi opplever at de har større autonomi i sine prioriteringsprosesser rundt øremerkede tilskudd, enn kommunene med svak økonomi.» lenger på vei sies å være styrket etter denne oppgaven. Ved større autonomi i formuleringen av prioriteringsprosessene, samt at kommunene med svak økonomi hadde lav autonomi i beslutningsfasen, er dette en påstand som det gjennom denne oppgaven foreligger styrket empirisk evidens for.

Oppsummert kan vi si at dersom autonomi kan uttrykkes som en sum av de tre fasene i en lokal prioriteringsprosess, kan det ikke med denne oppgaven uomtvistelig påvises at økonomisk situasjon påvirker autonomi direkte i de lokale prioriteringsprosessene. Det som derimot kan påvises fra oppgavens casekommuner, er sammenhengen mellom økonomisk situasjon og enkelte faser av de ulike stegene i prioriteringsprosessen: Det synes å være en tydelig sammenheng mellom sterk økonomisk situasjon og sterk autonomi i formuleringsfasen, samt en tydelig sammenheng mellom svak økonomisk situasjon og liten autonomi i beslutningsfasen. I disse fasene vil jeg derfor konkludere med at den økonomiske situasjonen i stor grad kan forklare autonomi i oppgavens casekommuner, mens det i de andre fasene ikke kan påvises en like tydelig sammenheng.

## 7. Konklusjon

I denne oppgaven har det blitt undersøkt i hvilken grad kommunal økonomi kan forklare lokal autonomi i lokale prioriteringsprosesser knyttet til øremerkede tilskudd. Studien er gjennomført som en casestudie, med de fire kommunene Hammerfest, Tysvær, Flekkefjord og Meland som casekommuner. Den primære datainnsamlingen i oppgaven har vært gjennom intervjuer av administrative og politiske ledere i kommunene.

I oppgaven finner jeg at autonomien i prioriteringsprosessene til casekommunene i stor grad kan forklares med økonomisk situasjon i *deler av prioriteringsprosessen*. For kommunene med sterk økonomi kommer dette til uttrykk ved at de har stor autonomi i formuleringsfasen, som handler om bevissthet på hvilke tilskudd som skal søkes på og ikke, samt at lokale planer og strategier blir tatt hensyn til i prioriteringsprosessen. For kommunene med svak økonomi finner jeg at den økonomiske situasjonen fører til lav autonomi i beslutningsfasen, fasen som handler om hva som besluttes og hvorfor. I den tredje fasen av prioriteringsprosessen, agenda-setting, har jeg ikke funnet noen klare sammenhenger, da svarene fra informantene i disse fasene var sprikende.

I et større bilde kan funnene være et nyttig bidrag til diskusjonen om praksis i lokal tilskuddsforvaltning som har reist seg i etterkant av Tolga-saken. I Tolga-saken fremgikk det at Tolga kommune hadde begått flere grove feil for å erverve tilskuddsmidler, noe Fylkesmannen i Vestland sin granskning også fastslo (Fylkesmannen i Vestland, 2019). Denne oppgaven kan gi oss et bidrag til å forstå hvilke prioriteringer og prosesser rundt søknad på tilskuddsordninger som foregår i norske kommuner, som Tolga. I tillegg kan funnene også være et nyttig bidrag til diskusjonen om organiseringen av tilskuddsordninger, i kjølvannet av den regjeringsnedsatte ekspertgruppen sine anbefalinger fra desember 2017. Ved å vite mer om erfaringene, vurderingene og prosessene som foregår i kommunene, vil man ha et bedre informasjonsgrunnlag å fatte beslutninger om fremtidig organisering av statlige tilskuddsordninger til kommunesektoren.

