

ÅRSRAPPORTERING OG POLITIKK

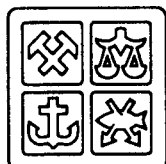
**Konsekvenser av brukerorientert forandring av
årsrapporteringen i Bergen kommune**

av

Rignor H. Olsen

Avhandling for graden dr. oecon.

NORGES HANDELSHØYSKOLE
Institutt for regnskap og revisjon
September 1990



915000175

q 657
: 352(481.54)
657.012.45
: 681.3
OL 88
Eks. 2

Til Ellen

Forord

Denne avhandlingen ville ikke ha foreligget uten god hjelp fra en rekke personer. Jeg vil først og fremst rette en takk til professor Olov Olson. For meg og oss andre som kjenner han, er han alltid Olov. Uten hans positive holdning, styrke og utholdenhet hadde min avhandling neppe foreligget. Olov har vært et forbilde for meg og oss alle i «Bergensprosjektet». Han har eksemplifisert uselvvisk forskerinnsats.

Så må jeg rette en takk til gutta i forskergruppa: Sverre, Norvald og Frode. Det fins ikke maken.

Jeg vil takke komitémedlemmene professor Nils Brunsson, en kapasitet innen dette området, og professor Odd Langholm som har vært en stor inspirasjonskilde på Institutt for regnskap og revisjon.

Kommunalutvalget og administrasjonen i Bergen kommune fortjener stor honnør for sin dyktighet og uredde holdning. Det skjer alltid noe på den arbeidsplassen. Takk til alle dere.

Institutt for regnskap og revisjon ved NHTH er et godt sted å være. Takk til alle dere som skaper det fine miljøet.

Takk til SiB her i Bodø som har gitt meg arbeidsro og gode forhold i sluttfasen.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min kone. Det er ikke enkelt å leve sammen med en som aldri er hjemme! En stor takk til Espen, min sønn, som mange ganger har fått svaret: nei, jeg jobber, men likevel har vært min gode venn.

Bergen; Bodø; Husvåg, Eidet i Vesterålen
i september 1990.

Rignor H. Olsen

INN H O L D

KAPITTEL 1:	Problem og formål	1
1.1	Problem	2
1.2	Formål	3
KAPITTEL 2:	Overordnet referanseramme	5
2.1	Organisatorisk læring	5
2.1.1	Læring av egne erfaringer	5
2.1.2	Organisatorisk minne	6
	Kommunikasjon	6
2.1.3	Læring av andres erfaringer	7
2.1.4	Utvikling av organisatorisk intelligens	7
2.2	Endrings- og læringskontekst	9
2.2.1	Organisatoriske idealtyper	9
	Snakkorganisasjonen	10
	Inkonsistens mellom snakk, beslutninger og handlinger	11
	Bufferorganisasjonen	12
2.2.3	Regnskapssystemet	13
	Regnskapets tildelte funksjoner ved bruk	15
2.2.4	Budsjettet	16
	Budsjettprosessen	16
	Roller i budsjettprosessen	17
2.2.5	Endings-/læringskontekst og læring	18
KAPITTEL 3:	Bergen kommune og «Bergensprosjektet»	21
3.1	Bergen kommune	22
3.1.1	Planer, prosedyrer og rapporter	23
3.1.2	Finansiell utvikling i Bergen kommune	28
	Kommunalt overskudd/underskudd på totalnivå	28
	Planlagt finansiering av løpende drift	29
	Finansiering av utgifter løpende drift	30
	Beslutning og handling	32
	Oppsummering	33
3.2	«Bergensprosjektet»	33
	Oppsummering	36
KAPITTEL 4:	Grovmetode	37
4.1	Utforming av studiet	37
4.1.1	Aksjonsdelen	37
4.1.2	Rapportering	37
4.1.3	Mål/metode	38
4.2	Sammenhengen mellom avhandlingens empiriske deler og referanseramme	38
4.3	Analysenivå	39
4.4	Datainnsamling	39
4.5	Valg av teoretiske modeller	40
4.6	Studiets troverdighet	41
4.7	Avgrensning	41
4.8	Videre inndeling av avhandlingen	42
KAPITTEL 5:	Fra mottakere til sendere	43
5.1	Referanseramme: kommunikasjon	43
5.1.1	Sendere/mottakere	44
5.1.2	Kommunikasjonsmedium og prosess-støy	44
5.1.3	Læringskontekst/lærevilkår	45
5.1.4	«Evoked Set» og informasjonsnytte	46
5.1.5	Kognitiv innstilling (Cognitive Tuning)	47
5.1.6	Kognitive strukturers gruppe-egenskaper – morfologiske egenskaper	48
	Differensiering	48
	Kompleksitet	49
	Enhetlighet	49
	Organisering	49
5.1.7	Virkning av mottaker- vs. senderinnstilling på kognitive strukturer	50
5.1.8	Virkningen av kognitiv innstilling på informasjonsmottak	50

5.1.9	Selektivitet	51
5.2	Metode	51
5.2.1	Informasjonsinnhenting	52
	Datainnsamling: intervjuet – en sender/mottaker-situasjon	53
5.2.2	Kategoriseringskriterier	54
5.2.3	Skala for kategorisering av respondentenes kognitive innstilling	56
5.2.4	Vurdering av metode	58
5.3	Kommunalutvalget og årsoppgjørsinformasjon i perioden 1983 – 1989	59
5.3.1	Standard kommunal regnskapsrapport for 1983 (SR83)	59
	Kommunalutvalgets holdning SR83	59
	Bruk av SR83	61
5.3.2	Standard kommunal regnskapsrapport for 1984 (SR84)	62
	Kommunalutvalgets holdning til SR84	63
	Kommunalutvalgets bruk av SR84	64
	Kommunalutvalgets kognitiv innstilling til SR	65
5.3.3	Bykassens Årsrapport for 1984 (ÅR84)	66
	Kommunalutvalgets holdning til ÅR84	66
	Kommunalutvalgets bruk av ÅR84	67
5.3.4	Bykassens årsrapport for 1985 (ÅR85)	69
	Kommunalutvalgets holdning til ÅR85	69
	Kommunalutvalgets bruk av ÅR85	69
	Kommunalutvalgets kognitive innstilling til ÅR84 og ÅR85	70
5.3.5	Bykassens årsrapport for 1986 (ÅR86)	71
	Kommunalutvalgets holdning til ÅR86	71
	Kommunalutvalgets bruk av ÅR86	71
	Kommunalutvalgets kognitive innstilling til ÅR86	72
5.3.6	Bykassens årsrapport for 1988 (ÅR88)	72
	Kommunalutvalgets holdning til ÅR88	72
	Kommunalutvalgets bruk av ÅR88	75
	Kommunalutvalgets kognitive innstilling til ÅR88	77
5.3.7	Oppsummering	78
	Utvikling av Kommunalutvalgets holdning til SR og ÅR	78
	Utvikling av kommunalutvalgets bruk av regnskapsinformasjon fra SR og ÅR	78
	Utvikling av kommunalutvalgets kognitive innstilling til regnskapsinformasjon fra SR og ÅR	79
5.4	Oppsummering og ny problemformulering	80
KAPITTEL 6:	To økonomistyringsverdener	83
6.1	Modell for økonomistyring	83
6.2	Kontrollsystemet i aksjon	85
6.2.1	Utforming av årsbudsjettet	86
6.2.2	Rapporterings- og evalueringsfasen	87
6.2.3	Brudd i budsjettatferdsmønsteret	89
	Prognosenes innvirkning	90
	Oppsummering og konklusjoner	91
6.3	Ny problemformulering	92
KAPITTEL 7:	Budsjettering og budsjettrevideringer i perioden 1987–1989	95
7.1.	Revidering av 1987-budsjettet	96
7.1.1	Rådmannens initiativ i 1987	97
	Hvorfor revidering av 1987-budsjettet?	97
	Hvordan gjennomføre revidering?	98
7.1.2	Behandling i politiske organ	101
	Formannskapet 6. mai 1987	101
	Bystyret 1. juni 1987	102
7.1.3	Oppsummering og analyse	103
	Rådmannens innstilling	103
	Behandling i politiske organ	103
7.1.4	Resultatet av revideringen	104

7.1.5	Kommunalutvalgets vurdering av 1987-revideringen (intervju juli/august 1989)	105
7.2	Bykassens budsjett for 1988	106
7.2.1	Innledning.....	106
7.2.2	Rådmannens initiativ	107
	Innstilling I, 20. oktober: budsjett for 1988.....	107
	Innstilling II, 4. november: budsjett for 1988	107
7.2.3	Behandling i politiske organ.....	110
	Kommunalutvalget 12. november 1987.....	110
	Formannskapet 25. november 1987	110
	Formannskapet 17. desember 1987	112
	Bystyret 21. desember 1987.....	115
	Budsjettbehandlingen 21. desember 1987 – fra galleriet	119
	Innledning:.....	119
7.2.4	Budsjettprosessen 1988 – sammendrag og konklusjon.....	123
7.3	Revidering av 1988-budsjettet.....	124
7.3.1	Rådmannens initiativ	124
	Regnskapsprognose I	125
	Hvorfor revidering av 1988-budsjettet?.....	126
	Politisk intermesso.....	126
	Rådmannens videre initiativ.....	127
7.3.2	Behandling i politiske organ.....	132
	Formannskapet 15. juni 1988.....	132
	Formannskapet 30. juni 1988.....	132
	Bystyret 6. juli 1988.....	133
	Revidering 6. juli 1988 – fra galleriet.....	136
7.3.3	Revidering av 1988-budsjettet – oppsummering, konklusjon og nye data.....	141
	Kommunalutvalgets begrunnelse for revidering av 1988-budsjettet – i ettertid.....	144
	Fellestrekk ved budsjettrevideringene i 1987 og 1988	144
7.3.4	Gjennomføring av bystyrevedtakene om revidering av budsjettet for 1988.....	145
7.3.5	Regnskapsprognose II, 1988.....	146
7.4	Bykassens budsjett for 1989	147
	Bystyret 12. desember 1988.....	147
	Budsjettbehandlingen 12. desember 1988 – fra galleriet	150
7.4.1	Budsjettbehandlingen 1989 – oppsummering og konklusjon.....	152
	Budsjettprosessene for 1988 og 1989.....	153
7.5	Revidering av 1989-budsjettet.....	154
7.5.1	Rådmannens initiativ	154
	Hvorfor revidering av 1989-budsjettet?.....	155
	Hvordan gjennomføre revidering?.....	155
7.5.2	Behandling i politiske organ.....	156
	Formannskapet 18. januar 1989	156
	Bystyret 30. januar 1989.....	157
7.5.3	Revidering av 1989-budsjettet – oppsummering og konklusjon.....	158
7.5.4	1989-budsjettet i retur fra fylkesmannen.....	160
	Kommunalutvalgets reaksjoner på fylkesmannens håndtering.....	160
7.6	Regnskapsprognose I 1989.....	161
	Kommunalutvalgets holdning til regnskapsprognosene.....	163
7.7	Bykassens årsrapport for 1988.....	164
7.7.1	Bykassens årsrapport for 1988 – behandling i bystyret 26. juni 1989	165
7.8	Godkjenning av bykassens budsjett for 1989.....	167
7.9	Regnskapsprognose II 1989.....	167
7.10	Godkjenning av bykassens regnskap for 1988	168
7.11	Rådmannens innstilling til budsjett for 1990	168
7.12	Rådmannen går av	168

7.13	Regnskapsresultat 1989.....	169
7.14	Oppsummering.....	169
KAPITTEL 8:	Diskusjon og konklusjoner.....	173
8.1	Kommunalrådenes utvikling fra mottakere til sendere.....	173
8.1.1	Kognitiv utvikling.....	173
8.1.2	Den enkeltes bruk.....	174
8.2	Årsrapporten og organisatorisk læring.....	176
8.2.1	Årsrapporten som organisatorisk minne.....	176
8.2.2	Årsrapporten som eksperimentgenerator – relasjonen prosedyrer/prosesser.....	177
8.2.3	Oppsummering og konklusjon.....	181
8.3	Politikkens forandring.....	181
8.3.1	Kunnskap og politikk.....	182
8.3.2	Politikkens endrede identitet.....	184
8.3.3	Diskusjon av egne roller.....	187
8.4	Årsrapportens funksjoner.....	189
8.4.1	Minne.....	189
8.4.2	Tolk.....	189
8.4.3	Legitimering.....	190
8.4.4	Eksperimentgenerator.....	190
8.4.5	Påvirkning av politikken logikk.....	190
8.4.6	Kontroll.....	191
8.4.7	Utvikling av årsrapportens funksjoner – en sammen- likning av studiene i «Bergensprosjektet».....	191
8.5	Kontoplanmetoden vs. brukerorientering.....	193
8.6	Fortsatt forskning.....	194
VEDLEGG:	Vedlegg I: Finansieringsanalyse.....	197
	Vedlegg II: Note 20 til finansieringsanalysen.....	197
	Vedlegg III: Spørsmål: intervjurunde 1, februar 1985.....	198
	Vedlegg IV: Spørsmål: Intervjurunde 2, juli/ august, 1989.....	199
REFERANSER:	Interne dokument:.....	201
	Litteratur.....	203

Fra begynnelsen av 1980-tallet har edb-baserte metoder vært antydnet for bruk i forbindelse med utvikling av brukerorienterte regnskapssystem. Samuelsson (1990) refererer til et norsk prosjekt der et slikt edb-verktøy; μ (MY), er blitt utviklet (jfr. Olson mf., 1986). Olov Olson er leder for Mikro-Kosmo gruppen som har utviklet edb-verktøyet μ . μ er et verktøy for å fremstille skisser eller eksperimentelle varianter av tenkte driftssystem i den hensikt å gi støtte til utforming av rapporter som bruker finner hensiktsmessig. Verktøyet skal hjelpe frem endringer, samordning og vurdering av systemet som utviklet (jfr. Olson, 1988).

1.1 Problem

Davis og Olson (1985) bekrefter også at nyere forskning fokuserer på de foran nevnte menneskelige og organisatoriske faktorer som virker inn på implementeringen av informasjonssystem. Forfatterne finner brukerorientert metode interessant, men gir ingen empiriske beskrivelser på system utviklet etter denne metoden.

Mangel på empiriske data er imidlertid en konsekvens av at regnskapssystemer vanligvis utformes ut fra *antakelser* om lokale brukeres informasjonsbehov uten at det tas hensyn til fremtidige brukeres ønsker om data og presentasjonsform for data (jfr. Ansari, 1977; Boland, 1979; Lawler and Rhode, 1976; Olson, 1988 og Samuelsson 1983).

Mangelen på empiriske data må antas å være hovedårsaken til manglende utredning av metoden (jfr. Davis and Olson, 1985; Samuelsson, 1990). At mangelen på empiriske data er reell, kan en se av forskningslitteraturen. Samuelsson (1990) som oppsummerer utviklingen i Skandinavia (se ovenfor), finner bare å kunne nevne ett eksempel på brukerorientert endring av regnskapssystem i sin historiske beretning: Endringen av regnskapssystemet i Uppsala kommun (Olson, 1983 og Polesie, 1981).

Prosjektet i Uppsala kommun gjennomføres i perioden 1973–1979. En stor del av tiden går til systemdesignprosessen som betraktes som en dialog mellom forskerne og ledelsen i Uppsala kommun. Regnskapssystemets utforming endres gjennom denne dialogen der forskerne innhenter reaksjoner på egne aksjoner og inkluderer reaksjonene i sine nye aksjoner. Som resultat får brukerne etter hvert det system de ønsker.

Manglende empiriske data om brukerorientert metode fører imidlertid til vanskeligheter med å generere nye kunnskaper om metodens konsekvenser. Hvordan forsker man på konsekvenser av en bestemt metode når det ikke finnes system utviklet etter vedkommende metode? En nærliggende løsning er å utvikle system i henhold til metoden. Dette har vår forskergruppe gjort. Resultatet er «Bergensprosjektet» – et eksempel på brukerorientert metode – er samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og vår forskergruppe ved Institutt for regnskap og revisjon ved Norges Handelshøyskole. Olov Olson, som deltok i endringsprosjektet i Uppsala, blir leder for «Bergensprosjektet».

Med Uppsala kommuns årsrapport som utgangspunkt, startet forskergruppen i 1984 aksjonsforskning i Bergen kommune for der å utvikle en ny form for årsrapportering.

Den første årsrapporten, Bergen kommunes årsrapport for 1984, ble presentert i september 1985. Utformingen av årsrapporten for 1985 ble endret ut fra reaksjoner på 1984-rapporten fra toppadministrasjon og topp-politikere. Det samme skjedde med årsrapporten for 1986. Fra 1987 reduserte vi sterkt vår aktive deltakelse.

Utviklingen av årsrapporten skjedde i nært samarbeid med de potensielt viktigste brukerne i kommunen – topp-politikere, sentral og lokal administrasjon. Rapporten ble utviklet gjennom aksjon i en gitt organisatorisk sammenheng. Aksjon og brukerorientering, betyr at en rekke brukere involveres i utformingsarbeidet; tids- og jobbaspektet antar store dimensjoner. («Bergensprosjektet» beskrives nærmere i Kapittel 3).

Hva er konsekvensen av brukerorientert metode? Spørsmålet kan gis ulike synsvinkler. Ut fra en kognitiv synsvinkel kan en spørre brukerne om deres holdning til rapportutforming har noen innvirkning på tilegnelse av informasjon fra rapporten. Ut fra en organisatorisk synsvinkel kan en spørre brukerne om hvordan de tilpasser sine beslutninger og handlinger til en rapport som de selv har vært med på å utforme. Spørsmål er sammenfattet i slik i avhandlingens problemstilling: Hvilke konsekvenser har brukerorientert metode og derav resulterende system på organisatoriske beslutningsprosesser?

1.2 Formål

Studiet som helhet stekker seg over et tidsrom på 6 1/2 år. «Bergensprosjektets» mest aktive fase varer 3 1/2 år. Deltakelse i prosjektet tilveiebringer derfor omfattende empirisk materiale som gir mulighet for å oppfylle avhandlingens formål, nemlig å beskrive og diskutere konsekvensene av brukerorientert systemendring. Hovedtyngden av den empiriske beretning omhandler kommunalutvalgets holdning til og bruk av årsrapporten. Konsekvensene av brukerorientert metode blir derfor gjennom denne omfattende beskrivelse med tilhørende diskusjoner viet størst oppmerksomhet.

Avhandlingens biformål er å sammenlikne konsekvensene av brukerorientert metode med kontoplanmetodens. Empirisk materiale for sammenlikning er tilgjengelig siden standard kommunal regnskapsrapport, utformet etter kontoplanmetoden, er eneste form for rapportering av årsoppgjøret i Bergen kommune før «Bergensprosjektet» starter.

KAPITTEL 2: OVERORDNET REFERANSERAMME

En endringsprosess produserer en eller annen form for organisatorisk læring. Læringen skjer, som navnet sier, innenfor rammen av en organisasjon i en intern kontekst samtidig som organisasjonens eksterne omgivelser er gitt. Både intern og eksternt kontekst endrer seg over tid.

Organisasjonsmedlemmer og grupper av organisasjonsmedlemmer tildeles *interne* roller. Utforming av disse organisatoriske rollene vil være medbestemmende for individuell læring samtidig som de setter rammer for organisasjonens absorbering av tilegnede individuelle kunnskaper. Siden denne avhandlingen beskriver en institusjon der politikk er en vesentlig komponent, vil organisatoriske roller få sterk betoning i påfølgende referanseramme, separatanalyser og endelige analyse av læringskonsekvensene av brukerorientert metode.

Eksterne aktører vil vanligvis også gjøre krav på deltakelse ved endringer som berører deres enemerker. Deres nærvær kan følgelig fremme og/eller hindre læring.

2.1 Organisatorisk læring

Begrepet organisatorisk læring lyder som en beskrivelse av en organisasjons forstandsaktivitet. Kognisjon er imidlertid i første rekke knyttet til individ. I en organisasjon fins ulike individ med gitt kognitiv kapasitet. Organisasjonens kognitive kapasitet er imidlertid ikke summen av individenes kognitive kapasitet, men individene deltar ved generering av den samlede kapasitet.

Et fellestrekk er at både individ og organisasjoner kan gjennomføre avviksreducerende tilpasninger ut fra kjennskap om egen målsetting. En avviksreducerende tilpasning er en manifestasjon av læring (jfr. Fiol & Lyle, 1985). Nye rutiner til fremtidig styring av atferd dannes. Rutinene har igjen sin basis i tolking av historiske data (jfr. Levitt & March, 1988) og kan igjen forandres gjennom læring av egne eller andres erfaringer.

2.1.1 Læring av egne erfaringer

Læring skjer gjennom prøve- og feilemetoden eller søking etter løsninger fra den tilgjengelige mengde av rutiner. Læringen er eksperimentell og organisasjonen tar gradvis i bruk rutiner, prosedyrer og strategier som fører til gunstige resultat. Rutinene omformes samtidig med at organisasjonen finner ut hvilke rutiner som er verd å følge. Valget mellom ulike rutiner påvirkes samtidig gjennom omforming av valgte rutiner. Denne multinivå-læringen setter organisasjoner i stand til å skille mellom ulike rutiner og samtidig lære innenfor rammen av anvendt rutine (jfr. Levitt & March, 1988). Multinivå-læring fører imidlertid også til spesialisering. Økning av kompetanse innenfor hyppig anvendte prosedyrer øker frekvensen av vellykkete resultat med disse prosedyrer. Resultatet er stadig økt bruk av vellykkete prosedyrer. Underlegne prosedyrer som på kort sikt gir gunstige utfall og akkumu-

KAPITTEL 2

lert erfaring, kan imidlertid avskjære bruk av overlegne prosedyrer. Situasjonen har karakter av en kompetansefelle. Selv om nyere prosedyrer er forbedringer, får organisasjoner problemer med å avlære kompetanse med tidligere underlegne prosedyrer. Hurtig læring blant alternative rutiner fører til økt risiko for mistilpasset spesialisering, mens hurtig læring innen en ny rutine tenderer mot å redusere den samme risiko (jfr. Herriott, Levinthal & March, 1985).

Tolking av data

Ved tolking av historiske data har ulike grupper en tendens til å utvikle alternative tolkinger. Posisjonsledere har en tendens til å forklare organisatorisk suksess med egne handlinger og fiasko med andres handlinger eller eksterne krefter. Opposisjonsgrupper anvender motsatt prinsipp ved redegjørelse for kausalitet. Forkjempere for en politisk løsning tolker en fiasko mindre som et symptom på feil politikk og mer som en indikasjon på manglende engasjement.

2.1.2 Organisatorisk minne

Rutinebasert læring forutsetter at erfaringer blir vedlikeholdt og akkumulert gjennom rutiner.

“In order to pass beyond the individuals' «Aha!» or the joint discovery of a small band of specialist explorers, knowledge must be operationalized in practice. That is, it must be formalized into an administrative system that is as legitimate and as important as other procedural guides that affect the organization members' shared frame of reference.” Jelinek (1979, side 122).

Kunnskaper vedlikeholdes selv om personer forsvinner og tiden går. Regler og prosedyrer bevares gjennom sosialiseringssystem som ikke bare avbilder organisasjonens historie, men også former dens fremtidige utvikling. Detaljen i denne utviklingen er avhengig av de prosesser som vedlikeholder og oppsøker det organisatoriske minnet. Minnet er ordnet, men viser inkonsistenser og tvetydigheter på grunn av sekvensielt trukket slutninger basert på erfaringer som stadig er i endring.

Kommunikasjon

Siden individ og grupper i organisasjoner har ulike roller og ulik nærhet til de fenomen som opptrer, oppstår det behov for kommunikasjon mellom partene når individuell og organisatorisk læring skal fremmes. Kommunikasjon av kunnskap blir en kritisk faktor når et felles organisatorisk minne utvikles.

“A shared frame of reference, relating lower-level elements and guiding their interpretation in order that similar stimuli result in similar results, is dependent in the organizational setting, upon some objective or shared knowledge. That is, it is dependent upon true communication, the sharing of a common frame of reference. This obviously goes beyond simple exchange of noise to shared understanding.” Jelineks (1979, side 124) fortolkning av Bateson (1972).

Subjektiv viten utvikles og utvides gjennom kommunikasjon og organisasjonsmedlemmenes diskusjon av fenomeners substans, struktur og organisatoriske lokalisering. Subjektiv viten blir organisasjonens eie.

2.1.3 *Læring av andres erfaringer*

Overføring av kodet erfaring i form av teknologier, koder og prosedyrer gjør at organisasjonen kan lære *av andre organisasjoners erfaringer*. Spredning av innovasjon kan betraktes som en «smitteprosess» der læring settes i gang ved at andres erfaringer spres til den eller de som lærer (jfr. Levitt & March, 1988). Læring som smitte kan spres på ulike måter (jfr. DiMaggio & Powell, 1983):

- *Tvungen læring* skjer ved at én enkelt kilde sprer en smitte til en populasjon av potensielle, men ikke nødvendigvis like sårbare offer. (Vårt eksempel er læring av det kommunale regnskap etter kontoplanmetoden representert ved statens regnskapsforskrifter).
- *Mimetisk læring* skjer gjennom kontakt mellom et infisert og et ikke-infisert medlem av en populasjon. En vertssmittebærer er ofte mellommann. (Eksempel på slik læring er spredning av rutiner mellom organisasjoner.)
- *Normativ læring* innebærer totrinns smittespredning: Først spres smitten innen en mindre gruppe og deretter smitter den mindre gruppen resten av populasjonen.

«Bergensprosjektet» gir eksempel på normativ læring. «Bergensprosjektet» «infiserer» blant andre kommunalutvalget (se Kapittel 3) i første omgang. I senere fase infiserer kommunalutvalget partigruppene og bystyret. Eksperiment med regnskapsinformasjon foretas på egen hånd. Kommunalutvalget lærer dermed også gjennom egne erfaringer. Erfaringene tas vare på som nye regler og prosedyrer.

2.1.4 *Utvikling av organisatorisk intelligens*

Læring er et viktig instrument for utvikling av organisatorisk intelligens (jfr. Levitt & March, 1988). For å gjøre organisatorisk læring til et effektivt redskap til å tolke historiske data, trengs en ransaking av hvordan organisasjonen erfarer sine problem. Problem er den viktige innsatsfaktor i læringsprosessen. Mangel på problem som kan generere erfaringsgrunnlag, kan føre til inadekvat læring siden det er problemløsninger som skaper erfaringer. Læring eliminerer imidlertid problem og fører til stabilitet. Denne stabiliteten fjerner i sin tur den eksperimentering som er grunnlaget for effektivisering av læringsprosessen.

Erfaringsproblemets kompleksitet bidrar til å vanskeliggjøre tolking av kausale sammenhenger (jfr. Levitt & March, 1988). Reduksjon av forandningsfrekvens og -mengde blir i en slik sammenheng ofte et metodisk hjelpemiddel for å forstå sammenhengen mellom årsak og virkning i studerte problem. Imidlertid fører slik reduksjon til minsket erfaringsrikdom (jfr. Levitt & March, 1988).

KAPITTEL 2

Økt kunnskap og kompetanse gjennom læring fra erfaring vil også substituere utforskning av stadig nye løsninger med utnyttelse av de nyutviklede løsninger. Oppdagelsen av stadig nye løsninger og tilhørende erfaringer begrenses dermed, og i sin ytterste konsekvens:

“...learning as a process, tends to eliminate the prerequisites of learning as a form of intelligence.” (March & Olsen, 1988 side 169).

Prosessene som vedlikeholder utforskning/utnyttelse blir bestemte for læring. Politisk aktivitet presser vanligvis organisasjoner mot eksperimentering; konflikt skaper dermed basis for å utforske nye alternativer.

Økologisk strukturering av læring, med gjensidige bindinger mellom organisatoriske undergrupper, mellom organisasjoner og mellom grupper av organisasjoner, vanskeliggjør imidlertid modellering av læringssituasjonen og kompliserer forklaring av forholdet mellom årsak og virkning. Justeringer i en del av økologien kan hindre tilfredsstillende justering i én annen del. Aktører og grupper av aktører lærer med ulik hastighet. «Slow Learners» bremser læringshastigheten til «Fast Learners». Fellesnevneren er at forandringer drives av positive tilbakemeldinger på små endringer (jfr. March & Olsen, 1989).

Graden av læring konkretiseres på ulike måter. I sin artikkel om organisatorisk læring oppsummerer Fiol & Lyle (1985) fremtredende forskeres oppfatninger om læringsinnholdet i den organisatoriske justeringsprosess. Forfatterne innleder sin analyse med å slå fast at organisatorisk atferd kan endre seg uten at denne endringen er forbundet med kognitiv assosiasjonsutvikling, og at kognitiv utvikling og probleminnsikt ikke nødvendigvis medfører atferdsendring. Læringsinnholdet i en organisatorisk justeringsprosess kan betraktes som utvikling av organisasjonsmedlemmenes nye kognitive assosiasjonsmønstre (Duncan & Weiss, 1979; Hedberg, 1981; Jelinek, 1979; Pfeffer & Salancik, 1978; Weick, 1979) eller alternativt som atferdsprodukter som reflekterer mønstre og/eller kognitive assosiasjoner som er blitt utviklet (Daft & Weick, 1984). Læringsinnholdet er enten :

- a) *forståelsesutvikling*: læring har først og fremst påvirket organisasjonens tolking av hendelser (jfr. Daft & Weick, 1984) og utvikling av felles forståelse og konseptuelle skjema blant organisasjonsmedlemmene (jfr. også Hedberg, 1981). Læring manifesteres som *prat* om endring av fremtidige handlingsmønstre eller
- b) *organisatorisk atferdsutvikling*: organisatoriske handlinger/respons reflekterer de nye mønstre og kognitive assosiasjoner som er utviklet. Den konkrete manifestasjon av læring er handling.

Den andre viktige dimensjonen er grad av kognitiv utvikling; på hvilket nivå finner utviklingen sted? Representerer prosessen bare en justering av parametre innenfor en etablert løsningsstruktur eller omdefineres paradigmer (jfr. Argyris & Schön, 1978)? Parameterjusteringer, «Single-Loop Learning» (jfr. Argyris, 1982), finner sted i situasjoner der det er uoverensstemmelse mellom aktørens intensjoner med en handling og

resultatet som følger av handlingen. Handlingsstrategien er å søke nye løsninger innenfor det gamle paradigmet. Aktøren søker en handlingsstrategi innenfor rammen av eksisterende overordnede styringsvariabler. Endring av paradigmer, «Double-Loop Learning» (Argyris, 1982), krever endring i overordnede styringsvariabler. Utviklingen krever ikke bare valg mellom konkurrerende midler/mål relasjoner, men vurdering av konkurrerende paradigmer.

De to former for læring er fundamentalt forskjellig. «Single-Loop Learning» befatter seg mest med teknikker mens «Double-Loop Learning» orienterer seg mer mot menneskelige forsvarsmekanismer og har et potensiale for omfattende konflikt.

2.2 Endrings- og læringskontekst

Endringer finner sted i gitt intern og ekstern sammenheng eller kontekst. I denne konteksten er det interne/eksterne aktører/interessenter og organisatoriske prosesser som inkluderer og samagerer med regnskap.

Denne avhandlingen søker mot å vise konsekvensene av brukero-orientert endringsmetode og trenger nettopp derfor en teoretisk beskrivelse av endrings- og læringskonteksten. Konsekvenser av endring avspeiles gjennom aktørens atferd og en kontekstuell referanseramme kan hjelpe oss til bedre å forstå organisasjonsmedlemmenes atferd og deres reaksjon på de endringer som skjer.

Det skal her ikke gis spesifikk beskrivelse av aktører/interessenter eller prosesser i Bergen kommune – en slik beskrivelse følger i neste kapittel – men en teoretisk skisse av viktige aktører/aktørgrupper og deres organisatoriske roller i en kommunal organisasjon. Beskrivelsen av den institusjonelle ramme innenfor hvilken den konkrete endring og læring finner sted, blir derfor av teoretisk natur.

2.2.1 *Organisatoriske idealtyper*

Aktørgruppene i den kommunale organisasjon kan beskrives vha. tre metaforer: 1) Handlingsorganisasjon, 2) Politisk organisasjon (Brunsson, 1982, 1989) og 3) Bufferorganisasjon (Olson & Rombach, 1988). (I stedet for politisk organisasjon brukes i denne sammenheng «Snakkorganisasjon» (jfr. Olson & Rombach, 1988)). Metaforene beskriver organisasjonsidealer som nødvendigvis ikke eksisterer i virkelighetens verden.

Handlingsorganisasjonen

Handlingsorganisasjonens legitimitet hviler på produksjon av handling; produksjon av varer og tjenester som kan selges til omgivelsene er dens målsetting. I Handlingsorganisasjonen rekrutteres medlemmer som underordner seg organisasjonens ideologi; toppen av hierarkiet bestemmer hva som er riktig atferd. Handlingsorganisasjonen har én sterk ideologi. Medlemmene viser stor grad av konsistens med denne ideologi som er et instrument for å koordinere handlinger og redusere

KAPITTEL 2

behovet for beslutningstaking. Ideologien velger de riktige og nødvendige handlinger.

Beslutningsprosessene er irrasjonelle; bare det alternativ som beslutningen forventes å gjelde, presenteres, og bare positive konsekvenser ved dette alternativet trekkes frem. Når flere alternativ trekkes frem, er det for å få noen dårlige alternativ som sammenlikningsgrunnlag for det ene gode alternativ.

Handlingsorganisasjonen spesialisere seg innenfor gitte områder. Spesialisering fører til effektivisering, men samtidig til beskrankninger i aktørenes handlefrihet. Løsninger utgjør grunnlaget for handling. Konflikter undertrykkes gjennom en sterk tillit til egen ideologi; entusiasme dyrkes derved frem.

Snakkorganisasjonen

Snakkorganisasjonen har ikke behov for samordnet handling; refleksjon av inkonsistente normer er basis for dens legitimitet. Behov til ulike grupper i omgivelsene reflekteres og tilfredsstilles. Viktige strukturer og prosesser rettes mot omgivelsene for å vise at organisasjonen tar seg av omgivelsens ulike behov. Drivkraften i Snakkorganisasjonen er konflikt. Ulike teknikker tjener til å vedlikeholde konflikt og mangeartede ideologier, medlemmene er individualister som unngår kontakt med andre ideologier med mindre konfrontasjon skjer i åpen debatt. Rekruttering av medlemmer skjer ut fra ønske om organisatorisk heterogenitet.

Snakkorganisasjonen er handlingstreg. Organisatoriske endringer kan være påkrevd, men er vanskelig å få til (Hedberg & Ericson, 1979). Organisasjonen er intellektuell i den betydning at normer for rasjonelle beslutningsprosesser følges; beslutningsprosessene struktureres som klassiske beslutningsprosesser der flere ideologier og alternativ er representert, omfattende informasjon er innhentet og analyser foretas ut fra ulike perspektiv (jfr. Brunsson, 1981). Organisasjonen kan befatte seg med beslutningsrasjonalitet siden den ikke er avhengig av handling eller handlingsrasjonalitet. Snakkorganisasjonen blir imidlertid også konfrontert med valg som ideologi ikke kan løse.

Snakkorganisasjonen er opptatt av problem. Friheten til å tenke hemmes ikke av behovet for handling; systematisk kritikk av dagens situasjon fremelskes; opposisjonen kritiserer posisjonens politikk. Mengden av uløselige problem som den politiske organisasjonen må hankses med, fører imidlertid til en lett grad av organisatorisk depresjon på tross av tenkefrihet. Medlemmene er usikre på situasjonens natur; de vet og tror at mye av det de gjør, er galt, men de har vansker med å forandre atferd (jfr. Brunsson, 1989, side 24).

Snakkorganisasjonen produserer ideologi i form av muntlig og skriftlig snakk. Snakk produseres både for interne formål og til bruk mot omgivelsene. Beslutninger er en type snakk som produseres på en måte som er synlig for omgivelsene.

Handlingsorganisasjonens og Snakkorganisasjonens karakteristika er følgende (se tabell 2.1):

	Handlingsorganisasjonen	Snakkorganisasjonen
Rekrutteringsprinsipp	Homogenitet	Heterogenitet
Organisasjonsprinsipp	Hierarki	Konflikt
Antall ideologier	En	Flere
Beslutningsprosess	Irrasjonell	Rasjonell
Fokusering	Løsninger	Problem
Treghet	Innsiktstreg	Handlingstreg
Legitimeringsgrunnlag	Produkt og tjenester	Avspeiling av miljøets interesser

Tabell 2.1 Handlingsorganisasjonen og snakkorganisasjonen (Olson & Rombach, 1988, side 9).

Beskrivelsen av rollen som Handlingsorganisasjon passer best for kommunalavdelingene. Rollen som Snakk-organisasjon ivaretas av politikerne i samlet forum. Rollene er dynamiske og situasjonsbetinget. Administrasjonen kan opptre som Snakkorganisasjon, og politikerne kan opptre som Handlingsorganisasjon.

Hver for seg har politiske partier roller av typen Handlingsorganisasjon. Partiene vil imidlertid ikke befinne seg i et permanent likevektsleie med karakteristika som handlingsorganisasjoner; vi har vært vitne til fraksjonering av politiske partier i Norge. De vil imidlertid ha karakteristika som Handlingsorganisasjon på forholdsvis lang sikt. Mye innsats brukes til vedlikehold og styrking av den bærende ideologi. Institusjonaliserte prosesser innenfor og utenfor organisasjonen er bærebjelker i dette arbeidet.

“Political institutions simplify the potential confusions of actions by providing action alternatives; they simplify the potential confusions of meaning by creating a structure for interpreting history and anticipating the future; and they simplify the complications of heterogeneity by shaping the preferences of participants.”
(March & Olsen, 1989 side 171–172).

Bare alvorlige konflikter kan endre likevektssituasjonen. Ulike ideologier vil da kjempe for retten til sannhetsbetegnelse.

Inkonsistens mellom snakk, beslutninger og handlinger

Organisasjoner reflekterer inkonsistente normer i snakk og beslutninger (double standards) (jfr. Brunsson, 1989). Spesielt når finansene er dårlige, kan det forventes at Snakkorganisasjonen stoler mer inkonsistenser mellom snakk og beslutninger som en måte å reflektere inkonsistenser i omgivelsene på. Det er imidlertid enkelt å foreta inkonsistente beslutninger når beslutningene ikke implementeres.

Legitimitet og støtte fra omgivelsene fås gjennom snakk, beslutninger og handlinger. Inkonsistens kan forventes mellom snakk, beslutninger og handlinger. Snakk kan tilfredsstillende et behov, tilhørende beslutning ett annet og tilhørende produksjon ett tredje. Handling skjer i nutiden, mens snakk og beslutninger assosieres med fremtiden, spesielt hvis inkonsistens med eksisterende produksjon skal reflekteres. Det er imidlertid lettere å ha inkonsistens mellom ideologi og handling enn konsistens. Inkonsistenser i produkt reflekterer inkonsistenser i omgivelsene, og kan være resultat av kompromiss; ulike grupper med ulik styrke deltar i prosessene. Dessuten kan det forventes at ulike or-

KAPITTEL 2

ganisatoriske enheter kan snakke, beslutte og produsere uavhengig av hverandre:

“The fact that most inconsistencies probably arise from interactions between individuals, parties, department, etc. whose behaviour is otherwise reasonably consistent, is probably important to organizational legitimacy.” (Brunsson, 1989; side 30.)

Bufferorganisasjonen

Bufferorganisasjonen (jfr. Olson & Rombach, 1988) utfører rollen som integrator mellom Handlingsorganisasjonen og Snakkorganisasjonen uten å kople enhetene sammen i en direkte forbindelse. Bufferorganisasjonen er ingen Handlingsorganisasjon siden den bare produserer dokument og tjenester for beslutningsprosesser. Den er heller ikke en Snakkorganisasjon siden den ikke avspeiler de ulike interesser i omgivelsen. Bufferorganisasjonens hovedoppgave er upartisk og tillitsvekkende håndtering av de ulike ideologier og krav som fins i organisasjonen. Budsjettet er hovedverktøyet i dette arbeidet. Budsjettprosessens rasjonalitet er viktig for Bufferorganisasjonen og gir den en fremskutt organisatorisk posisjon:

“One reason is that rationality, which budgetary systems symbolize, helps the buffer organization to place itself above the processes of politics and action.” (Olson & Rombach, 1988, side 48).

Bufferorganisasjonen muliggjør sameksistens av budsjettets to hovedfunksjoner: kontroll og legitimering. Funksjonene kan imidlertid ikke eksistere simultant; de er atskilt i tid. Kontroll utøves gjennom snakk om reformer og legitimering gjennom budsjettprosessen. Bufferorganisasjonen kan, hjulpet av sin profesjonalitet, håndtere ideologier og krav. Uten å pådra seg kritikk kan den bygge bro mellom Snakkorganisasjonen og Handlingsorganisasjonen på to ulike måter:

- 1) gjennom inntolking av gamle planer (budsjett) i nye planer (budsjett) – Budsjettprosessens historier er tidligere snakk.. Konsistens i snakk over tid gjør at dagens snakk kan baseres på tidligere snakk – og
- 2) gjennom å unngå sammenstilling av samme periodes prat og handling.

Bufferorganisasjonen er tolken mellom Snakk- og Handlingsorganisasjonen. Ekspertene fra Bufferorganisasjonen tar seg av problemer som oppstår i Handlingsorganisasjonen. Løsninger vektlegges, men behovet for balanse mellom problem- og løsningsforståelse er prekært.

For å håndtere budsjettssystemet må Bufferorganisasjonen spille minst to ulike roller: budsjettaktør og administrator av budsjettssystemet (Olson & Rombach, 1988). De to ulike rollene gir Bufferorganisasjonen følgende karakteristika (jfr. tabell 2.2):

	Bufferorganisasjonen som Budsjettaktør	Bufferorganisasjonen som Systemadministrator
Rekrutteringsprinsipp	Homogenitet	Homogenitet
Organisasjonsprinsipp	Hierarki	Yrkesprofesjon
Antall ideologier	Én: balansere budsjettet	Én: rasjonalitet
Fokusering	Irrasjonell	Rasjonalitet
Beslutningsprosess	Løsninger	Mange problem
Treghet	Innsiktstreg	Handlingstreg
Legitimeringsgrunnlag	Produkter og tjenester	Avspeile interesser

Tabell 2.2 Bufferorganisasjonen og dens to roller (Olson & Rombach, 1988, side 52).

Bufferorganisasjonen er både handlings- og snakkorientert. Den er handlingsorientert i rollen som budsjettaktør, men også snakkorientert når den utvikler budsjettssystem. Bufferorganisasjonen må være nøytral overfor Snakkorganisasjonens ideologier og Handlingsorganisasjonens krav. Rasjonalitetsidéen undertrykkes på bekostning av ideologien om balansert budsjett. Bufferorganisasjonen anvender, som budsjettaktør, irrasjonell beslutningsprosess; hvis ikke ville den ikke være i stand til å støtte både Snakk- og Handlingsorganisasjonen.

Erfaringer med budsjettprosesser styrker rasjonalitetstanken; bedre kontroll er nødvendig og ønsket. Det skapes myte om kontroll, og medlemmene arbeider hardt for å utvikle bedre kontrollsystem. Samtidig kontrollerer medlemmene av Handlingsorganisasjonen og Snakkorganisasjonen bruken av systemene. Informasjon som Bufferorganisasjonen mater inn i prosessene, er imidlertid delvis utenfor de andre organisasjonenes kontroll.

Vanligvis holdes budsjettprosessene ansvarlige for kontroll i stedet for budsjettaktørene. Det skapes incentiver til systemendringer, og budsjettssystemet evalueres kontinuerlig med hensyn til hvor godt det tjener kontrollfunksjonen. Andre vurderinger dempes. Rollebeskrivelsen som Bufferorganisasjon passer best på Sentraladministrasjonen og rådmannsapparatet.

2.2.3 Regnskapssystemet

Regnskapssystemets organisatoriske kontekst kan sammenfattet beskrives på to ulike måter:

Vi har en situasjon med tre ulike organisasjonstyper. Snakkorganisasjonen produserer ikke konkrete handlinger, men vedtak om handlinger og er skilt fra Handlingsorganisasjonen som produserer handlinger; politikk og handling er atskilt. Bufferorganisasjonen funksjonerer som oversetter av snakk til handling og handling til snakk i denne konteksten. Snakkorganisasjonen skal kontrollere Handlingsorganisasjonen. Den skisserte arbeidsdeling skal gi mulighet til spesialisering og økt effektivitet.

Situasjonen kan alternativt beskrives som en prinsipal/agent-relasjon der det oppstår et representasjonsbehov på grunn av atskillelse av arbeid og kapital; prinsipalen utfører ikke handlingene selv. Utføring av handling må derfor kontraktfestes. Prinsipalen må kontrollere agenten siden atskillelse gir agenten muligheter til opportunistiske handlinger.

KAPITTEL 2

Sterk asymmetrisk fordeling av informasjon skaper behov for rapportering.

“...in real life full information rarely is freely available to all parties, and so the problem becomes how to structure an agreement that will induce agents to serve the principal's interest even when their actions and information are not observed by the principal,”
(Pratt & Zeckhauser, 1985 side 2)

Problemet søkes løst gjennom satsing på forbedret planlegging og kontraktsutforming eller gjennom forbedret oppfølging av kontrakten vha. regnskap eller en kombinasjon av begge deler siden bedret kontraktsutforming kan forenkle prinsipalens oppfølging og kontroll av agenten. Situasjonen skaper spesialisering og effektivisering. Agenten blir spesialist på handling og akkumulerer informasjon om handlinger.

I den kommunale kontekst kan årsbudsjettet ses på som en kontrakt mellom de to parter og det lovbestemte årsoppgjørsk dokumentet med sin oppsummering av agentens handlinger og tilknyttede kostnader for en periode av ett år, er oppfølgingsdokument. Ex-post-informasjonen danner grunnlaget for politikernes kontroll og eventuelle innvilging av ansvarsfrihet for administrasjonens handlinger. Budsjettprosessen – kontraktsinngåelsen – er en åpen arena for debatt der regnskapsinformasjon inngår som en del av diskusjonsgrunnlaget. Prosessen med innvilgelse av ansvarsfrihet er også åpen. Prosessene har imidlertid ulik tyngde ut fra de funksjoner og den attraksjon som budsjett og regnskap har i organisasjonen.

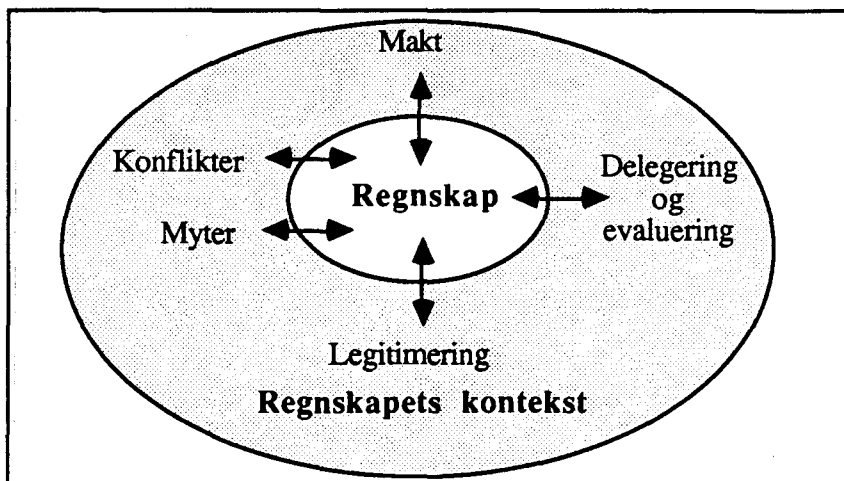
I et kontraktforhold som skissert foran skiller vi mellom aktørene agent og prinsipal, mens vi i regnskapssammenheng får en tredje aktør, regnskapsmann Ijiri (1975). Agenten er den regnskapsskyldige og står til ansvar for prinsipalen for sine handlinger. Regnskapsmottaker er prinsipalen som kan kreve at den regnskapsskyldige, agenten, avlegger regnskap. Regnskapsmann er en samlebetegnelse for den eller de som utferdiger regnskapet (bokholder) og de personer som deltar i utformingen av regnskap og regnskapsregler (staten, hovedbokholderiet, kommunerevisjonen og sentraladministrasjonen). Regnskapsmannens oppgave er å tilfredsstille prinsipalens krav om informasjon.

Ut fra kontrollmålsetting kan regnskap funksjonere i denne prinsipal/agent relasjonen (jfr. Gjesdal, 1978). Det kan tjene som «overvåkingsinstrument». Kontraktsoppfølging ved hjelp av ex-post-informasjon skal bidra til å klarlegge ansvarsforholdet mellom kontraktspartene; ansvar delegeres og utkreves av agenten (jfr. Olson, 1983). Oppfølgingsprosessen klarlegger problem og gir deretter impulser til forbedret kontraktutforming. Regnskapsinformasjon skal dessuten bidra til å redusere usikkerheten om det som har hendt og kan dermed bidra til å redusere usikkerheten når beslutninger skal fattes (jfr. Edwards & Bell, 1961). I følge normativ teori får regnskap to basisformål: kontroll og reduksjon av usikkerhet (underlag ved beslutnings-taking) (jfr. AICPA, 1974).

Regnskapets tildelte funksjoner ved bruk

Empiriske studier viser at regnskap gjennom sin oppbygging og rapportform avspeiler organisatorisk *ansvarsfordeling* (Olson, 1983). Samtidig vil den presenterte informasjon være en *evaluering* av de ansvarshavende (jfr. Hopwood, 1973). Regnskapet skal gi informasjon om organisasjonens ressursforvaltning slik at interessenter utenfor organisasjonen blir informert ved investeringsbeslutninger. Evaluering av agenten, organisasjonen og dens aktiviteter skal kunne foretas på et rimelig sikkert grunnlag.