Det er også viktig å bemerke at oppgaven har sine tydelige begrensninger. Det er kun et utvalg på fire kommuner som har blitt benyttet i denne studien, noe som gjør at vi ikke vet om funnene er representative. Antall kommuner er for få til at funnene kan være statistisk generaliserbare. Derfor hadde fremtidige studier av henholdsvis bevissthet til hvilke ordninger

som søkes på, og opplevd økonomisk tvungenhet i prioriteringsprosesser vært særs interessante, da det var her de klareste funnene i denne oppgaven lå. I særdeleshet vil det være nyttig med flere kvalitative casestudier i kommuner i andre størrelsesgrupper enn den mellomstore, for å kunne si om funnene her er overførbare til større og mindre kommuner. Slike studier som beskrevet her kan være nyttige innspill når regjeringen i løpet av de neste årene sannsynligvis bestemmer seg om de vil ta anbefalingene fra ekspertutvalget for øremerkede tilskudd til følge eller ikke.

## 8. Litteraturliste

- Aalen, Peter, Gjermund Grimsby, Simen Pedersen, Lars Håkonsen og Kjetil Lie. (2018). *Dokumentasjon av modell for minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond for kommuner og fylkeskommuner*. Menon Economics og Telemarksforskning på oppdrag for KS. Menon-publikasjon nr. 74/2017. Oslo: Menon Economics.
- Adcock, Robert & David Collier. (2001). «Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research». *American Political Science Review* 95(3): 529-546.
- Anckar, Carsten. (2008). «On the Applicability of the Most Similar System design and the Most Different System design in Comparative research». *International Journal of Social Research Methodology* 11(5): 389-401. DOI: 10.1080/13645570701401552
- Andersen, Svein S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Christian, Kurt R. Brekke, Egil Kjerstad, Frode Kristiansen, Odd Rune Straume og Kjell J. Sunnevåg. (2006). *Konkurransen i spesialisthelsetjenesten?* SNF-rapport nr. 25/06. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Anderson, James E. (1975). *Public policymaking*. New York: Praeger.

- Askim, Johannes, Jan Erling Klausen og Signy Irene Vabo. (2016). «Kommunereformen og dens alternativer». I Klausen, J.E., J. Askim og S. I. Vabo (red.): *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget. Kapittel 14, side 275–290.
- Bergström, Göran og Kristina Boréus (red.) (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Blöchinger, Hansjörg. (2013). «Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database». Kapittel 3 i: *OECD/Korea Institute of Public Finance: Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris: OECD Publishing.
- Blom-Hansen, Jens (2010). «Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007». *Scandinavian Political Studies* 33(1): 51-73.
- Borge, Lars Erik og Rattsø, Jørn. (2005). *Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger*. SØF-rapport nr. 03/05. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Borge, Lars Erik. (2009). *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. SØF-rapport nr. 05/09. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Brantzæg, Bent Aslak, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen, Sondre Groven og Geir Møller (2019). *Utredning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473. Bø: Telemarksforskning. Hentet fra: <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf>
- Bryman, Alan (2016). *Social Research Methods* (5.utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, Oddbjørn (2012). *Lokal og regional styring, eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Cairney, Paul. (2013). «Policy Concepts in 1000 Words: The Policy Cycle and its Stages». *Prof. Paul Cairney: Politics & Public Policy*. Hentet fra:

<https://paulcairney.wordpress.com/2013/11/11/policy-concepts-in-1000-words-the-policy-cycle-and-its-stages/>

Clark, Gordon L. (1984). «A theory of local autonomy». *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.74, No.2, s.195–208.

Cook, Thomas D. og Donald T. Campbell. (1979). *Quasi-experimentation: Design and analytical issues for field settings*. Chicago: Rand McNally.

Dølvik, Tor og Geir Vinsand. (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling*. Rapport for AGENDA, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/246130-r4688\\_generalistkommune-krd\\_tdg.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/246130-r4688_generalistkommune-krd_tdg.pdf)

ECON. (1998). *Effekter av øremerkede tilskudd*. ECON-rapport 63/98. Oslo: ECON – Senter for økonomisk analyse

ECON. (2007). *Bærekraftig kommuneøkonomi*. Econ og Geelmuyden Kiese, på oppdrag fra KS. ECON-rapport nr. 2007-014. Oslo: ECON – Senter for økonomisk analyse

Finansdepartementet. (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Offentlig utvalg. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fin/rap/2003/0002/ddd/pdfv/169485-hele\\_rapporten\\_ink\\_vedlegg.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fin/rap/2003/0002/ddd/pdfv/169485-hele_rapporten_ink_vedlegg.pdf)

Finseraas, Hennig og Kotsdam, Andreas (2013): «Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? – En ikke-teknisk introduksjon». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 03/2013. Hentet fra: <https://www.idunn.no/tfs/2013/03>

Fiva, Jon Hernes. (2007). «Sentral finansiering av lokal offentlig tjenesteproduksjon: Bailout-problemet». *Økonomisk Forum* nr. 2, 2007, s 1-7.



Flo, Yngve. (2017). «One size fits all?» Debattelegg i *Kommunal Rapport*, 13.10.2017.

Hentet fra: <https://kommunal-rapport.no/meninger/kronikk/2017/10/one-size-fits-all>

Fylkesmannen i Vestland. (2019). *Tolga-saken. Rapport til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet*. Hentet fra:

<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestland/kommunal-styring/fylkesmannens-sarrapport---tolga-saka.pdf>

Gerring, John. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gerston, Larry N. (1997). *Public Policy Making: Process and Principles*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Gordin, Jorge P. (2009). «The Politics of Fiscal Decentralization Revisited: a Typology and Comparative Evidence». *Fédéralisme Régionalisme nr. 2 - Volume 9 : 2009*. Hentet fra: <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=839>

Grødem, Anne Skevik. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt?* Fafo-rapport 2012:24. Oslo: Fafo.

Grønmo, Sigmund (1996). «Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen». Trykt i Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

Hansen, Tore og Jan Erling Klausen. (2002). «Between the welfare state and local government autonomy». *Local Government Studies*, Vol.28, No.4, pp.47–66.

Haugsbø, Frode, Mona Grivi Norman, Maria Mikkelsen, Isabelle Valette, Krister Sørbø og Tom Byermoen (2018). «Fordeler over en milliard – ingen tilsyn». *Verdens Gang*. Hentet fra: <https://www.vg.no/spesial/2018/pu-tilskuddene/>

Helsedirektoratet (2018). *Alle tilskudd fra Helsedirektoratet*. Hentet fra: <https://helsedirektoratet.no/tilskudd>

- Hinnerich, Björn Tyrefors (2009). «Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?» *Journal of Public Economics*. 93: 721-728.
- Hjort, Didrik. (2002). «Atferdsterapi i offentlig sektor». I *Kommunal Rapport*, 27.2 2002.
- Holter, Harriet. (2002). «Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning». Kapittel 1 i Holter, Harriet og Kalleberg, Rangvald (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hogwood, Bryan W. og Guy B. Peters (1983). *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf.
- Howlett, Michael, M. Ramesh og Anthony Pearl (2009). *Studying Public Policy*. Third edition. Oxford: Oxford University Press.
- Håkonsen, Lars, Knut Løyland og Kjetil Lie. (2000). *Statlig styring av kommunene: effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Bø: Telemarksforskning. TF-Rapport nr. 180.
- Håkonsen, Lars, Trond Erik Lunder og Knut Løyland. (2005). *Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd*. TF-rapport nr. 220. Bø: Telemarkforskning. Hentet fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2439352>
- Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011). *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring*. TF-rapport nr. 290. Bø: Telemarkforskning. Hentet fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2439394>
- Håkonsen, Lars, Per Kristian R. Kallager og Trond Erik Lunder. (2017). *Statlige føringer på kommunenes frie inntekter. Hvilken betydning har de for kommunene?* TF-rapport nr. 392. Bø: Telemarksforskning. Hentet fra: <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3146.pdf>