Regnskapet påvirker og påvirkes av sin kontekst (se figur 2.3) og fyller, gjennom bruk, andre funksjoner (jfr. Mellempvik m.fl., 1988).



Figur 2.3 Regnskapets tildelte funksjoner ved bruk (Kilde: Mellempvik m.fl., 1988).

Legitimering av organisasjoner er diskutert foran. Regnskap kan i denne sammenheng tjene som instrument til legitimering av organisasjonens eksistens gjennom rapportering av handlinger. Siden en organisasjon kan legitimere seg gjennom prat, beslutninger og handlinger (Brunsson, 1986) vil regnskapets prat om fortiden være en komponent i denne legitimeringsprosessen.

For å skape et fokuseringspunkt i en organisasjon, utformes oppfatninger om hva som er viktig. Siden oppfatningen ikke nødvendigvis må begrunnes gjennom rasjonell analyse, kan den betegnes som *myte* (jfr. Jönsson, 1982). Den organisatoriske helhet og egen rolle i denne helheten søkes fortolket vha. myten. Nye aktørers forståelse påvirkes og nye myter skapes (jfr. Boland & Pondy, 1983).

Regnskap kan være et viktig virkemiddel for å utforme og vedlikeholde en organisasjons *maktstruktur*. Ulike aktører kan påvirke informasjonsstrømmen og kan derigjennom styrke egen posisjon og makt (jfr. Pfeffer, 1981).

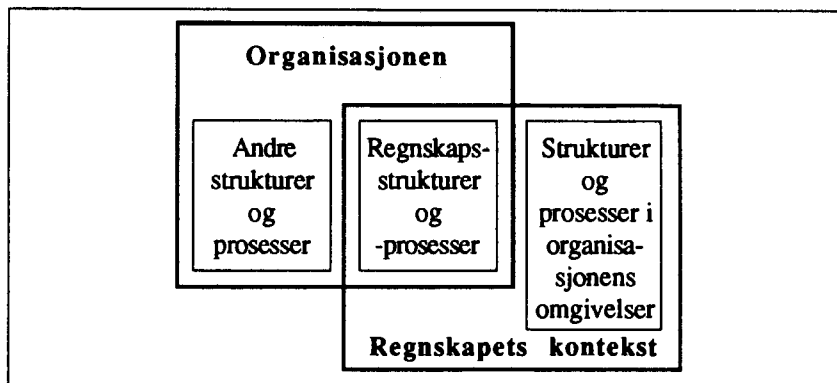
Regnskap kan bidra til å skape og opprettholde *konflikter* (Melander, 1984), men det kan også bidra til løsning av konflikter (Buchell m.fl., 1985).

Regnskapet tildeles altså en rekke funksjoner ved bruk (se figur 2.3). Rikdommen av disse funksjoner poengteres av Mellempvik m.fl.

KAPITTEL 2

(1988). Regnskapets funksjonsrikdom avhenger av dets kontekst. Konteksten som kan endre seg over tid samtidig påvirket av regnskapet. Det er med andre ord en gjensidig avhengighet mellom regnskapet og de funksjoner det tildeles (jfr. Mellemvik m.fl., 1988).

Mellemvik m.fl., 1988 antyder at den gjensidige avhengigheten mellom regnskapet og dets kontekst kan være enda mer kompleks siden konteksten for regnskapsstrukturene utgjøres av andre strukturer og prosesser, både i organisasjonen og utenfor den, i dens omgivelser (se figur 2.4).



Figur 2.4 Regnskapet og dets kontekst (Kilde: Mellemvik m.fl., 1988).

Endring av regnskapets utforming vil følgelig kunne bringe med seg endringer i etablerte prosesser og relasjoner samt tilknyttede endringer av regnskapets funksjoner. En introdusert endring vil følgelig kunne gi empirisk materiale om utviklingen av årsrapportens funksjoner.

2.2.4 *Budsjettet*

Budsjettet spiller en sentral rolle i de aller fleste regnskapsinformasjonssystem uansett organisasjonstype (jfr. Hopwood, 1974). Det kan betraktes som en sammenfattende plan for fremtidige handlinger ofte uttrykt i finansielle termer (jfr. Heiser, 1959). Tekniske prosedyrer er velutviklet, mens viten om relasjonen prosedyrer/individuell atferd i budsjettprosessene er et mindre velutviklet teoriområde (jfr. Hopwood, 1974). Budsjettprosessen er følgelig interessant.

Empirisk forskning viser at budsjettprosessen tjener en rekke ulike formål. Wildavsky (1975) betrakter budsjettprosessen som mekanisme for å fordele finansielle ressurser gjennom politiske prosesser for å tjene varierende menneskelige formål. Hovedoppgaven er å legitimere organisasjoners bruk av ressurser og kontrollere bruken av disse. Spørsmålet er hvordan denne oppgaven håndteres i budsjettprosessen.

Budsjettprosessen

Budsjettering er omfattende og vanskelig. Budsjett deltakerne trenger derfor strategier som både reduserer usikkerhet og mengde av kalkulasjon. Den inkrementelle budsjetteringsmetoden er en hovedstrategi der nye budsjett baseres på gamle pluss en mindre økning eller reduksjon. En stor del av budsjettet representerer derfor tidligere beslutninger med

langsiktig engasjement. Sammen med lovbestemte program utgjør disse postene en basis som gjør krav på inkludering i det nye budsjettet. Den inkrementelle fremgangsmåten reduserer mengden av kalkulasjon; bare marginale poster som kan tilpasses innenfor den gitte finansielle rammen, blir gjenstand for diskusjon. Metoden reduserer bredden av debatten, men øker spesifikk debatt om mindre endringer på områder der usikkerhet og konflikt er stor.

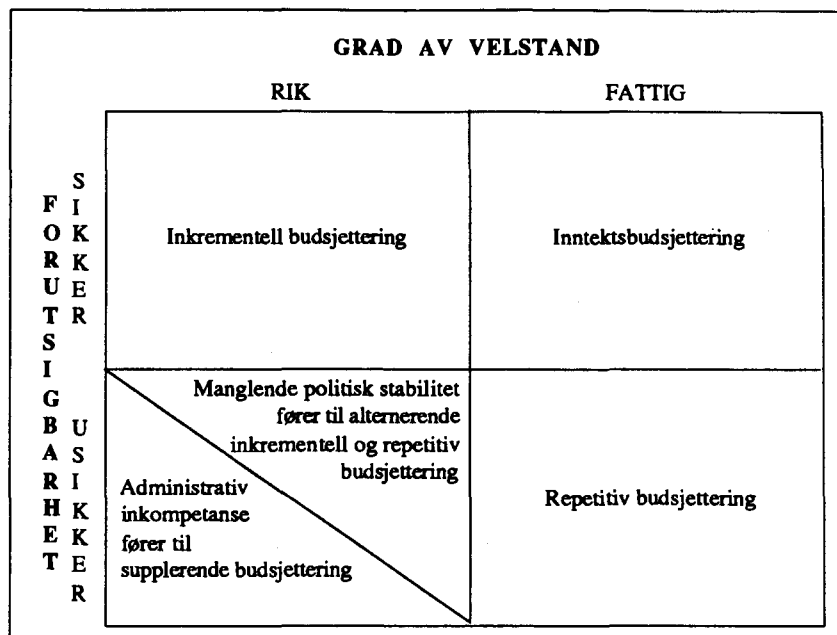
Roller i budsjettprosessen

Hva skjer så hvis det er uenighet om basis eller basis mangler? Den inkrementelle kalkulasjonsmekanismen forstyrres. De som skal bruke ressursene kan ikke beregne hvor store ressurser som trengs. Den sentrale administrasjon får problemer med å foreslå hvor store ressurser som skal tildeles. Tidligere tildelinger er ikke lenger noen god ledetråd for fremtidige allokeringer. Utviklingens forutsigbarhet er redusert. Det inntreer et skifte i forholdet mellom budsjettaktørene. Det tidligere inkrementelle budsjettmønsteret endres.

Streben etter forutsigbarhet er innebygget i de tre ulike, men komplementære rollene som budsjett deltakerne påtar seg i budsjettprosessen: forkjemper-, vokterrolle (Wildavsky, 1975) eventuelt hamstrerrolle (Brunsson & Rombach, 1982). Forkjemperne skal kjempe for ressurser. (Bystyret, kommunalutvalget og kommunalavdelingene i Bergen kommune er denne avhandlingens klare kandidater til en slik rolle). Forkjempernes strategi vil være å foreslå et budsjett som ligger høyere enn det de mener å kunne oppnå. Vokterne skal passe finansene, vokte skattekisten. (Sentraladministrasjonen er denne avhandlingens kandidat til rollen). Deres strategi vil være å foreslå prutninger over hele budsjettet. Hamstreren vil være opptatt med å skaffe finansiell slakk og kjempe både for økte inntekter og reduserte utgifter. Selv om forkjemper og voktere har ulike motiv, er de nødt til å samarbeide for å håndtere og strukturere allokeringskonflikter. Vokter og forkjemper skal forhandle om politiske løsninger og produsere vedtak. Forhandlinger og produksjon av vedtak krever kunnskap om motpartens reaksjoner og forståelse for situasjonsbetingede faktorer; gjensidig tillit er nødvendig.

Siden budsjettaktørene befinner seg i en gitt organisatorisk sammenheng vil situasjonsvariabler som økonomisk velstand, finansiell forutsigbarhet, sosiale normer og politisk struktur virke inn på aktørenes forventede og eksponerte atferd; budsjettrollen påvirkes av den konkrete situasjon. Situasjonsbildet blir dermed avgjørende for budsjettaktørenes atferd og dermed for resulterende budsjetteringsform (jfr. Wildavsky, 1975) (se figur 2.5).

Når finansiell forutsigbarhet øker, øker mulighetene for å beregne strømmen av nåværende og nær fremtidige utgifter og/eller inntekter. Dermed kan enighet om budsjettbasis oppnås. Prosessens stabilitet kan gjenopprettes; den inkrementelle kalkulasjonsmekanisme kan reinstaller.



Figur 2.5 Sammenhengen mellom budsjetteringsmodeller og variablene velstand/forutsigbarhet (Wildavsky, 1975)

Økt forutsigbarhet henger sammen med evnen til å forutsi fremtiden. En prognose om fremtiden vil være basert på informasjon om nåtiden og fortiden. Regnskapsinformasjon, historiske data, vil derfor være en sterk kandidat i prognostiseringssammenheng til økning av forutsigbarhet. Vi ser her konturen av sammenhengen mellom regnskapsinformasjon og budsjetttatferd.

Denne teoretiske betraktningen av endringskontekstens mangfold og kompleksitet skal lede oss gjennom de påfølgende empiriske beskrivelser slik at vi gjennom detaljene kan se konturene av eventuelle bevegelser på aggregert nivå. Oppmerksomheten skal rettes mot endring av en liten komponent, årsrapportering, i et omfattende og komplekst system og de eventuelle store eller små bevegelser som denne mindre endring skaper i det totale system.

Budsjettprosessen er en av prosessene i regnskapets kontekst (jfr. figur 2.5). Ut fra den foran skisserte teori burde det eksistere et potensiale for interaksjon mellom budsjett og regnskap. Det naturlige spørsmål i denne sammenheng blir dermed: Hva hender med budsjettprosessen i Bergen kommune når årsrapporten innføres?

2.2.5 Endings-/læringskontekst og læring

Læringskonteksten virker inn på muligheten for læring. Organisasjonskulturer som er åpne for eksperiment, har strukturer som tillater innovasjon og ny innsikt og utformer fleksible strategier, virker læringsfremmende. Et internt og eksternt miljø med en optimal sammensetning av forandring og stabilitet bidrar til å fremme læring gjennom vedlikehold av behov for innovasjon, og tid og rom for refleksjoner over historien (jfr. Fiol & Lyle, 1985).

Atferd som et resultat av konsekvenslogikk drives av preferanser og forventninger om konsekvenser; atferden er egenrådlig. Innenfor denne

logikk defineres aktøren som «normal» hvis vedkommendes kontakt med virkeligheten manifesteres gjennom hans/hennes opprettholdelse av konsistens mellom atferd og realistiske forventninger til atferdens konsekvenser. Når det gjelder politikk hevder March & Olsen (1989) at...

“Politics is organized by a logic of appropriateness.” (March & Olsen, 1989 side 160).

Logikken om «det passende» (appropriateness) utgjør motsetningen til konsekvenslogikk. Innenfor logikken om «det passende» stammer handling snarere fra oppfatning om hva som er nødvendig, enn fra preferanser. Atferden er intendert, men ikke egenrådig. Den skal materialisere oppfyllelse av rolleforpliktelser og rolleinnholdets viktigste substans i en gitt situasjon. Beslutninger ut fra denne type logikk skal reflektere rolleidentitet. En aktør som skjønner egen identitet og derved opprettholder konsistens mellom atferd og selvoppfatning i den gitte sosiale rolle, defineres som «normal». Tvetydighet eller konflikt i «regelverket» løses ikke ved omskifting til konsekvenslogikk eller rasjonell modellering. Gjennom klarlegging av regler og grensdragning bestemmes situasjonens natur og en passende de finisjon. Atferd forklares og rettferdiggjøres i en senere fase gjennom produksjon av rasjonalitet, konsekvenslogikk og individuell vilje. Begrunnelse for en gitt handling gis gjennom redegjørelse for forventede og skattede konsekvenser av handlingen (konsekvenslogikk).

KAPITTEL 3: BERGEN KOMMUNE OG «BERGENS-PROSJEKTET»

Bergen kommune er organisasjonen der «Bergensprosjektet» arbeider med utvikling av en ny form for rapportering av årsoppgjør. Den direkte foranledning til at kommunen inviterer til et slikt prosjekt, er at den har økonomiske problemer. Kommunen søker hjelp til å løse disse problemene.

Mange norske kommuner lever under rammebetingelser som til dels er ensartete. I midten og slutten av 80-årene har den økonomiske vekst ikke akselerert tilstrekkelig til å finansiere aktiviteter som velgerne etter-spør. Kommunepolitikere og administrasjoner hevder dessuten at staten overfører nye oppgaver til kommunene uten å gi tilstrekkelig kompensasjon til utføring av disse nye aktiviteter. Debatten om sannhetsgehalten i utsagnet pågår hele tiden. Staten hevder at det gis full kompensasjon. Kommunen på sin side hevder at staten ikke gir full kompensasjon. I prinsippet vil overveltning av nye aktiviteter på kommunene uten øyeblikkelig kompensasjon føre til merutgifter som krever dekning og som forverrer kommunens økonomiske situasjon.

Andre kommunale utgifter kan henføres til tidligere lokalt fattede, ikke-lovbetingede vedtak om investering og/eller drift. Kommunene bindes til å drive en aktivitet til eventuelt nytt vedtak fattes om nedleggelse. I mange tilfeller vil det være vanskelig å fjerne aktiviteter som er etablert (jfr. Wildavsky, 1975).

Lønnsutgiftene i kommunale organisasjoner utgjør en betydelig del av de totale utgifter til løpende drift. Lønnen er nærmest å betrakte som en fast utgiftskomponent som bare varierer oppover med forhandlet lønnstillegg, redusert arbeidstid for ansatte og nyansettelser. Nye og større krav fra innbyggerne presentert gjennom pressgrupper og énsakspartier krever stadig større kommunal arbeidsstokk.

Kommunenes inntekter er ganske fastlåste. Maksimal sats for kommunens beskatning av lønnsinntekter bestemmes av staten. I de aller fleste kommunene i landet anvendes imidlertid maksimal skattesats. En økning i skatteinntektene kan derfor bare skje gjennom ekspansjon av basis for skatteutskrivningen. Formue- og eiendomsskatt kan bestemmes av kommunen selv innenfor gitte maksimalgrenser.

Kommunene genererer også inntekter gjennom salg av tjenester som renovasjon, vann og kloakk, parkering o.l. Disse inntekter kan kommunene regulere gjennom egne vedtak.

Økende mistilpasning mellom kommunale ressurser og krav om tjenesteyting fra staten og innbyggerne, samt fastlåste utgifter og inntekter påberopes som grunn for årlige overskridelser av mange kommunale budsjett. Når inntektene forbrukes til løpende drift, er det små muligheter for egenfinansiering av investeringer. Gjennom opptak av lån i innland eller utland kan investeringer finansieres. Renter og avdrag på gjeld, samt eventuelle kurstap på gjeld tatt opp i utlandet blir etterhvert tyngende for en del kommuner. Minkende finansiell slakk reduserer kommunenes handlefrihet og stiller store krav til politikerne om virk-

KAPITTEL 3

somhetskontroll siden de i prinsippet står ansvarlige for kommunens drift.

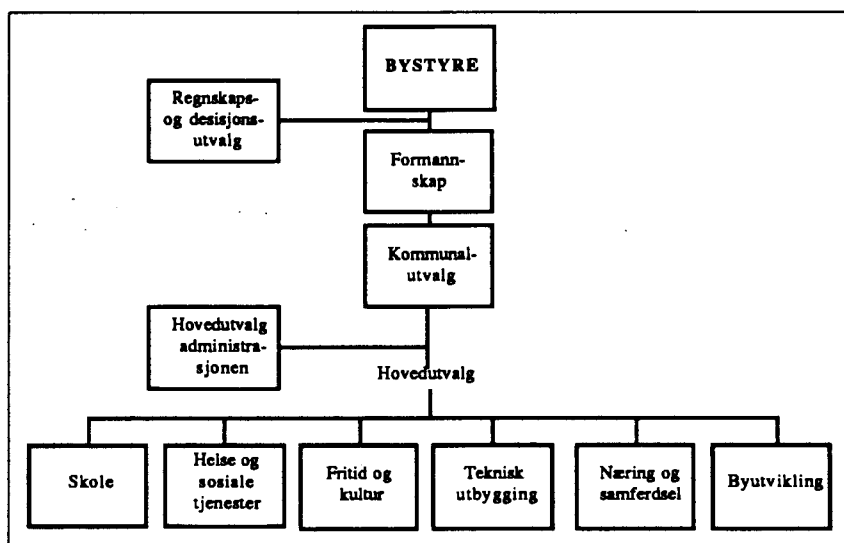
Krav om kontroll av kommunale aktiviteter følger som en konsekvens av forannevnte problem. Styring og kontroll figurerer som løsning av problemet med budsjettoverskridelser og utilstrekkelig finansiering. Effektivisering av kommunal virksomhet, samt privatisering av virksomhet som ligger til rette for slik endring, er også en hyppig sitert tilleggsløsning. Fremskrittspartiet, FrP, står nå fremst i rekken når det gjelder krav om kontroll og effektivisering av kommunale aktiviteter, samt nedbygging/privatisering av kommunenes virksomhet. Politikere fra FrP i fremskutte stillinger i Bergen kommune (kommunaleråder) har gjort seg til talsmenn for å avskaffe egne stillinger for dermed, i følge egne utsagn, å redusere administrasjonskostnader og frigjøre midler til klienter.

Andre partier foretrekker utfall mot staten for å få større overføringer som løsning på finansielle problem. Staten har på sin side ført en stram linje i den seneste tiden og ikke gitt etter for kommunenes krav om økte ressurser. Initiativ til problemløsning blir forventet å komme fra kommunale rådmannsapparat som forsøker å håndtere den økonomisk utilfredsstillende situasjon gjennom ulike strategier.

3.1 Bergen kommune

Bergen kommune er Norges andre største kommune med et innbyggertall på 211.719 (1989) fordelt på 20 bydeler. Folketallet har økt med 2.934 personer i løpet av tiårsperioden 1979–1989.

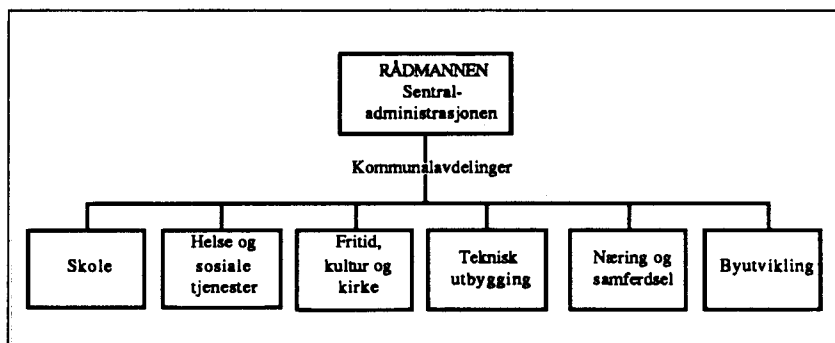
I 1984 endrer organisasjonen Bergen kommune struktur (se figur 3.1 som viser et forenklet organisasjonskart over den nåværende struktur). For den politiske delen innfører kommunen en ny utvalgsstruktur. I tillegg til Bystyret med 85 medlemmer, formannskapet med 22 medlemmer, og kommunalutvalget med 8 medlemmer, blir den kommunale virksomheten organisert i 7 hovedområder med et hovedutvalg for hvert av de 7 områdene.



Figur 3.1 Bergen kommune, folkevalgte organer (Kilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

Lederne for hovedutvalgene blir kalt kommunalråder og danner, sammen med ordfører, kommunalutvalget. Politikerne i kommunalutvalget er heltidsansatte. Kommunalutvalget som bemannes av politikere fra formannskapet, har ansvaret for de fleste saker som skal presenteres for formannskapet. Hovedutvalgene er permanente politiske komitéer som styrer kommunalavdelingene.

Samtidig med at ny utvalgs-struktur blir innført i 1984, blir administrasjonsordningen endret til den nåværende. Rådmannen sammen med kommunaldirektørene utgjør nå det administrative topledersjiktet i Bergen kommune, Bykassen (se figur 3.2).



Figur 3.2 Bergen kommune, hovedplan administrasjon, Bykassen (Kilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

I 1989 er det i alt 9.394 stillinger i Bykassen, en reduksjon på 143 stillinger fra 1988.

3.1.1 Planer, prosedyrer og rapporter

Bergen kommune eksisterer under de foran skisserte rammebetingelser. Store ressurser settes imidlertid inn på å planlegge og kontrollere utviklingen. Årlig produserer administrasjonen en rekke planer og oppfølgingsinformasjon for planene som skal tjene styringsformål. På visse tidspunkt blir ulike planprosesser startet opp og andre blir avsluttet. Av planene er det årsbudsjettet og langtidsbudsjettet som anses som de viktigste, men en rekke andre planer og dokumenter får omfattende oppmerksomhet.

Kommuneplanen dekker en tidshorisont på 12 år og blir revidert hver gang det har vært nyvalg til Bystyret. Kommuneplanen er en oversiktsplan over utviklingen i byen og en vurdering av nøkkeldata for utviklingen. En av kommuneplanens viktige funksjoner er å levere premisser ved utarbeidelse av langtidsbudsjettet.

Langtidsbudsjettet har en tidshorisont på fire år. Planen rulleres hvert år. Langtidsbudsjettet er også ment å være retningsgivende for den årlige ressursbruken i kommunen. Langtidsbudsjettet er imidlertid ikke bindende ved utformingen av årsbudsjett.

Forskrifter og veiledning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunene (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1971), i avhandlingen kalt *Forskriften*, gir detaljerte anbefalinger og ufravikelige regler for utforming av årsbudsjett og regnskap og tilhørende rapporter, budsjett og standard kommunal regnskapsrapport (standardrapporten).

KAPITTEL 3

Forskriften er utformet etter initiativ fra staten. Utforming og utvikling av Forskriften er et studium i seg selv (jfr. Bergevärm & Olson, 1987; Mellemvik, 1989 og Olson, 1990).

Forskriftens (1971) seks budsjettgrunnsetninger gir regler for utformingen av budsjett og regnskap. Reglene krever at budsjett og regnskap skal være:

- “ 1. klart og oversiktlig,
2. offentlig
3. fullstendig, dvs. at alt vedkommende en kommunes budsjett og regnskap må være samlet i ett dokument,
4. tilstrekkelig, men ikke for spesifisert,
5. nøyaktig, ikke minst slik at budsjett og budsjettregnskap svarer til hverandre post for post,
6. oppstilt ensartet i alle kommuner.” (Forskriften, 1971; punkt 2.2, side 4).

Budsjett og regnskap skal gi mulighet for kontroll av de som iverksetter vedtakene. I forklaringen til Forskriftens første grunnsetning sies følgende:

“Det må nøye påses at budsjettene og regnskapene er avfattet slik at de gir en klar oversikt over kommunens økonomiske forvaltning.” (Forskriften, 1971; punkt 2.2, side 5).

Tredje grunnsetning forlanger at budsjett og regnskap skal være samlet i ett dokument slik at sammenlikning kan foretas direkte. Femte grunnsetning krever at budsjett og regnskap svarer til hverandre post for post – dette muliggjør en direkte sammenlikning av budsjettposter og regnskapposter. Siden budsjettinnstillingen fremlegges før årets regnskap er tilgjengelig, vil regnskapet to år tilbake utgjøre sammenlikningsgrunnlag ved utforming av nytt budsjett (jfr. Olson, 1987).

Forskriftens målsetting er at budsjett og regnskap foruten å betjene staten, også skal betjene andre målgrupper:

“Oversikten må være slik at budsjettene ikke bare tilfredsstiller kommuneadministrasjonen og revisjonen, men alle som ønsker kunnskap om kommunens finansielle stilling.” (Forskriften, 1971; punkt 2.2, side 5).

Forskriften beskriver den kontoplan som er valgt av staten for kommunenes budsjett- og regnskapssystem. Statens dominans ved utforming av Forskriften øker etter gjeldskrisen på 30-tallet (jfr. Mellemvik, 1989). Lokale sluttbrukere, spesielt kommunepolitikere, deltar aldri aktivt ved utforming av Forskriften.

Ulike dispensasjoner fra Forskriften (1971) gjør det nå mulig for kommunene å utforme spesielle rapporter på egen hånd. Det er imidlertid hele tiden et ufravikelig krav fra staten at data i henhold til Forskriften skal kunne fremlegges.

Årsbudsjettet har, som navnet sier, en tidshorisont på ett år.

“Årsbudsjettet er en plan for kommunenes utgifter og inntekter i kommende år. Budsjettet gir bindende forskrifter for finansforvaltningen i kommunen. De enkelte budsjettposter er bindende for administrasjonens økonomiske handlefrihet. Budsjettet setter så-

ledes en bestemt grense for størrelsen av de enkelte utgifter. Det skal også gi de bevilgende og kontrollerende myndigheter den nødvendige oversikt for å kunne bedømme den økonomiske stilling i kommunen." Forskriften, 1971 side 3).

Budsjettprosessen starter med at rådmannen ber kommunalavdelingene om å utforme budsjettforslag basert på de premisser som sentraladministrasjonen leverer. I slutfasen fremlegges rådmannens endelige innstilling til årsbudsjett for Formannskapet. Budsjettprosessen avsluttes gjennom budsjettvedtak i kommunestyret (bystyret) vanligvis i slutten av desember hvert år.

Frem til 1989 (t.o.m. 1989-budsjettet) har kommunalavdelingenes utkast til årsbudsjett for Bergen kommune blitt utarbeidet som råbudsjett rettet mot hovedutvalgene for videre vurderinger og diskusjon. I følge ny plan og budsjettinstruks fra rådmannen (jfr. F-sak 265/89, mai 1989) skal fremtidige årsbudsjett fra og med 1990-budsjettet utarbeides ut fra prinsippet om fullført saksbehandling. Dette innebærer at kommunalavdelingenes forslag utarbeides som rådmannens forslag og ikke som kommunalavdelingenes egne forslag. Rådmannen legger derfor frem en samlet innstilling til årsbudsjett (og også langtidsbudsjett og handlingsprogram).

Budsjettdokumentasjonen besto frem til 1989-budsjettet av en mer verbal innstillingsdel og en konklusjonsdel med rene talloppstillinger. Rådmannens innstilling til 1990-budsjettet presenteres som ett dokument med tekst, grafikk og analyser.

Standardrapporten (SR), som presenterer det kommunale årsoppgjøret, er voluminøs og detaljert (se figur 3.3).

	Antall sider	Regnskap	Budsjett	Avvik
Kommunekassen: – hovedoversikt	9	x		
– nybygg og nyanlegg m.v	86	x	x	
– detaljert budsjettregnskap	235	x	x	
– balansekonto	23	x		
– kapitalkonto	1	x		
Elektrisitetsverket	65	x	x	
Kinematografene	4	x	x	
Eiendommer Engen 39	2	x	x	
Steinknuseverket	7	x	x	
Gassverket	19	x	x	
Kommunekassens lånefond:				
– budsjettregnskap	2	x	x	
– balansekonto	2	x		
Kommunens generalbalansekonto	6	x		
Kommunens samlede låneopptak	32	x		
Kommunens garantiforpliktelser	15	x		
Kommunens faste eiendommer	82	x		
Bergen kommunale pensjonskasse	9	x		
Bergen havnevesen	14	x	x	
Bergen sporvei	21	x	x	
Parkeringsanlegget i Solheimsgaten	1	x		
Bergenshalvøens Kommunale Kraftselskap	1	x		
Herlandsfoss kommunale kraftverk	4	x		
Totalt	640			

Tabell 3.3 Innholdet i Bergen kommunes regnskaper for 1983 (Kilde: Olsen, 1987).

KAPITTEL 3

Fortegnelsen nedenfor viser 1983-rapportens innhold og omfanget av de ulike regnskapsskjema: Rapporten inneholder bare rene talloppstillinger for synliggjøring av kommunens økonomi. Den inneholder ingen kommentarer, tidsserier, analyser, grafikk eller bilder. Rapportens volum vil variere med kommunenes aktivitetsomfang. Bergen kommunes standardrapporten for 1983 er på 640 sider.

Som vi ser av tabellen, mangler rapporten beregning av avvik mellom regnskap og budsjett i alle oversikter. Dette virker påfallende siden Forskriften understreker viktigheten av kontroll.

Årsrapporten presenteres første gang i 1985 for regnskapsåret 1984. Den er «Bergensprosjektets» viktigste synlige bidrag. Årsrapporten som dokument, står i sterk kontrast til standardrapporten når det gjelder format (analysenivå, omfang av analyser og layout). Formatet skal virke engasjerende på leseren og bidra til videre innhenting av regnskapsinformasjon.

Ved at politikerne i kommunalutvalget som sitt første bidrag til «Bergensprosjektet», begynner å lese og vurdere den nye årsrapporten, kan denne informasjonsinnhenting føre til kognitiv dissonans (avvik mellom tidligere oppfatning og den nye oppfatning rapporten bringer) og lede til mer informasjonssøken og endret holdning. Analysemodellen i kapittel 5 spiller nettopp på antakelsen om at positiv tilbakemelding forsterker læring.

Årsrapportens innhold

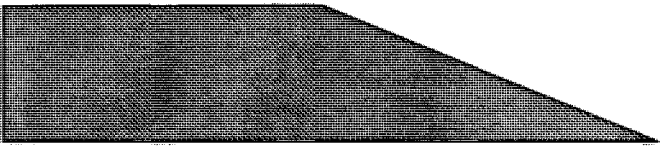
Rapporten er delt opp i fire ulike deler:

- Rådmannens kommentar
- Finansiell analyse
- Avdelingsavsnittet
- Bergen kommune – utvikling i tall

Utformingen av disse delene er forskjellige mht. regnskapsenhet, tidsperspektiv og fokus. Rådmannens kommentar og finansiell analyse beskriver kommunen som helhet. Delen finansiell analyse omfatter følgende regnskapsmodeller: finansieringsanalyse, hovedtall og kort kommentar av finansiell utvikling. Avdelingsavsnittet inneholder beskrivelser av de respektive kommunalavdelinger på et mellomnivå når det gjelder detaljeringsgrad. Avsnittet innledes med grafisk fremstilling over avdelingenes prosentuelle ressursforbruk i en femårsperiode. Separate fremstillinger av årets ressursforbruk sammenliknet med årets disponible ressursmengde presenteres for hver kommunalavdeling. Viktige hendelser som har påvirket avdelingens virksomhet beskrives, og en skisse over utviklingen de siste fem årene gis. Tidsperspektivet i avdelingsavsnittet varierer dermed fra ett til fem år.

Vedlegget, «Bergen kommune – utvikling i tall», er en tallmessig spesifisering av hoveddelen i årsrapporten. Utgifter, inntekter og måltall for hvert underkapittel/formål spesifiseres for fem år. Den siste delen i vedlegget er tenkt å være et eksperimentverksted der alternative

modeller kan presenteres uten at det går ut over kontinuiteten i modellene i årsrapportens hoveddel. Nye modeller som vinner aksept, kan tas inn i hoveddelen. En modell som fremdeles (1990) befinner seg i vedlegget, er regnskapet etter bedriftsøkonomiske kriterier. Figur 3.4 viser en skisse av årsrapportens oppbygging i 1986.

Avsnitt Vekt på	Rådmannens kommentar	Finansiell analyse	Avdelings- avsnittet	Vedlegget
Regnskaps- enhet	Bykassen som helhet	Bykassen som helhet	Respektive kommunal- avdelinger	Underkapittel og formål; pro- duksjonsmål
Tids- periode	Først og fremst 1986	1982–1986	1986 samt 1982–1986	1982–1986
Innhold	Først og fremst verbale kommentarer	Både tall og verbale kommentarer	Både tall og verbale kommentarer	Bare tall og eksperiment- verksted
Høyt Aggreger- ingsnivå Lavt				

Figur 3.4 Innholdet av de ulike deler av årsrapporten for 1986 (Olson, 1987; side 34).

Modellen er stort sett uforandret frem til i dag (1990) bortsett fra at antallet indikatorer/produksjonsmål har økt fra og med 1987-rapporten. Årsrapporten har i de siste årene vært tilgjengelig i april-mai.

For å produsere databaser for budsjett og regnskap bruker Bergen kommunes økonomisystem (BKØ) maskinvare av typen Hewlett Packard 3000 og programvaren AdolfRudolf. Databasen håndteres vha. PowerHous' programvare Quiz og Quick som genererer budsjett, regnskap, budsjettkonklusjoner og standardrapport. Databaseverktøyet kan dessuten sammenstille en rekke andre regnskaps- og budsjett-rapporter. Årsrapporten utarbeides på basis av data fra BKØ, men er ennå ikke en integrert del av systemet.

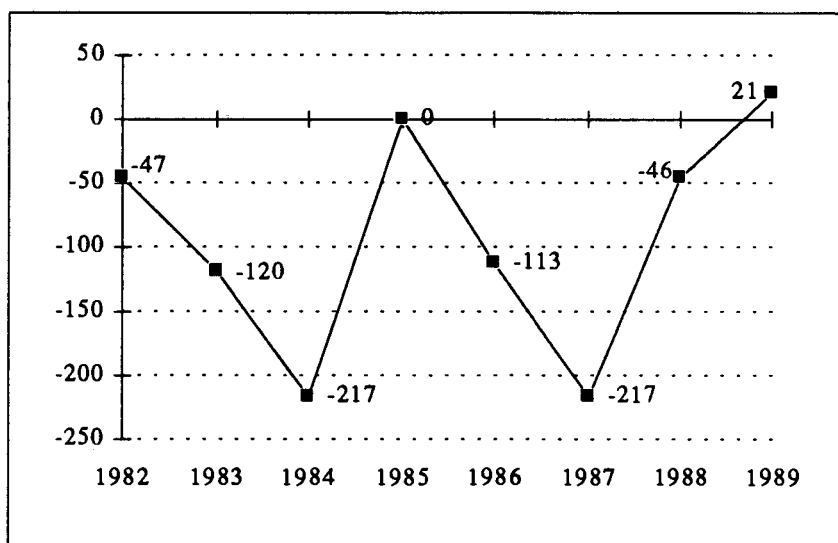
Måned- og tertialrapporter over registrerte og budsjetterte utgifter i drift, samt avvik mellom disse har vist seg å være spesielt interessante for politikere og administrasjon. Årets første tertialrapport er vanligvis ferdig utarbeidet i mai. Regnskapsdata fra denne første tertialrapporten og estimater over utviklingen de kommende åtte måneder settes sammen til en *prognose* (prognose I) over årets totale utgifter for løpende drift i kommunen. Sammenlikning av prognostisert regnskapsresultat med vedtatt budsjett, gir forventet budsjettavvik. Senere på året utferdiges prognose II. Prognosene som blir utarbeidet på dette tallgrunnlag, har fått økt oppmerksomhet i de siste to årene. Før 1985 presenterte administrasjonen prognoser over overskudd/underskudd. Fra 1985 av omfattet prognosene også utgifter i løpende drift inkludert kurstap, dvs. de viktigste komponentene som genererer størrelsen kommunalt over-/underskudd. Fra og med prognose I, 1989 er også finansieringsanalyse etter modell fra årsrapporten inkludert.

3.1.2 Finansiell utvikling i Bergen kommune

I dette avsnittet presenteres en del tallstørrelser for kommunens finansielle utvikling i perioden 1983–1989. Siden «Bergensprosjektet» starter i 1984, skal oppmerksomheten konsentreres rundt dette tidspunktet for å vise kommunens daværende finansielle problem. Fremstillingen vil likevel følge hele perioden slik at leseren kan danne seg et bilde av den utvikling som finner sted.

Kommunalt overskudd/underskudd på totalnivå

Kommunens totale virksomhet representeres gjennom utgifter til løpende virksomhet, investerings- og finansieringsvirksomhet. Resultatet av den totale virksomheten presenteres i standardrapportens hovedoversikt som årets regnskapsmessige overskudd/underskudd. Figur 3.5 viser utvikling i kommunalt overskudd/underskudd Bergen kommune i perioden 1982–1989.



Figur 3.5 Årets overskudd/underskudd (mill. kroner, historisk kost).

Underskuddet i som 1984 på 217 mill. kroner, er det største i Bykassens historie. Siden det kommunale regnskapsresultatet inkluderer nedbetaling av akkumulert underskudd, kan beløpene ikke uten videre summeres opp til kommunens totale akkumulerte underskudd. Bykassens akkumulerte underskudd pr. 1984 er således på 369 mill. kroner historisk kost, dvs. summen av tidligere underskudd ($47+120+217$) minus 15 mill. kroner inndekket i 1984. Det akkumulerte underskuddet når en topp på 524 mill. kroner i 1987; i 1990 er det nedbetalt til 458 mill. kroner.

Resultatet kommunalt overskudd/underskudd inkluderer både interne og eksterne finansieringstransaksjoner; resultatstørrelsen er tveitydig (jfr. Mellempvik, 1989; Monsen, 1989 og Olson, 1987). Størrelsen overskudd/underskudd kan dekomponeres til summen: endring i arbeidskapital, ending i ubrukte lån, intern finansiering netto og forskottet arbeidsledighetstrygd (se Vedlegg I). Endring i ubrukte lån, som er en intern kapitaltransaksjon, inngår dermed i resultatbegrepet.

Størrelsen intern finansiering netto er dessuten svært sammensatt. Den inneholder bl.a. komponentene: bruk av fondsmidler, lån av fondsmidler, lån av og avsetning til kontantbeholdningen. Disse størrelsene representerer interne kapitaltransaksjoner som har liten tilknytning til det resultatbegrepet som er kjent fra normativ regnskapslitteratur. Størrelsene innvirker imidlertid på regnskapsresultatets størrelse (se vedlegg I og II).

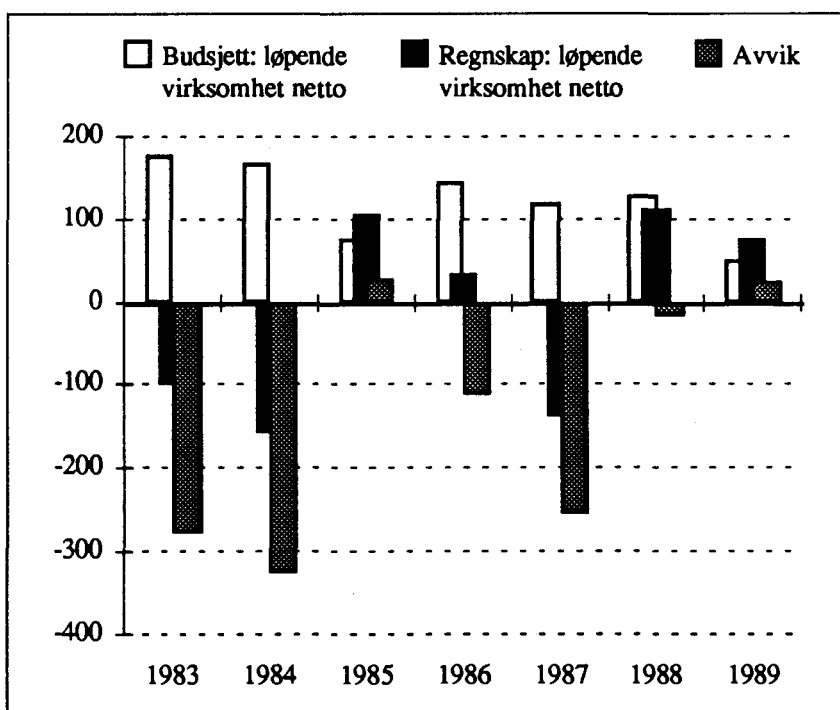
På tross av resultatstørrelsens tvetydighet, får den stor oppmerksomhet fra administrasjon og politikere. En av årsakene til dette er at størrelsen inkluderer fremtidige forpliktelser og indikerer restriksjoner på kommende budsjett.

I avhandlingens analyser i det følgende bare bli brukt data fra årsrapportens finansieringsanalyse. Dermed unngås tvetydighet i datagrunnlaget.

Planlagt finansiering av løpende drift

Som vist foran er planarbeidet vesentlig for organisasjonen. I planene skal inntekter og utgifter balanseres. Spørsmålet er hvordan finansiering av løpende drift planlegges? Utviklingen i størrelsen netto drift dvs. differansen mellom totalinntektene og totalutgiftene i løpende drift (jfr. Vedlegg I: A: Løpende virksomhet netto) for budsjett og regnskap kan si noe om finansieringsformen.

Følgende utvikling kan iakttas (se figur 3.6):



Figur 3.6 Utvikling av løpende virksomhet netto (mill. 1989-kroner).

Planlagt generering av nettoinntekter (budsjett: løpende virksomhet netto) er positiv for hele perioden 1983-1989. Resultatet er i samsvar med Forskriftens (1971) krav til balansert budsjett. De regnskapsførte nettoutgiftene er negative i 1983, 1984 og 1987. Nettoutgiftene er positive for 1985 og 1986. Bergen kommune mottar i 1985 et ekstraordi-

KAPITTEL 3

nært tilskudd fra staten på 60 mill. kroner. Kommunen får også et ekstraordinært tilskudd i 1986. Deretter blir dette ekstraordinære tilskuddet blir ordinært. (Omstendighetene rundt budsjett, regnskap og aktivitet i 1987 og 1988 vil bli behandlet inngående i kapittel 7.)

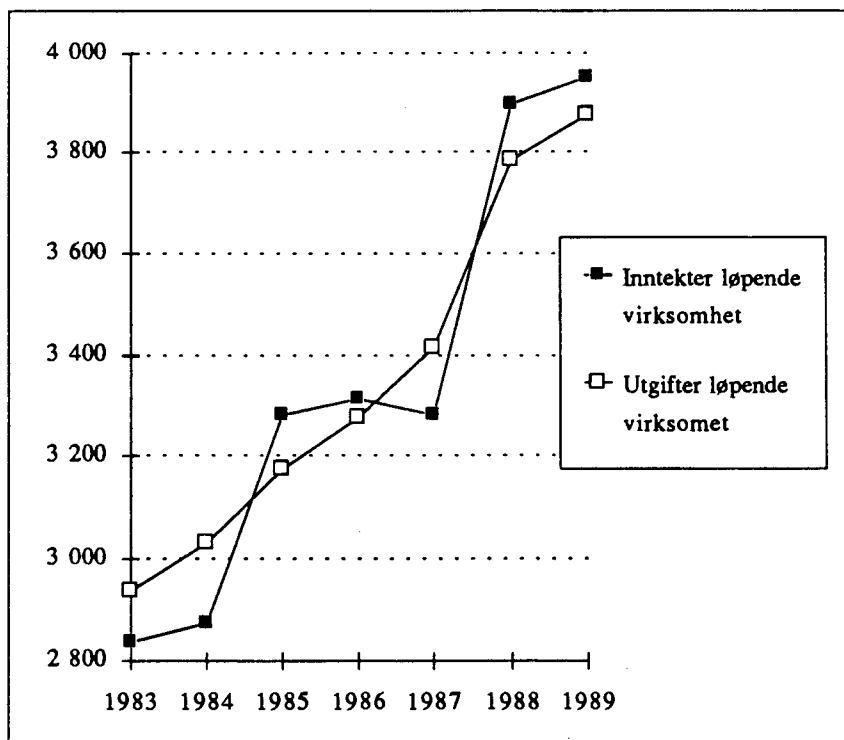
Avviket mellom budsjetterte og regnskapsførte nettoutgifter i løpende virksomhet er positivt i 1985 og 1989 – regnskapsførte løpende nettoutgifter har resten av perioden vært større enn de budsjetterte.

Fremstillingen viser igjen at Forskriftens krav om balansert budsjett følges, mens planene samtidig ikke holdes. I perioden 1983–1987 har budsjetterte og regnskapsførte nettobeløp motsatte fortegn. Data fra 1985 viser et unntak. Fra og med 1988 har netto budsjett og regnskap samme fortegn. Utslagene på budsjettavvikene blir jevnere og mindre fra 1988.

Finansiering av utgifter løpende drift

Utgifter til løpende drift krever finansiering. Løpende drift kan ikke lånefinansieres (jfr. Lov om styret i herreds- og bykommuner, 12. mai, 1954, §51) og må derfor finansieres av inntekter i løpende drift. En sammenstilling av Bykassens totale inntekter (skatter, overføringer fra staten og andre inntekter) og totale utgifter på løpende drift viser imidlertid at dette ikke er tilfellet (se figur 3.7).

Utgifter til løpende drift er tilnærmet lineært stigende. Inntektene viser en ujevn, men økende trend over perioden. For 1984 er utgifter løpende drift betydelig større enn inntekter løpende drift.



Figur 3.7 Utvikling av inntekter og utgifter (mill. 1989-kroner). (Datakilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

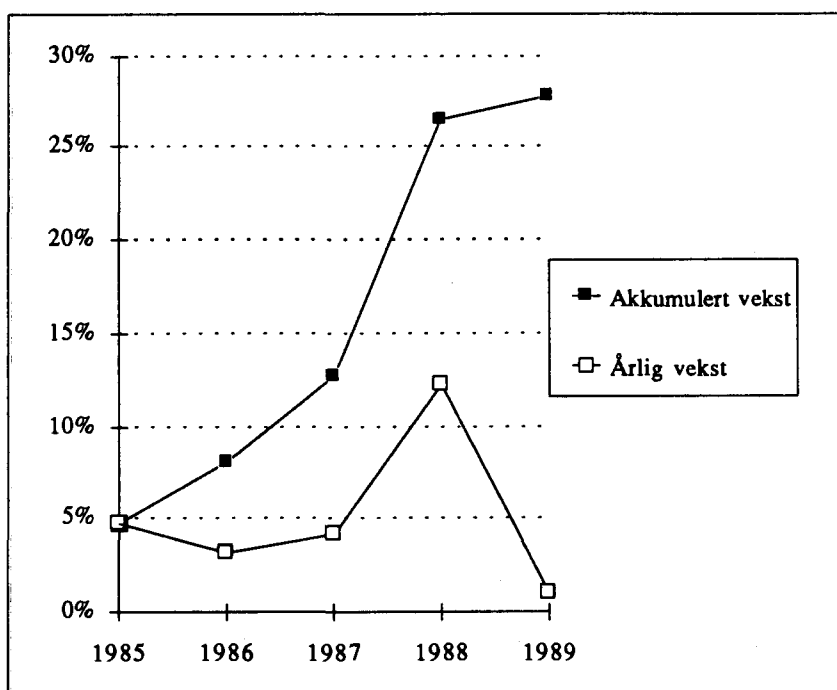
Akkumuleres forskjellen mellom inntekter og utgifter i løpende drift for perioden 1983-1989, viser den akkumulerte differansen at det ikke blir generert tilstrekkelige midler til å dekke løpende drift (se tabell 3.8).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Sum
Inntekter	2 836	2 875	3 283	3 311	3 280	3 898	3 953	23 436
Utgifter	2 935	3 032	3 176	3 278	3 417	3 786	3 876	23 500
Netto	-99	-157	107	33	-137	112	77	-64

Tabell 3.8 Netto løpende virksomhet (mill. 1989-kroner). (Kilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

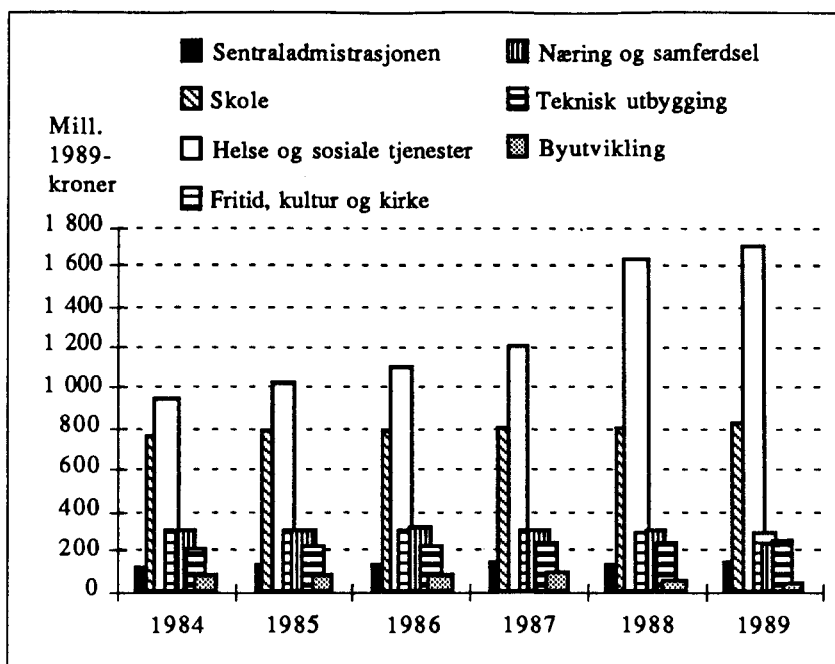
Kommunen har følgelig problemer med å finansiere sin løpende virksomhet.

Reell vekst i løpende virksomheten i Bergen kommune er uavbrutt og stor i perioden 1983-1988 (se figur 3.9). I 1988 kulminerer veksten i løpende drift. Fra 1988 til 1989 øker utgiftene i løpende drift med bare 1%.



Figur 3.9 Reell vekst i utgifter løpende virksomhet; (punktet 1985 angir vekst fra 1984-1985). (Kilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

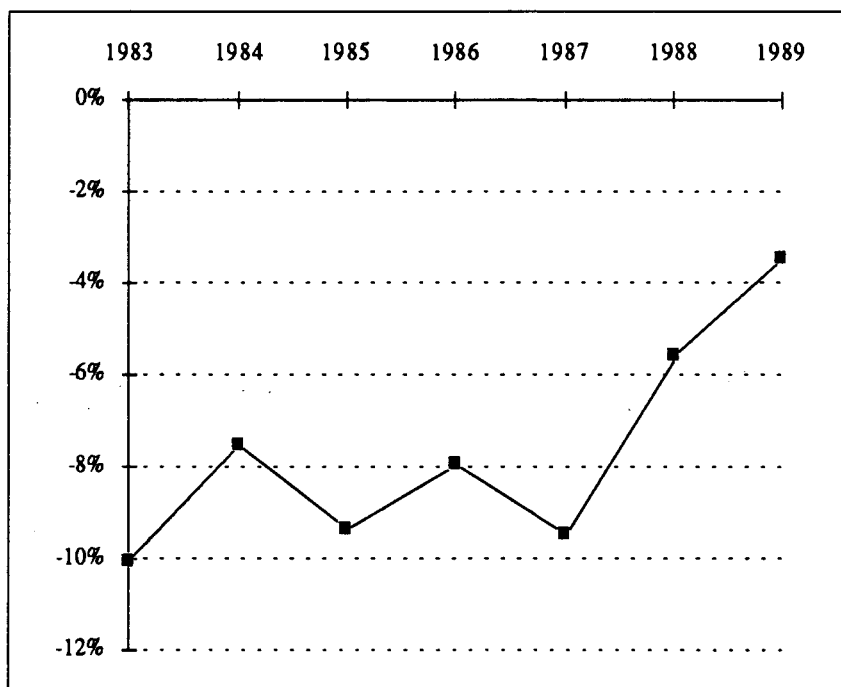
Økningen i brutto utgifter løpende drift er ulikt fordelt på kommunalavdelingene (se figur 3.10). Det skjer en markert dreining i bruk av kommunens ressurser i denne perioden. Økning av ressursbruken i perioden er størst for kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester. Kommunalavdeling Skole har bare ubetydelig vekst, og de andre kommunalavdelingene ligger på et nærmest konstant nivå i hele perioden.



Figur 3.10 Brutto utgifter i løpende drift fordelt på kommunalavdelingene i perioden 1984-1989 (mill. 1989-kroner). (Datakilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

Beslutning og handling

Som nevnt anser loven de enkelte budsjettposter som bindende for administrasjonens økonomiske handlefrihet (Forskriften, 1971 side 3). Men hva er så realiteten i Bergen kommune? Prosentuelt budsjettavvik ($\frac{\text{budsjett-regnskap} \times 100}{\text{budsjett}}$) for utgifter til løpende drift, ligger på et gjennomsnittlig nivå på omlag 8,5% i hele perioden 1983-1987. Fra og med 1988 er det et markant fall i budsjettavvik (se figur 3.11).



Figur 3.11 Løpende virksomhet brutto: avvik fra budsjettet. (Kilde: Bergen kommunes årsrapport for 1989).

Den konklusjon som kan trekkes, er at årsbudsjettet, den politisk vedtatte plan, ikke styrer kommunalavdelingenes handlinger. Det virkelige aktivitetsnivået ligger hele tiden høyere enn planlagt aktivitetsnivå. Veksten som har funnet sted, har vært ukontrollert. Det eksisterer et stort kontrollproblem frem til 1987 der dette problemet synes å avta.

Oppsummering

Ved «Bergensprosjektets» start i 1984 har Bergen kommune en årlig vekst i utgifter til løpende drift som ikke dekkes av inntekter i løpende drift. Et akkumulert underskudd på 369 mill. kroner skaper bekymring. Siden kommuneloven krever at løpende drift ikke skal lånefinansieres, må det akkumulerte overforbruket dekkes inn gjennom fremtidige budsjettreduksjoner. Tabell 3.10 (se side 32) viser imidlertid at løpende drift er blitt lånefinansiert. Dersom lånefinansiering av utgifter i løpende drift skal unngås, må utgiftsnivået reduseres; tilpasning mellom inntekter/utgifter og beslutninger/handlinger må forbedres. Planlagte nettoutgifter er positive; intensjonene i planene er gode, men planene styrer ikke handlinger. Budsjettoverskridelser skjer hvert år. For 1984 er overskridelsen på ca. 7%.

Som midlertidig løsning på dette finansielle problem lover staten Bergen kommune ekstraordinært statstilskudd på 60 mill. kroner i 1985 mot at kommunen utarbeider en plan for hvordan økonomien skal bringes i balanse. Deretter skal staten ha regelmessige rapporter om kommunens økonomiske utvikling. Bergen kommune trenger hjelp til problemløsning. Forskergruppen ved NHH har en løsning å tilby.

3.2 «Bergensprosjektet»

Før det direkte utviklingsarbeidet i tilknytning til årsrapporten for 1984 starter, gjennomfører prosjektmedlemmene Frode Mellempvik (se Mellempvik, 1987) og Norvald Monsen (se Monsen, 1987) to inngående studier av hvordan forskriftsregnskapet fungerer og hvordan dets teoretiske fundament skiller seg ut fra annen tradisjonell regnskapsteori. Kjennskap til den kommunale regnskapsteknologi var nødvendig for å kunne utvikle en ny årsrapport for kommunen. Et slikt utviklingsprosjekt er vårt ønske.

Prosjektet må imidlertid godkjennes fra Bergen kommunes side. Sentraladministrasjonen, hovedbokholderiet og revisjonen betraktet imidlertid ikke endring av eksisterende rapportering av årsoppgjør som en ettertraktet løsning og foreslår at prosjektarbeidet heller bør konsentreres om endring og/eller forbedring av eksisterende budsjetterings- og planleggings-system. Deltakerne fra kommunerevisjonen hevder at all nødvendig informasjon fins i standardrapporten. Olov Olson, vår prosjektleder har omfattende erfaring fra en av de mest radikale systemendringer som er blitt foretatt i en svensk kommune (jfr. Olson, 1983). Erfaringer fra dette prosjektet viser at kommunene har behov for kunnskaper om gjennomførte handlinger som en kontrast til alt snakk om fremtidige handlinger. På denne bakgrunn fastholder Olov

KAPITTEL 3

kravet om å etablere et prosjekt med utforming av årsrapport som målsetting. Det endelige utfallet av diskusjonene blir en beslutning om utvikling av årsrapport. En undersøkelse i 1985 om daværende regnskapsrapport, standardrapporten, viser dessuten at en sentral brukergruppe, kommunalutvalget, unngår rapporten fordi bruk av rapporten fører til økt usikkerhet (jfr. Olsen, 1987).

Arbeidet med årsrapportene

«Bergensprosjektets» omfattende formål er samtidig å utvikle kunnskaper om:

- utviklingsprosessen for kommunale årsrapporter
- anvendelsesmuligheter for kommunale årsrapporter
- anvendelse av kommunale årsrapporter og
- tildelte funksjoner for kommunale årsrapporter.

Det praktiske arbeidet med årsrapporten for 1984 (ÅR84) starter høsten 1984. Våren 1985, parallelt med utformingen av innholdet av årsrapporten for 1984, arrangerer forskergruppen kurs for toppledelsen i Bergen kommune. Kurset har stor betydning for prosjektets startfase.

Arbeidet med ÅR84 starter heller ikke fra skissestadiet når det gjelder utforming og erfaringer med praktisk gjennomføring. Som nevnt har Olov Olson omfattende kunnskaper om utarbeidelsen av Uppsala kommuns årsrapport (jfr. Olson, 1983). Uppsalas årsrapport blir dermed brukt som mal for utformingen av Bergen kommunes årsrapport. Arbeidet med ÅR84 trekker likevel ut siden dette er vår første kontakt med organisasjonen og flere av oss er nybegynnere (jfr. Olson, 1987). Den trykte versjonen av ÅR84 er ferdig først i slutten av september, 1985.

Årsrapporten for 1985 (ÅR85) blir utarbeidet i nært samarbeid med toppledelsen i Bergen kommune. Norvald Monsen starter sin studie av hvordan kommunens toppledelse anvender årsrapportens finansielle modeller (Monsen, 1989). Han får toppledelsens tilbakemeldinger om hvordan modellene ønskes utformet. Deretter blir disse ønskene bakt inn i de nye modell-versjonene. Sverre Høgheim undersøker hvordan avdelings-avsnittet blir anvendt av topplederne (jfr. Høgheim, 1987).

I kommunen blir det opprettet en fast stilling for kommunal regnskapssjef. Egil Reinholdtsen som får denne stillingen, blir vår nærmeste medarbeider i årene fremover. Han deltar i de utallige og tidkrevende diskusjoner om struktur og detaljutforming av årsrapporten.

Ved produksjon av ÅR85 anvender vi edb-løsninger på Macintosh med regneark og tekstbehandlingsutstyr. Slutfasen foregår i et nært og intenst samarbeid med Grieg Trykkeri A/S, og resulterer i distribusjon av ÅR85 til politikerne 16. mai 1986. Senere på året lager vi et utdrag av ÅR85 på engelsk: «The City of Bergen, The City Treasury; Extracts from the Annual Report 1985». The Annual Report, 1985, ferdigproduseres på Macintosh.

Nye intervjuer om ÅR85 gjøres av Norvald Monsen (jfr. Monsen, 1989). ÅR85 får også positiv omtale i Tidsskriftet Farmand.

Vi føler oss nå ganske sikre på utformingen av ÅR86. Fra vår og administrasjonens side blir det satset på å ferdigstille årsrapporten for 1986 (ÅR86) så tidlig som mulig. Ønsker om dette er kommet frem i Bystyret. Ønskene stemmer overens med resultatene fra våre tidligere studier. Av viktig nytt innhold i ÅR86 kan nevnes utvikling av flere og klarere måltall, samt balanse- og regnskapsresultat etter bedriftsøkonomiske prinsipper.

For å holde det stramme tidsskjemaet går vi over til utstrakt bruk av edb og kjøper inn programvare for selv å kunne ta hånd om layout og produksjon. Institutt for regnskap og revisjon, NHH, kjøper i samme tidsrom laserskriver. Vi er dermed i stand til fullstendig å gå utenom trykkeriets grafiske avdeling. Trykkeriets produksjonsprosess kan i tid reduseres med to uker. På bakgrunn av intensivt bruk av edb, økt engasjement hos bidragsyterne ved kommunalavdelingene og egen forbedret rutine, kan ÅR86 distribueres til politikerne allerede 10. april 1987.

Hvem årsrapporten skulle distribueres til og dermed dens opplagstall var et viktig diskusjonstema under prosjektarbeidet. Vi i forskergruppen hevdet at velgerne var en gruppe som burde ha interesse av årsrapporten. For å undersøke interessen rykket rykket Bergen kommune i 1986 inn annonse i de to største lokalavisene i Bergen. Alle som ønsket det, kunne, ved å sende inn annonsens svarslipp, få tilsendt årsrapporten. 110 personer svarte at de vil ha årsrapporten; 27 av disse personene sendte utfylt svarskjema tilbake til oss. Velgernes interesse ble vurdert som minimal. Imidlertid var kommunens interesse for å sende ut årsrapport til velgerne heller ikke stor selv om prisen pr. rapport bare var ca. 20 kroner.

Sverre Høgheim og jeg arbeidet spesielt med utforming av årsrapportenes avdelingsavsnitt. Alle prosjektdeltakerne deltok imidlertid når rapportutforming diskuteres. Min spesialitet var edb-løsninger for utforming av årsrapporten. Arbeidet krevde nær kontakt med kommunens edb-avdeling og førte til omfattende diskusjoner med systemadministratorer for Bergen kommunes økonomisystem, BKØ.

Samarbeidet med Bergen kommune i tre år gir som resultat tre årsrapporter ÅR84, ÅR85 og ÅR86. Av medlemmene i forskergruppen produseres fire høyereavdelings utredninger (Høgheim, 1987; Mellemvik, 1985; Monsen, 1985 og Olsen, 1987). Tre avhandlinger til graden dr. oecon NHH, er godkjent (Høgheim, 1990; Mellemvik, 1989 og Monsen, 1989). Utforming av årsrapport er beskrevet i en lærebok (Olson, 1987). Boken er en del av pensumet til et kurs forskergruppen holdt flere steder i landet for kommunalt ansatte. Flere artikler om «Bergensprosjektet» er blitt presentert på konferanser i inn- og utland og publisert i nasjonale og internasjonale tidsskrift.

Storbyprosjektet settes i gang våren 1987 med representanter fra de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Akershus fylkeskommune har også en representant med i prosjektgruppen. Vår gruppe blir involvert i dette prosjektet i januar 1988. Da blir Olov Olson, NHH, Storbyprosjektets faglige rådgiver og Rolf Jørgensen,

KAPITTEL 3

NHH, prosjektsekretær. Prosjektets målsetting er å utforme et felles begrepsapparat for resultatorientert budsjettering, planlegging og styring i de nevnte storbyer. Kommunenes kunnskap om egen virksomhet skulle styrkes.

Storbyprosjektets arbeid retter seg mot kommunenes årsrapporter og kan ses som en utvidelse av «Bergensprosjektets» arbeid. Måltall som er utarbeidet av prosjektet er inkludert i Bergen kommunes årsrapport for 1989.

Oppsummering

Bergen kommune rekrutterer forskere fra Norges Handelshøyskole for å få hjelp med å løse sitt finansielle problem. Dette fører til start av «Bergensprosjektet» som først orienterer seg mot å lære teknikken for kommunalregnskap. Politikernes holdning til eksisterende rapport må undersøkes da vi ønsker en sterk forankring i det politiske apparat. Uppsala kommuns årsrapport kopieres i første omgang og tilpasses Bergen kommune. Den resulterende årsrapport for Bergen kommune evalueres av toppledelsen i kommunen. Rapporten endres ut fra de krav som brukerevalueringen bringer for dagen. Endringer skjer i små steg. Evalueringsprosessen og påfølgende justeringsprosess gjentas alle tre år vi er i en aktiv jobbfase. Organisasjonens læring starter gjennom kopiering og forsterkes gjennom forskergruppens nærvær i organisasjonen.

Forskergruppen trekker seg ut i 1987. Vi blir diskusjonspartnere uten noen direkte plikter ved utforming av rapporten. Årsrapporten lever imidlertid videre i Bergen kommune; kapitlene 5, 6 og 7 gir detaljerte beskrivelsene og analyser av situasjonen.

KAPITTEL 4: GROVMETODE

Grovmetoden er den overordnede modell for studiets oppbygging. Modellen viser sammenhengen mellom studiets ulike komponenter og motiverer den valgte presentasjonsform. Detaljert metodebeskrivelse for separatanalyser legges til de enkelte kapitler.

4.1 Utforming av studiet

For å kunne beskrive konsekvensene av brukerorientert metode må en kjenne et case der endring av regnskapsinformasjonssystem har vært gjennomført etter denne metoden. Som vist, er slike case sjeldne (jfr. Kapittel 1). I vårt tilfelle var ingen slike case tilgjengelige. Forskergruppen måtte derfor først generere sitt eget case for å legge grunnlaget for beskrivelse og analyse av konsekvenser av brukerorientert metode.

4.1.1 Aksjonsdelen

Det å generere case for å undersøke ulike forskningsspørsmål, er selv-sagt en tids- og arbeidskrevende forskningsmetode (jfr. Kapittel 3). Den aktive delen av prosjektarbeidet tar vel tre år, fra 1984 til 1987. I siste halvdel av 1987 og i 1988 fungerer vi som rådgivere.

Den praktiske delen av prosjektet krever mye omtanke for at muligheter for å rapportere skal kunne vedlikeholdes. Hvordan skal vi forholde oss til de organisasjonsmedlemmene vi kommer i kontakt med i handlingsfasen slik at vi får fortsette vårt prosjekt? Hvordan skal vi forholde oss til de personer vi skal intervjuer og hvilke spørsmål skal vi stille? Vi må legge forholde til rette slik at vi kan ha tillitt og tilgang til organisasjonen og dens medlemmer. Gjennom aksjon og det praktiske arbeidet skapes grunnlag for samtidige og fremtidige reaksjoner som igjen er utgangspunkt for analyser utført av «Bergensprosjektets» medlemmer.

4.1.2 Rapportering

Organisasjonen observeres fra 1988 og frem til våren 1990. Studiets totale utstrekning i tid blir dermed 6 1/2 år. I den siste delen av studiet foretas min rapportering.

Studiets problemstillinger er i utgangspunktet ustruktureert. Vi må lete oss frem. Vi vet ikke hvilke erfaringer vi kommer til å gjøre. Samtidig er vi fire personer som skal rapportere om studiet. Den enkeltes søking mot en eksklusiv problemdefinisjon og en mulig utforming av beskrivelse og analyse blir en viktig og krevende oppgave for hvert enkelt prosjektmedlem.

Rapporteringsfasen skaper imidlertid avstand fra organisasjonen og oversikt over det som har skjedd. Valget av en passende referanseramme for analyse forenkles dermed. Gjennom kombinasjonen nær-

KAPITTEL 4

het/avstand til organisasjonen kan de forannevnte problemene løses og valg foretas.

Min studie utgjør bare en del av den samlede rapportering i «Bergensprosjektet» og trekker selvsagt på rapporter fra de andre prosjektmedlemmene.

4.1.3 Mål/metode

Studiets målsetting er som vist å belyse konsekvenser av brukerorientert metode og beskrive vesentlige trekk ved denne metoden. Denne belysningen skjer gjennom beskrivelse av individuelle reaksjoner på årsrapporten. Belysningen skjer også gjennom beskrivelse av prosesser der årsrapporten spiller en vesentlig rolle og samagerer med kommunalutvalget og sentraladministrasjonen. Mengden av empiriske beskrivelser er omfattende. Uformingen av studiet er å betrakte som deskriptiv.

I studiet inkluderes en felles referanseramme for beskrivelsene. Konsekvensene av brukerorientert endringsmetode representerer en læringsprosess; en organisatorisk atferdsjustering som er reaksjon på endring av en komponent i den organisatoriske kontekst. Læring betraktes her som et nøytralt fenomen. Det tas ikke stilling til om det som læres har positiv verdi for de som lærer. Presentasjon av en teoretisk referanseramme om læring og læringskontekst skal skape oversikt over det som skjer i empirisk sammenheng.

En mindre del av analysen er induktiv og er et forsøk på å utforme enkle generelle hypoteser årsakssammenhenger. Tolkningene som foretas, er basert på ulike typer informasjon. Utsagn gjennom intervju spiller en betydelig rolle. Samtidig har deltakelse i «Bergensprosjektet» i mange år skapt en betydelig innsikt.

4.2 Sammenhengen mellom avhandlingens empiriske deler og referanseramme

Avhandlingens empiriske deler er kapitlene 3, 5, 6 og 7. Kapittel 3 beskriver prosjektets organisatoriske kontekst, Bergen kommune. Kapittel 5, 6 og 7 beskriver og analyserer utviklingen i Bergen kommune i perioden 1983–1990 og formidler de konsekvenser den brukeroienterte metode har ført til for kommunalutvalget. Konsekvensene beskrives som læring i tråd med overordnet referanseramme (jfr. Kapittel 2).

Siden individuell forståelse og læring av regnskap antas å danne basis for organisatorisk læring, undersøkes og presenteres kognitiv utvikling mht. regnskap hos politikerne i kommunalutvalget (Kapittel 5). For å teste sannhetsverdien av kommunalutvalgets utsagn analyseres regnskapsdata for samme periode (jfr. Kapittel 6). Data-analysen kan tjene som verifisering, eventuelt forkasting av kommunalutvalgets utsagn.

Data-analysen fører til at prosess-studiene i Kapittel 7 begrenses til å omfatte perioden 1987-1989. Organisatoriske reaksjoner kartlegges

samtidig som nye problemstillinger genereres. En viktig del av den empiriske beretning er referatene fra galleriet i Bystyret. Snakk er en av de viktigste komponentene i beslutningsprosessene (jfr. Kapittel 2).

Sammenstilling av resultatene fra kapittel 5 og 6 skal avdekke eventuelle kontraster mellom individuell oppfatning av utviklingen og det bildet som regnskapsdata tegner av samme utvikling. Prosessbeskrivelsene i kapittel 7 plasserer kommunalrådenes reaksjoner inn i en kontekstuell sammenheng som kaster lys over beslutningsatferd og eventuelt avvik mellom nivået i individuell og organisatorisk læring.

4.3 Analysenivå

Analyseenheten endres fra individ til organisasjon under avhandlingens gang. I Kapittel 5 er analyseenheten individ. Politikerne i kommunalutvalget, i denne avhandling kalt respondenter, forkortet R, blir valgt som respondentene av følgende grunner: Kommunalutvalgets politikere er plukket ut blant de politikere som antas ha størst kompetanse. Kommunalutvalget antas også å være den gruppen som har størst innflytelse på beslutninger som tas i kommunen. Ut fra dette kan det hevdes at den gjennomsnittlige kompetanse som finnes hos bystyrets politikere, ikke er høyere enn den som fins i kommunalutvalget.

Kommunalutvalget blir i enkelte analyser betraktet som gruppe siden undersøkelsen er en totalundersøkelse; hele populasjonen undersøkes. Likevel må det understrekes at gruppekaraktistika og individuelle karakteristika imidlertid ikke uten videre kan anses som sammenfallende (jfr. Kidder, 1981). Etter hvert som enigheten øker blant individene i kommunalutvalget, finner jeg en viss homogenitet som muliggjør gruppebetraktning i enkelte situasjoner.

Data-analyse, samt beskrivelse av budsjett-/revideringsprosesser og prosessaktører endrer analyseenheten til organisasjon. Den overordnede referanserammen, læring, skal sørge for å tydeliggjøre organisasjonens læringshierarki dvs. de lærende enheter som samagerer gjennom prosesser og snakk. De viktigste læringsenhetene her er sentraladministrasjonen, kommunalutvalget og Bystyret. Sentraladministrasjonens sterke rolle i organisatoriske prosesser gjør at beskrivelser av dens innspill får stort omfang. Det er imidlertid umulig å kartlegge kommunalutvalgets læring uten å beskrive Sentraladministrasjonens innspill i organisatoriske prosesser. En beskrivelse av læring som smitteprosess i denne sammenheng vil gi liten mening dersom Sentraladministrasjonens rolle som deltaker i utviklingsprosessen av årsrapporten og dens medvirkning i smitteprosesser frem til kommunalutvalget, ikke tas i betraktning.

4.4 Datainnsamling

Intervju, aksjon med formelle og uformelle samtaler med viktige aktører i sentraladministrasjonen samt dokumentstudier er de viktigste kilder for innsamling av data.

KAPITTEL 4

De formelle intervjuene er gjennomført i to omganger – februar 1985 og juli/august 1989. I første intervjurunde blir det stilt 28 spørsmål til kommunalutvalget (se vedlegg III). I andre intervjurunde stilles 22 spørsmål til kommunalutvalget (se vedlegg IV). Intervjuene i denne runden går ikke så glatt som i første runde. Respondentene, spesielt de som har deltatt i intervju tidligere, har nå en annen saksoppfatning og reserverer seg noe mot å bli intervjuet på nytt. Men etter en del forhandlinger, gjennomføres intervju med alle politikere i kommunalutvalget. Intervjuene i begge omgangene tas opp på lydbånd og skrives deretter ut. Dokumentasjonen utgjør ca. 170 A4-sider. Gjennomsnittlig intervjutid er på rundt 50 minutter.

Tallmaterialet som er brukt til data-analysen i Kapittel 6, er i hovedsak hentet fra Bykassens årsrapport. Analysen er basert på artikkelen «The two Worlds of Management control», (Høgheim mf., 1989), som er skrevet av prosjektmedlemmene i fellesskap; tidsperioden for analysen er imidlertid utvidet til 1989. Artikkelen har sirkulert blant politikere og i administrasjonen i Bergen kommune.

Deltakelse i «Bergensprosjektet» (jfr. Kapittel 3) og dets aksjon skaper omfattende innsikt i organisatoriske prosesser. Under prosjektarbeidet hadde vi daglige samtaler med aktører i sentraladministrasjonen. Sosiale relasjoner mellom prosjektdeltakerne og sentraladministrasjonen er fremdeles like positivt. Denne positive relasjonen har vært en kilde til inspirasjon under sluttrapporteringsarbeidet samtidig som den betyr tilgang til eksperthjelp til enhver tid.

Beskrivelsen av prosessene er sterkt avhengig av politikernes egen dokumentasjon av aktiviteter og vedtak. Offisielle møtereferat fra Formannskap og Bystyre presenteres i Bystyreheftet – Bysekretærens informasjonsorgan. Bystyreheftet er en samling av partienes forslag til innstillinger og er samtidig møtereferat. Til tider har det vært vanskelig, for ikke å si umulig å hente ut presise opplysninger fra denne dokumentasjonen. Det skjedde imidlertid en endring i 1990. Bystyreheftet fikk da bedre utforming.

Min deltakelse som observatør i Bystyret ved budsjettrevideringene i 1987, 1988 og 1989 og under de ordinære budsjettprosessene i 1987, 1988, 1989 og 1990 har vært av uvurderlig betydning for å forstå det som foregår ved sluttproduksjon av vedtak.

En rekke samtaler og møter med personer i sentral administrasjonen og ledende personer i kommunalavdelingene, har bidratt til å forklare en rekke hendelser. Tilgang til dokument fra sentraladministrasjonen har vært enkel. Deltakelse i «Bergensprosjektet» og den litteraturgjennomgang som prosjektet har krevd, har skapt fundamental innsikt og gitt nyttige erfaringer om den kommunale organisasjon og organisasjonsprosesser.

4.5 Valg av teoretiske modeller

Ulike teoretiske modeller velges for tydeliggjøring av organisatoriske og individuelle konsekvenser av vår brukerorienterte metode. March &

Olsens teori om institusjoner og organisatorisk læring (jfr March & Olsen, 1989) understreker spenningen i relasjonen individ/organisasjon. Brunssons (jfr. Brunsson, 1982 og 1989) og Olsens og Rombachs (jfr. Olson & Rombach, 1988) teoretiske beskrivelser av organisasjonstyper skisserer kontekstuelle sammenhenger der slik spenning kan oppstå. Skissene vil gjenkjennes i studiens spesifikke kontekst. Siden eventuell spenning i relasjonen individ/organisasjon antas å kunne tilskrives individuell læring basert på ny regnskapsinformasjon, presenteres Zajonc's teori om «Cognitive tuning» (jfr. Zajonc, 1955) videreutviklet av Brunsson og Jönsson (1978). Teorien legger stor vekt på kommunikasjon og informasjonsmottakers forståelse av informasjon. Den bidrar med språk for diskusjon av problem og fenomen som oppstår i kommunikasjonssammenheng.

Modellene velges fordi jeg finner at beskrivelse ut fra disse rammer kan tydeliggjøre noen av årsakene til at individuelle kunnskaper tilegnes, gjøres «smittsomme» og smitter deler av organisasjonen.

4.6 Studiets troverdighet

De slutninger som er trukket er i hovedsak basert på egen tolkning av data. Metoden introduserer feilkilder. For å redusere mulighetene for feilslutninger, har jeg i tråd med anbefalinger om forbedringer (jfr. Lincoln & Guba, 1985) forsøkt å øke studiet troverdighet.

Når det gjelder respondentenes utsagn testes disse gjennom data- og prosessanalysen. Inkonsistenser kan dermed avsløres.

Referansegrupper for vår forskning er etablert. Konstruktiv motstand oppsøkes aktivt; det er en av grunnreglene for vår aktivitet. Vår gruppe består etter hvert også av eksperter. Gruppen er spesielt ekspert på forholdene i Bergen kommune og representerer et kvalifisert forum der feilslutninger kan avsløres.

Gode relasjoner med Bergen kommune, gjør at vi også nyter godt av profesjonelle aktører innenfor organisasjonen som kan vurdere og kritisere utsagn vi kommer med.

Olov Olson har som veileder for alle prosjektmedlemmene, et omfattende grunnlag for sine vurderinger og anbefalinger.

4.7 Avgrensning

Avhandlingen er en del av en omfattende rapportering fra «Bergensprosjektet» og er avgrenset til å beskrive og analysere konsekvenser for kommunalutvalget av brukerorientert metode. Avhandlingens avgrensning er en konsekvens av arbeidsdeling mellom prosjektmedlemmene. Sverre Høgheim (Høgheim, 1990) har beskrevet rådmanns-stabens bruk av regnskap i perioden 1984–1990. Frode Mellemvik har i sin avhandling (Mellemvik, 1989) beskrevet regnskaps funksjoner i samspillet mellom Bergen kommune og dens finansielle institusjoner, banker og staten, i perioden 1984–1987. Norvald Monsen har i sin avhandling (Monsen, 1989) beskrevet årsrapportens

KAPITTEL 4

funksjoner for toppledelsen i Bergen kommune i tidsrommet 1984–1986. Vår prosjektleder, Olov Olson, vil gi en totalbeskrivelse av «Bergensprosjektet» i løpet av 1990 – 1991.

Studiet avgrenses til å beskrive hvilke konsekvenser vår brukero-riente metode har for kommunalutvalget. Siden kommunens opprin-nelige rapportering av årsoppgjøret, utformet fra statlig hold etter kon-toplanmetoden, danner utgangspunktet for endringen, er det naturlig at kommunalutvalgets reaksjoner på tidligere rapporteringsform glir inn som en mindre del av empirisk beretning og analyse. En samlet be-skrivelse av kommunalutvalgets reaksjoner på gammel og ny regn-skapsrapport, gjør beretningen rikere. Beskrivelsen gir dermed også innsikt i organisatoriske konsekvenser av kontoplanmetoden.

4.8 Videre inndeling av avhandlingen

I neste kapittel beskrives og analyseres kommunalutvalgets utvikling fra mottakere til sendere av finansiell informasjon. Deretter følger analyse av økonomistyringen i Bergen kommune i perioden 1983–1990 i Kapittel 6. Kapittel 7 beskriver budsjettprosesser i perioden 1987–1990. Avhandlingen avsluttes med diskusjon og konklusjoner i Kapittel 8.

KAPITTEL 5: FRA MOTTAKERE TIL SENDERE

Utvikling av organisatorisk læring baserer seg på individers kunnskaper. Subjektiv viten, individenes viten, blir gjennom smitteprosesser organisasjonens eie (Jelinek, 1979; March & Olsen, 1989). Smitte forårsakes av kommunikasjon mellom individ og mellom media og individ.

Siden aktørene i den beskrevne kontekst har ulike roller og ulik nærhet til organisatoriske hendelser og til hverandre, er det behov for kommunikasjon mellom partene ved hjelp av medier.

Dette kapittel fokuserer på direkte relasjoner medium/brukere og konsekvenser for brukere som inkluderes i prosessen der mediet endres. Hensikten er å skissere utvikling av kommunalutvalgets kognitive innstilling med hensyn på Bykassens regnskapsrapporter, SR og ÅR, i perioden 1985–1989. Et utvalg av kognitiv teori er presentert. Teorien skal tjene som analyseverktøy for innsamlet data. Data fra hele åtte intervjuer fra perioden 1985–1989 presenteres. Utviklingen av respondentenes kognitive innstilling til regnskapsinformasjon følges over denne perioden.

Beskrivelsen fokuserer på relasjonen informasjonsmedium/-mottaker. Metoden velges siden det oppfattes å være sterk sammenheng mellom endringsmetode og resulterende medium. Relatering av kognitiv endring direkte til metode er komplisert og unngås gjennom bruk av skisserte metode. Relatering til mediet, årsrapporten, forenkler oppfølging av forholdet metode/kognitiv utvikling samtidig som årsrapporten gir et felles referansepunkt for innhenting av empiri og avhandlingens diskusjoner.

Eventuell endring i kommunalutvalgets kognitive innstilling til regnskapsinformasjon vurderes parallelt med endring av informasjonsmediet, regnskapsrapportene, i denne perioden.

Etter en presentasjon av referanserammen, rapporteres hovedtrekk fra min undersøkelse fra 1985 (jfr. Olsen, 1987). Deretter presenteres utviklingen i holdning til SR og ÅR og bruksområder for SR og ÅR i perioden 1985 – 1989 med hovedvekt på min undersøkelse sommeren 1989. Kapitlet avsluttes med oppsummering og konklusjoner.

5.1 Referanseramme: kommunikasjon

For å beskrive prosessen med innhenting av informasjon fra Standardrapporten (SR) – fra og med 1985, innhenting av informasjon fra årsrapporten (ÅR) – trengs et begrepsapparat. Kommunikasjonsteori bidrar med begrepene sender, mottaker, kommunikasjonsmedium og assosiert prosess-støy – veletablerte definisjoner innen statistisk kommunikasjonsteori og kommunikasjonpsykologi. Da den statiske kommunikasjonsteorien i vesentlig grad fokuserer på informasjonskvantitet, dvs. mengde av overført informasjon og derved legger mindre vekt på informasjonens virkning på informasjonsmottakeren, synes denne teori å være lite egnet for å belyse utviklingen i den kommunika-

KAPITTEL 5

sjonsprosessen som beskrives senere i dette kapitlet. Også teorien innenfor kommunikasjonspsykologi blir av Zajonc (1955) kritisert for å mangle et begrepsapparat for fokusering på informasjonsmottakernes eksplisitte rolle ved informasjonsmottak. Denne type teori synes likevel å være mer relevant ut fra organisasjoners kompleksitet og ikke-mekanistiske atferd.

5.1.1 Sendere/mottakere

Begrepene sendere og mottakere er vel egnet til beskrivelse av roller til politiske aktører i en offentlig organisasjon (jfr. Brunsson & Jönsson, 1979). Et individs endring fra mottaker til sender av informasjon gir et intuitivt bilde av individets vekst og utvikling over tid.

En annen begrunnelse for ønsket om å fokusere på informasjonens kvalitative egenskaper og resulterende kognisjon og læring hos berørte individer, finnes i den kontekst som respondentene opptrår i. Denne type organisasjon har en historie som klart sier at det for politikene eksisterer andre aktiviteter med langt større attraksjonsverdi enn regnskap. Planlegging er attraktivt – blant annet ut fra tradisjon. Regnskap assosieres med styring og kontroll; begrep som er negativt ladet.

Definisjon av politikerrollen er medbestemmende for utvelgelsesprosesser for politikere. Rollen som vokter (jfr. Kapittel 2) er knapt den mest attraktive og prioriterte. I et demokratisk samfunn må imidlertid politikere, på en eller annen måte, ta stilling til fenomenet regnskap.

5.1.2 Kommunikasjonsmedium og prosess-støy

Utredningens interesseområder – konsekvenser av brukerorientert endringsmetode – innebærer kartlegging av organisatorisk læring over tid som følge av et aksjonseksperiment der en ny årsrapport blir utviklet, implementert og institusjonalisert. Informasjonsmediet – årsrapporten – spiller en sentral rolle i aksjonsprosessen. Årsrapportens rolle i læringsprosessen krever kartlegging.

Kommunikasjonsstøyen som beskrives i denne sammenheng, er støy fra mediet i form av transaksjonskostnader (jfr. Williamsson, 1975) forbundet med informasjoninnhenting. Det er interessant, ikke bare å se på utviklingen av politikene fra mottakere til sendere av regnskapsinformasjon, men også å kartlegge kommunikasjonsmediets medvirkning til å påvirke aktørenes kognitive innstillingen overfor regnskapsinformasjon gitt den organisatorisk kontekst og aktørenes roller. Vi som jobbet i «Bergensprosjektet» antok at mediet, med et format og innhold som rapportmottakerne sammen med oss eksperimenterte fram, kunne være med på å øke attraksjonsverdien av mediets substans. Ut fra erfaringer gjort i Uppsala, (se Olson, 1987 og Polesie, 1982) visste vi at det ville komme reaksjoner på mediet både fra organisasjonen, organisasjonens kontekst og vår kontekst.

Zajonc (1955) bringer også inn relasjonen format/kognisjon, men da som et forskningsemne, idet han reiser spørsmålet om eksistensen av

denne relasjonen. Denne utredning vil ikke besvare spørsmålet om kausaliteten format/kognisjon ut fra en metodikk på linje med kravene til laboratorie-eksperiment slik som Zajonc (1955) legger opp til. I aksjonsforskning kan en ikke, og ønsker heller ikke å utelukke all annen påvirkning enn den fra selve mediet. Avhandlingen fokusere nettopp på konsekvenser av en gitt type endringsmetode. Aksjonsprosessen og reaksjoner på aksjon er en viktig del av læringsprosessen. I tråd med dette helhetssyn, sikter denne utredning mot å gi en balansert fremstilling av de hovedvariabler som antas å ha hatt innvirkning på politikernes holdning til eksisterende regnskapsrapport.

I fortsettelsen beskrives komponenter som inngår i en kommunikasjonsprosess og deres utvikling over tid. Utviklingen av individene fra mottakere til sendere blir i tråd med presenterte referanseramme, beskrevet som en kognitiv prosess på individnivå.

5.1.3 *Læringskontekst/lærevilkår*

Individens læring foregår i en gitt sammenheng eller kontekst: den organisatoriske kontekst og en gitt rolle. Denne kontekst er med på å forme individenes holdninger. I denne snevrere sammenheng kan vi antyde at politikerrollens historiske karakteristika legger press på rolle innehaver og forsøker å forme vedkommende på linje med tidligere rolle innehavere. Den tidligere organisatoriske læring nedfelt i prosedyrer og prosesser samt organisatorisk tilknyttet underforstått viten (tacit knowledge) (jfr. Argyris, 1985) om sosiale relasjoner gir individet et utgangspunkt for å vurdere forventet fremtidig nytte av ulike handlinger gitt tildelt rolle. «Bergensprosjektet» er en del av endringskonteksten. Konteksten og roller forandrer seg over tid.

Dette kapitlet skal som nevnt beskrive og analysere en del av den totale kontekst og relasjonen medium/bruker. Konteksten innbefatter bl.a. informasjonsdokument: standardrapporten (SR) og årsrapporten (ÅR). Rapportene antas å bidra til å forme kontekst og individ (jfr. Møller et al., 1988). I tråd med Zajoncs (1955) tanker, kan SR/ÅR være med på å styrke eller svekke rollegitt forventet nytte av rapportens informasjon. Rollen kan altså indikere forventet fremtidig bruk og nytte av en gitt type informasjon i et spesifikt dokument. Dokumentet kan, i seg selv, forsterke rollens indikasjon om forventet nytte eller mangel på nytte gjennom dets utforming, dynamikk og relevans over tid. Aksepteres det at et Kommunikationsmedium gjennom sin utforming kan påvirke et individs holdning til mediets informasjonsinnhold, blir mediets evne til å fremme kommunikasjon fokuseringspunktet. Muligheten for å påvirke rollebestemt holdning til fremtidig bruk og nytte antas å kunne økes gjennom å gjøre kommunikasjonsprosessen til en suksess. Nøkkelen til suksessen ligger først og fremst hos informasjonsmottakeren. Kommunikasjon mellom et passivt medium som informasjonssender og en aktiv mottaker står og faller med informasjonsmottakernes forventninger til mediet, dets informasjon samt fremtidig nytte av investert tid til informasjonsinnhenting.

5.1.4 «Evoked Set» og informasjonsnytte

March & Simon beskriver i boken «Organizations» (1958) det de kaller «Evoked Set». Forfatterne hevder at innholdet i den menneskelige hukommelse grovt sett kan «deles» i to sett på et gitt tidspunkt:

- et stort og omfattende sett, «Awareness Set», som utøver liten eller ingen innflytelse på atferden på et gitt tidspunkt og
- et mindre sett, «Evoked Set», som utøver en betydelig innflytelse på atferden på det gitte tidspunktet.

Når spesifikke deler av innholdet i «Awareness Set» overføres til et «Evoked Set», finner læring sted. March & Simon (1958) beskriver prosessen som «a process of evocation». Samme forfattere hevder at forandringer i individets totale minne skjer ganske langsomt gjennom læring. Forandring i innholdet i «Evoked Set» kan derimot skje svært hurtig. Forfatterne diskriminerer derved mellom et aktivt og et passivt minne.

For å knytte begrepet «Evoked Set» til individets nytte av informasjon, må vi anvende konsumentteori. I konsumentens «Evoked Set» finnes f.eks. det lille antallet varemerker som blir alternativ ved produktvalg (jfr. Howard & Sheth, 1969). Denne fokuserte og aktive informasjon er bare en brøkdel av vedkommendes informasjon om varemerker. Samtidig kjenner vedkommende bare en brøkdel av det totale antall merker som er tilgjengelig i markedet. Det har altså skjedd en utvelgelsesprosess og en kategorisering (Troye, 1979) hos konsumenten ut fra subjektive kriterier.

«Evoked Sets» antas å dannes av vurderingskriterier, «choice criteria», som konsumenten tilskriver viktighet. I tillegg bygger utvalget på den oppfatning vedkommende har av alternativene i eget kjennsapssett (Awareness Set). Evaluerings- og kombinasjonsregler støtter konsumenten i vurderingen av ulike alternativ. Konsumenten utvikler gjennom denne prosessen holdning og innstilling til objekter og informasjon.

Et «Evoked Set» har to hoveddimensjoner: 1: mengde av elementer og 2: innhold, dvs. alternativ som er inkludert (Jarvis & Wilcox, 1973). Begge dimensjoner blir interessante av samme grunn siden konsumentens mulighet for å maksimere sin nytte er avhengig av om de alternativ han vurderer, omfatter de produkter som best tilfredsstiller hans eller hennes kjøpsmotiver. Merker som ofte opptrer sammen i en gruppe konsumenters «Evoked Set», vil også i større grad konkurrere med hverandre (jfr. Troye, 1979). Forventet nytte knyttet til fremtidig bruk av objekter og informasjon er med på å bestemme settets innhold. Individet må samtidig, i nuet, ta et standpunkt til den forventede nytte knyttet til fremtidig bruk av objekter og informasjon.

«Awareness Set» og «Evoked Set» beskriver «ytterpunktene» i en læringsprosess. Det at viten om et objekt eller fenomen be finner seg i et individs «Awareness Set» sier noe om potensialet for individets læring (March & Simon, 1958), mens viten om gjenstand eller fenomen

plassert i «Evoked Set» indikerer at læringsprosessen er gått inn i en avslutningsfase. En forandring mellom disse ytterpunktene – fra «awareness» til «evoked» – innebærer omstrukturering av individets kognitive referanseramme og er identisk med læring. Bevegelsen mellom ytterpunktene og registrering av rådende læringsfase hos avhandlingens respondenter er interessant siden potensialet for avlæring «unfreezing» (Lewin, 1947) og ny individuell læring er stor mellom disse ytterpunktene. Informasjonsmottakere synes å være mer påvirkbare for informasjon og inntrykk i mellomstadiet der individenes holdning til objekter og informasjon synes å være avgjørende. Teorien om «Cognitive Tuning» (Zajonc, 1955) er egnet for å kartlegge nettopp individets kognitive innstilling til gjenstander og informasjon – den kognitive innstilling – som ledsager individet under gjenkjenning av objekter og innhenting av informasjon. I en for individet ambivalent fase kan én type kognitiv innstilling hindre kjøp eller vellykket innhenting av informasjon, mens en annen type kognitiv innstilling kan føre til kjøp eller vellykket kommunikasjonsprosess og læring. Påfølgende teori beskriver hvordan individers kognitive innstilling påvirker deres kognitive strukturer, samt hvordan kognitiv innstilling påvirker informasjonsinnhenting.

5.1.5 *Kognitiv innstilling (Cognitive Tuning)*

Det kognitive elementet er basisenheten i analysen av en kognitiv erfaring. Elementet representeres av stikkord eller stimuli som hjelper individer til å diskriminere og identifisere gitte objekt i vedkommendes kognitive erfaring. Stikkord eller stimuli må ikke betraktes som en fysisk egenskap til objektet, men som en enhet i individets fenomenopplevelse (jfr. Zajonc, 1955).

Individers atferd vil endre seg ved påvirkning av ulike stimuli. Ulike individ vurderer samtidig like stimuli på forskjellige måter. Individuelle stimuliverdier eller attributter representerer individers evaluering av stimulkvaliteter. Attributter organiseres i undergrupper og danner individets kognitive strukturer. Kognitive strukturer er grupper av disse oppfatningsrelaterte representasjoner av objekt, situasjoner og sekvenser av hendelser og handlinger (jfr. Lindzey & Aronsen, 1985). Strukturene avspeiler også individets subjektive kvalitative nytte av visse stimuli. Vurderingene av objekt og situasjoner kommer til uttrykk enten i form av bevisst eller ubevisst respons på stimuli. Når attributtene er grupperte, kan de gjenkjennes gjennom individets bevisste respons – elementene kan derimot ikke manipuleres. En mengde subjektive oppfatninger av stimuli-verdier som er knyttet til objekter og hendelser vil dermed eksistere. Gruppeegenskapene til individuelle grupperinger av stimuliverdier – individuelle kognitive strukturer – kan imidlertid være felles for visse individuelle kognitive strukturer. Gjennom tolking av gruppe-egenskaper til individets kognitive strukturer kan en dermed uttale seg generelt om individers identifisering av hendelser og objekter i eget miljø og ha en indikasjon på individets atferd.

KAPITTEL 5

Et individs kognitive strukturer kommer til syne, bl.a. gjennom den måten det forbereder en forestående kommunikasjons-situasjon: Et ønske om å motta et budskap innebærer i seg selv et ønske om å la seg påvirke eller lære noe. Mottakeren er innstilt på en kognitiv forandring og går frivillig inn i en rolle med forventning til forandring. Senderen har et helt annet ønske, nemlig å påvirke mottakerens innstilling eller holdning til senderen eller til ulike spørsmål. Den som forventer en senderrolle, aktiviserer strukturer som kan tjene som kilde for potensielle budskap. Zajonc (1960) kaller de to forventningsfasene for «senderinnstilling» (Transmitting Tuning) og «mottakerinnstilling» (Receiving Tuning); faser der individet innstiller seg på forestående roller.

5.1.6 Kognitive strukturers gruppe-egenskaper – morfologiske egenskaper

Som nevnt tidligere, er det grupperingene av elementene – stikkordene – i kognitive strukturer som er av interesse fordi grupperingene kan endres. Ut fra denne teori adderer elementene totalt opp til et kognitivt univers. Undermengden – den kognitive struktur – er en organisert undergruppe i dette universet.

Identifiserte morfologiske egenskaper – form- og strukturegenskaper til kognitive strukturer – sier noe om relasjonene mellom strukturens ulike attributter. I følge Zajonc (1955) oppviser ett og samme individ i rollen som mottaker eller sender, store forskjeller i sine kognitive strukturegenskaper.

Nedenfor omtales fire viktige morfologiske egenskaper: differensiering, kompleksitet, enhetlighet og organisering.

Differensiering

Mengden av attributter i en gitt kognitiv struktur er en indikasjon på strukturens differensieringsgrad. Strukturen kan, generelt sett, bestå av to typer attributter: spesifikke og generelle.

“A «message» is composed of specific units alone, whereas general units constitute skeletons that organize the substantive and specific units of the message,” (Zajonc, 1960, side 162).

Generelle attributter tjener altså som koder som tillater at all informasjon blir «sluppet inn», og må derfor ha tilstrekkelig bredde og generalitet og må forekomme i store mengder. De generelle attributtene må være inkluderende slik at all informasjon kan bli tilfredsstillende kategorisert.

Spesifikke deler av et budskap krever stor detaljrikdom. Nøyaktigheten eller finhetsgraden i avbildningen av et objekt eller en hendelse kommer til syne gjennom denne detaljrikdommen. Zajonc (1960) antar at strukturegenskaper differensiering er en funksjon av strukturens spesifikkhet. Forberedelse til å *sende* et budskap fører til større spesifikkhet i kognitive strukturer enn forberedelse til å motta budskap. Sendere anvender således større andel av spesifikke attribut-

ter enn mottakere da sending krever høy differensieringsgrad for at budskapet skal oppfattes som fullstendig og kommunikasjonsprosessen anses som vellykket.

Kompleksitet

Attributtene i en gitt kognitiv struktur kan komme fra én enkelt klasse diskriminanter eller de kan representere flere klasser. Et objekt kan f.eks. beskrives ut fra objektive kvaliteter som størrelse, tema, farge etc. Beskrivelse kan gjøres mer detaljert ved å kombinere objektive kvaliteter – formelle egenskaper hos objektet som stil, harmoni etc. – og, i tillegg, det subjektive inntrykk iaktakeren får. Attributtgruppene deles dermed opp i undergrupper. Høy grad av kompleksitet indikerer en utstrakt oppdeling av attributtgruppene i undergrupper og undergrupper av undergruppene. Når mengden av spesifikke attributter er stor, så er også sannsynligheten for at mange av disse attributtene faller i samme gruppe og undergruppe, stor. I spesifikke beskrivelser vil f.eks. detaljinformasjon i noen grad falle i samme attributtundergrupper. Dette fører til at de kognitive strukturene får høy kompleksitetsgrad og økt differensieringsgrad. I en sammenlikning av forberedelse sender- og mottakerrollen kan følgende konklusjon trekkes: Sendere aktiviserer kognitive strukturer med høyere grad av kompleksitet enn hos mottakere (Zajonc, 1960).