- Inman, Robert P. (2003). «Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism». I J. Rodden m.fl (red.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press, s. 35–83.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2013). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2.utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jann, Werner og Kai Wegrich (2007). «Theories of the Policy Cycle». Kapittel 4 i Frank Fischer, Gerlad J. Miller, Mara S. Sidney (2007): *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Raton: CRC Press.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third edition. Monterey, California: Brooks/Cole.
- Karila, Grethe (1995). *Utviklingen i systemet for fordeling av statlige tilskudd til kommunene*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo.
- Kartverket (2019). *Kommune- og regionsendringer 2020*. Hentet fra: <https://www.kartverket.no/kommunereform/tekniske-endringer/kommune--og-regionsendringer-2020/>
- Kaspersen, Tove. (2015). *Definisjon av driftsresultat*. Nordland fylkeskommune, for Nordland fylkesting. Hentet fra: <https://www.nfk.no/politikk/fylkestinget/program-for-fylkestinget/gamle-fylkestingssaker/definisjon-av-driftsresultat.81692.aspx>
- King, David. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*. London: George Allen and Unwin.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- Kobro, Lars Ueland, Knut Vareide og Morten Hatling (2012). *Suksessrike distriktskommuner: En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner.*. TF-rapport nr. 303. Bø: Telemarksforsking.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Veileder utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382\\_elektronisk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf)

Kommunal - og moderniseringsdepartementet (2018). *Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Regnskapsåret 2019*. Tilgjengelig fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/hove-dveileder\\_2019\\_endelig\\_til\\_publicering.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/hove-dveileder_2019_endelig_til_publicering.pdf)

Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992*. Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

Kornai, Janos. (1979). «Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems». *Econometrica* 47, 801–819.

Kornai, Janos, Eric Maskin and Gerard Roland. (2003). «Understanding the Soft Budget Constraint». *Journal of Economic Literature* 41, 1095–1136

Ladner, Andreas; Nicolas Keuffer og Harald Baldersheim. (2016). «Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)». *Regional & Federal Studies*, 26 (3): 321–357.

Langen, Ole Ragnar. (2000). *Statlige overføringer til kommunesektoren*. Høgskolen i Hedmark Notat nr. 1 – 2000. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Langørgeren, Audun, Sturla A. Løkken og Rolf Aarberge (2013a). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Langørgeren, Audun, Sturla A. Løkken og Rolf Aarberge (2013b). *Kommunenes økonomiske atferd 1972-2009*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

- Lijphart, Arend. (1971). «Comparative politics and the comparative method». *American Political Science Review*, 65, s. 682–693.
- Lohne, Lone, Mona Grivi Norman, Jostein Matre, Nanna Johannessen, Maria Mikkelsen, Frank Haugsbø, Jørgen Braastad og Tomm W. Christiansen. (2018). Konsulentselskap har tjent millioner på registrering av utviklingshemmede. *Verdens Gang*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/EoeGd3/konsulentselskap-har-tjent-millioner-paa-registrering-av-utviklingshemmede>
- Lund, Thorleif (red.) (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Malt, Ulrik. (2015). «Strukturert intervju». I *Store norske leksikon*. Hentet fra: [https://snl.no/strukturert\\_intervju](https://snl.no/strukturert_intervju)
- Manheim, Jarol B. & Richard C. Rich. (1995). *Empirical Political Analysis*. NY: Longman Publishers
- Mikkelsen, Maria, Mona Grivi Norman, Frank Haugsbø, Krister Sørbo, Ida Aaberg Evensen og Tom Ryermoen (2018). «Tre bødre på Tolga». *Verdens Gang*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/spesial/2018/verge/>
- Monkerud, Lars Chr. og Rune J. Sørensen (2010). «Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26: 265-296.
- NOU 2005:18. *Fordeling, forenkling, forbedring — Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.
- Norman, Mona Grivi, Maria Mikkelsen og Frank Haugsbø. (2018). «Kommunerevisor: Ikke trygg på at Tolga har fulgt reglene». *Verdens Gang*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/MgrxXK/kommunerevisor-ikke-trygg-paa-at-tolga-har-fulgt-reglene>

Oates, Wallace E. (1999). «An Essay on Fiscal Federalism». *Journal of Economic Literature*, 37 (3):1120–1149.