Enhetlighet

Attributtene i en kognitive struktur kan være mer eller mindre avhengige av hverandre. Jo sterkere de avhenger av hverandre, jo mer enhetlig ansees strukturen å være.

Et individ som er innstilt på kognitiv forandring kan lettere løse opp, «unfreeze», (Lewin, 1947) sine kognitive strukturer. For å forandre en sterkt enhetlig struktur, trengs det sterk påvirkning. Styrken av påvirkning må være så stor at den ikke bare overvinner en gitt attributts motstand, men motstanden til samtlige attributter som er knyttet sammen i strukturen. De kognitive strukturer som aktiviseres ved innstilling på mottakerrolle, er mer lettpåvirkelige enn de som aktiviseres ved innstilling på senderrolle. En sender med kognitive strukturer som lett påvirkes av andre sendere og støy fra eksternt miljø, vil over tid få vansker med å funksjonere som sender (Brunsson, 1979).

Organisering

Organisering av en kognitiv struktur skjer gjennom kontroll av delene i strukturen (jfr. Lewin, 1951). Hvis en kognitiv undergruppe er dominant og kontrollerer de andre gruppene, innebærer dette en sterkt organisering rundt den dominante undergruppen. Mottaking av informasjon forlanger svakere eller løsere kognitiv organisering. Sendere trenger derimot høy grad av kognitiv organisering (jfr. Brunsson & Jönsson, 1979). Mottak og sending av et budskap representerer to ulike psykologiske tilstander. Mottaker kjenner lite til det budskapet som kommer.

KAPITTEL 5

Sender er derimot fullt bevisst både budskapets spesifikke enheter og dets fokuseringspunkt.

Spesifikke attributter i en kognitiv struktur er organisert ved hjelp av generelle attributter. Da sender har redusert antall generelle attributter, vil vedkommendes kognitive struktur med hensyn på et spesifikt budskap være organisert rundt færre fokuseringspunkt enn hos mottaker. Senderen har behov for høyere differensieringsgrad, og resultatet blir at sendere trenger sterkere organisering av sine kognitive strukturer enn mottakere.

5.1.7 Virkning av mottaker- vs. senderinnstilling på kognitive strukturer

Følgende oppsummering angående påvirkning fra individers kognitive innstilling på kognitive strukturer kan gis (jfr. Zajonc, 1955):

- 1) Differensiering: Mottakere danner kognitive strukturer som inneholder generelle og spesifikke undergrupper; generelle attributter vil være i flertall. Sendere danner kognitive strukturer som inneholder generelle og spesifikke undergrupper; spesifikke undergrupper vil være i flertall.
- 2) Kompleksitet: Som en følge av 1), vil mottakere vise en lavere grad av kompleksitet enn sendere.
- 3) Enhetlighet: Kognitive strukturer som aktiviseres under mottakerinnstilling har større tilbøyelighet for forandring og er derfor mindre enhetlig. Sendere har mer enhetlige og fastlåste kognitive strukturer. De krefter som skal til for å starte en kognitiv forandring hos sendere, er betydelig sammenliknet med nødvendig energimengde for å starte en forandringsprosess hos mottakere.
- 4) Organisering: Mottakere trenger fleksible kognitive strukturer. Sendere har behov for en sterk organisering av spesifikke attributter rundt et fokuseringspunkt.

Den konklusjon som kan trekkes, er at en gitt type kognitiv innstilling påvirker fleksibiliteten til de kognitive strukturer.

5.1.8 Virkningen av kognitiv innstilling på informasjonsmottak

Et individ som forbereder senderrolle, aktiviserer kognitive strukturer som er mer differensierte, komplekse, enhetlige og organiserte enn kognitive strukturer aktivisert hos mottakere (jfr. Zajonc, 1960). Mottakere aktiviserer derimot mindre rigide strukturer, og strukturene er løse organisert. Høy grad av struktur og raffinement hos informasjonsmottaker kan forhindre jevnt mottak av informasjon. Mottakeren kjenner ikke senderens budskap og kan ikke fokusere sine kognitive prosesser på spesifikke aspekter i en gitt sak, men må tenke i generelle termer, ellers kan muligheten til å motta informasjon blokkeres.

5.1.9 *Selektivitet*

Da mottak av informasjon innebærer en kognitiv forandring, må en forutsette at mottaker er villig til forandring. Hvis mottaker av en eller annen grunn øker sin motstand mot forandring, er det sannsynlig at vedkommendes kognitive undergrupper konstrueres slik at informasjon avvises i stedet for å bli inkorporert. Mottaker prøver også å hindre forandring i sine kognitive strukturer gjennom omstrukturering av eventuell innhentet motinformasjon dvs. informasjon som går på tvers av den forventede. Det skapes «vanntette skott», logic-tight compartments, (jfr. Krech m.fl., 1948) mellom ulike typer av informasjon. Mottaker gjør sitt beste for å forberede seg på forandring, men når hun/han må håndtere motinformasjon gjør de sitt beste for å unngå forandring.

“Under such circumstances cognitive elements are not tuned in indiscriminately but selectively.” (Zajonc, 1955, <side 148)

Hos sendere finner det sted en liknende prosess hvis vedkommende kjenner til at mottaker sitter inne med motinformasjon. Generelt vil sendere velge ut de informasjonsenheter som har størst sannsynlighet for å forårsake en endring hos mottaker.

“An individual who is to receive some information which he will later transmit will receive this information in a form most suitable for future transmission.” (Zajonc, 1955; side 134).

Hvis sender dessuten kjenner til at mottaker sitter inne med motinformasjon og målsettingen er kognitiv forandring hos mottaker, er det lite sannsynlig at informasjon som kan bidra til å støtte mottakers overbevisning, blir sendt. Selektivitet resulterer i større spesifisitet i kognitive undergrupper.

Konklusjonen blir at det i mottakersituasjoner med absolutt økning i motstand mot forandring og i sendersituasjoner med motinformasjon, vil det skje en proporsjonal økning i selektivitet når det gjelder kognitiv innstilling.

5.2 **Metode**

Dette kapitlets formål er å kategorisere og rapportere utviklingen i kommunalrådenes kognitive innstilling til bykassens regnskapsrapport over et gitt tidsrom. For å oppfylle denne målsetting kreves:

- a) innhenting av informasjon om kommunalutvalget med ensartet metode over det gitte tidsrom,
- b) kategoriseringskriterier som finner støtte i den presenterte teori, og
- c) en skala for kategorisering av individenes kognitive innstilling.

5.2.1 Informasjonsinnhenting

I «Bergensprosjektet» har prosjektmedlemmene foretatt en rekke intervjuundersøkelser som innbefatter noen eller alle av kommunalutvalgets politikere (se tabell 5.1). Alle data som forskergruppens medlemmer innhenter, er tilgjengelig. Prosjektet leder, Olov Olson, har sørget for ko-ordinering av forskningsarbeidet, også når det gjelder informasjonsinnhentning gjennom intervju. Intervjuene som er gjennomført av forskergruppens medlemmer vil følgelig være fokusert mot individuell og organisatorisk læring gjennom prosesser – en av hovedmålsettingene med prosjektet. Ulike teoretiske tilleggsmotivering i utredningene og avhandlingene skrevet på bakgrunn av disse intervjuene har sørget for variert problembelysning.

Representanter fra den administrative og politiske toppledelsen har imidlertid vært respondenter i alle intervjuer. Alle intervju har gitt informasjon om respondentenes holdning til kommunens standard regnskapsrapport (SR) og årsrapport (ÅR) og deres kunnskap innen området regnskap. Samtlige intervjuer har gitt informasjon om et gitt antall medlemmer i kommunalutvalget. Sammen med egne intervjudata danner denne informasjon grunnlaget for en sammenhengende beskrivelse av kommunalutvalgets utvikling over hele perioden 1985–1989. Mediet – årsoppgjørskildet – er samtidig fokuseringspunktet i alle intervjuer.

Beskrivelsen og analysen som følger hentes fra seks intervjuer (se tabell 5.1).

Intervjuer:	1985			1986	1987	1989
	RHO	NM	SH	NM	ÅV	RHO
Dokument:	1. SR83	1. SR83	1. SR83	2. ÅR84	1. ÅR86	2. ÅR88
Dokument:		1. ÅR84	1. ÅR84	3. ÅR85		
Dokument:				4. ÅR85		

Tabell 5.1 Intervjuer foretatt i prosjektet: RHO: Rignor H. Olsen, NM: Norvald Monsen; SH: Sverre Høgheim; ÅV: Åse Velure; #1 = Intervjuers første intervju # 2 andre intervju osv.

Jeg gjennomfører min første intervjuer (jfr. Olsen, 1987) i februar 1985 for å belyse kommunalutvalgets forhold til SR.

Sverre Høgheims intervjuer (jfr. Høgheim, 1987) gjennomføres i slutten av 1985 for å kartlegge administrasjonens og topp-politikers holdning til ÅR84. Undersøkelsens hovedvekt ligger på å innhente informasjon fra respondentene om deres bruk av avdelingsavsnittet i ÅR84.

Norvald Monsens fire intervjuer (jfr. Monsen, 1989) gjennomføres i tidsrommet oktober/november 1985 til januar 1987. Undersøkelsen kartlegger toppledelsens holdning til SR84, ÅR84 og ÅR85. Fokuseringspunkt er respondentenes holdning til og bruk av det finansielle avsnittet i ÅR84 og ÅR85. Respondentene trekkes samtidig inn i et aktivt samarbeid om utformingen av det finansielle avsnittet.

Åse Velures intervjuserie (jfr. Velure, 1987) gjennomføres sommeren 1987 for å kartlegge toppadministrasjonens syn på ÅR86 og deres ønsker om endringer av kommende årsrapport.

Min andre intervjuserie gjennomføres sommeren 1989. Siktemålet er å få kunnskaper om kommunalutvalgets eget syn på utviklingen.

Alle intervjuete personer gis betegnelsen respondenter. Kommunalutvalgets åtte medlemmer i 1985, sju kommunalråder og ordføreren, får betegnelsen R1, ..., R8. Tre av de åtte respondentene fra denne første intervjurunden i 1985: R1, R3 og R5 sitter fremdeles i kommunalutvalget i 1989. Disse inngår som respondenter i min intervjurunde nummer to. De andre respondentene i intervjurunde to, nummereres fortløpende fra 9 til og med 13. Referanser til respondenter vha. tall er entydig for alle åtte intervjuundersøkelsene.

Datainnsamling: intervjuet – en sender/mottaker-situasjon

Intervju etter intervjuguide har vært anvendt som metode for innhenting av informasjon i de undersøkelsene som er referert her. Intervjuet er en sender/mottakersituasjon. Respondentene opptrer som sendere i intervjusituasjonen og forteller om sitt forhold til og avsløre sine kunnskaper om årsoppgjørsdokumentet, SR ev. ÅR. På et gitt tidspunkt er respondentene i besittelse av en gitt mengde informasjon fra og om dokumentet. Ideelt sett krever intervjusituasjonen at den intervjuete ikke er alt for godt forberedt på hvilket tema som skal diskuteres slik at vedkommende unnlater oppdatere sine kunnskaper like før intervjuet. Kategorisering av respondentens kognitive innstilling, som nettopp foretas på grunnlag av substansen i den videresendte informasjon, vil da bli vanskelig. Substansen i respondentens svar vil da ikke reflektere respondentens mer permanente kognitive holdning mht. mediet og dets informasjonsinnhold.

Modellen forutsetter at respondentens kognitive innstilling under intervjuet reflekterer vedkommendes kognitive innstilling ved eventuell forutgående informasjonsinnhenting fra mediet. Kvaliteten på den informasjon som respondenten sender under intervjuet, antas å være representativ for kvaliteten på opprinnelig innhentet informasjon og dermed avspeile budskapets kognitive kompleksitet ved opprinnelig informasjonsinnhenting.

Et biprodukt fra intervjuene om SR er informasjon om respondentenes holdning til og viten om *budsjett*. Det kommunale regnskap og budsjett er utformet på samme måte etter samme kontoplan. I forskriftene er det dermed, bevisst eller ubevisst, bygget inn en mulighet for politikere til gjennom budsjettprosessen å lære noe om regnskapets struktur. Kunnskap om budsjettets struktur gir innsikt i regnskapets struktur. Deltakelse i budsjettprosessen burde gjøre det mulig for politikere å forstå regnskapets struktur og gi dem muligheten for å kunne tilegne seg dets substans. Eventuelt mangelfulle kunnskaper om årsoppgjørsdokumentets substans og struktur vil følgelig også sette spørsmålsteget ved respondentenes kunnskaper om budsjettets struktur og substans.

5.2.2 Kategoriseringskriterier

Det er flere faktorer som kan påvirke graden av suksess ved innhenting av informasjon fra et medium i en gitt kontekst. For å få en tilfredsstillende kategorisering må en trekke inn noen av de faktorer som sterkest påvirker kommunikasjonsprosessens forløp. Flere av disse relasjonene er også vurdert i den presenterte referanserammen. To karakteristika anses imidlertid som svært viktige for informasjonsbehandlingsprosessen, nemlig beslutningsregelens og beslutningstakerens karakteristika (jfr. Libby 1981).

Beslutningsregelens karakteristika er kompleks. Kommunalutvalgets hovedoppgave er å debattere saker (prate) og å fatte beslutninger (jfr. Brunsson, 1986). Initialt informasjonsgrunnlag for å gjøre en slik jobb, er både harde og myke data. Prosessen med å transformere myke data til harde data er vanligvis administrasjonens oppgave. Myke og harde data er av forskjellig natur og krever ulike kognitive apparat hos informasjonsmottakeren. Brunsson & Jönsson (1979) viser at politikeres generelle jobbsituasjon krever «mottakerinnstilling» ved informasjonsinnhenting. Gjennom komitéarbeid bygger politikerne opp komplekse kognitive strukturer. Myke og harde data mottas under «mottakerinnstilling» og kategoriseres vha. myke data som referansepunkt. Interaksjon med eksperter hjelper politikerne med å endre sine opprinnelige kognitive strukturer og gjøre disse mer komplekse. Politikerne settes i stand til å sende informasjon.

Under komitéarbeidet foreligger det klare muligheter for å høyne individuell kompetanse og iverksette læring gjennom informasjonsinnhenting under «mottakerinnstilling». Interaksjon mellom beslutningsregel og beslutningstaker er på denne måten sterk. Beslutningsregelens karakteristika er med på å bestemme individets nytte av informasjon fra et gitt medium og er dermed med på å forme individets holdning til informasjon og informasjonsmediet.

Størsteparten av beslutningene i offentlige organisasjoner foretas i budsjettprosesser. Slike beslutningsregler – budsjettprosedyrer – i offentlige organisasjoner er beskrevet av en rekke forskere f.eks. Wildavsky (1975) og van Gunsteren (1976).

Beslutningstakerens karakteristika påvirkes av beslutningsregelen og den organisatoriske rolle som vedkommende er plassert i. Samspill mellom rollekaraktistika og individets personlighet bidrar igjen til å forme rollen (jfr. Kidder, 1981). Individene i kommunalutvalget kan selvsagt også ha personlige egenskaper som gjør det mulig for dem å forvrenge beskrivelsen av egen informasjonsinnhenting. To faktorer som sterkt kompliserer kategorisering av respondentenes kognitive innstilling er derfor vurdert eksplisitt i min første rapport: 1) ulik politisk ekspertise og 2) ulik utdanning og yrkespraksis. Politikerrollen krever at topp-politikere er veltalende. De skal makte å uttale seg om en rekke saker. Sagt med den beskrevne teoris språk skal politikeren gjennom snakk styrke meningsfellers kognitive organisering og forsøke å bryte ned motstanderes kognitive organisering for å gjøre me-

ningsmotstandere til meningsfeller. Politisk ekspertise kan selvsagt, i andre sammenhenger, anvendes som verktøy når ulike fenomen skal diskuteres. Politisk ekspertise setter vedkommende politikere i stand til å diskutere et fenomen på et høyere nivå uten å kjenne fenomenets substans. Et individ kan også, på bakgrunn av utdanning og yrkespraksis snakke om et fenomen på metanivå. Vedkommende kan dessuten, uten å ha anvendt f.eks. regnskap uttale seg ganske detaljert om regnskap, ut fra sin kjennskap til lokal regnskapssjargong.

Respondentene er politikere også i intervju situasjonen. En kan derfor anta at de vil benytte sin politiske ekspertise og annen erfaring ervervet gjennom varierende skolering og praksis. Kjennskap til respondentenes politiske ekspertise og tidligere utdanning og yrkespraksis kan lette tolkingen av deres svar.

Et produkt av de intervju som er foretatt og de rapporter som er skrevet, er en beskrivelse av utviklingen av respondentenes holdning til og antall uttalte bruksområder for informasjon fra SR og ÅR. Den presenterte teori anser kunnskap om individets holdning til et objekt som et viktig kategoriseringskriterium for vurdering av individets lokalisering på ett av kategoriseringsskalaens ytterpunkt: «awareness» eller «evoked».

Ulik bruk stiller ulike krav til brukerens forståelse av informasjon. Utvidelse av bruksområdene skjerper kravene til informasjonsinnhenter og krever endret kognitiv innstilling til mediet. Siden noen bruksområder stiller større krav til informasjonsinnhenting og informasjonsbearbeiding enn andre, er det mulig å konstruere en skala som antyder sammenhengen mellom bruksområdet og kognitiv innstilling. Skaleringen baserer seg på teorien om differensierte krav til informasjonsinnhenting under mottaker- vs. senderinnstilling (Zajonc, 1955). Det forutsettes at bruksområdene kan spesifiseres etter stigende vanskelighetsgrad, slik det er gjort i det følgende.

Bruksområdene er gjengitt slik som de andre refererte forskerne i «Bergensprosjektet» beskriver dem bortsett fra en mindre justering av definisjonen for bruksområdet Oppslagsverk (se nedenfor). Gradering er foretatt ut fra min kunnskap om denne organisasjonen og de prosesser som er knyttet opp mot de ulike bruksområder.

Oppslagsverk: Utsagn om uspesifisert bruk av ÅR eller SR som oppslagsverk sier lite om respondentens kjennskap til dokumentet, men indikerer at vedkommende har slått opp, eventuelt lest i dokumentet. Økning i bruk av SR eller ÅR som oppslagsverk indikerer utvikling av aktiv holdning til mediet. Økende bruk av dokumentet som oppslagsverk kan antyde økende informasjonssøking uten at formål med søking antydes.

Foredrag: Bruk av SR eller ÅR til foredrag tydeliggjør respondentens kognitive innstilling. Begrepet foredrag blir upresist uten angivelse av målgruppe for og formålet med foredraget. Informasjon om foredragets målgruppe og formål avdekker hensikten med foredraget og indikerer samtidig kravet til informasjon som skal sendes. Et foredrag på bakgrunn av SR eller ÅR kan f.eks. være respondentens første for-

KAPITTEL 5

søk på eget initiativ å sende regnskapsinformasjon til en skoleklasse. Målgruppe for og formål med foredraget presiserer kravene til senders kognitive innstilling ved informasjonsinnhenting. Utvidelse av målgruppe, økning i omfanget av formål og økning av formålets kompleksitet vil understreke utviklingen i respondentens evne til å være sender av informasjon.

Budsjettarbeid: Bruk av SR eller ÅR som verktøy for å kjempe for egne saker indikerer en sendersituasjon. Målgruppen kan f.eks. være en politiske motstander eller administrasjonen. Informasjonsinnhenting til bruk i budsjettarbeid stiller store krav til informasjonsmottakeren.

Informere staten: Staten får sin informasjon gjennom SR. Det å presentere en annen type informasjon er dermed ikke lett (jfr. Mellemvik, 1989). Nye og store krav stilles til informasjonsmottakeren når han skal innhente informasjon til dette bruk. Gevinster kan imidlertid oppnås. En mulig løsning på en kommunes finansielle problem er f.eks. å informere staten på annen måte enn den tradisjonelle for derigjennom å legitimere behov for mere ressurser (jfr. Kapittel 4). En slik sendersituasjon krever stor kompetanse om regnskap og økonomi og en sikker omgang med fagområdets terminologi.

Budsjettrevidering – diskusjon av og endring av tidligere vedtak i en krisesituasjon: Eventuell informasjon fra SR eller ÅR må, i en slik situasjon, nødvendigvis innhentes under senderinnstilling da den senere skal presenteres i budsjettarenaen som er åpen for politiske motstandere, tilhørere og presse. Det stilles derfor store krav til forutgående informasjonsinnhenting.

Diskusjon av egen rolle: Diskusjon av tidligere vedtak og konsekvensen av disse, kan føre til at politikerne, mer eller mindre åpent, diskuterer egne roller. Politikernes eventuelle diskusjon av egne roller må anses som et vesentlig resultat av brukerorientert metode. En rollediskusjon reflekterer først og fremst en eller annen form for kognitiv dissonans. Diskusjonen kan dessuten kan være et utslag av en permanent endring av respondentenes kognitive strukturer; kognitive strukturer med nye preferanser og endret nytte av regnskapsinformasjon. Rollediskusjonen blir dermed en manifestasjon på at læring har funnet sted.

5.2.3 Skala for kategorisering av respondentenes kognitive innstilling

Utvikling av individers kognitive strukturer er en kontinuerlig prosess. En kontinuerlig skala kan imidlertid ikke anvendes da det ikke eksisterer noe språk for å forklare alle punktene på en slik skala. Utviklingsstadiene i individuelle kognitive strukturer som behandles i referanserammen, brukes derfor som inndeling i en diskret, firedelt skala. Kategoriene «awareness» og «evoked» danner ytterpunktene i denne skalaen. «Mottakerinnstilling» vs. «senderinnstilling» er mellomnivåene.

Kategori: → Respondent: ↓	SR∈AWS ÅR∈AWS	Informasjonsinnhent- ing fra SR/ÅR under «mottakerinnstilling»	Informasjonsinnhent- ing fra SR/ÅR under «senderinnstilling»	SR∈ES ÅR∈ES
1-8	?	?	?	?

Tabell 5.2 Skala for kategorisering av respondentene; AWS=«kjennsapssett»; ES=«Evoked Set»

Reglene for kategorisering etter denne skalaen er følgende: Kategorisering av stimuliets – mediets – plassering i respondentenes minne i ytterpunktene AWS eller ES, antas å bli bekreftet i intervjuenes innledningsfase, spesielt gjennom respondentens holdning. Dersom respondenten viser lite engasjement for og lite viten om mediet, antas viten om mediet å være plassert i vedkommendes kjennsapssett.

Dersom respondentens reaksjon på spørsmål om mediet er spontan og presis, antas viten om mediet å være plassert i respondentens «Evoked Set» (SR/ÅR∈ES). Stimuli fra mediet aktiviserer en del av respondentenes «Evoked Set». Den forutgående kommunikasjonsprosess mellom medium og individ har vært vellykket og ført til læring. En mer permanent endring i respondentens kognitive strukturer har inntrefft:

“Cognition in this sense is achieved information, and the process by which information is achieved is communication.” (Zajonc, 1955; side 98).

En slik permanent endring vil kunne avleses gjennom en utviding av respondentenes bruksområde for informasjon fra SR eller ÅR til f.eks. å gjelde utforming av andre informasjonsmedier. Endring av respondentenes kognitive strukturer mht. gitt type informasjon har funnet sted. For å besvare spørsmålene om kategorisering på en tilfredsstillende måte, beskrives helhetsinntrykket av respondentenes holdning til ÅR88 formidlet gjennom intervju i juli/august 1989.

For kategorisering på skalaens mellomnivå: mottaker- vs. senderinnstilling er følgende regler anvendt: Dersom en respondent ikke kan redegjøre for informasjonsinnholdet i mediet på et tilfredsstillende detaljingsnivå og kompleksitetsnivå og med enhetlighet og akseptabel organiseringsgrad, antas vedkommende å ha innhentet informasjon fra informasjonsmediet under mottakerinnstilling. Kategorisering av respondentenes kognitive innstilling over tid baserer seg på vedkommendes evne til å spesifisere sitt bruksområde for SR eller ÅR. Dersom respondenten f.eks. antyder bruk av SR eller ÅR som oppslagsverk, men ikke angir at formålet er bruk i en påfølgende senderrolle, blir vedkommendes kognitive innstilling under informasjonsinnhenting kategorisert som mottakerinnstilling. Intensjonene med informasjonsinnhenting søkes i den senere bruk av og målgruppe for informasjon.

Senderinnstilling identifiseres i intervjusituasjonen gjennom det sendte budskapets mangfold, deltaljrikdom og nøyaktighet. Senderinnstilling bekreftes ved at respondenten dokumenterer noen av sine utsagn vha. mediet. I min første rapport (jfr. Olsen, 1987) spilte kontroll av respondentens utsagn om bruk en vesentlig rolle for kate go-

KAPITTEL 5

risering av respondentenes kognitive innstilling som senderinnstilling. Den nære koplingen som forskerne i «Bergensprosjektet» har til alle respondentene, gjør det vanskelig å stille slike kontrollspørsmål i 1989. Kommunalutvalget er imidlertid studert over en periode på seks år. Vi har dermed en rekke muligheter for å sjekke sannhetsverdien av utsagn respondentene kommer med. Et tilstrekkelig kriterium for kategorisering av respondentens informasjonsinnhenting under senderinnstilling er at vedkommende presiserer at SR eller ÅR er brukt i en direkte sendersituasjon. Intensjoner på informasjonsinnhentingstidspunktet om en fremtidig senderrolle blir avgjørende for kategorisering av respondentens kognitive innstilling som senderinnstilling. Formål med sendingen og sendingens målgruppe vil avsløre angitte kommunikasjonssituasjonens kompleksitet. Kunnskaper om den kommunale organisasjon og etablerte organisatoriske prosesser vil hjelpe til med å kartlegge sendesituasjonens grad av kompleksitet. Formål og målgruppe er beskrivningskriterier som er sterkt gjensidig avhengige. En beskrivelse av bruk av SR eller ÅR, samt nærmere spesifisering av en kjent og kompleks kommunikasjonssituasjon gjør at respondentens kognitive innstilling kan kategoriseres som senderinnstilling.

5.2.4 *Vurdering av metode*

Den beskrevne metode for kategorisering av respondentenes kognitive strukturer avviker fra modellen som Zajonc (1955) anvender i sine studier. Respondentene i hans studie skriver opp karakteristika til det studerte objekt på kort – ett karakteristika på hvert kort. Deretter sorteres kortene med objekt karakteristika i grupper og eventuelt undergrupper av disse gruppene. Grupper og undergrupper av karakteristika gis navn og indeks (f.eks. A, ..., Å) og føres opp på en liste. Deretter listes alle karakteristika opp som ville endre seg dersom karakteristikk A, ..., Å ble endret. Den resulterende tabell og beskrevne sammenhenger mellom ulike karakteristika vil da gi grunnlag for statistisk analyse av individets kognitive struktur ut fra den teori som er presentert tidligere.

I forbindelse med intervjuene i 1985 gjennomførte jeg den praktiske delen av en slik analyse. Kontrollspørsmålene avslørte imidlertid at den respondenten som ved inspeksjon av den foran beskrevne listen hadde de mest komplekse kognitive strukturer, ikke kunne finne noe av den informasjon fra standardrapporten som han ble bedt om å finne frem. Vedkommendes presise sjargong ville ved en slik analyse skjule at hans utsagn var uten substans. Flere slike tilfeller ble oppdaget; respondentene kunne ikke bruke standardrapporten, men produserte samtidig kompliserte forklaringer om bruk. Metoden som Zajonc (1955) skisserer, kommer derfor ikke til anvendelse i dette studiet. Den foran beskrevne modell anvendes i stedet.

«Bergensprosjektet» skulle løse et kommunikasjonsproblem og hadde valget mellom å utdanne respondentene i bruk av gammelt medium eller å endre medium. Konkret viten om eksisterende relasjon mellom informasjonsmedium og informasjonsmottaker var påkrevd.

Konkret kunnskap om denne relasjonen bidro til å forkaste idéen om å utdanne respondentene i bruk av gammelt medium, SR. Prosjektet satset i stedet på å endre rapporteringsformen for årsoppgjøret.

5.3 Kommunalutvalget og årsoppgjørinformasjon i perioden 1983 – 1989

I det følgende beskrives kommunalutvalgets holdning til, bruk av og utvikling i kognitiv innstilling til SR83, SR84, ÅR84, ÅR85, ÅR86 og ÅR88.

5.3.1 Standard kommunal regnskapsrapport for 1983 (SR83)

I denne første intervjurunden i februar 1985 blir det stilt 22 spørsmål til kommunalutvalget (jfr. Olsen, 1987).

Kommunalutvalgets holdning SR83

I 1985 er kommunalutvalgets holdning til SR83 lite positiv. Samtlige åtte respondenter er misfornøyde med SR. R5 sier følgende:

“Det årsoppgjøret som vi har, er uoversiklig, utilstrekkelig og vanskelig håndterlig, og kanskje det er en av grunnene til at politikere veldig raskt vender det ryggen og syns at det er mer interessant å kaste seg over det som er nytt.” (R5; 1985).

To respondenter synes at SR er for omfattende. R8 uttaler imidlertid følgende på vegne av seg selv og andre:

“Nei, jeg synes egentlig ikke at SR er for omfattende. Har man en viss trening med å lese regnskapet, så leser man det ganske kjapt. Men, jeg vil jo tro at vil det være veldig tungt for amatørpolitikere.” (R8; 1985).

Tre respondenter mener at SR er for detaljert. R3 sier:

“For meg som politiker er den for detaljert dersom informasjon for handlinger skal søkes.” (R3; 1985).

Fem respondenter mener at det trengs ekspertkunnskaper for å tolke regnskapet. Fire av disse føler behov for eksperthjelp til slik tolkingen. Det er også tydelig at administrasjonen trår hjelpende til med å tolke regnskapene selv om tre av respondentene mener at det eksisterer uenighet mellom administrasjonen og politikere når det gjelder tolking av data. Det er heller ikke samstemmighet blant respondentene om hvem som har mest nytte av regnskapsdata. I tabell 5.3 oppsummeres respondentenes vurderinger av SR83.

Svar:	Antall respondenter
IKKE fornøyd med SR	8
Ekspertkunnskaper <i>nødvendig</i> for å tolke SR	5
Ekspertkunnskaper <i>ikke nødvendig</i> for å tolke SR	2
Ekspertkunnskaper <i>delvis nødvendig</i> for å tolke SR	1
Experthjelp <i>nødvendig</i> for å tolke SR	4
Experthjelp <i>ikke nødvendig</i> for å tolke SR	3

KAPITTEL 5

Eksperthjelp <i>delvis nødvendig</i> for å tolke SR	1
<i>Uenighet</i> mellom politikere og administrasjon ved tolking av data i SR	3
<i>Ikke uenighet</i> mellom politikere og administrasjon ved tolking av data i SR	5
<i>Bergen kommune</i> har mest nytte av SR	1
<i>Administrasjonen</i> har mest nytte av SR	2
<i>Politikerne og regnskapsavd.</i> har mest nytte av SR	1
<i>Administrasjonen og politikerne</i> har mest nytte av SR	2
<i>Fylkesmannen, finans og kommunaldepartementet</i> har mest nytte av SR	1
<i>Administrasjonen og topp-politikerne</i> har mest nytte av ÅR	1

Tabell 5.3 Kommunalutvalgets vurdering av SR83; februar 1985.

Hvilket grunnlag har respondentene for sin misnøye med SR? Har de et klart alternativ for et annet dokument? Respondentenes svar er generelle. Men selv om løsningene på informasjonsproblemet er lite presist formulerte – halvparten av respondentene savner ikke noe i SR – uttrykker samtlige respondenter et sterkt behov for endret rapporteringsform. Ønskelisten fra respondentene om ny informasjon i SR omfatter kommentarer fra rådmannen, andre verbale kommentarer, tidsserier og grafer. Et stort flertall, hele seks respondenter, mener at et regnskap ledsaget av verbale kommentarer ville vært bedre.

“Ja, det er helt opplagt at det hadde vært fint å få kommentarer. Man kunne jo kanskje tenke seg at de enkelte kommunaldirektører kunne gitt kommentarer på hver sine hovedkapitler.” (R7; 1985).

R4 har en positiv holdning til visuelle kommentarer som grafikk, etc., men ønsker ikke verbale kommentarer:

“Nei, verbale kommentarer er generelt sett lite å støtte seg til. Presisjonsnivået er svakt.” (R4, 1985).

Ønskene om et dokument for presentasjon av årsoppgjøret er svært varierte:

“Jeg ønsker en langt mer konsentrert og popularisert utgave av årsoppgjøret der politikere, i en stresset situasjon, kunne ta ut essensen.” (R1; 1985).

“Jeg trenger et forenklet årsoppgjørsdokument. Det er umulig i detalj å sette seg inn i alle avdelinger og alle tall hvis man skal gå helt i dybden. ...Jeg ønsker det slik som vi faktisk får det når det gjelder budsjettet.” (R2; 1985).

“Ja, som politiker vil jeg ha en forenklet utgave, et årsoppgjørsdokument som kom tidligere, som kunne danne et utgangspunkt for handlinger, og som kunne være et mer nyttet dokument i beslutninger – i selve beslutningsprosessen. Det har man ikke i dag. Og jeg tror at de fleste politikere stort sett setter den (standardrapporten) i hyllen, hvis man i det hele tatt gjør så pass, fordi man føler at den er uaktuell fordi den kommer så sent, og at den er for detaljert, for omfattende, for vanskelig å finne frem i, for mange tall som ikke gir de hovedinformasjoner som man er på jakt etter.” (R3; 1985).

“Jeg skulle ønske et årsoppgjørsdokument som gav de enkelte kommunalavdelinger en forenklet oppstilling over hovedgrupper av utgifter. Hvis vi kunne gruppere utgiftene for de enkelte kommunalavdelinger, da hadde du et enkelt, greit bykasseregnskap ført

FRA MOTTAKERE TIL SENDERE

mot et kapitalregnskap. Man kunne dessuten prøve seg på et forenklet konsernregnskap som inkluderte Bergen Lysverker, Bergen sporveier, Steinknuseverket og slike aktiviteter som er lagt inn under den kommunale forvaltning." (R5; 1985).

R6 ønsker en del av hovedtabellene i enklere eller mer konsentrert form slik at en kunne få direkte sammenliknbare tall for sektorer over flere år. R7 sier følgende:

"Ja, jeg ønsker meg et lettfattelig dokument med et innhold som jeg kunne bringe til de av mine velgere som var opptatt av det." (R7; 1985).

R8 ønsker verdiskapningsanalyse i SR for å se hva som skapes av verdier i løpet av året. Vedkommende ønsker også gjennomstrømsanalyse for å se hva som skjer med pengene som investeres av bykassen.

Respondentenes vurderinger av nåværende SR og ønsker om fremtidige SR oppsummeres i tabell 5.4.

Svar:	Antall respondenter
Ønsker SR tidligere	3
SR for omfattende	2
SR ikke FOR OMFATTENDE	4
USIKRE på SRs ønskede omfang	2
SR FOR DETALJERT	3
SR både FOR LITE OG FOR MYE DETALJERT	1
SR ikke FOR DETALJERT	4
Savner KOMMENTAR FRA RÅDMANNEN i SR	1
Savner ANDRE VERBALE KOMMENTARER i SR	1
Savner TIDSSERIER i SR	1
Savner TIDSSERIER OG GRAFER i SR	1
VET IKKE hva som savnes i SR	4
ØNSKER Å FJERNE NOE av SRs innhold	1
Ønsker IKKE å fjerne noe av SRs innhold	4
VET IKKE om noe av SRs innhold bør fjernes	3
Ønsker FORTSATT DOKUMENT AV TYPEN SR	1
Ønsker KONSENTRERT dokument	1
Ønsker FORENKLET dokument	3
Ønsker FORENKLET og KONSENTRERT dokument	1
Ønsker KONSENTRERT DOKUMENT med REGNSKAPSTIDSSERIER	1
Ønsker KONSENTRERT dokument med ANALYSER	1
Årsoppgjør med verbale kommentarer er NØDVENDIG	1
Årsoppgjør med verbale kommentarer er BEDRE	6
Årsoppgjør med verbale kommentarer er IKKE BEDRE	1

Tabell 5.4 Oppsummering: ønsker om et fremtidig SR; februar 1985.

Bruk av SR83

Under intervjuene avdekkes det at fem av de åtte respondentene tar frem SR ved planleggingsarbeid. R5 som ikke har brukt regnskapet ved planarbeid uttrykker seg slik:

"I høst hadde jeg håpet på at jeg skulle få god anledning til virkelig å gå i dybden i budsjettarbeidet, men jeg ble forstyrret av annen aktivitet i denne perioden." (R5; 1985).

Ved vurdering av budsjettforslag hentes informasjon fra ulike hold: regnskap/programnotat, partiprogram, tidligere budsjett, berørte avdelinger og budsjettpremisser og administrasjon. Fra den enkelte respon-

KAPITTEL 5

dents ulike svar kommer motstridende opplysninger. Bare én respondent uttaler spesifikt at han har brukt SR83 i budsjettarbeid.

Seks respondenter hevder at de har lært noe ved hjelp av SR – vesentlig det å budsjettere. Én respondent mener imidlertid at det burde ha vært mulig å lære mer siden gjentatte overskridelser, vesentlig pga. underbudsjettering, har funnet sted. R5 hevder imidlertid at

“...SR er ikke egnet til å gi politikere den paraplyoversikt over kommunens økonomiske forvaltning som vi som sentralpolitikere gjerne skulle ønske.” (R5; 1985).

Alle respondentene finner, på tross av tidligere avgitte svar, at regnskapet virker inn på deres atferd; det påvirker spesielt deres holdning til sentrale myndigheter. Respondentene bruker ordet regnskap uten å peke på informasjonskilden – de presiserer ikke om det er informasjon direkte fra SR83 eller om det er annen bearbeidet informasjon fra administrasjonen som fører til atferdsendring. Respondentenes holdningsendring skal etter deres egne utsagn komme til syne gjennom diskusjoner av regnskapet med kolleger og gjennom budsjettatferd. Tabell 5.5 oppsummerer respondentenes bruk av SR83.

Svar:	Antall respondenter
Bruk (uspesifisert)	5/8
Planlegging	5/8
Budsjettarbeid	1/8

Tabell 5.5 Oppsummering: Bruk av SR83 etter hovedformål; februar 1985. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter.

Som en kan se av tabell 5.5 er det bare én respondent som bruker regnskapsinformasjon fra SR83 som grunnlag ved konkret budsjettarbeid på tross av at hele fem respondenter sier at de bruker SR83 ved planlegging. De viktigste grunnene til at regnskapet ikke direkte inngår som informasjonsgrunnlag kan søkes i SR's innhold, format og forståelighet. Kommunalutvalgets argumenter for å unngå å hente informasjon fra SR kan oppsummeres slik:

- SR kommer for sent – når SR endelig kommer, er alle «løp» kjørt,
- SR er kompleks og uoversiktlig,
- SR har et innhold som ikke dekker det informasjonsbehov kommunalutvalget har,
- SR har i tillegg en layout og et format som sterkt høyner brukernes transaksjonskostnader ved informasjonsinnhenting.

Det å skulle bruke SR fører til økt usikkerhet. Usikkerheten unngås ved at kommunalutvalget ikke anvender SR (jfr. Olsen, 1987).

5.3.2 Standard kommunal regnskapsrapport for 1984 (SR84)

Like etter at min første intervjurunde med kommunalutvalget var unnagjort, starter «Bergenskurset» (se også Monsen, 1989). Kurset behandler temaet faktabaserte styringsformer. Både den administrative

toppleidelsen, kommunaldirektørene, og den politiske toppleidelsen – kommunalutvalget – deltar på dette kurset. En politisk skandalesak er samtidig på gang i Bergen kommune (jfr. Monsen, 1989 og Olsen, 1987). To kommunalråder må i denne sammenheng fratse sine stillinger – kommunalutvalget får to nye medlemmer. Det skjer mao. en endring i kommunalutvalgets sammensetning og en samtidig oppjustering av deres kunnskaper om regnskap og styring.

Gjennom fire intervjuer henvender Norvald Monsen seg til toppleidelsen i Bergen kommune (jfr. Monsen, 1989). Medlemmene i kommunalutvalget inngår som en del av hans respondenter. Sju av disse åtte sier seg villige til å bli intervjuet. Norvald Monsens første intervjuserie gjennomføres i tidsrommet oktober/november 1985. Bykassens nye årsrapport er da kommet ut. De intervjuede politikerne har dermed på dette tidspunktet kunnskap til et reelt alternativ til SR. Denne første intervjuerien får derfor det kombinerte siktemål å belyse toppadministrasjonens bruk av og holdning til standardrapporten for 1984 (SR84) og til Bykassens første årsrapport – ÅR84.

Kommunalutvalgets holdning til SR84

De inntrykk Norvald Monsen rapporterer (jfr. Monsen, 1989), sammenfaller med konklusjonene i den presentasjonen av kommunalutvalgets holdning til SR84 som er gitt foran.

Politikerne i kommunalutvalget synes at SR er uoversiktlig og for detaljert. To av politikerne finner SRs innhold for lite analytisk – SR gir liten innsikt i ressursbruk og grunner til budsjettavvik. Om format sier en politiker følgende:

“«Jeg liker ikke regnskap i denne formen. Regnskapet er et tungt dokument og er lite tiltalende å ta i hånden.» (Politiker).”
(Monsen, 1989; side 73).

Norvald Monsen konkluderer med at SR84 ikke får noen god mottakelse av politikerne. Dette utsagn støtter opp om min første konklusjon at politikerne unngår SR (jfr. Monsen, 1989, side 74).

Sverre Høgheim gjennomfører sine intervju i november 1985 (jfr. Høgheim, 1987). Han fokuserer på holdning til og bruk av avdelingsavsnittet i ÅR84. Undersøkelsen om holdning til SR84 er av mindre omfang. I hans respondentgruppe finner vi tre medlemmer av kommunalutvalget: R1, R3 og R9.

Sverre Høgheim rapporterer at alle tre politikerne sier at de kjenner standardregnskapet (SR). Følgende sitat fra hans utredning (Høgheim, 1987) beskriver respondentenes holdning til SR84:

“«Kven som helst kan bli skræmd av dette dokumentet.»” (R1; side 99). “«Forskriftsrekneskapen har politikerane berre sjeldan bruk for, og er egentlig ikkje vår sak.»” (R1; side 120).

“«Det er unødvendig å dela forskriftsrekneskapen ut til politikarane i dag.»” (R7; side 125).

KAPITTEL 5

Det er ingenting som tyder på at noen av respondentene har forandret oppfatning om SR. Holdningen til SR er fremdeles negativ (jfr. Høgheim, 1987).

Kommunalutvalgets bruk av SR84

Norvald Monsen rapporterer at fem politikere sier at det har hendt de har brukt SR i løpet av den perioden de har vært i kommunen (jfr. Monsen, 1989). Alle disse politikerne har mange års aktiv deltakelse bak seg. Fire politikere har brukt SR i budsjettarbeid, men bruken har vært «av svært liten utstrekning».

Svar:	Antall respondenter
Bruk (uspesifisert)	5/7
Oppslagsverk ¹⁾	1/7
Budsjettarbeidet	4/7

Tabell 5.6 Bruk av SR84, oktober/november 1985. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter. (Kilde: Monsen, 1989).

Svarene gjenspeiler ikke spesifikk bruk av SR84, men bruk som generelt gjøres av regnskapet generelt. Indikatorene på bruk av selve dokumentet, SR, blir dermed sterkt svekket. Norvald Monsen konkluderer også med at hans respondenter, deriblant sju medlemmer av kommunalutvalget, unngår SR. Hans tolking av kommunalutvalgets bruk av SR84 er dermed på linje med min undersøkelse om bruk av SR83.

Sverre Høgheim har innledningsvis spørsmål om standardrapporten og bruk av denne (jfr. Høgheim, 1987). Følgende utdrag fra Høgheims utredning skisserer politikernes bruksomfang for SR84:

“R1 svarar at han brukar så og seia ikkje forskriftsrekneskapen når denne er ferdig, fordi som han seier: «Det er budsjetta vi arbeider med». R6 seier at han har brukt forskriftsrekneskapen svært lite.” (Høgheim, 1987; side 99).

R1 har brukt forskriftsregnskapet i forbindelse med saker om budsjettoverskridelser. Følgende oppsummering kan gis:

Svar:	Antall respondenter
Oppslagsverk	2/3

Tabell 5.7 Bruk av SR84, november 1985. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter. (Kilde: Høgheim, 1987).

Utsagn om bruk er temmelig svake. Det er viktig å holde fast på at det ut fra tolkingskriteriene ikke er stilt noen krav til bekreftelse av svarenes riktighet i form av eksemplifisering fra respondentene. En finner imidlertid ikke noen økning i bruksområdene for SR84 sammenliknet med SR83 (se Tabell 5.5) snarere en reduksjon. Siden antallet av

¹⁾ Bruk av ÅR som oppslagsverk blir sett på som den grunnleggende form for informasjonsinnhenting; for å kunne bruke ÅR til f.eks. foredrag, må det slås opp i dokumentet. Bruk av ÅR som oppslagsverk blir tolket ut fra denne definisjon og reflekterer ikke respondentenes direkte svar på spørsmål om bruk. Norvald Monsen bruker respondentenes direkte svar som definisjon av bruksområde (jfr. Monsen, 1989).

respondenter er forskjellige i de to intervjueriene, er det imidlertid vanskelig å si noe konkret om endring av bruksvolum.

«Bergensprosjektet» beslutter nå å vie sin oppmerksomhet mot den nye årsrapporten. Undersøkelsene omkring SR avsluttes med Sverres intervjuerie.

Kommunalutvalgets kognitiv innstilling til SR

Intervjuene i min første intervjuerie med kommunalutvalget fra februar 1985, viser at respondentene kjenner til Standard kommunal regnskapsrapport – SR – dvs. SR \in AWS. Startfasene i intervjuene inneholder ingen spontan redegjørelse for SR på detaljert nivå. Det hentes heller ikke frem eksempler direkte fra dokumentet. Intervjueren skaper selv fremdrift i intervjuets startfase. En foreløpig konklusjon er at informasjon om SR ikke utgjør en del av respondentenes Evoked Sets; SR \notin ES.

Kategorisering av respondentene på skalaens mellomnivå – sender- eventuelt mottakerinnstilling – er uklar under store deler av intervjuene. Respondentene anvender sin ekspertise som politikere når de uttaler seg om SR. Ett spesielt trekk som går igjen hos alle respondentene; de bruker til stadighet ordet budsjett når jeg spør om regnskapet og SR. Metoden i min første undersøkelse krever imidlertid at respondenten selv gjør bruk av informasjonskilden SR for å verifisere kategoriseringen «senderinnstilling». Respondentene ble i dette tilfellet bedt om å angi og deretter finne to tallstørrelser i SR, nemlig kommunalt overskudd/underskudd og bykassens egenkapital. Spesielt det første begrepet er gjenstand for nærmest daglig diskusjon. Følgende resultat oppnås gjennom disse spørsmålene:

Svar:	Antall respondenter
Angir KORREKT kommunalt overskudd/underskudd	2/8
Angir FEILAKTIG kommunalt overskudd/underskudd	6/8
FANT kommunalt overskudd/underskudd i SR	0/8
FANT bykassens egenkapital i SR	0/8

Tabell 5.8 Oppsummering: detaljkunnskap om SR og årsoppgjør, februar, 1985. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter.

Når respondentene blir oppfordret til å hente spesifikk informasjon fra SR, finner de ikke frem i dokumentet. Ingen av respondentene finner verken kommunalt over-/underskudd eller bokført egenkapital i SR83 (jfr. tabell 5.9).

Kategori: → Respondent: ↓	SR \in AWS ÅR \in AWS	Informasjonsinnhent- ing fra SR/ÅR under «mottakerinnstilling»	Informasjonsinnhent- ing fra SR/ÅR under «senderinnstilling»	SR \in ES ÅR \in ES
Kommunal- utvalget	8	7	0	0

Tabell 5.9 Kommunalutvalgets kognitive innstilling ved informasjonsinnhenting fra SR83; (AWS=«Awareness Set; ES=«Evoked Set»; SR= Standard kommunal regnskapsrapport; ÅR=årsrapporten)

Kontrollspørsmålene foretas for å avsløre om respondentene har noen form for godt innarbeidet og permanent kognitivt kart over SR's struk-

KAPITTEL 5

tur. Deres reaksjon viser at så ikke er tilfelle. Kategoriseringskriteriene gir konklusjonen at alle åtte respondentene hadde innhentet informasjon fra SR under «mottakerinnstilling». De undersøkelser som Norvald Monsen (jfr. Monsen, 1989) og Sverre Høgheim (jfr. Høgheim, 1987) foretar om SR84, gir uendret konklusjon. Kommunalutvalgets holdning til SR er fremdeles negativ. Antall bruksområder har heller ikke økt.

5.3.3 *Bykassens Årsrapport for 1984 (ÅR84)*

Kommunalutvalgets holdning til ÅR84

Norvald Monsens første og andre intervjuserie bekrefter at ÅR84 blir godt mottatt av samtlige politikere. Følgende sitat understreker den positive holdningen:

«Jeg er full av beundring. Årsrapporten er knapp og konsis. Den er lettere tilgjengelig (enn de tradisjonelle dokumentene) Den summerer opp opplysningene og gir derfor mer informasjon». En annen politiker sier at årsrapporten er en forenkling av de tradisjonelle dokumentene, og fortsetter: «Jeg ble glad og fikk lyst til å lese årsrapporten.» (Monsen, 1989; side 85).

Fem av de sju intervjuede politikere berømmer ÅR84 i sammenlikning med SR84. De to politikere som foretrekker SR84 savner imidlertid mer utfyllende informasjon i ÅR84. Årsrapportens helhetsfokusering blir av fire politikere sett på som det mest interessante trekk. De finner opplysninger i ÅR84 som de ikke har kjent til tidligere.

Det er interessant å merke seg at fem politikere finner interessant informasjon i balansen og seks politikere finner interessant informasjon i finansieringsanalysen. Svarene viser utvikling mot innhenting av stadig mer kompleks informasjon. Respondentene er imidlertid samtidig av den oppfatning at årsrapporten kan gjøres bedre.

Sverre Høgheims undersøkelse (Høgheim 1987) viser at alle respondentene har lest ÅR84 og synes at den har en «svært fin», «svært tiltalende» og «interessant utforming»; den er «lettfattelig» og «gir god oversikt». Tekstdelen er av passende omfang. R7 poengterer at avsnittet «Viktige hendelser» i ÅR84 representerer noe helt nytt.

«R6 meiner at årsrapporten gir oss høve til å sjå ting i historisk samanheng, og over tid. Han seier at finansieringsanalysen og balansen gir betre oversyn enn forskriftsrekneskapen.» Høgheim, 1987; side 124).

Avdelingsavsnittet gis positiv omtale (jfr. Høgheim, 1987):

«Avdelingsavsnittet gir rask og tilgjengelig informasjon både i tal og tekst. Tidligere måtte vi spørja administrasjonen i større grad enn no.» (side 120).

«R6 meiner at avdelingsavsnittet gir svar på kvifor vi har ein kommune og kva ein kommune gjer. Gjennom avdelingsavsnittet kjem det frem kva vi har utretta i løpet av det siste rekneskapsåret. Han seier vidare: «Eg meiner at årsrapporten samla gir god informasjon til bergensarar pga. ei god utforming.» (side 128).

Sverre Høgheim stiller spørsmål om definisjoner, produksjonstall, tabeller, kommentarer og om spesielle underavsnitt i avdelingsavsnittet. De tre politikerne er enige om at definisjonene i ÅR84 er tilstrekkelig tydelige. Men det er ikke samstemmighet blant dem om at produksjonstallene gir verdifull informasjon:

“Den tredje politikeren i intervjuet (R7) seier at han ikkje får verdifull informasjon gjennom produksjonstala. Han meiner at dei lett blir diffuse og abstrakte. Han har heller inga meining om korleis dei kan byggjast vidare ut.” (Høgheim, 1987; side 111).

Investeringstabellene blir godt mottatt og forstått. Kommentarene til budsjettavvik er tilfredsstillende bare for én politiker. Én av politikerne savner informasjon i ÅR om vedtatt budsjett.

Alle tre politikerne har en positiv holdning til bilagsdelen og mener at den rapporterte tidsserie på fem år er av passelig lengde. Én politiker, R6, mener imidlertid at bilagsdelen er for detaljert.

Det er heller ingen som savner informasjon i ÅR84 sammenliknet med SR84. R7 sier:

“«Eg ser ikkje på årsrapporten som eit dokument der alt skal stå, men som eit middel til å skapa nysgjerrighet.»” (Høgheim, 1987; side 127).

Det er heller ingen av politikerne som har tenkt på forbedringer av ÅR84. R6 sier:

“«Fordi det er første gongen at eit slik dokument blir presentert, er eg så positivt innstilt at eg ikkje har gjort meg opp motførestillinger.»” (Høgheim, 1987; side 137).

Undersøkelsen viser entydig at respondentene fra kommunalutvalget har positiv holdning til ÅR84. Rapportens nyhetsverdi resulterer i fravær av refleksjoner over forbedringer.

Kommunalutvalgets bruk av ÅR84

Sverre Høgheim rapporterer at politikerne bruker avdelingsavsnittet i årsrapporten som oppslagsverk, til budsjettarbeid og i bystyregruppemøter (jfr. Høgheim, 1987). ÅR84 blir brukt for å skaffe generell bakgrunnsinformasjon for budsjettarbeidet. Mer spesifikk informasjon hentes fra regnskapstabeller, noter og vedlegget. Respondentene har imidlertid ennå problemer med å forstå innholdet i regnskapsmodellene i årsrapporten.

Høgheim kan allerede på dette tidspunktet rapportere at politikerne ser flere potensielle bruksområder for informasjon fra avdelingsavsnittet. I denne sammenheng er antydning om bruk av årsrapporten i parti-gruppearbeid det mest interessante.

Det er også tydelig at informasjon i avdelingsavsnittet er lettere tilgjengelig og lettere å forstå enn informasjon i de finansielle modellene. Situasjonen understrekes ved at det kommunale underskuddet ikke blir diskusjonstema i Sverres intervjuserie:

KAPITTEL 5

“I intervju er det ingen av respondentane som tek opp underskottet i Bergen kommune i 1984, sjølv om dette året har langt det største underskottet i kommunens historie. Dette tyder på at respondentane ikkje heilt forstår at det er realitetane i kommunen sin finansielle situasjon som årsrapporten tek opp. ...Ingen av respondentane nemner at avviket mellom budsjett og rekneskap er ei interessant opplysning i avdelingsavsnittet.” (Høgheim, 1987:147-149).

Det tar tid for politikere helt å fatte informasjonen fra ÅR84. Det tar tid å lære seg regnskap og enda mer tid å lære seg bruk av regnskap. Tabellen nedenfor skisserer omfanget av de tre politikernes bruksområder for ÅR84:

Svar:	Antall respondenter
Oppslagsverk	3/3
Budsjettarbeidet	2/3

Tabell 5.10 Oppsummering – bruksområder for ÅR84; november 1985. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter. (Kilde: Høgheim, 1987).

Prosessen rundt regnskapsavleggelsen blir i 1985 endret gjennom rådmannens anmodning til formannskapet om å ta bykassens regnskap for 1984, i form av årsrapport, til etterretning.

Norvald Monsen (jfr. Monsen, 1989) rapporterer at to politikere bruker avdelingsavsnittet i ÅR84 som underlag for foredrag i partiforsamlinger og for orientering av kolleger i partigruppen. Tre politikere bruker ÅR84 i budsjettarbeidet. En annen politiker sier følgende:

“«Det er lettere å gå løs på 1986-budsjettet når vi har årsrapporten for 1984.»” (Monsen, 1989; side 93).

Norvald Monsen gir en fylldig rapport også om politikernes reaksjoner på de finansielle modellene i ÅR84. Seks politikere finner at finansieringsanalysen er interessant. Vi ser tydelig her en økning i respondentenes potensiale for bruk av ÅR84. Fem politikere synes at hovedoversikten inneholder interessant informasjon siden den viser fordelingen av ressurser på kommunalavdelingene.

“«Jeg har brukt hovedoversikten stadig vekk, fordi den viser våre respektive kommunalavdelinger i forhold til hverandre», sier en politiker.” (Monsen, 1989; side 90).

Tre av politikere ønsker imidlertid ikke å gi noen vurdering av kommunens finansielle utvikling. De har sett mer på ÅR84's presentasjonsform enn informasjonsinnhold. Tabellen nedenfor skisserer omfanget av politikernes bruksområder for ÅR84 i februar/mars 1986:

Svar:	Antall respondenter
Oppslagsverk	5/8
Foredrag	5/8
Budsjettarbeid	4/8

Tabell 5.11 Bruksområder for ÅR84, februar/mars 1986. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter. (Kilde: Monsen, 1989).

5.3.4 *Bykassens årsrapport for 1985 (ÅR85)*

«Bergensprosjektet» fortsetter sitt arbeid nært knyttet opp til administrasjonen og politikerne i Bergen kommune. Norvald Monsen jobber videre med utviklingen av de finansielle modellene. Hans intervjurunde to og tre, inngår som en del av justeringsarbeidet med årsrapportens finansielle modeller.

Kommunalutvalgets holdning til ÅR85

Norvald Monsens tredje og fjerde intervjurunde avdekker holdninger til og bruk av ÅR85. Presentasjonsform for finansielle data i ÅR85 er undersøkelsens fokus (jfr. Monsen, 1989). ÅR85 blir godt mottatt:

“«Årsrapporten er meget bra. Den er utformet slik at vanlige politikere som ikke er regnskapseksperter, får en total oversikt som ikke er for detaljert, men er tilstrekkelig. Tabeller og diagram er veldig fint.» (Politiker).” (Monsen, 1989; side 123).

Politikerne synes at ÅR85 er bedre enn ÅR84. Fem politikere mener at ÅR85 er lettere å forstå enn ÅR84 først og fremst pga. endret utforming av finansieringsanalysen. To politikere mener dessuten at finansiell analyse er den viktigste delen i årsrapporten. Politikerne føler seg kompetente til å lese denne typen finansiell informasjon. Viktigheten av at rapporten kommer tidlig, poengteres sterkt.

Kommunalutvalgets bruk av ÅR85

Norvald Monsens intervju (jfr. Monsen, 1989) viser at det gjennomsnittlige antall bruksområder pr. politiker også har økt fra ÅR84 til ÅR85.

Det gjøres omfattende bruk av ÅR85 som oppslagsverk. Hensikten med oppslag i årsrapporten spesifiseres stadig bedre av politikerne. Én politiker bruker årsrapportens finansielle analyse som referanse. En annen politiker henter inn informasjon fra forholdstallene som er presentert i ÅR85. Én politiker har på et formannskapsmøte bl.a. referert til avsnittet: «Lønn og personale» og gitt uttrykk for behov for oppklaring av det faktum at antall ansatte ved skolesektoren hadde økt mens elevtallet hadde sunket. ÅR85 blir etter hvert informasjonskilde for påvisning av fakta eller tilbakevisning av utsagn.

ÅR85 brukes som oppslagsverk på partimøter for å kontrollere utsagn som blir gitt. Politikerne oppdaterer og ajourfører sine egne og andres kunnskaper og korrigerer eksisterende referanseramme. Argument til bruk for å overbevise andre, hentes ut fra årsrapporten.

ÅR85 anses som svært egnet materiale for «skolering av partikolleger» og foredrag mot ulike grupper: representantskap i partier, partilag og andre utenforstående grupper.

“Årsrapporten er «...veldig grei for å ta, på en lettfattelig måte, de hovedtendenser som har vært på de forskjellige sektorer. Det har vært nesten umulig å få denne oversikten før.» (Monsen, 1989; side 143).

KAPITTEL 5

Fem politikere har brukt ÅR85 i budsjettarbeidet. Fire av disse har brukt den finansielle analysen i ÅR85 i dette arbeidet. En annen politiker har brukt finansieringsanalysen ved vurdering av kommunens låneaktiviteter; politikerne har begynt å stille spørsmål til seg selv og andre.

Følgende sitat understreker politikernes vurdering av årsrapportens nytte ved budsjettering:

«Årsrapporten er et helt nødvendig redskap i budsjettarbeidet slik den nå er. De som ikke kan årsrapporten vil bli satt til veggs i budsjettarbeidet.» (Politiker).» (Monsen 1989; side 146).

Tabellen nedenfor skisserer omfanget av politikernes bruksområder for ÅR85 i januar 1987:

Svar:	Antall respondenter
Oppslagsverk	5/7
Foredrag	5/7
Budsjettarbeidet	5/7

Tabell 5.12 Bruksområder for ÅR85, januar 1987. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter.(Kilde: Monsen, 1989).

ÅR85 har stort sett samme bruksomfang som ÅR84. Norvald Monsens konkluderer imidlertid med at hans respondenter, inklusive kommunalutvalget, er nå, i større grad enn tidligere, i stand til å uttrykke hvordan de vurderer kommunens finansielle utvikling. Det er tydelig at årsrapporten har blitt et viktig verktøy som politikerne etter hvert er blitt avhengig av (jfr. sitat overfor). Utvikling av politikernes avhengighetsforholdet til årsrapporten, gir en sterk indikasjon på hvorfor smitten fra årsrapporten sprer seg. Kjennskap til årsrapporten er blitt en nødvendighet for å kunne beherske budsjettering som igjen er et vesentlig område i politikernes arbeid.

Kommunalutvalgets kognitive innstilling til ÅR84 og ÅR85

På et tidlig stadium i utviklingen av årsrapporten viser det seg at politikere har vanskeligheter med å sende detaljert informasjon til intervjuerne. Kommunalutvalget fokuserer på ÅR84s videre utvikling og konsentrerer seg mer om rapportens format enn substans. I startfasen er antall bruksområder beskjedent (jfr. Høgheim, 1987). Norvald Monsens (jfr. Monsen, 1989) konklusjon om at respondentene på dette tidspunktet har «mottakerinnstilling» ved innhenting av informasjon fra ÅR84, synes rimelig. Sverre Høgheims utsagn (jfr. Høgheim, 1987) om at politikerne ikke er opptatt av hva ÅR84 sier om Bergen kommunes økonomiske stilling, støtter opp om en kategorisering av kommunalutvalget som «mottaker» ved innhenting av informasjon fra ÅR84.

Norvald Monsen (jfr. Monsen, 1989) konkluderer med at kommunalutvalget i 1986/1987 inntar «senderinnstilling» ved informasjonsinnhenting fra ÅR85. Bruksomfanget for informasjon fra ÅR85 endres ikke vesentlig i forhold til ÅR84's. Målgruppe for informasjonssending endres imidlertid og innhentet informasjon øker i kompleksitet. Direkte deltakelse i utviklingsarbeidet med årsrapporten har ført til

økende engasjement for politikerne i kommunalutvalget. Rapportens substans kommer etter hvert i like stort fokus som dens format. Vurdering av bruksområder og målgrupper for den informasjon kommunalutvalget henter ut fra ÅR85, gjør at Norvald Monsens vurdering av kommunalutvalgets kognitive innstilling som «senderinnstilling», også bifalles av meg.

Politikerne i kommunalutvalget må i denne sammenheng berømmes for å ha gått inn i en utviklings- og læringsprosess som det var vanskelig å se rekkevidden av. Nytt av hurtig informasjonsinnhenting skulle etter hvert vise seg økende; orientering mot brukerne gir stor gevinst ved utforming av årsrapporten. Kommunaltutvalgets vilje til å nærme seg regnskapsinformasjon avspeiles gjennom deres omfattende deltakelse i utviklingsprosessen av årsrapporten og er det sterkeste uttrykk for deres vilje til å endre egen kognitiv innstilling

5.3.5 Bykassens årsrapport for 1986 (ÅR86)

Tidspunktet er sommeren 1987. «Kommunegruppa» har trukket seg ut av aktivt samarbeid med Bergen kommune når Åse Velure gjennomfører sin undersøkelse (jfr. Velure, 1987).

Kommunalutvalgets holdning til ÅR86

Åse Velure rapporterer at alle respondentene uttaler seg positivt om ÅR86:

«Den er lettest og kommentarene og utformingen er OK. Her har man det man har bruk for; jeg synes den gir god informasjon til politikere.» (Velure, 1987; side 14).

Respondentene er positive til fremstillinger og fremstillingsmåte i ÅR86. To respondenter mener at ÅR86 nå nesten har fått den ønskede utforming:

«Som R4 sier: «Vi nærmer oss et mål med rapporten, og den er etterhvert blitt slik vi ønsker den.» (Velure, 1987; side 14).

Kommunalutvalgets bruk av ÅR86

Åse Velure rapporterer at ÅR86 er mer brukt enn tidligere årsrapporter. Samtlige respondenter har brukt den som oppslagsverk. ÅR86 er imidlertid den første årsrapporten som blir knyttet opp til en større sak – budsjettrevisjonen i 1987 – og politikerne er derfor sterkt opptatt av ÅRs rolle i denne saken. En politiker sier følgende:

«ÅR var her aktuell og gav god oversikt og var til megen nytte.» (Velure, 1987; side 31).

ÅR86 er dessuten blitt brukt til foredrag og i forbindelse med skolekurs for nye listekandidater. Tabell 5.13 skisserer omfanget av politikernes bruksområder for ÅR86; budsjettrevisjonsarbeid blir i tabellen kategorisert som budsjettarbeid.

KAPITTEL 5

Svar:	Antall respondenter
Oppslagsverk	6/6
Foredrag	1/6
Budsjettarbeid	5/6
Budsjettrevidering	5/6
Skoleringskurs for listekandidater	2/6

Tabell 5.13 Bruksområder for ÅR86, sommeren 1987. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter. (Kilde: Velure, 1987).

Avdelingsavsnittet og vedlegget i ÅR86 er fokus ved spørsmål om bruk. Hele fem respondenter sier de bruker vedlegget mer enn tidligere. Bare én politiker nevner de innledende avsnittene «Rådmannens kommentar», «Lønn og personale» og «Finansiell analyse» i ÅR86 i forbindelse med bruk av rapporten. Dette kan indikere dreining bort fra rapportert informasjon på et høyere analytisk nivå mot informasjon på et lavere analytisk nivå.

Kommunalutvalgets kognitive innstilling til ÅR86

Åse Velures rapport viser at kommunalutvalget angir et stort antall bruksområder for ÅR86 (jfr. Velure, 1987). Deltakelse i budsjettrevideringen i 1987 representerer en milepel i kommunalutvalgets kognitive utvikling. For første gang knyttes årsrapporten opp mot en organisatorisk prosess. Prosesstilknytning resulterer i bruk av årsrapporten innen nye områder. Samtidig stilles det nye krav til den som skal hente informasjon; regnskapsinformasjonen må kunne koples til den foreliggende spesifikke situasjon. Regnskapsinformasjon får som vi ser en stadig mer sentral plass i respondentenes minne.

5.3.6 *Bykassens årsrapport for 1988 (ÅR88)*

Kommunalutvalgets holdning til ÅR88

Min andre intervjuserie sommeren 1989 viser igjen kommunalutvalgets positive holdning til ÅR88. Vurderingene av ÅR88 som informasjonsmedium er udelt positive. Bare enkelte redigeringsfeil i dokumentet ble påpekt. Inntrykk av respondentenes holdning oppsummeres i tabell 5.1.

R3	Et viktig redskap og et positivt bidrag til den endrete utvikling.
R5	Et positivt og lesbart dokument. Den gir et tilnærmet bedriftsøkonomisk tallmateriale.
R7	Den er informativ. Jeg liker struktureringen.
R9	Positiv. Jeg synes den er blitt veldig grei.
R10	Et verktøy som jeg synes godt om.
R11	Utdelt positiv holdning.
R12	Et hendig redskap for politikerne; et veldig nyttig instrument. Den er oversiktlig og ryddig.
R13	Positiv. Den er en medvirkende årsak til at vi begynner å få bedre kontroll med økonomien.

Tabell 5.14 Oppsummering: respondentenes svar på spørsmål om deres holdning til Bergen kommunes årsrapport; juli/august 1989

Respondentenes positive holdning til ÅR88 synes å være sterkt knyttet til den nytte dokumentet representerer for dem. Kommunalutvalgets

nyttedefinisjon inkluderer flere aspekt; fra dokumentets bidrag til personlig velvære i jobbsituasjonen til konkret bruk. Flere respondenter fremhever at årsrapporten setter enkeltbeslutninger og enkelthendelser inn i en større sammenheng. Deres jobb som av natur er fragmentert, settes inn i et videre perspektiv gjennom årsrapporten og dens informasjon – den større sammenheng for små beslutninger blir overskuelig. Det understrekes dermed at det er gunstig å ha en lett tilgjengelig økonomisk historie for organisasjonen. Politikernes positive holdning er en unison sanksjonering av årsrapporten. Inntrykk av respondentenes nytte av ÅR88 kan summeres opp slik:

R3:	Nyttig i argumentering; politikerjobben er fragmentert; årsrapporten trekker tingene sammen.
R5:	Et hjelpemiddel til å forstå sammenhengen i de kommunale aktiviteter; et referansedokument; en påpeking av produktivitetsutviklingen.
R7:	Nyttig ved innlegg om hovedtrenden i budsjett og regnskap for å understreke hva vi har og hva vi ikke har råd til.
R9:	Jeg kan raskt dokumentere utsagn hvis noen spør. Jeg slipper å løpe lange veier.
R10:	Jeg har hatt nytte av ÅR88 uten å kunne si noe konkret.
R11:	Nyttig for budsjettkontroll; til bedre forståelse av budsjett, regnskap og økonomi ved årets slutt.
R12:	Nyttig i forbindelse med budsjettet for 1989, for å svare på spørsmål og for dokumentasjon og informering.
R13:	Nyttig til budsjettarbeid.

Tabell 5.15 Oppsummering: respondentenes nytte av årsrapporten; juli/august 1989.

Samtlige respondenter mener imidlertid at nytten av årsrapporten er størst hos den administrative og politiske sentral-ledelse. Da det ennå ikke er etablert rutiner for å undervise nye politikere i bruk av ÅR, oppfattes noe av ÅRs informasjon å være tyngre tilgjengelig enn annen informasjon. Som eksempel nevnes finansielle analyser. Politikerne lærer seg imidlertid også å bruke disse tabellene på egen hånd etter en tid. Inntrykk av respondentenes holdning til vanskelighetsgrad av informasjon i ÅR88 oppsummeres i tabell 5.16.

R3:	Jeg får en hovedoversikt over utviklingen. God grafikk og sammenliknbare tall over år tydeliggjør utviklingstrekkene. Fragmenter trekkes inn i en sammenheng.
R5:	Ikke vanskelig å forstå. Du kan tilegne kunnskaper om bredden av den kommunale aktivitet og bevege deg litt vekk fra sektorinteressene. Det er en sammenheng i det vi foretar oss. ÅR bidrar til samholdighet.
R7:	Informasjonen er ikke vanskelig å forstå; begrepsforklaringer er gitt.
R9:	Ikke vanskelig å forstå
R10:	Ikke vanskelig å forstå
R11:	Ja, vanskelig til å begynne med. Litt vel faglig; vi burde ha fått et dagsseminar. Men nå er den blitt forbedret. Nå har jeg en brukbar forståelse av den.
R12:	Vanskelig å forstå? Både ja og nei. For oss politikere – nei; for folk flest – ja. Folk flest er opptatt av diagrammer.
R13:	Den er oversiktlig og grei. Jeg bruker analysene lite; bilaget er det jeg syns best om.

Tabell 5.16 Oppsummering: oppfatning av vanskelighetsgrad av informasjon i ÅR88; juli/august 1989.

På mitt spørsmål om ÅR88 virker forstyrrende inn på deres arbeid som politikere får jeg ingen bekræftende svar. Alle mener at den informasjon

KAPITTEL 5

som ÅR88 gir, gjør det politiske spill bedre. Alle aktørene har fordel av denne typen informasjon. Politiske løsninger må finnes innenfor de rammer som ÅR gir informasjon om. De skjerpede krav til problemløsninger som følger av en realistisk holdning til kommunens økonomi, øker både kreativitet og oppfinnsomhet hos beslutningstakerne (R5). Forholdet mellom velgere og politikere blir også omtalt. Gjennomsiktig informasjon i relasjonen mellom de som beslutter og de som blir omfattet av beslutningene – relasjonen politikere/velgere – anses viktig. R3 gir følgende sammenlikning mellom SR og ÅR:

“SR en en slik «lefse» som folk vil ha problemer med å forholde seg til. Her (i ÅR88) er det både tall og bokstaver.” (R3; 1989).

Respondenten understreker at gjennomsiktig informasjon gjør politiske forhold mer «renslige». Gjennomsiktig informasjon gjør at det ikke er så lett med

“...alminnelig politikerprat å snakke seg bort.” (R3; 1989).

Politikerne sitter ikke som representanter for seg selv, men for velgerne. Respondentenes oppfatning av om årsrapporten virker forstyrrende kan summeres opp slik:

R3:	Nei. Korreksjon er viktig. Dokumentasjon trengs enten man sitter i posisjon eller i opposisjon. Man konfronteres med fakta og må forholde seg til eventuell misnøye; det er sunt.
R5:	Nei. Den distraherer ikke. Den gir supplerende opplysninger.
R7:	På ingen måte. Det er viktig at ting kommer frem – også overfor staten.
R9:	Nei. Den er et viktig dokument som vi absolutt må ha. Jo tidligere på året den kommer, jo bedre.
R10:	Nei. Den virker supplerende.
R11:	Årsrapporten virker ikke forstyrrende – den virker forbedrende.
R12:	Nei. Den viser status. Man må informere om hvordan tingene er.
R13:	Nei. Den er et nyttig supplement. Det har kommet rosende omtale fra de fleste partier. Før hadde vi ingen samleoversikt. Spillet blir best med mest mulig informasjon.

Tabell 5.17 Oppsummering: Virker informasjon fra ÅR forstyrrende inn på Deres arbeid som politiker? juli/august 1989.

Seks respondenter mener dessuten at rådmannens og bystyrepolitikerens holdning til ÅR88 er positiv. R9 sier følgende:

“Rådmannen preges av vårt syn. Hvis brukerne (vi) ikke er fornøyd, forsvinner produktet!” (R9;1989).

Alle respondentene føler at hele organisasjonen, Bergen kommune, har en positiv holdning til årsrapporten. R5 indikerer rådmannens positive holdning til årsrapporten ved å referere til at rådmannen ønsker enda mer oppmerksomhet for rapporten i den politiske debatt. Det er også en positiv holdning i de bystyregruppene som arbeider seriøst med ÅR. En annen respondent informerer om at også Kommunenes Sentralforbund har positiv holdning til årsrapporten.

Kommunalutvalgets bruk av ÅR88

Intervjurunden i juli/august 1989 med kommunalutvalget avdekker nå en rekke bruksområder for ÅR88. Både mengden av bruksområder og omfanget av bruk er blitt rikere. Årsrapporten får igjen positiv kritikk når det spørres om konkret bruk. Et utsagn som jeg finner meget interessant omhandler årsrapportens bidrag som historiebok eller organisatorisk minne. Informasjonen i ÅR trekker fragmenter i politikerens arbeidsdager og -år sammen til en helhet. ÅR gjør det mulig for politikere å oppdatere hendelser. Detaljer i beslutninger friskes opp og separate hendelser og beslutninger kan settes inn i en større sammenheng. Følgende tre beskrivelser av ÅR's rolle i forbindelse med denne type organisatorisk bruk og tilknyttet læring kan siteres for å vise den store bredden av bruksområder for ÅR:

"Det er viktig med historien; viktig å se utviklingen over en periode. Ett år blir lett for isolert; du kan ikke der se tendenser og utviklingstrekk som du ser ved sammenlikning over flere år." (R3; 1989).

"Når du leser årsrapporten, er du nødt til å tilegne deg bredden i den kommunale aktivitet og bevege deg litt vekk fra sektorinteressene. Årsrapporten har en rolle å spille i den videre utvikling til å forstå sammenhengen i kommunal aktivitet." (R5; 1989).

"Vi driver en form for informasjonsvirksomhet når vi får spørsmål. Det er klart at årsrapporten da er et veldig nyttig dokument." (R12; 1989).

Bykassens økonomiske situasjon er også sterkt i fokus:

"Jeg ser min hovedoppgave som politisk leder i Bergen å få orden på kommunens økonomi. Dersom vi ikke får orden på kommunens økonomi, så kan vi heller ikke løse kommunens problemer. Derfor må vi ha en skikkelig fordeling mellom sektorene. ...En medvirkende årsak til at vi de to siste årene har kuttet nokså hardt på ramme til skoleverket for å få mere penger til eldreomsorg og slike ting, er at vi kan se at ressursbruken pr. elev likevel ikke har gått så kraftig tilbake. Slik informasjon har vi ikke fått frem før vi fikk disse årsrapportene. ...Årsrapporten gir oss legitimitet til å øke på noen sektorer og redusere på noen sektorer. I en rekke foredrag i ulike foreninger må jeg legge frem fakta om at ressursbruken står i forhold til behov. Så kan vi endre ressursbruken etter hvert som behovet endrer seg." (R13; 1989).

Når det gjelder informasjon til staten sier respondenten:

"Vi bruker opplegg fra administrasjonen som bygger på det som står i årsrapporten – spesifisert i den retningen de ønsket det – overfor statsmyndighetene. Det hjelper alltid å kunne legge frem tall på bordet når vi kommer inn der." (R13; 1989).

Oppsummeringen i tabell 5.18 gjengir de viktigste bruksområder som kommunalutvalget skisserer for ÅR88:

R3:	underlag for foredrag; dokumentasjon i møter sentralt i Oslo: Regjering, Storting – de påvirkningsmuligheter som vi har.
R5:	oppslagsdokument; oppdatering av informasjon og referansegrunnlag.
R7:	oppslagsverk, bakgrunnsmateriale for innledninger.

KAPITTEL 5

R9:	underlag for foredrag og innlegg; argumentasjon/ kamp for mere penger til min sektor
R10:	ser hva tingene koster; kan brukes i politiske arbeid og budsjettering.
R11:	sette vedtak inn i en sammenheng; en pedagogisk nyvinning: ber alle partifeller i hovedutvalgene om å gå gjennom rapporten; bruker måltallsopplysninger.
R12:	bruk i daglig arbeid – svar til publikum; i budsjettprosess og budsjettkontroll; informasjon for løpende oversikt.
R13:	informasjon for å holde meg ajour med endringer for dermed å kunne foreta endringer og tilpasninger i ressursforbruk; legge frem fakta overfor staten og avdelinger; sammenliknbare tall over tid til bruk i politiske situasjoner.

Tabell 5.18 Oppsummering: respondentenes bruk av ÅR88; juli/august 1989.

I et forsøk på å få respondentene til å uttale hvilke funksjoner ÅR88 har for dem, stilles direkte spørsmål om funksjoner. Respondentene har imidlertid vansker med å forholde seg til begrepet funksjon og foretrekker i stor grad å referere bakover til tidligere utsagn, men diskusjonen blir i noen tilfeller utvidet.

R12 kommer med et bidrag i denne vurderingen og sier om ÅR88 at man vha. den

“...ser hvor man ligger i terrenget og kan forholde seg deretter. Hvis årsrapporten er med på å få politikerne ned på jorden, så har den en stor funksjon. Det er jo bare å håpe på. For tallenes tale kan man ikke løpe fra enten man liker den eller ei!” (R12; 1989).

Tabell 5.19 viser en oppsummering av viktige funksjoner som politikerne i kommunalutvalget tildeler årsrapporten.

R3:	styringsinstrument; legitimering av organisasjonens prioritering; informering om ressursbruk, produktivitet og effektivitet; bidrag til en mer fornuftig diskusjon mellom de ansattes organisasjoner, administrasjonen og politikerne.
R5:	Årsrapporten har møtt oppmerksomhet og må ha en generell funksjon for politikere; en samfunnsfunksjon som tilbakemelder.
R7:	fint oppslagsverk; styringsverktøy; redskap for å se kommunen som en økonomisk enhet – den fremmer tverrsektoriell tenking og bedrer forståelse for å se etatene i sammenheng.
R9:	oppslagsdokument; redskap til styring; legitimering av dårlig styre under andre partier; begrensning av alternativ; selektiv informasjon; finne svakheter hos motstanderen.
R10:	verktøy til å påvise styring: hva kan vi alternativt gjøre; bevisførsel for hva som er gjort – klar informasjon er tvingende; legitimere og påvise konkret.
R11:	bedre økonomisk forståelse; bedre oppfatning av kommunens økonomiske situasjon; offensiv overfor befolkningen.
R12:	viser hvor man er i terrenget slik at man kan forholde seg deretter; tror på økt styringsfunksjon; brukes mest til legitimering overfor staten.
R13:	styring: ÅR har innvirkning på måten vi styrer – det er behov for regnskapsdebatt; jo mer informasjon, desto bedre; hovedproblemet er akkumulert underskudd; budsjettoverskridelser i kommunalavdelingene er et sideproblem; overskridelser på prioriterte områder er akseptabelt – uforutsette ting skjer.

Tabell 5.19 Årsrapportens viktige funksjoner for politikerne; juli/august 1989.

Oppsummering av respondentenes bruk av ÅR88 gis i tabell 5.20.

Svar:	Antall respondenter
Oppslagsverk	8/8
Foredrag	6/8
Budsjettarbeidet	5/8
Informere staten	2/8

Endre budsjettvedtak	8/8
Diskusjon av tidligere vedtak	2/8

Tabell 5.20 Bruksområder for ÅR88, juli/august 1989; x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter.

Bruk av ÅR88 ved eksplisitt diskusjon av tidligere vedtak er av mindre omfang. Respondentene antyder imidlertid muligheter for økt beslutningskvalitet gjennom slike diskusjoner.

Kommunalutvalgets kognitive innstilling til ÅR88

Den positive holdning til ÅR88 som legges for dagen under intervjuene med kommunalutvalget sommeren 1989 virker sterkt overbevisende. Ordet regnskap har nærmest fått ny valør. Respondent 3 mener at årsrapporten setter et historisk skille:

"I motsetning til tidligere – jeg har vært med i bystyret siden 1975 og har sittet som kommunalråd siden 1980 – gir årsrapporten en helt annen begripelig og konsentrert informasjon. Den gir muligheter til å ta ut historisk materiale – hvor ressursene brukes og hvem de går til – som gir grunnlag for vurderingene for neste år. Jeg setter skille mellom før og etter årsrapporten og det nye systemet. (R3; 1989).

Respondenten gir uttrykk for at han skjønner hvorfor endringer skjer langsomt:

"...Systemet er imidlertid veldig stivbent og vanskelig å få forandring på, noe som nok henger veldig mye igjen fra gjeldskrisen i 20-årene." (R3).

Antallet bruksområder har økt. Målgrupper for informasjonssending blir stadig utvidet. Stadig større kunnskapskrav stilles til respondenterne i takt med utvidelsen av målgrupper.

Ett spørsmål står her åpent: Når nå årsrapporten er blitt Bergen kommunes skrevne økonomihistorie – et felles minne som alle kjenner til – har dette negative virkninger for respondenterne når de skal drive politikk? Svarene som ses av tabell 5.21, er et samstemmig nei.

R3:	Nei, snarere tvert i mot; det er en fordel. Holdningen endres, det blir umulig å fremkaste alle mulige løsninger. Man må forholde seg til situasjonen i Bergen. Innbyggerne blir også klar over situasjonen.
R5:	Nei. Politikk er også diskusjon om årsaker til faktagrunnlaget. Ulike løsninger tilstrebes basert på eksisterende faktagrunnlag.
R7:	Nei, ikke noe hinder, men det er forferdelig anstrengt noen ganger. Man har tanker og vyer for å gjøre ting, men vet at det er vanskelig. Det er nyttig å vite hva man har. Vi må og kan finne løsninger innenfor den økonomiske rammen.
R9:	Nei, vi driver politikk hele tiden; informasjon tolkes selektivt og forklaringer og kausalsammenhenger fremlegges ut fra tolking; slik er det politiske liv.
R10:	Det er ikke noe hinder. Det gjøres sprell hele veien som er uakseptable. Informasjon er en fordel for de som skal drive politikk. Man kan omprioritere innenfor en gitt ramme.
R11:	Nei. Det er rikelig grunnlag for å drive politikk selv med lik oppfatning av økonomien.
R12:	Nei, men man lærer ikke godt nok av historien, men man begrenser seg.

KAPITTEL 5

R13:	Nei. Det er en fordel å drive realistisk politikk; en felles oppfatning av økonomien er nyttig for å få gjort en skikkelig jobb. Situasjonen blir helt umulig hvis en ikke har felles problem-forståelse. Men selvsagt er det enklere å drive politikk hvis en slapp å ta hensyn til økonomien.
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabell 5.21 Oppsummering: Er en felles oppfatning av historien et hinder for å drive politikk? juli/august 1989.

Summen av respondentenes spontanitet og engasjement mht. ÅR88, viten om årsrapporten, det store antallet bruksområder og økende antall målgrupper for sending av informasjon gjør at samtlige respondenter kategoriseres som «sendere».

Selv om det ikke er noen formell undervisning i ÅR, indikerer respondentenes holdning at nye politikere som tiltrer respondentenes roller, vil søke informasjon gjennom ÅR på egen hånd. Respondentene vil få sin opplæring gjennom prosesser tilknyttet årsrapporten.

5.3.7 Oppsummering

Utvikling av Kommunalutvalgets holdning til SR og ÅR

Ut fra de åtte intervjuene som er foretatt i perioden 1985–1989 kan vi skissere utviklingen i kommunalutvalgets holdning til SR og ÅR:

Dokument:	SR83	SR84	ÅR84	ÅR84	ÅR85	ÅR86	ÅR88
Intervjuer:	RHO	N.M.	S.H.	N.M.	N.M.	Å.V.	RHO
Positiv holdning:	1/8	2/7	3/3	5/7	7/7	6/6	8/8

Tabell 5.22 Utvikling av respondentenes holdning til SR/ÅR. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter.

Vi ser her en utvikling fra en nærmest unison negativ holdning til SR til en unison positiv holdning til ÅR. Den positive holdning til ÅR88 er sterkt fremtredende i min intervjuserie sommeren 1989. Følgende sitat viser dette:

“Jeg synes at årsrapporten har vært et viktig redskap for oss gjennom de senere år bl.a. til å få oversikt over utviklingen og for å få mer detaljerte tall uten å måtte gå gjennom den lefsen av regnskapsopplegg (SR) som vi hadde tidligere. Den (SR) gav veldig lite informasjon, og den krevde i alle fall veldig dype studier dersom du skulle få skikkelig informasjon som var nyttig. Jeg synes årsrapporten har vært et positivt bidrag i den utvikling som vi har sett.” (R3; 1989).

Politikerne i kommunalutvalget viser et sterkt engasjement og sterk entusiasme for årsrapporten. Det virker som om den er i ferd med å bli en standard hos dem for rapportering av regnskapsinformasjon og sannsynligvis også annen informasjon.

Utvikling av kommunalutvalgets bruk av regnskapsinformasjon fra SR og ÅR

Tabell 5.23 nedenfor viser utviklingen i kommunalutvalgets bruk av regnskapsrapportene fra Bykassen. Tabell 5.24 viser samme tabell i prosent. Beretningen starter med mitt første intervju i februar 1985.

Dokument:	SR83	SR84	ÅR84	ÅR84	ÅR85	ÅR86	ÅR88
Intervjuer:	RHO	N.M.	S.H.	N.M.	N.M.	Å.V.	RHO
Bruk (uspesifisert)	5/8	5/7					
Oppslagsverk	2/8	1/7	2/3	5/7	5/7	6/6	8/8
Foredrag				5/7	5/7	2/6	6/8
Budsjettarbeid	1/8		2/3	4/7	5/7		5/8
Informere staten							2/8
Endre budsjettvedtak						5/6	8/8
Diskusjon av tidligere vedtak							2/8

Tabell 5.23 Positive svar om bruk/antall respondenter intervjuet. x/y=ja fra antall respondenter/totalt antall respondenter.

Dokument:	SR83	SR84	ÅR84	ÅR84	ÅR85	ÅR86	ÅR88
Intervjuer:	RHO	N.M.	S.H.	N.M.	N.M.	Å.V.	RHO
Bruk (uspesifisert)	62%	71%					
Oppslagsverk	25%	14%	67%	71%	71%	100%	100%
Foredrag				71%	71%	33%	75%
Budsjettarbeid	13%		67%	57%	71%		63%
Informere staten							25%
Endre budsjettvedtak						83%	100%
Diskusjon av tidligere vedtak							25%

Tabell 5.24 %-andel av positive svar om bruk (tabell 5.23 angitt i %).

Som det fremgår av tabell 5.24 ovenfor utvides antall bruksområder for årsrapporten samtidig som bruksomfanget stadig blir større. Snakk om uspesifisert bruk antas å være identisk med antakelser om mulig bruk. Politikernes om bruk blir stadig mer om konkretisert.

I 1989 blir det ikke stilt direkte spørsmål om bruk av ÅR88 i budsjettprosessen. 63% av respondentene forteller imidlertid uoppfordret om slik bruk.

Årsrapporten blir etter hvert brukt i stadig mer komplekse situasjoner. Vurderingen av kommunalutvalgets kognitive utvikling mht. regnskapsinformasjon gjør bruk av disse data for kategorisering av respondentenes utvikling.

Utvikling av kommunalutvalgets kognitive innstilling til regnskapsinformasjon fra SR og ÅR

Politisk ekspertise og utdanning/yrkeserfaring spiller etter hvert en mindre rolle i intervjuene. Vi og vårt prosjekt er etter hvert kjent i kommunen: Et positivt forhold har utviklet seg mellom forskerne og respondentene. Tolking av respondentenes kognitive utvikling blir dermed lettere.

De kommunale regnskaps- og budsjettforskriftene har som målsetting å gjøre kommunale regnskap offentlige. Med offentlig mener Forskriften (1971) selvsagt at dokumentet skal være offentlig tilgjengelig. Offentlig ugjennomtregelig informasjon blir likevel ikke offentlig. Alle minst kan en forvente endring i kognitiv innstilling hos en gruppe aktører hvis hovedressurs – tid – er en knapp faktor.

Det vi har vært vitne til er imidlertid endring i kognitiv innstilling. Gjennom brukerorientert metode – i et samspill der brukeren har vært en aktiv part i endringsprosessen – er mediet blitt tilpasset brukerens

KAPITTEL 5

behov. Produktet, årsrapporten, omtales av alle på en positiv måte. Vurdering av de samlede intervjuer viser at respondentene har et aktivt forhold til årsrapporten. Informasjonen fra årsrapporten brukes. Når respondentene skal opptre som sendere er årsrapporten som informasjonskilde aktiv i deres hukommelse. Utsagnet nedenfor er et dekkende eksempel på dette aktive forhold.

“Jeg bruker årsrapporten veldig mye, rasker den med meg og har den med meg når jeg skriver innlegg og vil dokumentere tall.”
(R9).

Tabell 5.25 oppsummerer utviklingen av kommunalutvalgets kognitive innstilling til SR og ÅR som er skissert i avsnittene 5.3.3 til 5.3.6. Hvorvidt ÅR85 og ÅR86 på det tidspunktet da dokumentene forelå utgjorde en del av respondentenes Evoked Set, kan ikke besvares, men de empiriske beretningene tyder på at kunnskapene om dokumentene er aktiv. De utsagn respondenten gir i juli/august om årsrapporten, indikerer at læringsprosessen er inne i en konsoliderende fase. Kunnskap om årsrapporten er blitt en del av respondentenes Evoked Set – ÅR ∈ ES. Kunnskapene om årsrapporten er aktive kunnskaper som vi senere skal få se, på virker prosesser og utforming av andre informasjonsmedier.

Dokument:	SR83	SR84	ÅR84	ÅR85	ÅR86	ÅR88
SR ∈ AWS	x	x				
Mottakerinnstilling		x	x			
Senderinnstilling				x	x	x
ÅR ∈ ES						x

Tabell 5.25 Utvikling i kognitiv innstilling til SR/ÅR; (SR= Standard kommunal regnskapsrapport; ÅR=årsrapporten; AWS =«Awareness Set; ES=«Evoked Set»);

5.4 Oppsummering og ny problemformulering

Det har foregått en utvikling i kommunalutvalgets kognitive innstilling til kommunens årsoppgjør. Politikerne i kommunalutvalget viser gjennom sine presise og engasjerte beskrivelser av årsrapporten, at de innhenter informasjon fra rapporten under «senderinnstilling».

Kommunalutvalget har oppdaget og oppdager stadig nye muligheter for bruk av årsrapporten. Rapporten tas i bruk i stadig flere sammenhenger.

Det stilles en rekke krav til mediet for at kommunikasjon mellom sender og mottaker skal funksjonere:

“Not only must the knowledge be accessible to others; it must also be congruent with other explicit expectations, practices, and procedures of the firm. In order to pass beyond the individuals' «Aha!» or the joint discovery of a small band of specialist explorers, knowledge must be operationalized in practice. That is, it must be formalized into an administrative system that is as legitimate and as important as other procedural guides that affect the organization members' shared frame of reference.” (Jelinek, 1979)

Kommunikasjon av regnskapsinformasjon ved hjelp av årsrapporten må kunne betraktes som vellykket. De aller fleste kravene til mediet synes å være oppfylt gjennom den brukerorienterte utformingen. Det var jo gjennom denne metoden som ÅR ble like legitimt og viktig som andre prosedyrer.

Årsrapporten har status som organisatorisk minne, står nå på egne ben, har attraksjonsverdi og finner støtte gjennom inkludering i prosesser i det politiske og administrative system. Arbeidet med rapporten vurderes som en viktig og nyttig aktivitet (se også Høgheim, 1987 og Monsen, 1989).

Endring i kognitiv innstilling eller holdning til regnskapsinformasjon fører i dette tilfellet til individuell læring. Den økte informasjonsinnhentning som ledsager endret kognitiv innstilling gir signal til individet om at relasjonen årsak/virkning ikke er tilfredsstillende forklart.

For å redusere avviket mellom gammel og ny situasjonsoppfatning, tilpasses atferden (jfr. Fiol & Lyle, 1985). Signaler kan forsterkes gjennom utførelse av handlinger ut fra ny informasjon (jfr. Levitt & March, 1988). Individenes kognitive kart for problemløsningen kan derved få en mer permanent endring. Forklaring av relasjonen årsak/virkning presenterer imidlertid en rekke muligheter for feilslutninger. Generelt har individet liten oversikt over alle variablene i beslutningsprosessene og liten oversikt over deres rangordning (jfr. Kahnemann, Slovic & Tversky, 1982), og liten oversikt over hvilken teori som i praksis blir fulgt ved problemløsning. Argyris (1985) hevder at individet har sin egen teori som forklarer hvordan løsning av et problem har funnet sted – individets «Esposed Theory». Gjennom inspeksjon av individets problemløsning kan det trekkes slutninger om vedkommendes «Theories-in-use» – underforståtte kognitive kart som aktiviseres ved problemløsning og styrer utforming av løsning. Teorien beskriver hvordan problemet i virkeligheten *blir* løst av vedkommende. «Esposed Theories» og «Theories-in-use» kan være konsistente eller inkonsistente. Individet velger imidlertid å tro på den teori som det får bekreftet ved retrospeksjon. Manglende oversikt over kausalitet ved problemløsning og overtro på egen «Esposed Theory» kan føre til suboptimal læring og suboptimale læringsprosesser, kompetansefeller, f.eks. i form av økt kvalifisering i prosesser som er underlegne andre til den gitte problemløsning (Levitt & March, 1988).

Politikerne i kommunalutvalget forstår informasjonen i årsrapporten og bruker den. Rapporten representerer ingen trussel for dem. De unngikk standardrapporten for å unnvike usikkerhet, men oppsøker årsrapporten for å redusere usikkerhet og innhenter informasjon fra rapporten under senderinnstilling. Kommunalrådene er blitt kvalifiserte sender av regnskapsinformasjon. Informasjon fra årsrapporten eksisterer ikke som en del av deres passive bevissthet, men som aktive og lett påkallelige kunnskaper – årsrapportens informasjon er en del av kommunalrådenes Evoked Set.

KAPITTEL 6: TO ØKONOMISTYRINGSVERDENER

Kapittel 5 avdekker at politikerne i kommunalutvalget har gjennomgått kognitiv utvikling og læring med hensyn til finansiell informasjon. Individuell kognitiv utvikling og læring trenger imidlertid ikke nødvendigvis resultere i endret atferd. Endret atferd reflekterer nødvendigvis heller ikke kognitiv utvikling (jfr. Fiol & Lyle, 1985). Atferdsendring kan, i en gitt organisatorisk kontekst, f.eks iverksettes for å skape en illusjon av at ledelsen har kontroll (Salancik & Meindl, 1984).

Men hva skjer i denne avhandlingens kontekst? Hva skjer i Bergen kommune? Påvirker den kognitive utvikling og læring beslutninger som fattes, og i så fall hvordan? Hvordan påvirker de disse beslutningene påfølgende handlinger?

For å belyse disse spørsmål blir det i dette kapittel gjort en sammenstilling av aggregerte plan- og handlingsdata fra årsrapporten og økonomisystemet – BKØ – (jfr. Kapittel 3). Analyse av aggregerte data om beslutninger og handlinger vil kunne antyde noe om grad av konsistens mellom kommunalutvalgets snakk, beslutninger og resulterende handlinger foretatt av kommunalavdelingene.

Grunnlaget for analysen er regnskaps- og budsjettdata for utgifter i løpende drift i perioden 1983-1990. Modellen og deler av analysen som gjengis her er tidligere beskrevet i artikkelen Two Worlds of Management Accounting (Høgheim m.f., 1989). Tidsdimensjonen i denne beskrivelsen her er imidlertid utvidet.

6.1 Modell for økonomistyring

Organisasjoner er komplekse fenomen som kan forstås på mange forskjellige måter. I sitt forsøk på å tydeliggjøre fenomenet anvendes ulike begrep. Gareth Morgan (jfr. Morgen, 1986) bruker metaforer – forestillingsbilder. Morgan anvender en rekke metaforer: maskin-metaforen, organisme-metaforen, kultur-metaforen og politikk-metaforen.

Den mest kraftfulle metafor for beskrivning eller modellering av kontroll og styringssystem i organisasjoner, er maskinmetaforen. Maskinmetaforen fremstiller organisasjoner som om de var utformet og drevet som maskiner bestående av klart definerte deler med klart definerte oppgaver. Organisasjonen skal virke på en forutsigbar måte lik som maskiner: rutinemessig, effektiv og pålitelig. «Tannhjulene» i maskineriet skal passe inn i hverandre og sørge for at organisatoriske mål nås. Maskinmetaforen antyder samtidig at organisasjoner kan kontrolleres på en mekanisk måte for realisering av deres målsetting.