Oates, Wallace E. (2005). «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism». *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349–373.

Page, Edward C. og Michael Goldsmith. (1987). *Central and local government relations*. London: Sage.

Regjeringen (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*. Rapport fra ekspertgruppe. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang\\_av\\_oremerkede\\_tilskudd\\_til\\_kommunesektoren.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf).

Regjeringen (2018a). *Ekspertutvalg foreslår nye oppgaver*. Nettsak på regjeringen.no. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-foreslar-nye-oppgaver/id2588272/>

Regjeringen (2018b). *Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/b9cf9666359e4f1ea2ee8a0af78fd7c8/2017\\_tabell\\_1\\_korrigerte\\_frie\\_inntekter\\_for\\_kommunane.xlsx](https://www.regjeringen.no/contentassets/b9cf9666359e4f1ea2ee8a0af78fd7c8/2017_tabell_1_korrigerte_frie_inntekter_for_kommunane.xlsx)

Riksrevisjonen (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet*. Dokument 3:3 (2013–14)

Riksrevisjonen (2015). *Undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid*. Dokument 3:11 (2014–2015)

Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017*. Dokument 1 (2018-2019)

Rogaland Revisjon IKS (2016). *Forvaltningsrevisjon av øremerkede midler/statlige tilskudd*. For Stavanger Kommune. Stavanger: Rogaland Revisjon IKS. Hentet fra:

<https://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Sites/files/RR%20Stavanger%202017%20Øremerkede%20midler%20-%20statlige%20ti>

Rymoens, Espen og Helga Birgitte Aasdalen (2018). *Ny rapport om netto driftsresultat*. KS.

Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/ny-rapport-om-netto-driftsresultat/>

Sem, Mathias Grendahl. (2012). *Oppfatninger blant lokalpolitikere til øremerkede tilskudd. En studie av øremerkede tilskudd og den innvirkningen de har på det lokale selvstyret*.

Masteroppgave ved Universitetet i Tromsø – Norge Arktiske Universitet. Tilgjengelig fra: <https://munin.uit.no/handle/10037/6480?show=full>

Sivertsen, Lillian. (2014). «Kuttar i lovpålagde helsetilbod». *Avisa Nordhordland*. Hentet fra:

<https://www.nordhordland.no/nyhende/kuttar-i-lovpalagde-helsetilbod/s/1-219232-7446758>

St. Prop 128 S (2016 –2017). *Kommuneproposisjonen 2018*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-s-20162017/id2552727/>

St. Prop 88 S (2017-2018). *Kommuneproposisjonen 2019*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>

Statistisk sentralbyrå (2018a). *Kommuneregnskap 2017*. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/kommregnko>

Statistisk sentralbyrå (2018b). *KOSTRA nøkkeltall*. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>

Telemarksforskning (2018). *Effektberegninger oljekrise/-prisfall (2014) og nytt IS (2017)*.

Telemarksforskning på vegne av Fjell kommune. Hentet fra:

<https://www.fjell.kommune.no/contentassets/da7dfdd06e14426a8f0ee2e584b2d4af/15-telemarksforskning-effektberekning-oljekrise-og-nytt-is.pdf>

- Tjora, Aksel (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.
- Vetter, Angelika (2007). *Local politics: a resource for democracy in Western Europe? Local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes towards politics*. Lanham: Lexington Books.
- Wedde, Knut (2005). *Øremerking av tilskudd til kommunene: en studie av mulige årsaker til veksten i øremerkingen av tilskudd etter 1986*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/13781>
- Wolman, Harold (2008). «Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies». *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.26, s.87–103.
- Yin, Robert K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park, California: Sage Publications
- Østerud, Øyvind (red.) (2007). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.