Morgan (1986) hevder at den mekanistiske tenkemåte har utformet våre mest grunnleggende oppfatninger om hva organisasjoner er. Normative modell for utforming av ledelses- og kontrollsystemer bygger på maskin-metaforen. Omfattende empirisk materiale av organisatoriske kontrollsystem er gode eksempler på hvordan maskinmetaforen påvirker organisasjoner

KAPITTEL 6

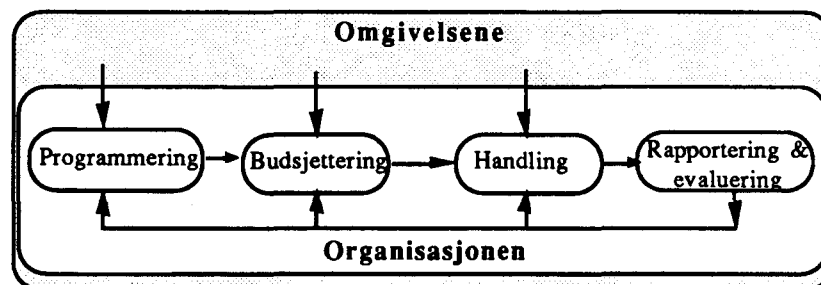
Anthony, Dearden & Vancil (1972) beskriver organisasjonsledelse som en prosess der ledere sikrer at ressurser blir skaffet til veie og utnyttet effektivt for å nå organisasjonens målsetting. Welsch (1976) konkluderer med at budsjettering er et nyttig redskap ved beslutnings-taking, planlegging, og kontroll. Ansvar for budsjettering, planlegging og kontroll bør i følge denne forfatteren spesifiseres gjennom skrevne instruksjoner og utdeles til alle lederne. Welsch gjør seg til talsmann for et administrativt system med tyngde på planlegging og med ansvarscentra som hovedrolleinnehavere i planleggingsprosessen.

Dopuch, Birnberg & Demski (1982) ser på budsjettet som et verk-tøy som både muliggjør at ledelsen kan undersøke virkningen av ulike beslutningsalternativ og en plan som organisasjonens ytelse kan måles mot.

Alle disse forfatterne ser altså på budsjettet som en viktig del av kontrollprosessen som i følge Anthony & Young (1984) kan deles i fire deler:

- programmering,
- budsjettformulering,
- drift og (måling) og
- rapportering og evaluering.

Forfatterne hevder at de ulike trinn gjentar seg i regulære sykler, og sammen utgjør de en slynge (se figur 6.1).



Figur 6.1 Styringsprosedyrene i henhold til den mekanistiske tenkemåten (Kilde Høgheim et. al, 1988).

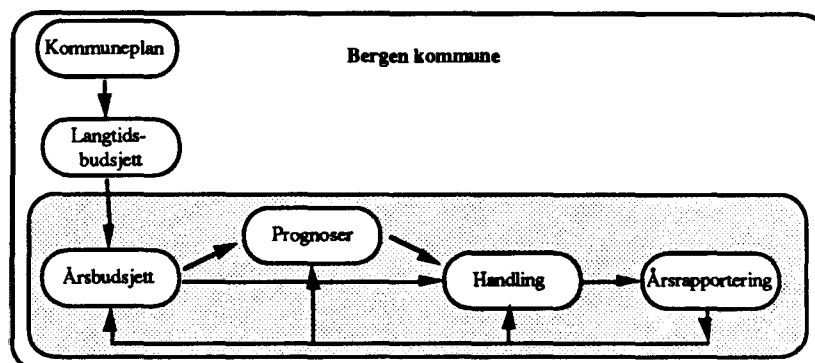
Modellen er et godt eksempel på maskinmetaforen. Store anstrengelser er gjort og gjøres for å omsette metaforens idéer til prosedyrer dvs. formelle reglene for utforming av prosessene i organisasjoner. Samtidig vil forstyrrelser fra omgivelsene påvirke prosessenes forløp og eventuelt påvirke prosedyrene

I den byråkratiske organisasjon er den mekanistiske tenkemåten fremtredende. Byråkratiske organisasjoner antas å ha ulike organisatoriske enheter med klart utformede grenser og klare kommandolinjer.

Ut fra denne grunnleggende modellen og den virkelighetsoppfatning den representerer, kan mer kompliserte modeller for styring og kontroll utvikles. Modellens hovedidé om innebygget cybernetikk (jfr. Wiener, 1948) – tilbake- og/eller fremoverkopling av informasjon, må imidlertid beholdes hele tiden etter hvert som modellen utvikles.

Spørsmålet er imidlertid om disse organisasjonene i virkeligheten agerer som maskiner. Hvordan er den organisatoriske praksis i byråkратиene? Bli aktivitetene i virkeligheten kontrollert i samsvar med slike mekaniske kontrollprosedyrer vist i figur 6.1?

Ut fra beskrivelse i Kapittel 3 kan følgende skisse over hovedkomponentene i kontrollsystem for Bergen kommune presenteres:



Figur 6.2 Ledelsesprosedyrer i Bergen kommune (Kilde: Høgheim et al., 1988).

Som vi ser er Bergen kommunes kontrollsystem bygget opp etter mekanistisk modell. Systemet antas å ha cybernetiske mekanismer som oppdaterer tilgjengelig beslutningsrelevant informasjon til enhver tid. Systemet skal dermed kunne dra erfaringer fra informasjon om tidligere handlinger og derigjennom skape grunnlag for forbedrede beslutninger. Samtidig skal systemet sørge for at fullmaktshavere kan kontrolleres gjennom sammenlikning av plan – og handlingsdata. Modellen forutsetter en kombinert bruk av budsjett og regnskap for beslutningstaking og styring og setter store krav til fremoverrettet flyt av regnskapsinformasjon til beslutningsprosessen. Hvordan fungerer så dette? Påvirker beslutninger handlinger? Hvordan påvirker informasjon om tidligere handlinger beslutninger om fremtidig handlinger? Hvor realistiske er de prognoser som lages?

6.2 Kontrollsystemet i aksjon

I dette avsnittet diskuteres sammenhengen mellom de viktigste komponenter i kontrollsystemet i Bergen kommune for å vise hvordan systemet virker under drift. Siden støtte til informasjonsflyt fremover og bakover er kontrollsystemets viktigste kvalitet, skal vi se på hvordan informasjon om fortiden virker inn på vurderinger og beslutninger som gjelder fremtiden. De historiske datas innvirkning på beslutninger visualiseres ved å sammenstille ex-post data (regnskapsdata) og ex-ante data (prognose- og budsjettdata) som presenteres på de forskjellige trinn i budsjettprosessen. Fremstillingen begrenses til å vurdere utvikling av utgifter i løpende drift. Kilden for de data som presenteres her, er de årsrapporter som Bergen kommune presenterer i denne perioden. Budsjett- og regnskapsdata om utgifter i løpende drift hentes fra rapportens finansieringsanalyse. Beløpene inkluderer heller renteutgifter og kurstap. Siden vedtatt budsjett ikke inneholder inntekter og utgifter til ekstraordinær sysselsetting, inkluderes ikke disse postene i analysen.

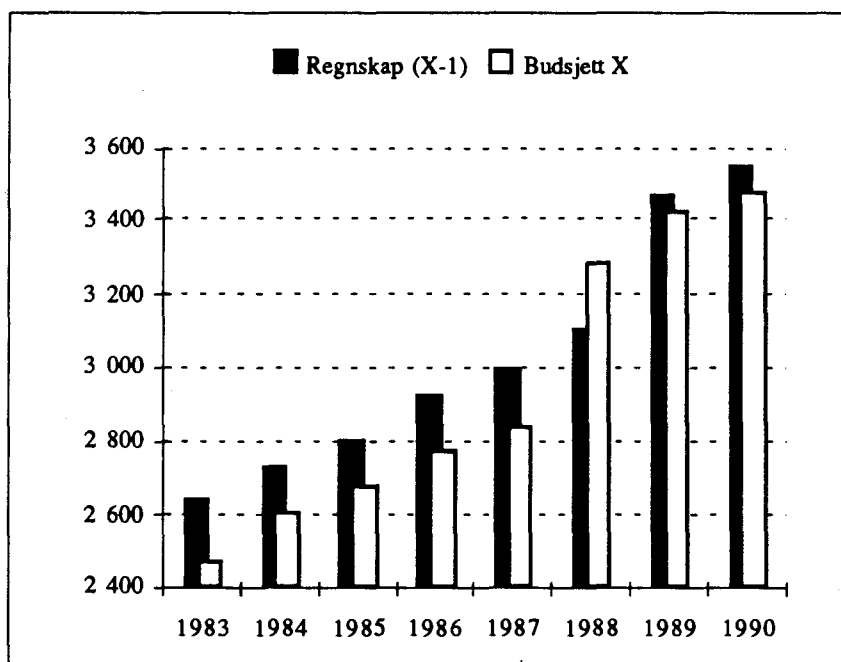
KAPITTEL 6

De økonomiske størrelsene som presenteres i tidsserier, er justert etter konsumprisindeksen.

Metoden for å analysere forbindelsen mellom de ulike delene i kontrollsystemet er enkel. Vi følger ulike trinn i kontrollprosedyren: budsjettstart, bystyrets senere vedtak av dette budsjettet, situasjonen når regnskapsinformasjon blir tilgjengelig påfølgende år og til slutt situasjonen der prognoser over dette årets resultat blir publisert. Hvis ex-post data for år X-1 er på et høyere nivå enn ex-ante data for år X, kan vi hevde at det er løs kopling mellom deler av kontrollsystemet. Modellen passer dermed for å analysere styrken i koplingen mellom informasjon, beslutning og handling i en gitt organisasjon av denne type.

6.2.1 Utforming av årsbudsjettet

Utforming av årsbudsjettet for år X+1 starter i begynnelsen av år X. Tilgjengelig er informasjon fra regnskapet for år X-1 og fra årsbudsjettet for år X. Av figur 6.3 fremgår det at regnskapet for år X-1, $R(X-1)$, ligger på et høyere nivå enn budsjettet for år X, $B(X)$ i perioden 1983–1987, dvs. $R(X-1) > B(X)$.

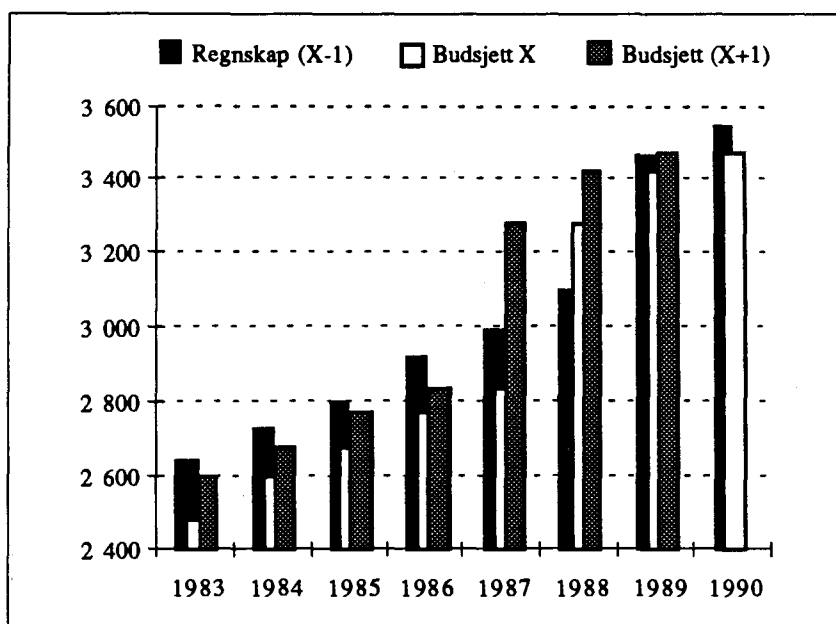


Figur 6.3 Informasjon om utgiftsnivå når budsjettprosessen for år X+1 starter; utgifter løpende drift (mill. 1989-kroner).

Data som presenteres i begynnelsen av den årlige budsjettprosessen, formidler følgelig et inntrykk av stagnasjon og planlagt reduksjon i det kommunale driftsnivået for hvert år i hele perioden 1983–1987. Grafisk fremstilling av utviklingen som tidsserie, avslører imidlertid uavbrutt vekst siden $B(X) < B(X+1)$ og $B(X) < R(X-1)$ i hele denne perioden.

Trenden snur i 1987 i forbindelse med 1988-budsjettet. 1988-budsjettet er høyere enn regnskapet for 1987. I 1989 er trenden tilbake til sitt opprinnelige leie, $R(X-1) > B(X)$. Differansene, $R(X-1) - B(X)$, er imidlertid betydelig mindre (jfr. figur 6.3).

Hva skjer så videre i neste trinn i budsjettprosessen? Vi er nå kommet til slutten av år X. Budsjettet for år X+1 skal nå godkjennes. I denne fasen har administrasjonen og politikerne tilgang på følgende data: regnskapet for år X-1, $R(X-1)$, budsjettet for år X, $B(X)$ og forslaget til budsjett for år X+1, $B(X+1)$. Figur 6.4 viser de respektive utgiftsnivå.



Figur 6.4 Tilgjengelig informasjon om utgiftsnivået i slutten av budsjettprosessen for år X+1; utgifter løpende drift (mill. 1989-kroner).

Relasjonen fra figur 6.3: $R(X-1)$ og $B(X)$ finner vi igjen i figur 6.4. Budsjettet for år X+1 er høyere enn budsjettet for år X: $B(X+1) > B(X)$ i hele perioden. I tillegg vil vi se at $R(X-1) > B(X+1)$ for perioden 1983–1986. I denne perioden er altså regnskapet for år X-1 høyere enn budsjettet for år X+1 på tross av et tidsgap på to år. Samtidig er budsjetterte utgifter for år X+1, $B(X+1)$ høyere enn tilsvarende budsjett for foregående år, $B(X)$. For perioden 1983–1986 kan vi konkludere med at regnskapet for år X-1 har svært liten innvirkning på de beslutninger som budsjettet for år X+1 representerer, mens budsjettet for år X har innvirkning på budsjettet for år X+1 da isolerte budsjettdata utvetydig indikerer ekspansjon av kommunens utgifter til løpende drift.

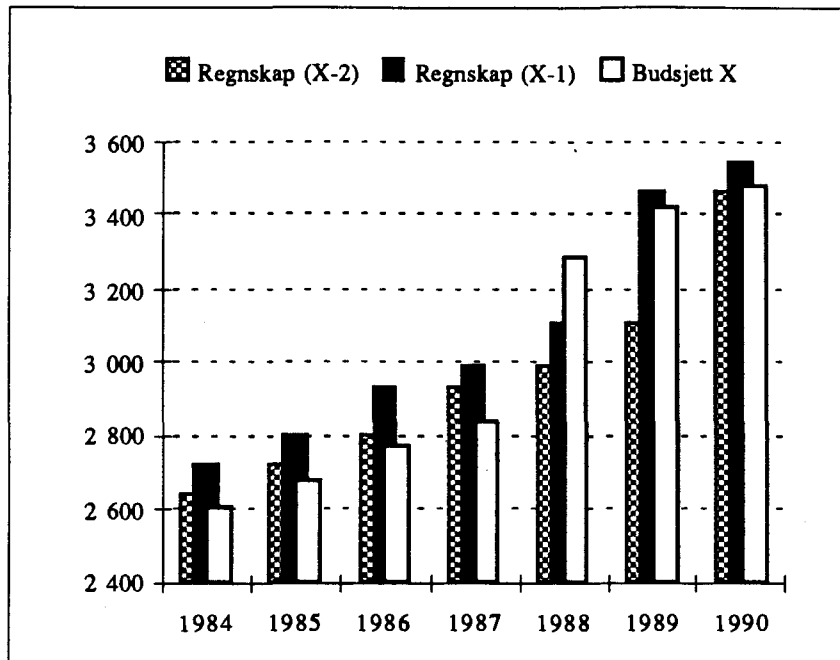
I perioden 1987 – 1989 er dette forholdet endret. Regnskapet for år X-1 er da mindre enn budsjettet for år X+1: $R(X-1) < B(X+1)$. I denne perioden ser det ut som at regnskapet har innvirkning på de beslutninger som tas: informasjon fra regnskapet, $R(X-1)$, tilflyter budsjettet $B(X+1)$.

6.2.2 Rapporterings- og evalueringsfasen

Budsjettprosessen avsluttes vanligvis i desember år X med Bystyrets vedtak av det nye budsjettet for år X+1. Noen måneder senere, i slutten av februar år X+1, er regnskapet og standardrapporten – SR – for år X-1 klart. Tallene blir ikke publisert i årsrapporten før noe senere.

KAPITTEL 6

Med disse data tilgjengelige, kan politikere, om ønskelig, starte en diskusjon av budsjettets – B(X)'s – realisme, se figur 6.5.

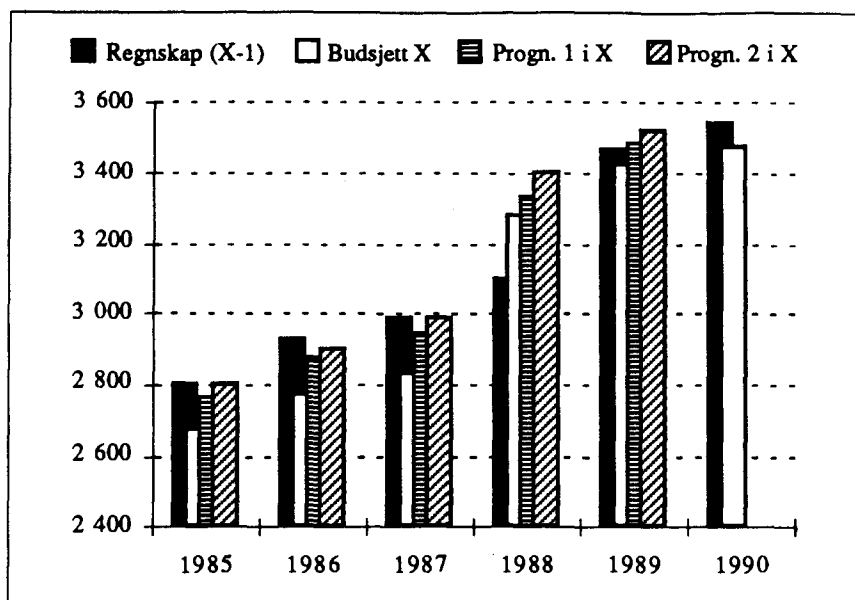


Figur 6.5 Informasjon om utgiftsnivå når regnskapet for år X-1 blir lagt frem, løpende drift (mill. 1989-kroner).

Bildet viser at situasjonen i 1989 og 1990 er igjen den samme som før 1988: $R(X-1) > B(X)$, mens forholdet mellom $B(X)$ og $R(X-2)$ ikke er endret. Relasjonen $B(X) < R(X-1)$ og $B(X) < R(X-2)$ som gjelder for perioden 1983–1987 indikerer at de vedtatte budsjett i denne perioden verken har vært et egnet instrument for kontroll av utgifter i løpende drift eller et godt verktøy for å prognostisere utviklingen av disse. Prosessen viser endret mønster i 1987. Relasjonene mellom budsjett og regnskap vender i 1989, som nevnt tidligere, tilbake til sitt opprinnelige mønster bortsett fra at relasjonen, $R(X-2) < B(X)$, som ikke har endret seg. Differansene mellom størrelsene er imidlertid betydelig reduserte.

Det gjenstår til slutt å undersøke hvilken innvirkning de nye prognosedata har på utviklingen av bykassens kontrollsystem. Prognosene skal beskrive forventet utgiftsnivå i løpende drift. Årsbudsjettet kan dermed justeres hvis graverende avvik oppstår eller synes å oppstå. Inkluderes data fra administrasjonens prognoser i beskrivningen, vil følgende situasjonsbilde komme til syne basert på tilgjengelig informasjon på prognostiseringstidspunktet i år X (se figur 6.6).

Prognose 1 (P1) indikerer en viss optimisme m.h.p overholdelse av budsjettet, mens prognose 2 (P2) er mer realistisk – utgiftene oppvurderes betraktelig. P1 er hele tiden lavere enn P2. Både P1 og P2 er i perioden 1985–1987 dessuten lavere enn regnskapet ett år tilbake – $P1(X) < P2(X) < R(X-1)$ for perioden 1985–1987. Regnskapsførte utgifter ett år tilbake er i denne perioden høyere enn årets prognostiserte utgifter. Regnskapet for året X-1 synes dermed å ha liten innflytelse på prognosene for år X.



Figur 6.6 Tilgjengelig informasjon når prognoser (P1 og P2) presenteres; utgifter løpende drift (mill. 1989-kroner).

I 1988 og 1989 finner vi endret mønster: $P1, P2 > R(X-1)$; mens samtidig er $P1 < P2$. Regnskapsdata synes dermed å virke inn på prognostiseringen av utgiftene i løpende drift; regnskapsdata har fått større innflytelse på prognosedata.

Figur 6.6 indikerer også at budsjettet for år X har innflytelse på prognosene for år X da vi har en utbrutt trend for hele perioden, nemlig: $B(X) < P1(X) < P2(X)$. Vi kan derav slutte at budsjettet for år X har større innflytelse på prognosene enn regnskapet for år X-1. Prognosene for år X har imidlertid liten innvirkning på budsjettet for år X+1 i perioden 1985–1986 da $P2(X) > B(X+1)$.

6.2.3 Brudd i budsjettatferdsmønsteret

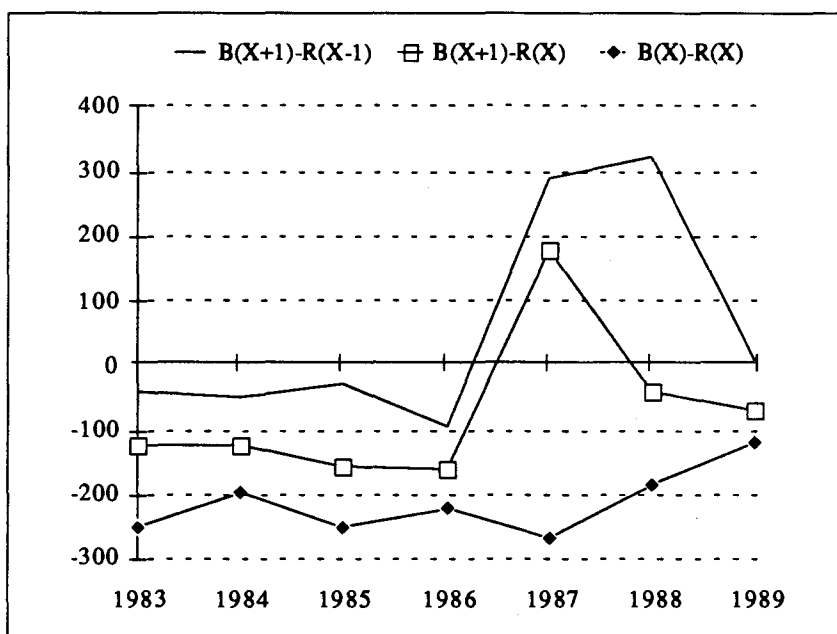
Budsjettprosedyren foreskriver integrering av handlings- og plandata i budsjettprosessen. Integreringen søkes implementert gjennom budsjettdokumentets sammenstilling av regnskapsdata, $R(X-1)$, og budsjettdata, $B(X)$, når kommende års budsjett, $B(X+1)$, skal produseres. Dersom prosedyren følges, vil det ferdige budsjettet, $B(X+1)$, reflektere sammenheng mellom $B(X+1)$ og $R(X-1)$.

Analysen ovenfor viser at i perioden 1983–1987 er forbindelsen mellom regnskaps- og budsjettdata vag. I 1987 oppstår det imidlertid et brudd i eksisterende trend i relasjonen regnskaps-/budsjettdata. Da etableres forbindelse mellom $R(X-1)$ og $B(X+1)$. $B(X+1)$ blir da større enn $R(X-1)$ (jfr. figur 6.7). Aktørenes atferd i budsjettprosessen blir følgelig mer konsistent med det budsjettprosedyren og styringsmodellen foreskriver. Samtidig etableres forbindelse mellom data fra årets regnskap til kommende års budsjett; $R(X) < B(X+1)$.

Analyse av regnskaps-, budsjettdata for denne perioden gir etter den modell som er anvendt tidligere, følgende konklusjoner:

- 1) Regnskapsdata som prosedyren alltid har integrert i budsjettprosessen øver innflytelse på beslutninger om fremtidige handlinger for perioden 1987–1989 da $R(X-1) < B(X+1)$ (se figur 6.7 der ulikhetene er presentert som differanser).
- 2) I 1987 øver data om handlinger i nær fortid innflytelse på beslutninger om fremtidige handlinger siden $B(X+1) > R(X)$ (se figur 6.7; jfr. figur 6.4). Data som budsjettprosedyren ikke beskriver som en integrert del av budsjettprosessen, oppnår integrasjon i prosessen. Fra og med 1988 reverserer situasjonen og er tilbake til den som har vært vanlig tidligere, dvs. $B(X+1) < R(X)$.

Budsjettet for utgifter i løpende drift overskrides i perioden, men overskridelsene blir imidlertid stadig mindre (jfr. figur 6.7).

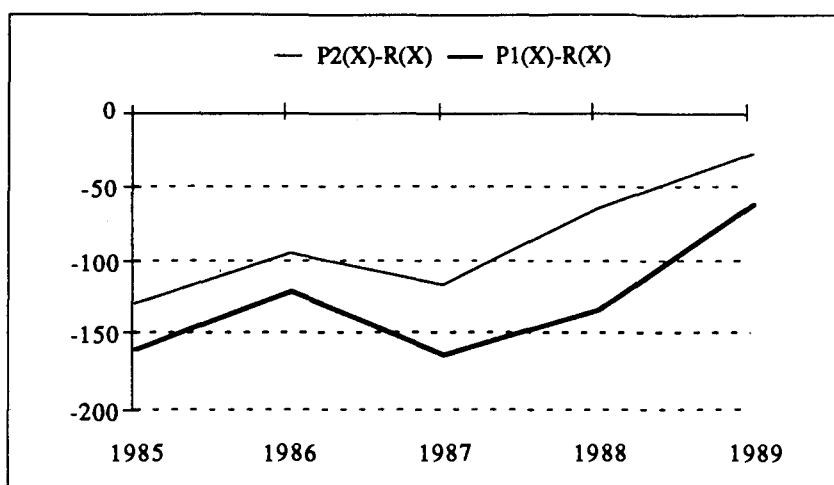


Figur 6.7 Utviklingene i relasjonen budsjett/regnskap i kontrollsystemet i Bergen kommune; differanser: utgifter løpende drift (mill. 1989-kroner).

Prognosenes innvirkning

Hvordan virker prognosene inn på beslutninger om fremtidige handlinger i denne perioden? Data fra regnskapsprognoser øver innflytelse på påfølgende års budsjett i perioden 1987–1988 siden $P2(X) < B(X+1)$ (se figur 6.6). Mønsteret vender tilbake til det vanlige i 1989. Avstanden mellom prognose og budsjett blir samtidig kraftig redusert. Budsjettnivået for løpende drift i 1988 informeres av prognostisert utgiftsnivå for 1987. Det samme er tilfellet for 1989–budsjettet. Prognose 2 for 1989 synes imidlertid å ha mindre innflytelse på budsjettet for 1990 da $P2(1989) < B(1990)$. Samtidig ser vi at data om tidligere handlinger øver innflytelse på prognosene for fremtidige handlinger da $R(X-1) < P2(X)$ for perioden 1988–1989 (jfr. figur 6.6).

Administrasjonens evne til å prognostisere årets utgifter i løpende drift blir etter hvert betydelig bedre (se figur 6.8).



Figur 6.8 Avvik mellom prognoser og regnskap; utgifter løpende drift (mill. 1989-kroner).

Prognosene for det endelige nivå av utgifter i løpende drift blir imidlertid mer korrekte jo nærmere en kommer årets slutt; P2 prognostiserer bedre enn P1. Budsjettets evne å prognostisere utgifter i løpende drift blir, som vi ser, også stadig bedre.

Oppsummering og konklusjoner

Når det gjelder *prosedyrebestemt* integrering av regnskapsinformasjon i beslutningsprosessen (jfr. Kapittel 3) viser analysen at differansen $B(X+1)-R(X-1)$ er negativ for perioden 1983–1986 (jfr. figur 6.7). Kopling av regnskapsinformasjon til budsjettet er vag. Budsjettets volum er lavere enn regnskapsført volum to år tilbake. Ut fra idéen om at beslutninger styrer handlinger, anses denne budsjettatferden å representere forsøk på å redusere utgiftene i løpende drift gjennom beslutninger om redusert utgiftsvolum. Analysen viser imidlertid at handlingene ikke lar seg styre av beslutningene i denne perioden. Overskridelser akkumulerer hele tiden. – Det er imidlertid igjen relevant å minne om at analysen gjelder aggregert utgiftsnivå der beslutninger om totale utgiftsrammer sammenstilles med registert utgiftsnivå. Analysen sier ikke noe om hvordan den enkelte handlende aktør i kommunalavdelingen forvalter ressursene på mikronivå.

For perioden 1987–1989, dvs. fra og med 1988-budsjettet til og med 1990-budsjettet, er differansen $B(X+1)-R(X-1)$ positiv. Budsjetterte volum for utgifter i løpende drift skrur ned sett i forhold til regnskapsførte volum for utgifter i løpende drift to år tilbake. Samtidig ser vi at budsjettavvikene på aggregert nivå avtar betydelig i perioden.

Når det gjelder *ikke-prosedyrebestemt* integrering av regnskapsinformasjon – integrering av $R(X)$ – i beslutningsprosessen for $B(X+1)$, viser utviklingen et litt annet forløp. I perioden 1983–1986 er differansen $B(X+1)-R(X)$ negativ for så bli positiv i 1987 dvs. $B(1988) < R(1987)$. Deretter finner differansen tilbake til sin trend før 1987. Differansens størrelse er imidlertid betydelig redusert i forhold til perioden 1983–1986.

KAPITTEL 6

Etter mønsterbruddet i 1987 får både budsjett og prognoser bedret prediksjonsevne (jfr. tabellene 6.7 og 6.8). 1988-budsjettet som vedtas i 1987, viser økt treffsikkerhet; treffsikkerheten øker frem til 1989. Budsjettrealismen øker, og overskridelsene minker. Prognoser treffsikkerhet øker fra og med 1988. Som foreløpig konklusjonen kan antydes at beslutninger synes å styre handlinger i større grad når beslutningenes grad av realisme øker (jfr. Hofstede, 1987). Budsjettets realisme produseres i dette tilfellet gjennom inkludering av regnskapsdata fra årsrapporten. Historiske data som budsjettprosedyrene foreskriver integrert, anvendes etter hvert aktivt i budsjettprosessen.

Den nære tilknytningen av ikke-prosedyrebestemt regnskapsinformasjon må tilskrives virkningen av en ny prosess som settes i gang i 1987 – den første budsjettrevidering i Bergen kommune. Siden informasjonen ikke integreres gjennom budsjettprosedyren, kan det være nærliggende å hevde at politikere må ha innhentet informasjon på egen hånd. Eksperimentering med beslutningsprosessene starter dermed gjennom introduksjon av budsjettrevideringer. Kompetanse på håndtering av historiske data og integrering av slike data i beslutningsprosesser utvikles over tid.

6.3 Ny problemformulering

Budsjett og regnskap gir som vist, to ulike avbildninger av den økonomiske situasjonen i kommunen. Ulikheten i avbildningene skyldes avvik mellom plandata og handlingsdata. Hadde planene vært fulgt i detalj, ville det heller ikke vært noen forskjell på de to avbildningene, men avvik fra planene er det hvert år. Figur 6.7 viser tydelig dette forholdet. Avviket i løpende drift er snarere en regel enn et unntak. Hvilken avbildning prosessene aktiviserer, avhenger, som vi har sett, av prosessstype. Ren prosedyreintegrasjon uten motsvarende aktive prosesser, kan som vist, lede til aktiv bruk av en forvrengt avbildning av organisasjonens økonomiske stilling.

Ut fra den foregående empiri kan en antyde at politikere likevel i mange år har oppfattet budsjettets avbildning av kommunens økonomiske situasjon som den korrekte. Men hva skjer så med årsrapportens informasjon?

I perioden 1983–1986 kan vi heller ikke finne noen forbindelse mellom regnskap og budsjett på tross av at årsrapporten for 1984 blir introdusert i 1985. I årsrapporten for 1985 poengteres det at driftsutgiftene i en årrekke har hatt en svært sterk vekstrate, og veksten ikke er under kontroll. Videre sies det:

“Problemet med veksten er primært at den ikke fullt ut er kontrollert. Dette ser vi på to måter: For det første fikk budsjetterte driftsutgifter i 1985 et negativt avvik med hele 193 mill. kroner, eller noe over 9 prosent. For det andre var de virkelige driftsutgifter i alt i 1984 på 2.041 mill. kroner (i 1984-priser), mens vedtatt budsjett for 1985 var på 2.061 mill. kroner (i 1985-priser). Dersom vi justerer for inflasjonen, kan vi ikke se bort fra at ut-

giftsnivået var nesten 100 mill. kroner høyere enn det som var budsjettert for 1985." («Finansiell vurdering», Bergen kommunes årsrapport 1985, side 13).

På tross av at politikere og tjenestemenn har klar informasjon om den økonomiske situasjonen i kommunen og i følge egne utsagn skjønner innholdet i ÅR85, fortsetter prosedyren med å «glemme ut» regnskapsdata ved utarbeidelse av årsbudsjettet.

I ÅR86 går imidlertid rådmannen rett på sak, og kommer med følgende konklusjon på sin finansielle vurdering:

“Vi kan derfor, uten å ta munnen for full, påstå at budsjettet for et gitt år allerede er overskredet når man vedtar det. Vi mangler altså ikke informasjon for å gjøre budsjettet realistisk.” (Finansiell vurdering ÅR86, side 11).

Kommunen står nå overfor store finansielle problemer og en økonomisk restriktiv statsadministrasjon. Imidlertid er kommunens problem nå offentliggjort – synliggjort gjennom årsrapportens avbildning av organisasjonens økonomiske historie. Kommunalutvalget forstår den historiske informasjon som presenteres gjennom årsrapporten og tvinges til handling. Kommunalutvalget er i 1987 samtidig kvalifiserte «sendere» av regnskapsinformasjon i kraft av egen innsikt og kognitiv kapasitet på regnskapsdata (jfr. Kapittel 5).

Så slår rådmannen til i 1987 og oppfordrer politikere til revidering av budsjettet for 1987. Politikere aksepterer utspillet, og dermed startes en prosess som skal vise seg å kreve gjentakelse.

Data-analysen viser mønsterbrudd for utviklingen i 1987. Spørsmålet er imidlertid hva det er som hender under og etter mønsterbruddet? Hvordan takler kommunalutvalget rollen som sendere i en situasjon forbundet med stor usikkerhet for dem?

I neste kapittel beskrives utviklingen i perioden under og etter mønsterbruddet gjennom en redegjørelse for prosessene der beslutninger om de analyserte størrelser fattes. I disse omfattende prosessene kan mer detaljerte forklaringer på de observerte endringer i relasjonene mellom regnskaps-, budsjett- og prognosedata finnes.

KAPITTEL 7: BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1987–1989

Av kapittel 5 fremgår det at kommunalutvalget endrer kognitiv innstilling til regnskapsinformasjon under perioden 1985–1989; regnskapsinformasjon mottas etter hvert under «senderinnstilling». Analyse av regnskapsdata i kapittel 6 antyder integrering av regnskaps- og prognosedata ved utarbeidelse av 1988-budsjettet. På bakgrunn av kommunalutvalgets endrede kognitive innstilling til regnskapsinformasjon fremtrer denne integreringen som en bevisst endring av budsjettatferd. Integrering av regnskapsdata i budsjett-prosesser starter med et initiativ fra rådmannen om revidering av 1987-budsjettet. I 1988 og 1989 gjennomføres nye revideringsprosesser.

Siden analysene både i kapittel 5 og kapittel 6 antyder at viktige ting skjer i 1987, vil denne beskrivelsen starte med budsjettrevideringen i 1987. En kort beskrivelse av revideringsforsøket i 1984 presenteres for å vise hvilken kontrast senere revideringer representerer. Deretter presenteres budsjett- og revideringsprosesser fortløpende frem til revideringen av 1989-budsjettet.

Beskrivelsen av prosessene tilknyttet 1988-budsjettet er omfattende og synliggjør utviklingen av politikernes evne til å håndtere historiske data. Beskrivelsen av revideringsprosessen for 1989-budsjettet er kortere. Beskrivelsen presenteres siden 1989-revideringen er foretatt ut fra andre premisser enn de tidligere slik at det igjen skapes kontrast til tidligere beretninger. Samtidig visualiseres den kunnskapsutvikling som finner sted hos politikere. Beretningene fra galleriet i Bystyret er inkludert for å vise hvilken omfattende betydningen snakk har i de beskrevne prosessene.

Beskrivelsene av budsjett- og revideringsprosesser i perioden 1987–1989 viser kommunalutvalget under aksjon når viktige beslutninger skal fattes. Beskrivelsen beskriver ulike typer av «input» i prosessene. Presentasjon av både reviderings- og budsjettprosesser skal hjelpe til med å synliggjøre prosessenes likheter og ulikheter.

Formålet med prosessbeskrivelsen er å klarlegge politikernes beslutningsatferd i denne perioden: Hva besluttes og hvordan skjer beslutningene? Denne viten vil forbedre grunnlaget for endelig sammenlikning av det politikere *mener de gjør* (jfr. Kapittel 5), det *de gjør* (jfr. kapittel 6) og si noe om *hvorfor* denne type atferd (jfr. kapittel 8).

Denne tredje separatanalysen danner grunnlaget for en endelig analyse konsekvensene av brukerorientert metode for kommunalutvalget. Gjennom denne analysen skal det legges grunnlag for å si om hvor bevisst kommunalutvalgets budsjettatferd. Det blir mulig å si noe mer om politikernes «Esposed Theory» (jfr. Argyris, 1985) om budsjettering belyst i Kapittel 5 og deres «Action Theory» utledet fra data-analysen i Kapittel 6. Samtidig kan viktige styringsvariabler for deres atferd kartlegges.

Redegjørelsen er basert på offisielle data fra «Bystyreheftene» som utgis av bysekretæren ved formannskapetets kontor. Andre offentlig til-

gjengelige referat fra formannskapets møter er også anvendt (se Referanser: Interne dokument). I tillegg har det vært benyttet budsjett- og regnskapsdata. Den informasjon som er brukt, er den som til enhver tid vil være tilgjengelig for allmennheten. Dokumentstudiet suppleres med oppsummering fra Bystyret der jeg har vært observatør.

7.1. Revidering av 1987-budsjettet

Revidering av årsbudsjettet i budsjettåret var ikke blitt gjennomført i Bergen kommune. 1987-revideringen markerer dermed et skille.

1984 ble det gjort et forsøk. Rådmannen fremlegger i brev til Formannskapet 25. mai 1984 innstilling til bystyret om revidering av budsjettet for 1984. Brevet ledsages av omfattende motivering for revideringen: Forventer underskudd på 1984-budsjettet er på ca. 156 mill. kroner. Underskuddene i bykassens regnskap for de siste årene har vært urovekkende store og vil medføre store fremtidige budsjettbelastninger. Veksten i de kommunale utgifter må stoppes. Igangværende virksomhet må reduseres. Det må legges vekt på å få frem realistiske budsjetttrammer. Kommunen bør styrke sin økonomiske stilling for å oppnå reell handlefrihet mht. nye tiltak. Innstillingen henstilte til kommunalavdelingene om å begrense utgiftene i 1984 og legge til rette for innstramming for 1985.

Rådmannens innstillingens reduseres gjennom den politiske behandling imidlertid til oppfordring til kommunalutvalgene om å bidra til å stoppe veksten i kommunens utgiftsnivå; forslaget om revidering er dermed i realiteten forkastet. Bystyret vender seg til staten gjennom følgende enstemmige vedtak.

“På bakgrunn av byens meget alvorlige økonomiske situasjon, ber bystyret om at det hurtigst tas opp forhandlinger med de sentrale myndigheter om finansiell ekstra støtte til Bergen, på lik linje med den ekstraordinære støtten til Oslo på 100 mill. kroner.”

Bengt Martin Olsen (A) fremmer forslag om at det omgående blir tatt kontakt med Regjeringen for å redegjøre for kommunens vanskelige situasjon og kreve økning av statlige overføringer. Forslaget får 11 stemmer (A, SV, V og Næss (KrF)). Endelig vedtak i saken skjer i bystyret 17. september 1984.

I 1985 er det valg til Stortinget. Samarbeidspartiene Høyre, KrF og Senterpartiet mister da regjeringsflertallet. Partiene får 78 representanter på Stortinget. Siden antallet stortingsrepresentanter er utvidet til 157, blir samarbeidspartiene dermed avhengig av støtte fra Fremskrittspartiets to representanter. Den sosialistiske fløy har 77 representanter: Arbeiderpartiet 71 og SV 6 representanter.

Bergen kommune har i 1985 et regnskapsmessig overskudd på 0,6 mill. kroner. Fra staten mottar kommunen et ekstraordinære tilskudd på 60 mill. kroner. Dette var et tilskudd

“...som skulle dekke de spesielle og store utgiftsbehov som eksisterer i Bergen som en av landets største byer.” (Bergen kommunes årsrapport for 1985, rådmannens kommentar s. 7).

Det ikke tatt noe initiativ av rådmannen i Bergen kommune til revidering av 1985-budsjettet.

I 1986 under stortingsmøte 30. april, stiller statsminister Kåre Willoch (H) kabinettsspørsmål (bensinavgiften). A, SV og FrP stemmer i mot regjeringen (79 mot 78 stemmer). 2. mai 1986 leverer statsminister Willoch (H) inn regjeringens avskjedssøknad, og Arbeiderpartiets mindretallsregjering med Gro Harlem Brundtland som leder tiltrer 9. mai 1986.

Bergen kommunen har dette året et regnskapsmessig underskudd på 113 mill. kroner. Fra staten mottas et ekstraordinært tilskudd på 60 mill. kroner. Ordningen med ekstraordinære tilskudd blir etter hvert ordinær. Heller ikke i 1986 tas det noe initiativ av rådmannen til revidering av budsjettet.

7.1.1 Rådmannens initiativ i 1987

I 1987 tar imidlertid rådmannen på nytt initiativ til budsjettrevidering. Revidering av 1987-budsjettet koples til godkjenning av årsrapporten for 1986 og fremmes som sak i bystyret. Siden prognose for utviklingen av regnskapet for 1987 ikke er tilgjengelig på dette tidspunktet (april), skiller denne revideringsprosessen seg ut fra senere revideringer der regnskapsprognoser danner grunnlaget for revidering. Årsrapporten for 1986 danner basis for rådmannens argumentering for revidering av 1987-budsjettet.

Hvorfor revidering av 1987-budsjettet?

Rådmannen fremlegger i brev til formannskapet 30. april 1987 sin vurdering av den økonomiske situasjonen i Bergen kommune. Størst oppmerksomhet vies akkumulert kommunalt underskudd.

“I stedet for en budsjettert reduksjon av det akkumulerte underskudd fra 349 mill. til 266 mill. førte driftsresultatet for 1986 til at beløpet økte til 379 mill. I 1987 er det budsjettert til inndecking 92 mill. som i tilfelle vil redusere det akkumulerte underskudd til 287 mill. Bortsett fra 1985 som ble gjort opp i balanse, har samtlige år f.o.m. 1982 kommet ut med til dels store driftsunderskudd. Dette bekrefter at vi opererer med et driftsvolum som er større enn det våre inntekter i realiteten gir rom for. ...Det fremgår også av årsrapporten at overskridelsene på driftsutgiftene (i forhold til vedtatt budsjett) systematisk har ligget mellom 170 og 190 mill. kroner de fire siste årene, samt at de vedtatte budsjetter for de respektive år ligger på omlag samme nivå som regnskapet for året før. (Bystyreheftet 1987, B-sak¹ 120/87, side 858-859). ...Hvis ikke noe gjøres, risikeres et underskudd i 1987 i størrelsesorden 80-90 mill. dersom ikke tiltak settes inn på det nåværende tidspunkt.” (B-sak 120/87, Bystyreheftet 1987, side 863-864).

Overskridelser på sosialhjelp vil utgjøre 55,0 mill. kroner. Bergen kommune har flere ganger fremholdt overfor staten at

¹) B-sak = bystyresak

KAPITTEL 7

“...endringene i den statlige bopolitikk medfører vesentlige økninger i kommunens sosialhjelpsbudsjett.” (B-sak 120/87, Bystyreheftet 1987, side 859).

Tilleggsbevilgning til lønn vil utgjøre 20,0 mill. kroner og renter 17,0 mill. kroner. På kontoen «Tilskudd til folketrygden» forventes et avvik på 10,2 mill. kroner eventuelt 1,8 mill. kroner, avhengig av denne sakens utfall i Finansdepartementet.

Forhold som ligger *utenfor* kommunens kontroll tillegges betydelig forklaringskraft for ekspansjon og overskridelse: Økte sosialutgifter, devaluering, økning i lønnsutgifter, heving av rentenivået og kursutviklingen er vektige forklaringsvariabler. Utviklingen innenfor den «selvstyrte» del av virksomheten har imidlertid heller ikke vært tilfredsstillende avpasset. Det er blitt plass for uunngåelige merutgifter. Det er usikkert om underskudd helt kan unngås gjennom revidering. Ønsket er imidlertid å redusere et potensielt underskudd i 1987 og å legge grunnlaget for et realistisk budsjett i 1988.

Hvordan gjennomføre revidering?

1987-budsjettet må etter rådmannens beregninger reduseres med 33,7 mill. kroner. Forslaget fordeler reduksjonene slik (utgifter løpende drift i mill. 1987- kroner):

Kommunalavdeling Skole: reduksjon.....	3,6
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester: reduksjon.....	6,4
Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke: reduksjon.....	2,7
Kommunalavdeling Teknisk utbygging: netto inntektsøkning.....	5,0
Kommunalavdeling Samferdsel: netto inntektsøkning	6,0
<u>Bykassen generelt: netto reduksjon</u>	<u>10,0</u>
<u>Sum</u>	<u>33,7</u>

Konklusjonen etter detaljert redegjørelse for den anbefalte nedskjæringen, er følgende:

“Selv en gjennomføring av innsparinger på 35 mill. kroner som vist ovenfor innebærer en påregnet udekket saldo på 45–50 mill. kroner. Rådmannen vil komme tilbake til dette i forbindelse med den nevnte regnskapsprognose basert på regnskapstall pr. 30.4.” (B-sak 120/87, Bystyreheftet 1987, side 867).

Forslag til reduksjon av budsjettet for *Kommunalavdeling Skole* er på 3,6 mill. kroner. Hovedargumentasjonen for å redusere aktiviteten henter rådmannen fra kommunalavdelingens presentasjon i Bykassens årsrapport for 1986. Diagrammer viser en tydelig nedgang i antall elever i barneskolen og ungdomsskolen i perioden 1982 til 1986. Antallet elever pr. lærer har sunket i perioden 1982–1986. Utgiftene pr. elev har økt i perioden 1982–1986. Rådmannen kommenterer ressursbruken slik:

“Det kan også føyes til gjennomsnittstallet elever i klassene nå tenderer under 20. Ut fra dette mener rådmannen at det ikke kan være riktig å øke ressursbruken, men i stedet endre ressursbruken innenfor Skole.” (B-sak 120/87, Bystyreheftet 1987, side 864).

Seks tiltak foreslås. Av disse nevnes punktene 5 og 6 som skole-administrasjonen vurderer som potensielt kontroversielle: Rådmannen ønsker ingen økning av uketimetallet i 1.-klassene i grunnskolen. Delingstallet 27 i 1.-klassene bør opprettholdes. Antatt verdi av disse tiltakene er 1,5 mill. 1987-kroner. Skolesjefen finner det tvert imot gunstig at timetallet for 1.-klasser utvides etter hvert. Senere skal da 2.- og 3.-klasser følge etter. Forslaget er å øke uketimetallet med 3 timer for 1.-, 2.- og 3.-klasser. Den «generelle skolesituasjonen» kan dermed lettes. Dette koster penger, spesielt når tiltaket senere skal utvides for 2.- og 3.-klasser. Tiltaket med øket uketimetall i førsteklasse vil synes minimalt på budsjettet for 1987, men i de påfølgende år vil det bli behov for betydelige ressurser. Lærerorganisasjonene setter pris på tiltaket. Oppfatning om å beholde nåværende uketimetall eller å øke dette antas å ha bred støtte hos politikerne. Saken er av prinsipiell art. Økning av timetallet for førsteklasse bidrar til problemløsning på lang sikt. Lærerorganisasjonene går sterkt inn for en reduksjon av delingstallet, men ønsker ikke samtidig å diskutere problematikken for klasser med for få elever.

Kommunens innsats ved *Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester* foreslås redusert med 6,4 mill. Den største posten er økning av betalingsraten for hjemmehjelp som vil innbringe 4,0 mill. kroner i form av egenandeler på minimum kr. 10 pr. time for hjemmehjelpstjenester fra og med 1. juli 1987. Kommunalavdelingens rammebevilgning som ved budsjettbehandlingen var blitt øket med 18,8 mill. kroner, vurderes redusert.

I en lederartikkel i *Bergens Tidende*, 26. juni 1987, med overskriften: «Hjerterått», spør redaktøren om det er helt nødvendig å la sparing først og fremst gå ut over de vanskeligst stilte i samfunnet.

“Det er altså tale om at de som har minst, skal få enda mindre. Dersom det er slik, er det en hjerterå nedskjæring kommunaldirektøren sysler med.”

Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke bør redusere budsjettet med 2,7 mill. kroner. Hovedbegrunnelsen hentes fra kommunalavdelingens egen fremstilling i årsrapporten for 1986. Utviklingen i nettoutgift pr. m² til vedlikehold av parker og friområder viser en nedadgående tendens i perioden 1982–1986. Rådmannen finner å måtte foreslå en reduksjon på 1 mill. kroner. Reduksjonen i bevilgningene til idrettsformål på 1 mill. kroner begrunnes med den relativt sterke veksten sektoren hadde fått ved behandlingen av 1987-budsjettet. Utviklingen i lånekostnadene pr. bokutlån viser i følge avdelingens egen presentasjon i årsrapporten en økende tendens i tidsrommet 1982–1986. En reduksjon på 0,7 mill. kroner foreslås. Reduksjonen trenger ikke nødvendigvis å skje på bokkjøpskontoen. Kommunalavdelingens økonomisjef anser nedskjæringen på 1,0 mill. kroner på vedlikehold av parker og friområder som realistisk. Budsjettene vil bli endret i tråd med vedtaket, og underavdelinger vil bli gitt pålegg om å holde seg innenfor de nye rammene. Økonomisjefen finner at revideringen er mer gjennom-

tenkt fra «toppen». Revidering ved å vurdere spesielle områder er bedre og har større effekt.

Kommunalavdeling Teknisk utbygging får oppjustert sin inntekt med 5 mill. kroner siden kommunale tilknytningsavgifter har økt. Kommunalavdelingens økonomisjef finner beløpet rimelig da byggesaksgebyr m.v. er for lavt budsjettert i 1987.

Av *Kommunalavdeling Samferdsel* kreves økning av overføringer til Bykassen med 6 mill. kroner. Havnekassens låneportefølje skal refinansieres. Parkeringsselskapet skal etter 1. juli 1987 betale bykassen avgift for bruk av kommunal gategrunn til parkering. Fana Steinknuseverks gjeld til bykassen kreves forsert nedbetalt.

Havnekassens økonomisjef sier at saken om refinansiering av Havnekassens låneportefølje er undersøkt av sentraladministrasjonen og «lagt på is» – det var lite å tjene på refinansieringen. Havnestyrets politikere finner saken lite kontroversiell. De er kjent med kommunens økonomiske situasjon og ønsker å bære en del av byrden.

Parkeringsselskapets styre hadde kraftige innvendinger mot inndragingen av de 2,5 mill. kroner da saken ble forelagt dem av rådmannen. Spesielt var formannen i styret, *Helge Schjøtt (H)*, sterkt imot ordningen. Rådmannen hevdet imidlertid at overføringen var en engangsforeteelse. Administrasjonen for Parkeringsselskapet forventer imidlertid en inndraging på 5 mill. kroner også i 1988. Økte parkometerinntekter slik som rådmannen antyder, er imidlertid umulig å innhente på kort sikt. Det er teknisk umulig å øke avgiftssatsen pr. time på parkeringsselskapets gamle mekaniske parkometre. Parkeringsselskapet er nå i gang med å installere elektroniske parkometre. Den tekniske siden vil dermed være løst.

Saken om overføring/nedbetaling av gjeld fra Fana Steinknuseverk anses som viktig. Steinknuseverkets styre hevder at tiltaket vil begrense fremtidige investeringer.

Innsparing på 10 mill. kroner fordelt på stillinger og drift av bykassen foreslås. Det vil senere bli lagt frem konkrete forslag til gjennomføring av stillingsinndragingen og reduksjon av bykassens alminnelige drift. Utgiftsreduksjonen skal generelt skje på inventar, utstyr, vedlikehold og alminnelige kontorutgifter.

Brevet til formannskapet munner ut i følgende innstilling til bystyret:

- “1. Bystyret tar Årsrapporten for 1986 til etterretning.
2. Bystyret vedtar de endringer i budsjettet for 1987 som er foreslått i saken. Formannskapet gis fullmakt til å vedta de tilhørende budsjettspesifikasjoner.
3. Bystyret gir rådmannen oppdrag å utarbeide forslag til henvendelse til staten om økning av rammetilskuddet til helse- og sosialsektoren med bakgrunn i den sterke økningen i sosialutgiftene.” (B-sak 120/87, Bystyreheftet 1987, side 867).

7.1.2 Behandling i politiske organ

Formannskapet 6. mai 1987

Da behovet for avklaring for Kommunalavdeling Skole er påtrengende, drøftes avdelingens behov nesten omgående. Formannskapet berømmer samtidig arbeidet med kommunens årsrapport for 1986, og gir uttrykk for at den er blitt et nyttig arbeidsverktøy for den politiske virksomhet. Formannskapet ber rådmannen vurdere om årsrapporten bør føres opp som tema på bystyrekonferansen i januar 1988.

Bengt Martin Olsen (A) fremsetter på vegne av Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre følgende forslag (B-sak 120/87; Bystyreheftet 1987, side 868; alle beløp i mill. 1987-kroner):

Reduksjon i assistentstillinger fra høsten 1987	0,3
Delingstallet 27 i 1. klasse opprettholdes inntil videre.....	0,3
<u>Opprettelse av 6 10.-klasser for skoleåret 1987 1988.</u>	<u>0,5</u>
<u>Mindreutgift</u>	<u>1,1</u>

Forslaget vedtas med 17 stemmer. Opposisjonens forslag, som stemmer overens med rådmannens forslag om en reduksjon for Kommunalavdeling Skole på 3,6 mill. kroner, får bare Fremskrittspartiets to stemmer.

Formannskapet 13. mai 1987

Arne Næss fremsetter på vegne av Arbeiderpartiet, KrF og Venstre et felles forslag som skisserer reduksjon av Bykassens drift med 34,1 mill. kroner. Forslaget har følgende innledning:

“Bystyret forutsetter at samtlige kommunalavdelinger arbeider videre med å bidra til budsjettreduksjoner, ved kritisk å vurdere driften for den resterende del av 1987. Endringene er diktert av den foreliggende situasjon og kan ikke ansees for presedensskapende for kommende budsjettbehandlinger.” (B-sak 120/87, Bystyreheftet 1987, side 869).

Fremskrittspartiet fremmer forslag om reduksjon av bykassens netto-ramme med 34,9 mill. kroner (jfr. tabell 7.1).

Reduksjon i utgifter løpende drift:	
Kommunalavdeling Skole	3,6
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester	2,4
Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke	2,7
Tilskudd til Havnekassen	1,0
Kommunalavdeling Bolig og Bygg	1,2
Inndraging av 30 stillinger i Bykassen	3,0
Andre driftsutgifter	7,0
Økte inntekter:	
Kommunalavdeling Teknisk utbygging, netto inntektsøkning	5,0
Overføring fra Parkeringsselskapet	2,5
Overføring fra Fana Steinknuseverk	2,5
Salg av kommunale eiendommer	4,0
Sum og merinntekter	34,9

Tabell 7.1 Fremskrittspartiets forslag til revideringen av 1987-budsjettet, mill. kroner, nominelle verdier.

KAPITTEL 7

Forslaget får to stemmer (FrP). Fellesforslaget blir vedtatt i formannskapet med 18 stemmer (A, H, KrF, V). Rådmannen anmodes om å utarbeide forslag til henvendelse til staten om økning av rammetilskuddet. Kommuneadministrasjonen blir pålagt i større utstrekning om å sende kommunale arbeidsoppdrag ut på anbud.

Bystyret 1. juni 1987.

Formannskapets vedtak er oversendt bystyret som fatter vedtak i samsvar med fellesforslaget (B-sak 120/87; Bystyreheftet 1987, side XXI–XXVII). Bystyrevedtaket bringer følgende resultat:

1. Bystyret tar årsrapporten for 1986 til etterretning.
2. Formannskapets innstilling om revisjon av budsjettet for 1987 med 34,1 mill. kroner, fellesforslaget, blir vedtatt i bystyret med 69 stemmer. Det endelige vedtak kommer i stand gjennom det etablerte samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.
3. Et enstemmig Bystyre gir rådmannen i oppdrag å utarbeide forslag til henvendelse til staten om økning av rammetilskuddet til helse- og sosialsektoren med bakgrunn i den sterke økning i sosialutgiftene. Det vurderes om henvendelsen til staten bør skje i form av en delegasjon til sentrale politiske myndigheter.
4. Kommuneadministrasjonen blir pålagt i større grad å sende kommunale arbeidsoppdrag ut på anbud. Dersom anbudene etter reelle priser er billigere enn de kommunale, benyttes disse.

Vedtaket om netto-forbedring av budsjettet på 34,1 mill. kroner innebærer reduksjon av utgifter i løpende drift med 15,1 mill. kroner samt en inntektsoverføring på 19 mill. kroner. Vedtaket har følgende sammensetning:

Reduksjon i driftsutgifter:	
Kommunalavdeling Skole	3,6
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester	2,4
Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke	2,7
Tilskudd til Havnekassen	1,0
Kommunalavdeling Bolig og Bygg	1,2
Inndraging av 30 stillinger i Bykassen	3,0
Andre driftsutgifter	7,0
Økte inntekter:	
Kommunalavdeling Teknisk utbygging	5,0
Overføring fra Parkeringsselskapet	2,5
Overføring fra Fana Steinknuseverk	2,5
Salg av kommunale eiendommer	4,0
Sum mindretgifter og merinntekter	34,9

Tabell 7.2 Vedtak om revideringen av 1987-budsjettet (Fellesforslaget), mill. kroner, nominelle verdier.

Stein O. Onarheim (H) fremmer følgende forslag (B-sak 120/87; Bystyreheftet 1987, side XXV):

"Kommunens Årsrapport, som utarbeides på grunnlag av bl.a. Bykassens regnskap, er et meget nyttig dokument. Bystyret ber om at Årsrapporten i fremtiden fremsendes Bystyret via Regnskaps- og desisjonsutvalget med en passende påtegning fra

Kommunerevisjonen, og at Årsrapporten blir behandlet som særskilt sak i bystyret. Bystyret forutsetter at Årsrapporten også ved en slik behandling blir fremlagt hvert år i god tid før sommerferien.

Forslaget oversendes formannskapet uten realitetsvotering.

7.1.3 Oppsummering og analyse

Rådmannens innstilling

Salderingspostenes natur: Salderingsforslaget er forholdsvis detaljert utformet. Forslaget inneholder en blanding ukontroversielle og kontroversielle tiltak. Denne oppfatningen kommer til uttrykk i samtalen med kommunalavdelingens økonomisjefer og gjennom den politiske debatt.

Salderingsforslagets referanseramme er i stor grad årsrapporten for 1986. Innstillingen inneholder en rekke referanser til analyser i årsrapporten; analyser på ulike aggregeringsnivå. Innstillingen anses å ha følgende egenskaper:

- 1) Den fokuserer på det akkumulerte kommunale underskuddet og de følger dette store underskuddet vil ha for kommunen på sikt. Detaljerte vurderinger som stammer fra ÅR86 gjentas i innstillingene og bygges på med konkrete forslag til innsparinger.
- 2) Innstillingen har en tilfredsstillende plan for praktisk gjennomføring. Holdningen til praktisk gjennomføring er optimistisk, men nøktem. Siden forslagene forutsetter opprettholdelse av opprinnelige aktiviteter – bare omfanget reduseres – er det delte meninger om beslutningene vil ha innvirkning på det totale utgiftsnivå for løpende drift. Innstillingen foretar skylddeling mellom staten og Bergen kommune.

Behandling i politiske organ

«Fellesforslaget» fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre understreker at den prosessen som nå finner sted – en revisjon av budsjettet i selve budsjettperioden – ikke skal være presedensskapende. Fleksibilitet bygges dermed inn i prosessen; den kan brukes, men skal ikke være standard. Beskrivelsen foran viser dessuten at regnskapsinformasjon – informasjon fra årsrapporten – nå koples til revideringsprosessen i sterkere grad enn i 1984.

Et uvanlig vedtak: En annen inntektskilde for Bykassen er overføringer fra kommunale aksjeselskap. Beslutningen om å overføre 9 mill. kroner fra Bergen Lysverker er et resultat av det vedtatte fellesforslaget som ble fremsatt av samarbeidspartiene. Høyre er med på vedtaket. Noen formell grunngeving fra Høyre fremgår ikke av saksdokumentene. Det antas derfor at vedtaket fattes ut fra en videre kontekst. Det forestående stortingsvalg kan være en av årsakene til Høyres deltakelse i denne beslutningen. Saken er imidlertid kontroversiell også for Høyres politikere. Lovligheten av en slik overføring diskuteres av

KAPITTEL 7

Lysverkstyret fordi Kommunaldepartementets uttalelse om saken oppfattes som tvetydig. Rådmannens budsjettforslag for 1988 forutsetter imidlertid 20 mill. kroner som direkte pengeoverføringer fra Bergen Lysverker til Bykassen. Gratis lys til Bergen by samt overføringer utgjør til sammen 43 mill. kroner. Beløpet tilsvarer 5% av Lysverkets inntekter på strøm. Ordningen blir fra Lysverkets side betegnet som «skjult skattlegging» via strømregningen.

Rådmannen fokuserer som vi ser ganske sterkt på budsjettets inntektsside og trekker politikene inn i denne diskusjonen. Statens rolle fremheves. Staten er den store fienden som ikke har skapt sammenheng mellom sine overføringer til Bergen kommune og kommunens spesielle behov som storby. Utviklingen i budsjettrevideringen fremgår av tabell 7.3 (alle tall i mill. 1987-kroner):

Forslagsstillere →	R	FrP	Vedtak
Reduksjon i driftsutgifter:			
Kommunalavdeling Skole	3,6	3,6	1,1
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester	6,4	2,4	0,0
Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke	2,7	2,7	1,0
Tilskudd til Havnekassen	1,0	1,0	1,0
Kommunalavdeling Bolig og Bygg		1,2	
Inndraging av 30 stillinger i Bykassen	3,0	3,0	3,0
Andre driftsutgifter	7,0	7,0	9,0
Økte inntekter:			
Kommunalavdeling Teknisk utbygging	5,0	5,0	5,0
Overføring fra Parkeringsselskapet	2,5	2,5	2,5
Overføring fra Fana Steinknuseverk	2,5	2,5	2,5
Overføring fra Bergen lysverker			9,0
Salg av kommunale eiendommer		4,0	
Sum mindreutgifter og merinntekter	33,7	34,9	34,1

Tabell 7.3 Revidering av 1987-budsjettet: R=rådmannens innstilling; FrP=Fremskrittspartiets innstilling; Vedtak (Fellesforslaget: A,H, KrF, V); (alle beløp i mill. kroner, nominelle verdier.

En del omallokering i rådmannens forslag finner sted. Kontroversielle beslutninger innen Kommunalavdeling Skole blir ikke gjennomført. Vedtaket avviser rådmannens forslag om å redusere uketimetallet for 1.-klasser og avskaffelse av 10.-klasser. Delingstallet på 27 elever opprettholdes derimot. Helse og sosiale tjenester får ingen reduksjon. Økt egenbetaling for hjemmehjelp, reduksjon av administrasjon og reduksjon av edruskapsarbeid avvises. Totalnivåets endring som resultat av den politiske prosessen er minimal: $\frac{(34,1-33,7) \cdot 100\%}{33,7} = 1,19\%$.

Selv om budsjettet blir revidert med et forholdsvis beskjedent beløp har vi likevel vært vitne til en ekstraordinær prosess som i seg selv gjennomføres med suksess i motsetning til 1984-forsøket.

Det skjer imidlertid en radikal endring i atferd. Politikene foreslår større nedskjæringer enn rådmannen på enkelte områder. De foreslår dessuten økning av inntektssiden gjennom overføring av 9 mill. fra Bergen lysverker. Dette forslaget er politikemes eget forslag.

7.1.4 Resultatet av revideringen

Den vedtatte volumreduksjon i 1987-budsjettet medfører ikke noen umiddelbar reduksjon i kommunalavdelingenes aktiviteter. Bergen

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

kommunes årsrapport for 1987 viser at Bykassen har et samlet underskudd på 217 mill. kroner og et underskudd på løpende drift på 234 mill. kroner. Inkluderes reviderte beløp ved beregning av overskridelsene, fås følgende situasjonsbilde (datakilde: Bergen kommunes årsrapport for 1987, alle beløp i mill. 1987-kroner):

Utgifter løpende drift (vedtatt budsjett).....	2829
<u>Vedtatt reduksjon i løpende drift</u>	<u>-15</u>
Sum revidert budsjett.....	2.814
<u>Regnskap løpende drift</u>	<u>3.063</u>
<u>Overskridelse løpende drift sett i forhold til revidert budsjett</u>	<u>249</u>

Revidering av utgifter løpende drift er som vist på 15 mill. kroner. Totale tilleggsbevilgninger for utgifter i løpende drift i 1987 utgjør 57,3 mill. kroner. Vekst i løpende driftsutgifter er på 5,5% i 1987 mot 3,2% i 1986. Arbeidskapitalen utvikler seg kraftig negativt, noe som var forventet.

Sentraladministrasjonens økonomisjef gir i en samtale med meg revideringsopplegget karakteristikken dårlig:

“En løser ikke problemer på en slik måte. En skjærer ned på midlene, men sier ingenting om aktivitetene. Jeg har ganske mye imot denne angrepsmåten, men de folkevalgte kan gjøre hva som helst. En slik løsning er ingen løsning!”

Økonomisjefen er i tvil om beslutninger av denne typen kan styre avdelingenes handlinger. Men situasjonen var tvingene:

“Det var blitt konstatert et betalingsunderskudd for 1987, og vi måtte gjøre noe. Kommunalavdeling Skole måtte ha tidlig beskjed slik at avdelingen kunne planlegge driften (klassetall etc.) for det kommende skoleåret. Så vi rusket sammen en innstilling. Egentlig så var det nødvendige beløp mye større!”

Det er imidlertid vanskelig å fatte at økonomisjefen, som har ansvaret for og mulighet til å endre revideringsstrukturen, ikke gjorde dette. Revideringen oppfattes imidlertid å stå i en større sammenheng; en ny prosess skal startes og trenden med overskridelser skal snus. I denne sammenheng må innstilling og vedtak gis en annen vurdering.

7.1.5 Kommunalutvalgets vurdering av 1987-revideringen (intervju juli/august 1989)

Respondentene har under intervjuene i 1989 ikke presise forestillinger om 1987-revideringen og årsakene til denne. Respondentene 3, 5 og 7 husker ikke detaljer fra revisjonen, og de andre var også usikre på årsakene. Tabell 7.4 gir et sammendrag av respondentene forklaringer under intervju i juli/august 1989.

R3	Vi korrigerer for forventet forbruk, men var vanskelig å kutte ned de riktige tingene.
R5	Det var et første forsøk på volumreduksjon etter at vi fikk signaler om underskudd. Det var det første konkrete forsøket med revidering – et forsøk på å dempe underskudd gjennom volumreduksjon.
R7	På grunn av underskuddene, måtte reduksjon finne sted.

KAPITTEL 7

R9	Revidering skjedde for å sette ned aktiviteten, men sammensatt flertall medfører kjøpslåing om budsjettutfallet.
R10	Rapporter, årsrapporter og andre signaler fra rådmannen var sterke bidrag (for å få i stand revidering). Rådmannens holdning er tvingende for politikerne. Revideringen ble en symbolsk handling – opinionspresset var for stort.
R11	Ønsket var reduksjon av aktiviteten.
R12	Revideringen reflekterte en slags oppfatning av at det går bedre; en symbolsk handling.
R13	Husker ikke nøyaktig årsakene. Betydelige underskudd skapte vansker.

Tabell 7.4 Sammendrag av kommunalutvalgets vurdering av 1987-revideringen

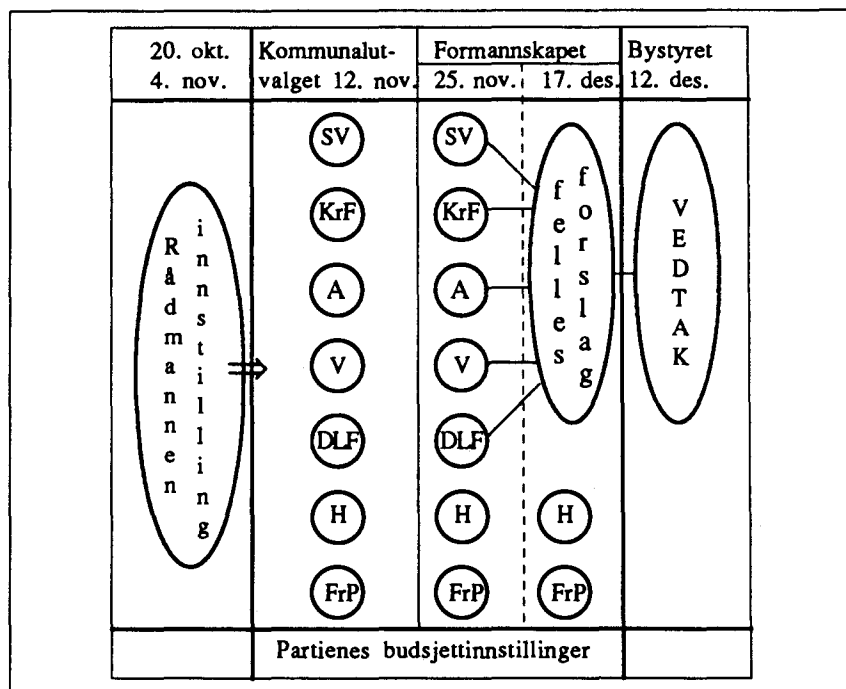
Statens prosedyrer mht. tidspunkt for statsbudsjettet, kommunens underskudd og rådmannens rapportering angis som de tyngste grunnene for revideringen. Under intervjuene ble det også poengtert at 1987 var valgår. Dette virker inn på det engasjement en slik sak får. På tross av at medlemmene i kommunalutvalget ikke husker detaljene i 1987-revideringen – to år tilbake – er saken sterkt i deres erindring som en ubehagelig, men nødvendig prosess for å bedre kommunens økonomiske situasjon.

7.2 Bykassens budsjett for 1988

7.2.1 Innledning

1987 er valgår. Representanter til landes kommune- og fylkesting velges 14. september. Fremskrittpartiet blir å anse som valgets seierherre siden det øker sin oppslutning med 8,5% fra stortingsvalget i 1985, til 12,2%. FrP blir landets tredje største parti. I det nye bystyret i Bergen får FrP 17 representanter – en tilvekst på 8 representanter.

Det er imidlertid de sittende representanter som skal utforme årsbudsjettet for 1988 dvs. de samme som deltok i revideringen av budsjettet for 1987. Figur 7.5 visualiserer budsjettprosessens forløp.



Figur 7.5 Skisse av prosessen for 1988-budsjettet.

I det følgende skal utviklingen av prosessen beskrives og kommenteres.

7.2.2 Rådmannens initiativ

Innstilling I, 20. oktober: budsjett for 1988

Rådmannens (administrasjonens) forslag til budsjettinnstilling til Bystyret er meget detaljert og omfattende – to bind på til sammen ca. 800 sider. Totalsummene for utgifter løpende drift i Innstilling I er på 3.509 mill. 1987-kroner (jfr. tabell 7.6).

	Utgifter	Inntekter	Netto
Rådmannens innstilling I:	3 447 776 350	3 526 203 800	-78 427 450
Nordre innfartsåre	61 000 000		61 000 000
Innstilling I:	3 508 776 350	3 526 203 800	-17 427 450

Tabell 7.6 Rådmannens innstilling I (alle beløp i 1987-kroner).

Budsjettinnstilling I blir gjort opp med et udekket underskudd på 114.491.250 kroner. Årsaken var at regjeringens budsjettforslag ble offentliggjort bare få dager før rådmannen skulle forelegge sitt forslag. (Siden alle budsjettforslag skal være i balanse, viser ikke tabell 7.6 eksplisitt udekket underskudd.)

Innstilling II, 4. november: budsjett for 1988

I budsjettinnstilling II korrigerer rådmannen for udekket underskudd. Innstillingen har følgende totalstørrelse for løpende drift (jfr. tabell 7.7).

	Utgifter	Inntekter	Netto
Innstilling I:	3 508 776 350	3 526 203 800	-17 427 450
"Korleksjoner" *)	-62 707 750	51 783 500	-114 491 250
Rådmannens innstilling II:	3 446 068 600	3 577 987 300	-131 918 700

Tabell 7.7 Rådmannens innstilling II, *) rådmannens brev til formannskapet av 4.11.87 side 10: (alle beløp i 1987-kroner).

Rådmannen gir i innstilling II følgende motivasjon og redegjørelse for manglende inndecking i innstilling I.

Staten – det største problemet: Statsbudsjettets saldering medførte følgende merutgift for Bergen kommune (rådmannens brev til Bergen formannskap 04.11.1987, arkiv nr.: 1212, side 003; alle tall i mill. 1987-kroner):

1) Avgift til Folketrygden	98
2) Arbeidsgiveravgift på pensjonsinnskudd.....	13
3) Sykelømsordningen	7
<u>Sum merutgift</u>	<u>118</u>

Staten foreslår avgiften til folketrygd økt fra 0,38% av pensjongivende inntekt til Folketrygden i kommunene til 1%. Staten motiverer økningen ut fra finans- og konjunkturpolitiske hensyn. Merinntekten skal nyttes som overføring til utkantkommuner med lave skatteinntekter. Overføring etter nye satser innebærer en totalutgift på 138 mill. kroner

KAPITTEL 7

mot forventede 40 mill. kroner. Nesten hele den budsjetterte skatteøkning, 148 mill. kroner, vil gå til å dekke disse overføringene slik at det blir en reell nedgang i disponible skatteinntekter for 1988.

“For Bergen er situasjonen den at byen i forbindelse med at man i 1985 fikk et ekstraordinært innskudd på 60 mill., fikk pålegg om å utarbeide en plan for inndekking av de underskudd som på dette tidspunkt var opparbeidet. En slik plan er innarbeidet i de siste års langtidsbudsjett og disse har vært fortløpende oversendt Kommunaldepartementet. I kommunens planlegging på dette felt har det selvsagt ikke vært mulig å forutse den sterke økningen i tilskuddet til Folketrygden som regjeringen nå foreslår.” (rådmannens brev til Bergen formannskap 04.11.1987, arkiv nr.: 1212, side 004).

Akkumulert underskudd må inndekkes med 75 mill. kroner. Planen for denne inndekkingen har et tosidig formål:

“Som nevnt innledningsvis har byen utarbeidet en plan for inndekking av underskudd, blant annet for å få orden på økonomien, men også som et vilkår for utbetaling av et ekstraordinært statstilskudd.” (rådmannens brev til Bergen formannskap 04.11.1987, arkiv nr.: 1212, side 009).

Salderingsprinsippene: Statens inndragingspolitikk kan ikke anses som et engangsfenomen som kommunen kan løse ved finanstransaksjoner uten konsekvenser for driftsvolumet i 1988. Løsningen må også ha et lengre perspektiv enn balansering av budsjettet for 1988. Innstrammingsiltak må kunne belastes innbyggerne i form av økte skatter og betalingssatser. Reduserte overføringer fra bykassen og økte overføringer til bykassen er én konsekvens.

Budsjettrealisme; plan og handling: Reduksjon i tilbudet av kommunale tjenester ses som et ugunstig alternativ. Underbudsjettering av anslagsposter i den hensikt å skape budsjettbalanse gir imidlertid bare problemutsettelse og leder til underskudd og økonomiske problemer for bykassen.

“Den største anslagsposten er utgifter til sosialhjelp. Disse utgiftene må bringes nedover. For å oppnå dette, er det imidlertid tiltak som må iverksettes og ikke en reduksjon av selve budsjettposten uten at tiltak iverksettes.” (rådmannens brev til Bergen formannskap 04.11.1987, arkiv nr.: 1212, side 005).

Argumentet gjentas i ny språkdrakt:

“Det er *reelle* budsjettreduksjoner som må gjennomføres, og det må gå på tiltak og ikke på en reduksjon i en utgiftspost uten at utgiftsbehovet reduseres.” (rådmannens brev til Bergen formannskap 04.11.1987, arkiv nr.: 1212, side 008 – 009).

Saldering av 1988-budsjettet: Underdekningen på 114, 5 mill. kroner foreslås dekket slik (Arkiv nr.: 1212, side 010, alle beløp i 1987-kroner):

Lønnsavsetning til kulturinstitusjoner m.v.	641.850
Sentraladministrasjonen	-1.220.900
Skole	-4.351.900

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984-1989

Helse og sosiale tjenester.....	-18.090.300
Fritid, kultur og kirke.....	-11.270.000
Teknisk utbygging.....	-7.100.000
Samferdsel.....	-7.000.000
Bolig og Bygg.....	-3.000.000
<u>Vedlikehold v/Bolig og Bygg</u>	<u>-6.000.000</u>
Sum endringer i driftsbudsjettet.....	-56.391.250
Økning i eiendomsskatten.....	34.800.000
Økning i sjømannsskatten.....	13.000.000
<u>Forskyving i rentetermin</u>	<u>10.300.000</u>
<u>Sum reduksjon i netto driftsutgift</u>	<u>114.491.250</u>

Kommunalavdeling Skole anses å ha potensiale til å redusere utgiftene i tråd med utviklingen i elev og klassetallet. Tiltak med virkning for 1988-budsjettet lar seg imidlertid ikke gjennomføre. Den foreslåtte endring gjelder reduksjon av pedagogisk veiledningstjeneste, justering av leiesatsene for faste utleieforhold, økning av elevkontingent ved Bergen musikksskole, reduksjon i virksomheten ved fritidshjem, innstilling av visse aktiviteter ved Hålandsdalen Fjellstue og reduksjon i tilskudd til kursvirksomhet. *Kommunalavdeling Helse og Sosiale tjenester* må øke inntektene fra bedriftshelsetjenesten, redusere utgiftene til private sykehjem, fjerne ordningen med kommunale tilleggspensjoner og fri lege og medisin til minstepensjonister. Graderte barnehagesatser innføres, tilbud av husmorvikarer reduseres. Midler til andre sosiale formål reduseres. Utgiftene til økonomisk sosialhjelp er på 205,6 mill. kroner og skal ikke endres, men tiltak må settes i verk for å redusere denne utgiftsposten. *Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke* må utvide ordninger for begravelles- og kremasjonsavgifter og redusere lønnsmidler til informasjonsmedarbeidere. Avdelingen får redusert tilskudd til Vestlandske Kunstindustrimuseum. Tilskudd til regionalt ballettensemble, til Den Nationale Scene og til Harmonien reduseres. Betalingssatsene for idrettsanlegg økes. Tilskudd til samarbeidstiltak reduseres. *Kommunalavdeling Teknisk utbygging* må redusere andre driftsutgifter ved fellesadministrasjonen samt vedlikehold av bygninger og anlegg. *Kommunalavdeling Samferdsel* får reduserte overføringer til A/S Bergen Sporveier med 3 mill. kroner til 14,7 mill. kroner. Havnevesenets tilskudd fra Bykassen reduseres med 2 mill. kroner. *Kommunalavdeling Bolig og Bygg* må redusere administrasjonen i forvaltningsavdelingen og åpningstiden for toalettet på Torget. Tilskuddet til Institutt for Byfomying A/S på 1,1 mill. kroner tas vekk.

Eiendomsskatten var 3,5‰ i 1987. Innstilling I forutsetter en økning på 1‰. Innstilling II forutsetter et skattenivå på 5,5‰ samt reduksjon av fritaksperioden på statsbankfinansierte hus til 3 år. Endringen gir økning i eiendomsskatten med 34,8 mill. kroner i forhold til innstilling I. Overføringen fra Bergen Lysverker økes med 4,1 mill. kroner fra 15,9 mill. kroner til 20 mill. kroner. Fana Steinknuseverk belastes med en overføring på 2 mill. kroner. For lån som Bykassen opptar i 1988 betales det etterskuddsrente siden en slik løsning nå er mulig.

KAPITTEL 7

Det kan bare unntaksvis forventes vekst i aktiviteter. Forslagene er gitt ut fra vurdering om kommunens primære og mer sekundære oppgaver og hvilke reduksjoner som er mulig å gjennomføre i 1988.

Hovedutvalg, styrer, administrasjoner og bedrifter må innrette seg slik at de forskjellige budsjettposter ikke overskrides.

“Skulle prisstigningen ut over det som er lagt til grunn ved budsjettbehandlingen føre til at en budsjettpost ikke strekker til, må det søkes dekning for den nødvendige tilleggsbevilgning innenfor hovedutvalgets, styrets, administrasjonens eller bedriftens eget budsjettområde.” (rådmannens brev til Bergen formannskap 04.11.1987, arkiv nr.: 1212, side 021).

7.2.3 *Behandling i politiske organ*

Kommunalutvalget 12. november 1987

Rådmannen legger frem sin innstilling og kommenterer statsbudsjettets virkning på kommunebudsjettets inntekts- og utgiftsside. Inntektsløsninger vurderes. *Inger Margrethe Presterd (H)* understreker at Høyre ikke kan akseptere økning i eiendomsskatten.

Drøftingen av utgiftssiden berører gjelds- og finansieringskostnadenes betydning for kommunens økonomi, gjeldsutviklingen og underskudd. Rådmannens foreslåtte reduksjoner til minstepensjonistene og eldreomsorgen aksepteres ikke. Den videre behandling blir overlatt til Formannskapet.

Formannskapet 25. november 1987

Ordfører *Henrik J. Lisæth (H)* innleder debatten med en vurdering av kommunens økonomiske situasjon i lys av forholdet til staten og akkumulerte underskudd. Ordføreren vurderer kommunens økonomiske styring som god hvis det ses bort fra økonomiske belastninger som følge av rente-, pris- og lønnsutviklingen. Aktivitetsnivået er imidlertid for høyt sett i forhold til kommunens økonomiske situasjon. Høyre vil gjennom sitt budsjettforslag forsøke å rette på denne situasjonen. (F-sak¹ 741/87, Bystyreheftet 1987, side 428).

Gruppelederne redegjør deretter for sine partiers budsjettforslag. *Eilert Jan Lohne (SV)* ber om realitetsbehandling av følgende forslag:

“Fra Bergen kommune betyr Regjeringens forslag om å fordoble avgiften til folketrygden en merutgift på 98 mill. kroner. Da regjeringen Willoch innførte det såkalte «Storbytillegget» (60 mill. kroner til Bergen) var dette uttrykk for en forståelse for storbyens spesielt vanskelige situasjon. Bergen Formannskap beklager sterkt at den nåværende regjering – gjennom sine omfordelingsforslag kommunene imellom – ikke synes å ha en tilsvarende forståelse.” (F-sak 741/87, side 429).

Etter anmodning fra *Bengt Martin Olsen (A)* blir forslaget oversendt til bystyret uten realitetsvotering. Arbeiderpartiets endringsforslag legges

¹F-sak=formannskapssak

frem av *Bengt Martin Olsen* (se F-sak 741/87, Bystyreheftet, 1987, side 429–430). Forslaget krever økning av timetallet for 2.- og 3.-klasser og redusert delingstall for førsteklasse til 25 timer. For kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester kreves økning av hjemmesykepleie- og hjemmehjelpstilbud og tiltak for funksjonshemmede og barnevern. Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke krever økt bokinnkjøp til bibliotek og økte overføringer til Den Nationale Scene, idrett og bad. Saldering foretas ved bl.a. frigiving av midler i Norges Bank, økning av skatteinntektene ved styrking av kernerkontoret og ved at direkte sosialhjelp reduseres med 15 mill. kroner.

Fremskrittspartiets alternative budsjettforslag for 1988 legges frem av *Knut Hanselmann* (se F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 445). Forslaget reflekterer FrPs oppfatning om reduksjon av offentlige skatter og avgifter, størrelsen av den kommunale administrasjon og dens aktivitet og partiets uttalte prioritering av eldre. FrP ønsker ikke overføringer fra de kommunale særbedriftene; salg er en bedre løsning enn overføring av midler. Eiendomsskatt er også uønsket. Effektivisering er imidlertid nødvendig:

“Fremskrittspartiet er av den oppfatning at de senere års vekst i kommunal sektor er uheldig. Fremskrittspartiet ønsker derfor en generell reduksjon i antallet besatte stillinger fordelt på de forskjellige etatene...” (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 445).

Arne Næss fremmer *KrFs* endringsforslag (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 446). KrF ønsker å styrke hjemmehjelp, hjemmesykepleie og husmorvikarordningen. KrF ønsker at barn, hvis foreldre har brutto inntekter på under 90.000 skal gis friplass i barnehage. Undervisningstimetall i 2.-klassene må økes og delingstall på 25 elever må innføres. KrF vil saldere forslaget når statsbudsjettet foreligger.

Eilert Jan Lohne fremmer SVs endringsforslag (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 447-457). SV vil spesielt styrke eldreomsorg, hjemmehjelp, bemanningen av sykehjemmene, barnevern og barnehager.

Sidsel Pihl Haugen (V) fremsetter Venstres endringsforslag (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 459-461). Graderte barnehagesatser ønskes ikke. Kampen mot rusmiddelbruk, kreves økt.

Høyres forslag fremlegges, men i henhold til referat i «Bystyreheftet» kommenteres bare enkeltposter. Høyre avslår å overføre 20 mill. kroner fra særbedriften Lysverkene til Bykassen. Disse pengene skal

“...primært brukes til egenfinansiering på Lysverkens investeringer eller nedbetaling av lån.” (Bystyreheftet 1987, side 463).

De presenterte forslag reflekterer Høyres identitet som parti. Partiet tar spesielt sterk avstand fra forslaget om eiendomsskatt. Tabell 7.8 og 7.9 oppsummerer endringsforslagenes sammensetning og saldering. Endringene (Δ) er relatert til rådmannens innstilling III.

KAPITTEL 7

Endringer i forhold til R.III	ΔSV1	ΔV	ΔA1	ΔKrF1	ΔH	ΔFrP
Sentraladministrasjonen	0,5	0,5			-20,6	0,0
Skole	48,0	2,0	3,6	8,9	-5,0	-3,0
Helse og sosial	71,0	14,0	31,9	16,9	-4,2	-35,4
Aksjon mot rusmiddelbruk			3,0	4,0		
Fritid, kultur og kirke	14,8	3,5	8,7	1,0	-1,6	-32,8
Bolig og bygg	1,3		0,5		2,1	13,9
Vedlikehold: bygg					-8,1	
Vedlikehold: veier					-6,6	
Næring og samferdsel	4,0		3,0		9,0	-40,4
Teknisk utbygging	1,0				-8,1	-6,0
Annet				26,8		-37,0
Sum	140,6	20,0	50,7	57,6	-43,0	-140,7

Tabell 7.8 Sammensetning av partienes endring til rådmannens budsjettinnstilling III (R.III); 25.11.1987; # 1 angir partiets første budsjettinnstilling i prosessen (netto utgifter løpende drift i mill. 1987-kroner).

Saldering	SV1	V	A1	KrF1	H	FrP
Eiendomsskatt				17,0	-34,0	-66,6
Justering skatteanslag	5,0				4,3	-67,0
Midler Norges bank			20,0		20,0	
Økte strømpriser; overføres		20,0				
Økt skatt ved styrking av Kemnerkontor			12,0			
Overføringer fra staten	100,0					
Økt refusjon fra staten	17,7					
Tilbakeføres lysverkene					-20,0	

Tabell 7.9 Hovedtrekkene i salderingsforslagene, 25.11.1987 (inntektsbeløp i mill. 1987-kroner).

Eiendomsskattens størrelse og overføring fra særbedrifter er de mest kontroversielle spørsmål under salderingen. FrPs nedjustering av skatteanslaget kan virke provoserende. Partiet fremmer imidlertid hele tiden sin identitet som økonomistyringsparti. FrPs forslag innebærer en omfattende innstramning i Bykassens løpende drift.

Ved votering over forslagene til endret driftsbudsjettet får Arbeiderpartiets forslag 8 stemmer, Høyres forslag får 7 stemmer, Fremskrittspartiets forslag får 2 stemmer, KrFs forslag får 2 stemmer, SVs forslag får 1 stemme og Venstres forslag får 1 stemme (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 473). Siden ingen av forslagene har flertall ber ordføreren om å bli underrettet hvis noen av partiene kommer frem til enighet om et felles budsjettforslag før behandlingen i bystyret 14. desember 1987.

Formannskapet 17. desember 1987

Budsjettbehandlingen i bystyret 14. desember kunne ikke gjennomføres. Ekstraordinært budsjettmøte i formannskapet er derfor berammet. Samtlige partier fremmer egne forslag.

Arbeiderpartiets reviderte forslag (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 480–488) viser en kraftig reduksjon i partiets foreslåtte be-

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

vilgninger til kommunalavdelinger. Partiet holder imidlertid fast på sitt krav om økning av timetallet for 2.- og 3.-klasser, samt reduksjon av delingstallet til 25 elever for 1.-klasser. Sosialhjelp reduseres med 15 mill. kroner.

Tabell 7.10 sammenstiller Arbeiderpartiets opprinnelige endringsforslag, ΔA1 og endringsforslag av 17. desember, ΔA2. Endringene, ΔA1 og ΔA2, er relatert til rådmannens innstilling III.

	ΔA1	ΔA2
Skole	3,6	2,6
Helse og sosial	31,9	25,4
Aksjon mot rusmiddelbruk	3,0	3,0
Fritid, kultur og kirke	8,7	4,3
Bolig og bygg	0,5	-2,0
Vedlikehold: bygg		-2,0
Næring og samferdsel	3,0	1,0
Teknisk utbygging		-5,0
Annen drift		-7,2
Ymse		-2,4
Sum	50,7	17,7

Tabell 7.10 Sammenlikning Arbeiderpartiets første (A1) og andre innstilling (A2) til bystyret; (netto utgifter løpende drift i mill. 1987-kroner).

Saldering foretas mot frigiving av midler i Norges Bank, økte skatteinntekter, styrking av Kemnerkontoret og reduksjon av sosialhjelps-midler.

Høyre kommer i sin budsjettinnstilling med en kraftig kritikk av regjeringen Brundtland:

“Rådmannens forslag til budsjett for 1988 er en konsekvens av den uoversiktlige fordelingspolitikk Arbeiderparti-regjeringen legger opp til. Det kommer klart frem i budsjettinnstilling II for Bergen kommune: «For Bergen kommune er situasjonen den at byen i forbindelse med at man i 1985 fikk et ekstraordinært tilskudd på 60 mill., fikk pålegg om å utarbeide en plan for inndekking av det underskudd som på dette tidspunkt var opparbeidet. En slik plan er innarbeidet i de siste års langtidsbudsjett og disse har fortløpende vært oversendt kommunaldepartementet. I kommunens planlegging på dette felt har det selvsagt ikke vært mulig å forutse den sterke økning i tilskudd til Folketrygden som regjeringen nå foreslår.» Høyre minner om at det var regjeringen Willoch som i 1985 fikk gjennomført det ekstraordinære tilskudd til Bergen på kr. 60 mill. Dette var med på å gi balanse i byregnskapet for 1985. Høyre viser til den nåværende regjerings mangelfulle forståelse for byens økonomi. Spesielt er pålegget om øket avgift til Folketrygd i 1988, en merutgift på 98 mill. kroner, en direkte tapping av byens ressurser i grell kontrast til de forventninger Arbeiderpartiet skapte foran Stortingsvalget i 1985 med bl.a. sin «velgergaranti.» (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 489-490).

Høyre er enig i at det må føres en stram finanspolitikk selv om dette får konsekvenser for utgiftsstigningen i offentlige budsjetter. Partiet kan derimot ikke akseptere at generell skatteskjerpelse fra regjeringens side, skal finansieres lokalt:

KAPITTEL 7

“...Høyre kan ikke gi sin tilslutning til en skatteskjerpelse som ikke tilgodeser byens egne innbyggere, men som skal finansiere statlig dirigeringspolitikk overfor kommunene på tvers av en rimelig kommunal handlefrihet og selvstyre.” (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 489-490).

Ytterligere innstramminger fra staten fører til en negativ virkning for Bergen kommune i en størrelsesorden ca. 34 mill. kroner. Minst hele den budsjetterte økning i skatteinntektene vil bli oppspist av regjeringens innstrammingspolitikk. Høyre finner eiendomsskatt uakseptabel som lokal salderingskatt.

Høyre ønsker salg av Fana Steinknuseverk og Bergen Kino og forventer at den politiske ledelsen tar opp spørsmålet om frigivelse av båndlagt innskudd på 20 mill. kroner i Norges Bank. 10 mill. kroner av dette innskuddet skal brukes innen kommunalavdelingene Helse og sosiale tjenester og Fritid, kultur og kirke, resten til nedbetaling av gjeld. Høyre har følgende merknad til kommunens «akkumulerte gjeld»¹:

“Raskere nedbetaling av akkumulert gjeld ville være en fordel. Det krever imidlertid respekt fra regjeringens side for byens økonomiske situasjon, slik denne burde være kjent gjennom de langtidsbudsjetter kommunen har utarbeidet på oppfordring av regjeringen. Når denne respekt uteblir, bør nedbetalingen av gjelden tilpasses den økonomiske situasjon regjeringen har satt kommunen i.” (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 490).

Fremskrittspartiets endringsforslag til rådmannens budsjett legges frem av *Knut Hanselmann*. Innstillingen er den samme som ble fremlagt i budsjettmøte 25. november 1987 (se tabellene 7.8 og 7.9). *Kristelig Folkepartis* reviderte endringsforslag til rådmannens budsjett legges frem av *Arne Næss*. Endringsforslaget, ΔKrF2, (jfr. tabell 7.1) er relatert til rådmannens innstilling III.

	ΔKrF1	ΔKrF2
Sentraladministrasjonen		
Skole	8,9	2,6
Helse og sosial	20,9	20,9
Fritid, kultur og kirke	1,0	4,1
Vedlikehold: veier		-4,0
Annen drift		-5,0
Saldering statsbudsjettet	26,8	
Utføres bilsentral		10,0
Sum	57,6	28,6

Tabell 7.11 Sammenlikning KrFs endringsforslag, innstilling én og to (netto utgifter løpende drift mill. 1987-kroner).

Driftsutgiftene til Kommunalavdeling Skole er redusert kraftig; posten til lærebøker er redusert med 2 mill. kroner. Forslaget holder likevel fast på økt undervisningstimetall for 2.-klassinger og reduisering av delingstall til 25. Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke får en betydelig økning siden betaling for voksenidrett utgår.

¹) Begrepet «akkumulert gjeld» blir ofte forvekslet med «akkumulert underskudd». Det akkumulerte underskuddet er imidlertid ikke gjeld, men en forpliktelse om å dekke inn tidligere overforbruk i løpende drift.

Kursreguleringsfondet, et sikringsfond for eventuelle kurstap, tas i bruk.

Sosialistisk Venstrepartis endrede forslag til rådmannens budsjett legges frem av *Eilert Jan Lohne* (jfr. Bystyreheftet 1987, side 447). SVs salderingsforslag synliggjør Stortingets salderingsvedtak gjennom partiets reduksjon av bykassens tilbakebetaling av gjeld i samme størrelsesorden. *Venstres* endringsforslag til rådmannens budsjett legges frem av *Sidsel Pihl Haugen* (Bystyreheftet 1987, side 459-461). Saldering skal skje ved frigiving av midler fra Norges Bank samt ved økte skatteinntekter gjennom styrking av kemnerkontoret. Tabellene 7.12 og 7.13 gir en oppsummering av partienes foreslåtte endringer og salderinger. Endringene er relatert til rådmannens innstilling III.

Forslag:	ΔSV2	ΔV	ΔA2	ΔKrF2	ΔH *)	ΔFrP
Sentral-adm.	0,5	0,5			-20,6	0
Skole	48,0	2,0	2,6	2,6	-5,0	-3
Helse og sosial	70,9	14,0	25,5	16,9	-4,2	-35,4
Aksjon mot rusmiddelbruk			3,0	4,0		
Fritid, kultur og kirke	14,7	3,5	4,3	4,1	-1,6	-32,8
Bolig og bygg	1,3		-2,0		2,1	13,9
Vedlikehold: bygg			-2,0		-8,1	
Vedlikehold: veier				-4,0	-6,6	
Næring og samferdsel	4,0		1,0		9,0	-40,4
Teknisk utbygging	1,0		-5,0		-8,1	-6
Anne drift			-7,2	-5,0		-37
Ymse			-2,4			
Uføres bilsentral				10,0		
Tilbake til lysverkene					-20,0	
Sum	140,4	20,0	17,8	28,6	-63,1	-140,7

Tabell 7.12 Sammendrag endringsforslag/innstillinger, 17.12.87 (netto utgifter løpende drift i mill. 1987-kroner). *) korrekt avstemming av Høyres forslag lar seg ikke gjøre ut fra den offisielle dokumentasjon i Bystyreheftet.

Saldering	SV1	V	A2	KrF2	H *)	FrP
Forverring pga. statsbudsjett	-32,2		-26,9	-26,9	36,5	
Eiendomsskatt			-6,5	-8,5	-34,0	-66,6
Justering skatteanslag	5,0			7,1	4,3	-67,0
Frigiving midler Norges bank			20,0	20,0	20,0	
Kursreguleringsfond			4,2	2,0		
Økte strømpriser; ⇒ til Bykassen		20,0				
Økt skatt gjennom styrking av Kemnerkontor			12,0			
Overføringer fra staten	100,0					
Økt refusjon fra staten	17,7					
Tilbakeføres lysverkene					-20,0	
Resultat bedre sosialhjelp			15,0	20,9		

Tabell 7.13 Hovedtrekk saldering, 17.12.87 (alle beløp i mill. 1987-kroner). *) korrekt avstemming av Høyres forslag lar seg ikke gjøre ut fra den offisielle dokumentasjon i Bystyreheftet.

Bystyret 21. desember 1987

Representantene kommer til dette møtet uten noe felles forslag å legge frem. Møtet starter klokken 10⁰⁰ med innledning og generell debatt og

KAPITTEL 7

fortsetter med sektordebatten. I sitt innlegg beskriver ordføreren – *Henrik J. Lisæth (H)* – kommunens økonomiske situasjon og konsekvensene av statens budsjetteringer. Deretter redegjør gruppelederne for Arbeiderpartiet, Høyre, FrP og SV for sine budsjettforslag. Forslagene er identiske med de som er presenterte foran. Redegjørelsene følges av replikkordskifte. Deretter tas en pause.

Bystyret tar i mot en deputasjon fra Bedriftsidrettsrådet klokken 13⁰⁰ og tar så en pause til klokken 13²⁵.