# Vedlegg

## Vedlegg 1: Intervjuguide

### Intervjuguide, til informanter i utvalgskommuner

#### Forskningsprosjektet «Autonomi for de for de rike?»

##### Spørsmål

1. Når kommer du, i din rolle, borti spørsmål om øremerka tilskudd?
  - a. Hvordan og hvor mye er du involvert?

##### Steg: Agenda-setting

2. Hvem tar initiativ på å søke øremerkede tilskudd i din kommune? (Fks: Er det administrasjonen, politisk hold, eller statlige departement direktorat som initierer det?)
3. Holder dere oversikt over hvilke tilskudd som tilbys? Noe system for dette?
  - a. Om ja, har dere organisert dere på en måte som dere kan holde oversikt over hvilke tilskudd som finnes? Det kan eksempelvis være gjennom egne ansatte som jobber med dette, interne systemer tilrettelagt for dette med mer.

##### Steg: Formulering

4. Hvordan velges det hvilke tilskudd som skal søkes på i din kommune?
  - a. Oppfølging: Følger det en strategi? Søkes det på alt dere kommer over?)
5. Hvor bevisst vil du si at dere er på hvilke tilskudd som søkes på og ikke?
  - a. Evt. oppfølgingsspørsmål: Hva er en typisk årsak til at dere går for et tilskudd, og hva er en typisk årsak for at dere lar være å søke?

##### Steg: Beslutning

6. Hvem er det som beslutter dette? Politisk hold, administrasjon? Hvor i administrasjonen om så?
7. Oppfatter du det å søke om øremerkede tilskudd som en rutinesak, eller en strategisk viktig beslutning?
8. Opplever dere at dere føler dere «tvunget» til å søke på enkelte øremerkede midler? (Det være seg økonomisk, faglig eller annet)

##### Avslutningsvis

9. Hvordan oppfatter du den økonomisk situasjonen kommunen din befinner seg i?
10. Hvordan tror du det ville vært å forholde seg til øremerkede tilskudd om din kommune hadde markant bedre/dårligere økonomi? Tror du dette hadde utgjort noen forskjell?

## Vedlegg 2: Informasjonsbrev til informanter

### **Vil du delta i forskningsprosjektet ”Øremerkede tilskudds påvirkning på lokale prioriteringsprosesser”?**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan øremerkede midler påvirker lokale prioriteringer. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Prosjektets formål er å finne ut om, og om så hvordan øremerkede tilskudd påvirker kommuner med ulike økonomiske utgangspunkt.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Martin Frøyland, masterstudent ved Universitetet i Oslo. Veileder: Professor Signy I. Vabo.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du samtykker til å gjennomføre et telefonintervju om temaet, hvor jeg som masterstudent (Martin Frøyland) spør deg om spørsmål som omhandler kommuneøkonomi og lokale prosesser rundt øremerkede tilskudd. Det vil ta deg maksimalt 30 minutter, sannsynligvis noe mindre. Det vil bli tatt lydopptak og notater fra intervjuet.

**Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert så langt det lar seg gjøre.**

**Dersom det forekommer sitater hvor du kan identifiseres, kontaktes du for å få disse sitatene godkjent.**

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med gjeldende personvernreglement. Prosjektet er meldt inn til og godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Ved prosjektslutt vil alle data anonymiseres.

### Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Universitetet i Oslo* ved masterstudent *Martin Frøyland* på e-post ([martfroy@student.sv.uio.no](mailto:martfroy@student.sv.uio.no)) eller tlf 905 98 403 evt. veileder *Signy I. Vabo* på e-post ([s.i.vabo@stv.uio.no](mailto:s.i.vabo@stv.uio.no)).
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personvernombudet@nsd.no](mailto:personvernombudet@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig  
Signy Irene Vabo

Masterstudent  
Martin Frøyland

---

### Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Øremerkede tilskudds påvirkning på lokale prioriteringsprosesser*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 23.05.19

---

(Signatur prosjektdeltaker, dato)