Sidsel Pihl Haugen (V) redegjør etter pausen for Venstres budsjettforslag samt forslag om midlertidig økning av skattepore med 1%. *Borghild Lekve (RV)* fremsetter følgende forslag (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 560):

“Bystyret anmoder om å få fremlagt en vurdering av de reelle behov på de forskjellige budsjettområdene, slik at budsjettvedtak kan skje utifra et ansvar for byens befolkning, ikke *bare* utifra de snevre rammer som er satt av statens politikk. Ut fra disse behovsvurderingene må det bli tatt kontakt med regjeringen, da det ikke kan godtas at staten pålegger kommunene ansvaret for sentrale samfunnsmessige funksjoner samtidig som staten fraskriver seg ansvaret for den økonomiske oppfølging. Bystyret anmoder om tilbakesendelse av følgende forslag til driftsbudsjetter med anmodning om behovsutredning: kommunalavdeling Helse og Sosiale tjenester; kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke; kommunalavdeling Teknisk utbygging; kommunalavdeling Næring og samferdsel og kommunalavdeling Bolig og bygg.”

Borghild Lekve (RV) anmoder at forslagene til investeringsbudsjett sendes tilbake i sin helhet:

“Når det gjelder kommunalavdeling skole, anses behovene for å være belyst gjennom Bergen Lærerlags budsjettforslag, som vedtas som kommunalavdelingens budsjett for 1988.” (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 560).

Ved realitetsvotering får *Borghild Lekves* forslag 1 stemme og er dermed forkastet. *Borghild Lekve (RV)* fremsetter deretter følgende forslag B:

“*Beklagelse over manglende vilje til å skaffe mer realistiske budsjettammer.* Rådmannen gikk denne gang til det oppsiktsvekkende skritt å presentere en budsjettinnstilling som ikke viste balanse (Innstilling I), fordi Regjeringens forslag til statsbudsjett representerte en vesentlig forverring av kommunens økonomi. I innstilling I og innstilling II har rådmannen brukt flere sider på å påvise den grovt urimelige politikk som staten nå fører overfor kommunene. Han dokumenterer godt hvilken vanskelig situasjon denne politikken setter Bergen kommune i. På denne bakgrunn er det oppsiktsvekkende at verken Kommunalutvalget eller Formannskapet har vedtatt noen form for press eller henvendelse overfor de sentrale myndigheter for å prøve å gjøre noe med denne uholdbare situasjonen. Disse organer har bare vært opptatt av å drøfte innstramningstiltak og valgkampløftene fra september. Rådmannen har skrevet sine sider med gode argumenter forgjeves. RV vil derfor fremme følgende forslag: «Bystyret beklager at verken Kommunalutvalget eller Formannskapet har rettet noen henvendelse til Stortinget eller Regjeringen for å prøve å skaffe

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

Bergen økonomiske rammer som kunne være litt mer akseptable.» (F-sak 741/87, Bystyreheftet 1987, side 561).

Ved realitetsvotering forkastes forslaget mot RVs ene stemme. Møtet blir avbrutt klokken 15¹⁰ etter oppfordring fra ordføreren. Det skal holdes gruppemøte mellom ordføreren og samtlige gruppeledere med sikte på å komme frem til et omforenet budsjettvedtak. Møtet settes klokken 15²⁵, og ordføreren refererer fra drøftelsene i gruppemøtet. Konklusjonen er at FrP ikke kan slutte seg til et felles budsjettopplegg pga. avstanden partiene imellom når det gjelder eiendomsskatten. Møtet heves klokken 15³⁵ for gruppediskusjoner i partiene, og settes igjen klokken 17⁰⁵ etter middagspausen. Sektordebatten, ordnet etter kommunalavdelinger, fortsetter. *Arne Næss (KrF)* fremsetter så felles budsjettforslag på vegne av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Det Liberale Folkepartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti (Bystyreheftet 1987, side 568–573). Forslaget ivaretar økning av rammetimetall og reduksjon av delingstall som salderes mot reduksjon i driftsutgifter og energisparing. Vedtak om graderte barnehagesatser utsettes. Hjemmehjelp og hjemmesykepleie styrkes samtidig som minstepensjonister unntas fra betaling.

En prøvevotering viser at fellesforslaget til saldering av budsjettet for 1988 får 43 stemmer. Heller ingen av de andre forslagene får 2/3 flertall. Saken må behandles på nytt i nytt møte (Bystyreheftet 1987, side 577).

Resultatet av den politiske «reduksjonsprosessen» summeres opp i tabell 7.14 (Δ forhold til rådmannens innstilling III; den tykke streken markerer de forslagene som reduseres til felles vedtak)

Endringsforslag (Δ)	H*	FrP	SV2	V	KrF2	A2	Vedtak
Sentral-adm.	-20,6	0	0,5	0,5			0,4
Skole	-5,0	-3	48,0	2,0	2,6	2,6	3,5
Helse og sosial	-4,2	-35,4	70,9	14,0	16,9	25,4	28,5
Mot rusmiddelbruk					4,0	3,0	3,0
Fritid, kultur, kirke	-1,6	-32,8	14,7	3,5	4,1	4,3	9,3
Bolig og bygg	2,1	13,9	1,3			-2,0	0,0
Vedlikehold: bygg	-8,1					-2,0	
Vedlikehold: veier	-6,6				-4,0		
Nærings, samferdsel	9,0	-40,4	4,0			1,0	3,5
Teknisk utbygging	-8,1	-6	1,0			-5,0	-6,5
Arne drift		-37			-5,0	-7,2	-7,2
Ymse						-2,4	-0,3
Utføres bilsentral					10,0		
Korreksjon							-0,5
Sum		-140,7	140,4	20,0	28,6	17,7	33,7

Tabell 7.14 Endelig forslag og vedtak, 21.12.87 (utgifter løpende drift i mill. 1987-kroner). *) korrekt avstemming av Høyres forslag lar seg ikke gjøre ut fra den offisielle dokumentasjon i Bystyreheftet.

Salderingsforslagene innenfor den tykke streken blir «innarbeidet» i vedtaket.

Saldering	H*)	FrP	SV2	V	KrF2	A2	Vedtak
Forverring pga. statsbudsjett	-36,5		-32,2		-26,9	-26,9	-26,9
Eiendomsskatt	-34,0	-66,6			-8,5	-6,5	-1,8
Justering skatteanslag	4,3	-67,0	5,0		7,1		

KAPITTEL 7

Frigiving midler i Norges Bank	20,0			20,0	20,0	20,0
Kursreguleringsfond				2,0	4,1	6,3
Styrking Kemnerkontor gir			17,9		12,0	15,0
Resultat bedre sosialhjelp				20,9	15,0	15,0
Byggegebyr				8,0		4,1
Salg eiendommer	2,0			2,0		2,0
Overføringer fra staten			100,0			
Økt refusjon fra staten			17,5			
Tilbakeføres lysverkene	-20,0					
Økte strømpriser til Bykassen				20,0		
Fritak husbank-finansierte hus					-6,5	
Verdi av brannmenns arbeid					1,5	
Leieinntekter festetomter					1,0	
Parkeringselskapet overføring					4,0	
Overføring fra steinknuseverket					2,0	
Tilleggsbevilgninger					2,0	
Mindre nedbetaling gjeld			32,2			
Overføres bykassen		-7,1				
Sum		-140,6	140,4	20,0	28,6	17,7
					33,7	

Tabell 7.15 Endelig saldering, 21.12.87 (alle beløp i mill. 1987-kroner). *) korrekt avstemming av Høyres forslag lar seg ikke gjøre ut fra den offisielle dokumentasjon i Bystyreheftet.

Etter behandling av særbudsjettene, åpnes det for generelle debattinnlegg. Arne Næss (KrF) fremmer på vegne av A, KrF, DLF, V og SV forslag til felles budsjettuttalelse. Da Bystyret ikke enes om en omforenet budsjettuttalelse, nedsettes redaksjonskomité for å utarbeide et endelig forslag som skal presenteres på nytt møte 22. desember 1987.

I nytt bystyremøte neste dag, 22. desember, blir fellesforslaget om saldering av budsjettet for 1988 på ny vedtatt med 43 stemmer. Fellesforslaget om maksimal eiendomsskatt på 5,5% blir vedtatt med 49 stemmer. 84 representanter er til stede under voteringen. Redaksjonskomitéens budsjettuttalelse blir også fremlagt og med følgende tekst:

“TIL STORTING OG REGJERING.

Bergen bystyre vil vise til at det vedtatte statsbudsjett betyr en reell inntektsnedgang for Bergen kommune i 1988. Bergen kommune er nå i en svært vanskelig situasjon. Selv med full utnyttelse av kommunens inntektsgrunnlag, er det meget vanskelig å få budsjettet i balanse. Bergen bystyre ber om at det blir arbeidet med å finne frem til former for statlige overføringer, slik at de spesielle oppgaver storbyene har i forhold til de andre kommunene, kommer til uttrykk i overføringene. Bergen bystyre beklager sterkt at Storting og regjering ikke synes å ha forståelse for storbyenes spesielle vanskelige situasjon. Bystyret vil videre peke på det uheldige i at rammebetingelsene ble endret flere ganger i løpet av høsten, noe som gjorde budsjettbehandlingen svært vanskelig og langtidsbudsjetteringen umulig.” (Bystyreheftet 1987, side 596-597).

Budsjettbehandlingen 21. desember 1987 – fra galleriet

Budsjettdebatten finner sted i det gamle rådhuset i Bergen. Radio RV, en lokal radiostasjon, overfører hele debatten. NRK er til stede med sine reportere og gjør samtidig video-opptak.

Innledning:

Ordfører *Arne Næss (KrF)* påpeker 1988-budsjettets krav til anstrengelser og ekspertise fra politikernes side:

“Vi har jobbet med å få kabalen til å gå opp. Vi har fordelt midlene så rettferdig som mulig. Det har imidlertid nå skjedd en svekking av kommunal innsats, skjønt det å ta tilbake noe som først er gitt, er umulig. Men med felles innsats av politikere og ansatte vil kommunen bli i stand til å løse oppgavene.”

Erna Mundal Pedersen (FrP) følger opp:

“Vi har snakket om innstramminger. Nå blir medisinen besk!”

Eilert Jan Lohne (SV) forsøker i sin innledning å belyse årsakene til kommunes dårlige økonomi. Lånefinansiering av drift er et problem, avdrag og renter på gjeld tapper bykassen. Oppsamlet underskudd er svært ugunstig. Kommunen trenger en slankekur. Men hva er riktig å gjøre?

“En reduksjon i aktiviteten rammer mange. SV vil bygge ut! – flere og bedre goder! Det er ille å være fattig, men vet man hva man har, kan man innrette seg etter dette.”

Lohne (SV) hevder at statens atferd under arbeiderpartistyret er kritikkverdigg. *Knut Hanselmann (FrP)* repliserer til *Lohne* og poengterer at det er forskjell på budsjett og realiteten. *Lohne* svarer da:

“Dilemmaet er at budsjettet er for høyt. Lånegjelden er for høy; 1,3 milliarder. Men virkeligheten er politisk bestemt og kan forandres.”

SV hevder at deres forslag kommer nærmest regnskapet. SV har forståelse for de faktiske utgiftene. *Sidsel Pihl Haugen (V)* repliserte da:

“Ja, (for de faktiske utgiftene) men ikke for faktiske inntekter.”
(jfr. Venstres salderingsforslag).

Ros gis til administrasjonen og ris gis til staten – den store fienden som kommunen må kunne forvente et langsiktig perspektiv hos. De fleste representantene er enige om at det må strammes inn. Kommunen må styres med fast hånd. Politikere bestemmer selv kommunens økonomiske virkelighet gjennom sine vedtak – deres beslutninger styrer sektorenes handlinger. Rettferdige fordeling krever imidlertid stor innsats fra politikere. SV vil bruke politikernes kontroll over kommunens økonomiske virkelighet til å endre inntektssiden.

På tross av kunnskaper om økonomisk situasjon, ønsker SV å bygge ut. Partiet blir derfor utsatt for sterkt kritikk. SVs inntektsfor-

KAPITTEL 7

slag forankres ikke i den rådende parlamentariske situasjon der det er Arbeiderpartiet og ikke SV som er det regjerende parti.

Politikernes innledende bemerkninger viser en klar bevissthet om kommunens økonomiske situasjon. Situasjonens årsak og korrigeringsmetode er det derimot stor uenighet om.

Saldering: Spørsmålet om eiendomsskattens størrelse er viktig for budsjettens saldering, men også svært kontroversiell. *Helge Schjøtt (H)* fremsetter prinsipielle innvendinger til innkreving av denne type skatt.

“Få vekk eiendomsskatten. ... Vi er i en gråsoner. Han (rådmannen) tar penger uten noen særlig begrunnelse; eiendomsskatten er en ytelse uten noen motytelse.”

Overføring fra kommunale bedrifter til bykassen er også foreslått som delvis saldering av 1988-budsjettet – slike overføringer ble under revideringen av 1987-budsjettet betraktet som et engangsfenomen. *Helge Schjøtt (H)* mener imidlertid at overføring fra Bergen Lysverker ikke uten videre kan skje slik som rådmannen antar. Utredning er ikke foretatt. Rådmannen *trodde* at saken var utredet. *Schjøtt* refererer til diverse lover og konkluderer med følgende:

“Det er naivt å tro at disse overføringene (50 mill. kroner fra Bergen Lysverker i 1987) ikke vil virke inn på strømprisene.”

Schjøtt reiser prinsippspørsmål om lovligheten av «permanente» overføringer og utnyttelse av kommunens monopolstilling for inndraging av midler, som i prinsippet kan føre til forverring av strømforsyningen i Bergen kommune. De eneste begrunnelsene for overføringer er at Bergen Lysverkers egenkapital er høy og bykassen mangler penger. *Rådmannen* svarer at Oslo kommune har overført 250 mill. kroner noe som underbygger lovligheten av bykassens overføring.

Spørsmålet om overføring fra særbedrifter er av politisk natur; det er fremdeles like kontroversiell som det var ved revideringen av 1987-budsjettet. Tidligere antakelse om at rådmannen har fremmet kontroversielle saker ved 1987-revideringen og har søkt løsninger på kompliserte spørsmål, understrekes på ny ved denne budsjettbehandlingen.

SV og RV vil vende seg mot staten, FrP vil selge kommunale eiendommer og benytte skatt på en effektiv måte – rasjonaliseringsfirma må vurdere effektiviteten i Bergen kommune. Posisjonspartiene søker å løse salderingsproblemene gjennom økning av skatter, avgifter og overføringer.

Sektordebatten

Rådmannen understreker at rammetilskuddet fra Staten er endret for Kommunalavdeling Skole – redusert fra 75 til 50 mill. kroner. Ressursbruken i skolene omtales i Årsrapporten for 1987, “...som er utdelt til bystyremedlemmene.” På side 19 i rapporten ses at stadig flere midler brukes til elever og lærere. *Aud Helgesen (A)* kommenterer årsrapportens måltall idet hun minner om at Bergen kommune har en gitt geografi. Språkdelling innebærer dessuten senket gjennomsnittlig elevtall.

De samme sakene som skapte debatt under revideringene av 1987-budsjettet, diskuteres på ny: rammetimetall og delingstall i barneskolen. Årsrapporten blir igjen brukt av rådmannen for å dokumentere et skjevt forhold mellom innsatsfaktorer i skolen og skolens produksjon. *Aud Helgesen (A)* tolker imidlertid rapportens data annerledes enn rådmannen og beskriver egen oppfatning av årsakssammenhengen bak den informasjon som presenteres i årsrapporten. Polarisering av sektorene skimtes. Hva skal kommunen satse på?

For *Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester* er 1988-budsjettet i følge *Ågot Himle (SV)*, ekspansivt, men samtidig indikerer det realnedgang gitt kommunens eksisterende behov:

“Helse- og sosial-barometeret stig og stig. Store grupper unge faller ut. Staten er skyld i elendighetene.”

Behovet er større enn budsjettet indikerer. Reduksjon på 15 mill. kroner i sosialhjelpsmidler er underbudsjettering; det er gap mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og sosialtjenester. SVs forslag har det minste gapet.

“Vårt forslag er også dårlig, men det er det beste sammenliknet med de andres. Styrken ligger på området boliger; der er det stor styrking.”

Harald Kremner (FrP) er kritisk til liberal holdning til sosialhjelp og ønsker direkte tiltak for å redusere sosialhjelpen på visse områder. *Arne Michael Landro (KrF)* kritiserer FrP og hevder at frustrerende spørsmål lett forenkles:

“Er velferdsstaten virkelig ved en skillevei? Vil Bergenserne godta en reduksjon i utgiftene, eller skal vi øke tilbudet?”

Norvald Risnes (FrP) fastslår også at sosialhjelpsutgiftene bare har økt og økt. Han krever at utgiftene må målrettes og styres. Hva er pliktmessig og hva er ikke-pliktmessig sosialhjelp.

“Hvem er ikke i stand til å klare seg selv? Den som ikke er villig eller den som ikke gidder?”

Bengt Martin Olsen (A) reiser samme spørsmål: hvem har behov for offentlige overføringer? Politikerne tar kritikk for overskridelsene på kommunalavdelingen. Spare- og innstramningstiltakene skal imidlertid rettes mot klientene. Det er klientene som misbruker sosialhjelp.

Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke er også gjenstand for debatt om driftsprinsipp. *John Rødseth (A)* ser på forslaget om salg av Bergen Kino som en «romanse på høyrefløyen». Kino gjengerne vil få tilbud av dårligere kvalitet. Høyres og FrPs løsning er beklagelig; de vil selge den lønnsomme delen av kommunens aktiviteter og sitte igjen med den ulønnsomme delen:

“FrP selger for skattelette. Det er en kortsiktig eventyrpolitikk og et varsel om en sterkere polarisering i bystyret. Løsninger må søkes hos andre enn Høyre og Fremskrittspartiet.”

KAPITTEL 7

Høyre betrakter imidlertid resonnementet som en fornærmelse mot det bergenske kinopublikum.

Diskusjonen om eiendomsskatten blusser opp på ny under sektordebatt for *Kommunalavdeling Bolig og bygg*. Alle sjanser nyttes for å argumentere mot denne typen saldering. *Per Kragseth (A)* understreker igjen partiets standpunkt:

“Vi vet hva vi gjør. Eiendomsskatten muliggjør omprioriteringer mellom privat rikdom og offentlig fattigdom.”

Partiets økning av eiendomsskatten begrunnes ytterligere med at rådmannens forslag er mer enn 21 mill. kroner lavere enn behovet.

Debattrunden avsluttes av *Einar Kaarbøl (H)* som kommer med et nytt ufall mot staten – staten som velter sine kostnader over på kommunen. Bystyret tar så pause til klokken 20³⁰.

Ny debattrunde starter klokken 20³². Arbeiderpartiet, Det Liberale Folkepartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet har nå utarbeidet et felles forslag med flertall i bystyret. Ordet er fritt. Fellesforslaget kommenteres.

Rådmannen er i sin oppsummering av fellesforslaget skeptisk til at den foreslåtte styrkingen av Kemnerkontoret kan resultere i en inntektssøkning på 12 mill. kroner. Reduksjon i andre driftsutgifter på 7,2 mill. kroner bør skje som en prorata-reduksjon mellom kommunalavdelingene. *Eilert Jan Lohne (SV)* er glad for flertall for budsjettforslaget, men føler likevel grunn til å protestere mot den sentrale behandlingen av langtidsbudsjettet; det er ikke blitt utarbeidet i 1987. *Bengt Martin Olsen (A)* mener at fellesforslaget er brukbart. *Harald Kremner (FrP)* synes at fellesforslaget er dårlig, spesielt forslaget om merinntekter gjennom opprustning av Kemnerkontoret. Det er et vedtak uten anvisning for innhenting av midler. Forslaget anses for «teknisk og fysisk umulig» å gjennomføre. *Inger-Margrethe Presterud (H)* synes det er gledelig å sette sammen et budsjett, men hun uttrykker også reservasjon:

“Det er ingen kunst å sette opp utgiftssiden. Økning av budsjettet! Bingo! Går det, så går det!”

Peppen er vekke hos de aller fleste debattantene etter at fellesforslaget er blitt vedtatt. *Torstein Dahle (RV)* har imidlertid flere kommentarer til budsjettet:

“Det er et urealistisk budsjett og det kommer til å sprekke så det oser etter. ...Det kommer til å sprekke så det freser.”

Neste sprekk vil komme på grunn av større sosialhjelpsutgifter og større arbeidsledighet enn forventet. Den internasjonale krise velter inn over Norge. Ressursene burde brukes til produktive formål – brukes i skolen. Slik bruk øker landets forutsetninger for å bruke ressurser effektivt. Det er gjort for lite for å øve press mot statens satser. *Arne Næss (KrF)* svarer da kontant:

“Det må komme litt mer inn i kassen enn det går ut for at butikken skal gå.”

Replikken resulterer i latter i bystyret. Stemningen er lett. *Sidsel Pihl Haugen (V)* oppsummerer kveldens vedtak på følgende måte:

“Økning på 60 mill. kroner i forhold til Rådmannens innstilling. Aktivitet økt med 5,3 mill. kroner. Er det klokt? Jeg håper det. Det har flertallet, og det er viktigst.”

Rådmannen fremholder at en økning på 60 mill. kroner (sum drift og investering) innebærer økt krise. Han godtar bruk av kursreguleringsfondet (avsetning til fremtidige avdrag og renter) til saldering av budsjettet, men fastholder at kommunen må komme tilbake til sitt opprinnelige aktivitetsvolum.

Inger-Margrethe Presterud (H) spør om salderingen er realistisk. *Helge Schjøtt (H)* tviler på at det hjelper å øke Kemnerkontorets bemanning med fire stillinger for å øke skatteanslaget. Debatten blir etter hvert krass og lite konstruktiv. Ordføreren, *Arne Næss (KrF)*, griper til slutt inn og ber om at det må bli slutt med provoseringene.

Deretter debatteres uttalelsen i forbindelse med budsjettbehandlingen for 1988. *Eilert Jan Lohne (SV)* er skuffet over at bystyret ikke kan gi staten kritikk. *Torstein Dahle (RV)* mener at den foreslåtte uttalelsen bare er en rituell uttalelse. *Knut Hanselmann (FrP)* går så langt som å si:

“Vi dropper hele uttalelsen!”

Debatten slutter klokken 24⁰⁰ med at fellesforslaget blir vedtatt 21. desember 1987 – det er nesten julekvelden.

Siden det ikke foreligger kvalifisert flertall for forslaget, gjentas avstemningen i bystyret neste dag, 22. desember. Utfallet forblir dermed uendret.

7.2.4 Budsjettprosessen 1988 – sammendrag og konklusjon

Det akkumulerte underskuddet skaper stor bekymring for bystyret. Problematikken opptar både posisjonsparti og opposisjonsparti. Flertallet i bystyret føler behov for å opprettholde kommunens aktivitet på de prioriterte områder. For å klare dette, må enten inntekten økes eller kostnadene reduseres på enkelte aktiviteter.

Det er sterk fokusering på totaltallet, underskudd/overskudd i løpende drift og finansiering av driften. SVs forslag om å øke kommuneskatten får imidlertid ingen støtte fra andre partier; forslaget er for kontroversielt. Økte overføringer fra kommunale aksjeselskap gir salderingsmuligheter. Slik overføring av midler er omstridt, men vedtak fattes etter at bystyret på ny har debattert lovligheten av overføringer.

Staten er en stor inntektskilde, men staten er også fienden som ikke har respekt for Bergen kommunes løsninger. Regjeringen Brundtlands politikk blir karakterisert som nærmest fiendtlig. Det er imidlertid for-

KAPITTEL 7

ståelse hos nesten samtlige partier for at aktivitetsnivået er for høyt med den nåværende finansiering. Politikerne viser stor forståelse for kommunens økonomiske situasjon. Forståelsen for den økonomiske situasjon kommer til syne gjennom enighet med rådmannens vurderinger av situasjonen som er forankret i den sittende regjerings budsjett som alle er kjent med og alle må godta. SV forholder seg imidlertid ikke til denne realitet. Partiet legger frem budsjettforslag som om Brundtland-regjeringens budsjett ikke eksisterte.

Effektivisering og rasjonalisering er etter hvert blitt et omfattende diskusjonstema. Fremskrittspartiet og Høyre vil begrense den kommunale administrasjon. Fremskrittspartiets forslag har en annen karakter enn andre partiers forslag om prosentvise reduksjoner av aktiviteter. FrP fremmer forslag om nedleggelse av tiltak. Slike signaler er sterke og entydige.

Respondent 13 som sitter i posisjon sier under intervju i juli/august 1989 følgende om budsjettet for 1988:

“I 1988 følte jeg for første gang at vi budsjetterte realistisk og med fornuftige og riktige penger. Vi innså klart at et akkumulert underskudd på 500 mill. kroner med en årlig renteutgift på 70 mill. kroner er helt umulig og vil fullstendig drepe denne byen hvis ikke det ordnes.”

Administrasjonens data viser følgende endringer i løpet av budsjettprosessen for 1988:

	Utgifter	Inntekter	Netto
Sum innstilling I	3 508 776 350	3 526 203 800	-17 427 450
Sum innstilling II	3 446 068 600	3 577 987 300	-131 918 700
<i>Innstilling II - innstilling I</i>	<i>-62 707 750</i>	<i>51 783 500</i>	<i>-114 491 250</i>
Sum innstilling III:	3 450 068 600	3 581 987 300	-131 918 700
<i>Innstilling III - innstilling II</i>	<i>4 000 000</i>	<i>4 000 000</i>	<i>0</i>
Sum vedtatt budsjett	3 446 079 800	3 569 013 500	-122 933 700
Endringer i bystyret gitt innstilling III:	-3 988 800	-12 973 800	8 985 000

Tabell 7.16 Budsjettprosessen 1988; endring løpende drift. (Datakilde: administrasjonens dokumentasjon, budsjett 1988; alle tall i 1987-kroner).

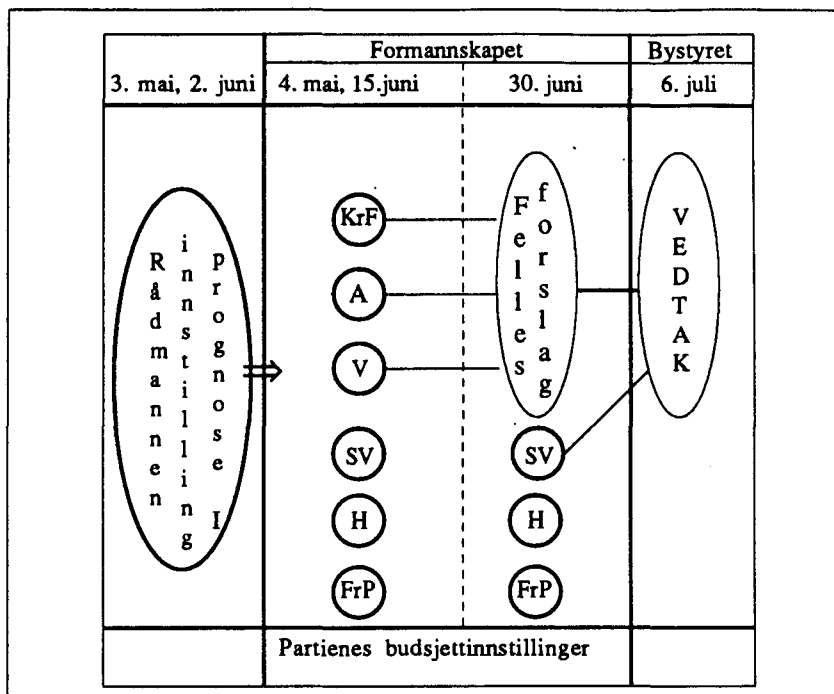
7.3 Revidering av 1988-budsjettet

Utviklingen av bykassens økonomi i 1988 går ikke som forventet. Informasjon om denne utviklingen kommer imidlertid til syne gjennom regnskapsrapporter. Rutinene for regnskapsprognosene er nå blitt stabile. Prognosene har dessuten fått en viss tyngde som korreksjonssignal; prognosene tiltrekker seg oppmerksomhet.

7.3.1 Rådmannens initiativ

Regnskapsprognose I tegner et grelt situasjonsbilde for Bykassens budsjett for 1988. Rådmannen kommer derfor med innspill om ansettelsesstopp før selve revideringen starter. Dokumentasjonen som går forut for revideringen av 1988-budsjettet, er svært omfattende. Rådmannens brev til formannskapet av 2. juni 1988 er på hele 33 A-4

sider. Den vedlagte regnskapsprognosen er på 10 A4-sider. Innholdet er svært detaljert. Nedenfor ses en skisse av revideringsprosedyren:



Figur 7.17 Revideringsprosedyren for 1988-budsjettet.

Regnskapsprognose I

Rådsmannens regnskapsprognose I, 1988 viser et forventet regnskapsunderskudd på 98,1 mill. kroner som fordeler seg slik (Bystyreheftet 1988, side 891-901; alle tall i mill 1988-kroner):

Kommunalavdeling Skole.....	-42,1
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester.....	-54,0
Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke.....	-0,9
Kommunalavdeling Næring og Samferdsel:	-1,1

Største enkeltoverskridelse innen *Kommunalavdeling Skole* utgjøres av lærerlønn, 36,8 mill. kroner. Overskridelsen begrunnes ut fra lønnsoppgjørets profil, endring av lønns-stigen og heving av begynnerlønn. Overskridelser i andre driftsutgifter, 7,7 mill. kroner, forklares ved endrede satser for edb-drift, deriblant innkjøp av edb-tjenester fra konsulenter. Overgang til moderne renhold har dessuten ført til økt forbruk av renholdsartikler. De største overskridelsene innen *Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester* gjelder sosialhjelpsutgiftene, 35 mill. kroner, barnevern, 6,9 mill. kroner og tiltak for funksjonshemmede, 2,9 mill. kroner. De prognostiserte beløp er en trendfremskrivning basert på kvartalets utgifter og tidligere års erfaringer om utgiftsnivå. *Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke* viser bare mindre forventet overskridelse av budsjettet. For *Kommunalavdeling Næring og Samferdsel* antyder følgende utvikling:

“Kommunalavdelingen prognostiserer et totalt avvik fra budsjettet 1988 på 1,1 mill. kroner. Dette stammer fra tilskudd til uføres bil-sentral.”

KAPITTEL 7

Bykassens prognostiserte inntekt vil i følge økonomiavdelingen minke med 42. mill. kroner gitt realvekst på 2% og 59 mill. kroner gitt realvekst på 1%.

Hvorfor revidering av 1988-budsjettet?

I brev til formannskapet 3. mai 1988 (Bystyreheftet 1988, side 646–648) viser rådmannen til regnskapsprognose I og dens konklusjoner om betydelig underskudd for 1988. Prognosen er blitt fremlagt på kommunalutvalgets møte 2. mai 1988. Prognosen er utarbeidet tidlig i perioden og det må derfor tas visse forbehold om størrelsene på prognostiserte avvik, men...

“Tatt i betraktning av at avvikene stort sett er påvist innenfor de samme områder som også viste avvik i 1987, finner en likevel også grunn til å anta at det vedtatte budsjett for 1988 ikke avspeiler de faktiske forhold innenfor disse områder og at en revisjon av budsjettet er nødvendig for å bringe ny balanse på et mer realistisk grunnlag. ...Kommunalutvalget sa seg enig i at det så snart som mulig blir foretatt en revisjon av bykassens budsjett for 1988. Kommunalutvalget var videre innforstått med at tiltak som er vedtatt i budsjettsammenheng, men enda ikke iverksatt, blir stilt i bero inntil videre og vurdert på nytt i forbindelse med den forestående revisjon av budsjettet for 1988. En tilsvarende utsettelse bør også omfatte opprettelse av nye stillinger og ansettelse i stillinger som blir ledige.”

Sentral behovsvurdering for stillinger vil imidlertid bryte med det ansvar og den myndighet som er tillagt den enkelte virksomhet.

“Særlig dersom det ved endringer av budsjettet blir pålagt virksomhetene selv å fatte bestemmelser om de konkrete reduksjoner innenfor en fastsatt total reduksjon for hver virksomhet, kan det fremstå som lite naturlig å trekke ut en enkelt ressurs som stillinger, og behandle den sentralt.”

Brevet munner ut i følgende forslag til vedtak om stillingsstopp:

“1 Nye tiltak og utvidelser av eldre tiltak som det er gjort vedtak om i budsjettet for 1988, og som ikke allerede er igangsatt, stilles i bero og vurderes på nytt ved den forestående revisjon av budsjettet. Dette gjelder også stillinger som blir ledige etter 30.4.88 unnatt stillinger som ikke vil bli berørt av budsjettrevisjonen.
2 Saken er avgjort av formannskapet i medhold av kommunelovens §22 (hasteparagrafen).”

Politisk intermesso

Saken tas opp i formannskapet allerede dagen etter, 4. mai 1988. Utsettelsesforslag fra SV blir forkastet. Alternativt forslag fremlegges av *Henrik J. Lisæth (H)*:

“1. Nye tiltak og utvidelse av eldre tiltak som det er gjort vedtak om i budsjettet for 1988 og som ikke allerede er igangsatt, stilles i bero og vurderes på nytt ved den forestående revisjon av budsjettet.
2. Det innføres stillingsstopp og ansettelsesstopp inntil

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

nevnte revisjon av budsjettet er foretatt, forutsetningsvis senest av bystyret i møte 20. juni 1988. Unntatt er:

- A: Allerede utlyste stillinger.
 - B: Stillinger innen omsorg for eldre og funksjons hemmede.
3. Saken er avgjort av formannskapet i medhold av kommunestyrelovens §22.”

Forslaget får 20 stemmer (A, KrF, H, FrP, V/DLF) og skal forelegges bystyret. Det foreligger formannsapsvedtak om ansettelsesstopp i Bergen kommune!

Rådmannens videre initiativ

I brev til Formannskapet 2. juni 1988 gir rådmannen en meget omfattende redegjørelse for den forestående revisjonsaken (jfr. Bystyreheftet 1988, side 859-891). Regnskapsprognosene er en viktig del av dette dokumentet. Nedenfor gis et sammendrag av hovedpunktene i rådmannens omfattende og detaljerte redegjørelse. Brevets punkter gjengis delvis og kommenteres.

Innledning:

Regnskapsprognose I viser at det går i retning av underskudd på 140 mill. kroner. Gitt at de budsjetterte 75 mill. kroner brukes til dekning av tidligere års underskudd, så vil underbalansen ved utgangen av 1988 øke med 65 mill. kroner til ca. 590 mill. kroner.

“Det opparbeidede underskudd på 524 mill. kr. samt det prognostiserte underskudd for 1988, gjør den økonomiske situasjonen alvorlig for bykassen.” (Bystyreheftet 1988, side 859).

Situasjonsbeskrivelse:

Følgende utvikling i kommunalt underskudd har funnet sted:

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Underskudd	-47	-120	-217	0	-113	-217

Tabell 7.18 Kommunalt underskudd (beløpene i mill. kroner, historisk kost).

For å redusere det store akkumulerte underskuddet, legger rådmannen frem en strategiplan med en foreslått nedbetalingstid på 10 år for dette akkumulerte underskuddet. Rådmannen viser til årsrapporten fra 1985, 1986 og 1987 der det er gjort nærmere rede for årsaken til underskuddene. De viktigste årsakene er :

- økte renteutgifter og kurstap
- større lønnsutgifter enn budsjettet
- vekst i sosialhjelpsutgiftene
- overforbruk innen eldreomsorg og barnevern
- svikt i skatteinntekter.

Spesielt overskridelsene innen eldreomsorg og barnevern kunne ha vært unngått. Hovedutvalg, Bystyre og Formannskap har imidlertid veket tilbake for konsekvensene av å holde budsjettet og akseptert overskridelsene på tross av manglende budsjettmessig dekning. I

KAPITTEL 7

årsrapporten for 1987 er overgangen til skatt av årets inntekt kommentert. Kommunene burde ha budsjetterte med utlignet skatt, ikke forskuddsskatt slik at skatteanslagene kunne blitt sikrere. Strategivurdering oppsummeres slik:

“Det må være riktig å trekke den konklusjonen at hovedårsaken til det akkumulerte underskudd på 524 mill. ikke er manglende budsjett- og kostnadsstyring, men skyldes det enkle forhold at kommunens ressursbruk er kommet på et nivå som ligger over de ressurser som er til rådighet. Denne situasjonen inntreffer samtidig som staten gjennomfører innstramningstiltak overfor kommunesektoren, som bl.a. har medført en inndraging for Bergen kommune på 138 mill. i 1988. Det paradoksale i denne situasjonen er at på den ene side blir kommunesektoren, og herunder også Bergen, kritisert for et for høyt ressursforbruk, og på den annen side blir man kritisert for at ressursbruken ikke er høy nok innenfor en rekke områder.” (Bystyreheftet 1988, side 864).

Konklusjonen om at det akkumulerte underskudd, som er en konsekvens av ressursbruk ut over den planlagte, ikke skyldes manglende budsjett- eller kostnadsstyring er rådmannens bidrag for å redusere anklagene mot kommunalavdelingene og omfordeler skyld mellom staten og Bergen kommune.

Kritisk vurdering av regnskapsprognosen for 1988:

Regnskapsprognosen viser et antatt underskudd på ca. 140 mill. kroner og forutsetter at det blir gitt tilleggsbevilgninger for de merutgifter som regnskapstallene pr. 31.03.88 gir varsel om. Tilleggsbevilgningene kompenseres med reduksjoner på andre konti. Rådmannen finner løsningen uheldig. De konti som inngår i regnskapsprognosen må holdes. Tilleggsbevilgninger skal kun gis ut fra anbefalt søknad. Merforbruket de tre første månedene må kompenseres med et tilsvarende mindre forbruk i resten av året (jfr. Bystyreheftet 1988, side 864). *Kommunalavdeling Skole* gis tilleggsbevilgning på 37,4 mill. kroner – en reduksjon i forhold til prognosen med 4,7 mill. kroner. *Kommunalavdeling Helse og Sosiale tjenester* anbefales tilleggsbevilgning på 34 mill. kroner. Rådmannen konkluderer med følgende:

“De bebudede overskridelser på kommunale barnehager og alderspensjonater, trygdeboliger og hjemmehjelp mener rådmannen ikke kan aksepteres. Ressursbruken må her holdes innen de budsjetttrammer bystyret har fastsatt.” (Bystyreheftet 1988, side 866).

Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke anbefales tilleggsbevilgning på 0,4 mill. kroner. *Kommunalavdeling Næring og Samferdsel* anbefales ingen tilleggsbevilgning. Avdelingen hadde ført opp en overskridelse på 1,1 mill. kroner ved UBB (Uføres Bilsentral Bergen). Rådmannen kan ikke anbefale tilleggsbevilgning til denne posten.

Forslagene gir en samlet tilleggsbevilgning på 71,4 mill. kroner. Skatteanslaget reduseres med 50 mill. kroner og sjømannsskatten økes med 5 mill. kroner, til sammen en netto inntektsreduksjon på 45 mill. kroner. Rammetilskudd til sykehjem reduseres med 16 mill. kroner

(jfr. brev av 13.05.88). Netto revisjon beløper seg dermed til 132 mill. kroner.

Budsjettreduksjon og forventningene:

Bergen og andre norske kommuner har følt sterkt behov og press til å øke tilbudet til byens befolkning. Dette skyldes krav fra pressgrupper (som løper fra regningen), reelt behov for øket service, statlige «prioriteringer» på kommunenes ansvarsområder uten sammenfallende inntektsoverføringer og manglende evne fra kommunens side til restrukturering av deler av ansvarsområder til støtte for vekst. Budsjettrevisjoner blir oppfattet som nedskjæring. Men, sier rådmannen, budsjettrevisjonen er ikke nedskjæring!

“Det er å tilpasse tilbudet til befolkningen til de ressurser som er til rådighet. At man fra et nivå, som der ikke er økonomisk bæredyktighet til, legger seg på et nivå som tilsvarer de inntekter som er til rådighet, er ikke noen nedskjæring. Hadde man ikke lagt seg på det urealistiske nivået, hadde det heller ikke vært noe behov for budsjettrevisjon, og dermed heller ikke noen «nedskjæring». ...Den allmenne forventning om vekst i offentlig tjenesteyting har etablert et forventningspress som gjør en budsjettrevisjon vanskelig. Ekstra vanskelig blir det når de store dominerende utgiftsområdene, nemlig helse- og sosiale tjenester og skole også er de høyest prioriterte både i den nasjonale og lokale politikk. Samtidig er disse områdene i det alt vesentlige skattefinansiert, i motsetning til eksempelvis renovasjon, vann og avløp, som er avgiftsfinansiert. Dette innebærer at det er så godt som utelukket å foreta noen budsjettrevisjon av betydning uten å trekke ressursbruken innenfor skole og helse- og sosialtjenesten inn i vurderingen. ...Denne saken gjelder revisjon av budsjettet for 1988. Da må man legge til grunn de økonomiske rammebetingelser kommunen har for sin virksomhet. Statens innstrammingspolitikk overfor kommune, oppgavefordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene, osv. er klare politiske prioriteringer som må tas opp på annet grunnlag og i andre fora enn det som er basis for revisjon av kommunens budsjett.” (Bystyreheftet 1988, side 867).

Konteksten for revideringen understrekes. Fokus rettes først mot staten og deretter innad i organisasjonen. Gjennom skiftende fokus og problemreformulering forsøker rådmannen å gjøre revideringen til en positiv handling.

Prinsipielle synspunkt om budsjettrevisjonen:

Behovet for en revisjon av budsjettet på netto 132 mill. kroner påpekes på ny, men anses som urealistisk da et halvt år allerede er gått:

“I budsjettet for 1988 er ført opp 75 mill. til nedbetaling av underskudd. Målsettingen må være minst å oppnå en budsjettreduksjon som reduserer et beregnet underskudd i 1988 til under 75 mill. Dette innebærer at kommunen totalt sett har redusert sitt opparbeidede underskudd. På den annen side vil konsekvensen være at det vil by på enda større problemer å utarbeide et realistisk budsjett for 1989. Som rådmannen tidligere har gjort rede for, vil budsjettsituasjonen for 1989 bli betydelig vanskeligere enn den var ved utarbeidelsen av budsjettforslaget for 1988. Når man i tillegg har et «etterslep» fra 1988 sier det seg selv at kommunen står foran store økonomiske utfordringer.” (Bystyreheftet 1988, side 868–869).

KAPITTEL 7

Følgende saker som har vært i fokus i den offentlige debatt og drøftet i kommunalutvalget belyses: Salg av fast eiendom, salg av bedrifter, reduksjon i stillinger, spisepause i arbeidstiden og økt overgang til privat drift (se Bystyreheftet 1988, side 868–871). Årsrapporten viser Bergen kommunes betydelige stillingsvekst – et resultat av politiske prioriteringer.

“Som hovedregel gjelder det derfor at man ikke kan ta vekk en stilling uten å redusere et tiltak, og på den annen side, reduserer man et tiltak, vil man som regel også redusere antall ansatte/stillinger. Som nevnt innledningsvis er der en rekke eksempler på at vi i de senere år har hatt en stillingsvekst som ikke reflekterer økt servicetilbud til befolkningen.” (Bystyreheftet 1988, side 869).

Følgende oppsummering om budsjettrevisjonen gis:

“En budsjettrevisjon er en smertefull prosess. Bystyret bør imidlertid nytte anledningen til kritisk å ta opp til drøfting hva som er kommunens primære oppgave, og hva som er sekundære. Gir den samfunnsmessige utvikling de siste 10 år grunn til å endre prioriteringene og ressursfordelingene mellom forskjellige målgrupper for kommunal tjenesteyting? (Bystyreheftet 1988, side 871). ...En del nye tiltak er etablert uten at det etter rådmannens mening er foretatt noen samlet prioritering av tiltakene i forhold til de målgrupper tiltakene er rettet mot. Rådmannen peker eksempelvis på kommunens tilbud overfor barn og ungdom hvor der er etablert fritidshjem i helse- og sosialavdelingen og skole, og fritids- og ungdomsklubber i Kommunalavdeling fritid, kultur og kirke.” (Bystyreheftet 1988, side 872).

Rådmannen benytter igjen anledningen til å kritisere majoritetspolitikernes politikk for deretter å gi dem «gode råd».

Budsjettrevisjonen og de ansatte:

De ansattes holdning til revisjon oppfattes som positiv:

“På møtet den 4. mai d.å. med representanter for de toneangivende arbeidstakerorganisasjonene i kommunen, ble det orientert om den vanskelige budsjettsituasjonen. Rådmannen orienterte også om på hvilken måte revisjonen i tilfelle kan gjennomføres, strategier, prinsipper osv. Det var rådmannens inntrykk at representantene for de ansatte forsto alvoret i situasjonen og nødvendigheten av å revidere budsjettet.” (Bystyreheftet 1988, side 886).

Da flere av de foreslåtte tiltak vil berøre de ansatte, må avtaleverk følges. Få generelle forslag om effektivisering fremlegges, siden rådmannen stiller seg tvilende til «pennestrøkeffektivisering». Effektiviseringsarbeid må skje i nært samarbeid med de ansatte.

Sammendrag

Rådmannen har tillit til hovedutvalgene og til administrasjonen :

“...at de vil være sitt ansvar bevisst og ikke vil etablere seg som sektorforkjempere med de negative konsekvenser for økonomistyring dette vil kunne medføre.” (Bystyreheftet 1988, side 886).

Han nærer imidlertid stor bekymring siden nedskjæringsforslagene slår ulikt ut:

“På grunn av at de enkelte hovedutvalg og kommunalavdelinger forvalter ulike andeler og ulike sider ved det kommunale produksjons- og serviceapparat, slår rådmannens nedskjæringsforslag meget ulikt ut. Dette kan oppleves som urettferdig spesielt fordi den vesentligste årsak til budsjettnedskjæringene er behovet for tilleggsbevilgninger ved to kommunalavdelinger. Så lenge man ikke foretar prosentvise nedskjæringer over hele budsjettet, vil konsekvensen bli den som de foreliggende budsjettendringer representerer. Rådmannen mener tross alt at dette er en bedre løsning enn en prosentvis reduksjon, og håper på forståelse for det.” (Bystyreheftet 1988, side 886-1987).

Forslag til budsjettendringer:

Rådmannens detaljerte innsparingsforslag og motiveringer til dette forslaget har et omfang på 18 A4-sider. Forslagets innstilling til bystyret kan oppsummeres slik: Bystyret godkjenner følgende merutgifter (utgifter løpende drift i mill. 1988-kroner):

Skole.....	37,4
Helse og sosiale tjenester.....	34,0
<u>Fritid, kultur og kirke</u>	<u>0,4</u>
Sum	71,8

Som motvekt mot prognostisert regnskapsutvikling foreslås følgende budsjettreduksjoner iverksatt (utgifter løpende drift i mill. 1988-kroner):

Kommunalavdeling Sentraladministrasjonen:.....	5,780
Kommunalavdeling Skole:.....	7,064
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester.....	13,077
Kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke.....	11,458
Kommunalavdeling Teknisk utbygging.....	2,000
Kommunalavdeling Næring og samferdsel.....	3,850
Kommunalavdeling Byutvikling.....	3,700
Tilleggsbevilgninger reduseres.....	4,000
Tilbakeføring til kontantbeholdningen.....	0,455
<u>Utleie bygg og anlegg</u>	<u>3,800</u>
Totalt	55,184

Rådmannen ber om fullmakt til å foreta de budsjett-tekniske endringer som er nødvendige for å gjennomføre vedtaket under forannevnte vedtak (jfr. Bystyreheftet 1988, side 887–890).

I salderingsforslaget finner vi igjen gjengangere fra revisjonssaken i 1987: Kommunalavdeling Skole – delingstall og undervisningstimetallet for 2. og 3. klasser; kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke – drift av bibliotek og parker og friareal.

7.3.2 *Behandling i politiske organ***Formannskapet 15. juni 1988**

Etter rådmannens presentasjon av administrasjonens forslag, foreslår *Per Kragseth (A)* utsettelse av saken til formannskapets ekstraordinære møte 30. juni og bystyrebehandling 6. juli. Utsettelsesforslaget blir vedtatt med 11 mot 10 stemmer (H+FrP). *Paal A. Bjørnstad (FrP)* krever følgende protokollførsel:

“FrP vil på det sterkeste beklage at revisjonen av budsjettet for 1988 utsettes. Det vil gjøre de enda vanskeligere å få regnskapet for 1988 til å balansere.”

Formannskapet 30. juni 1988

Fellesforslaget (A+KrF+V), Høyres, Femskrittspartiets og SVs forslag om tilleggsbevilgninger fremmes (jfr. tabell 7.19).

Tilleggsbevilgninger ↓ Forslag fra →	FrP	H	SV	Felles
Skole	37,4	35,0	37,4	37,4
Helse og sosiale tjenester	34,0	29,0	34,0	34,0
Fritid, kultur og kirke	0,4	0,4	0,4	0,4
Samferdsel			1,1	
Sum	71,8	64,4	72,9	71,8

Tabell 7.19 Tilleggsbevilgninger (alle tall i mill. 1988-kroner).

Innstillingene inneholder dessuten innsparingsforslag (jfr. tabell 7.20).

Innsparinger ↓ Forslag fra →	FrP	H	SV	Felles
Sentraladministrasjonen	5,4	5,8	47,0	6,1
Skole	4,4	3,3	-4,9	3,9
Helse og sosiale tjenester	11,6	6,9	-16,1	3,6
Fritid, kultur og kirke	12,2	9,4	-5,6	6,3
Teknisk utbygging	1,0	2,0	2,0	2,5
Næring og samferdsel	4,6	3,2	-0,2	7,4
Byutvikling	1,8	3,7	0,8	4,2
Diverse poster	24,5	8,2	8,2	6,5
Andre poster				16,1
Tilleggsinnstramminger		11,1		
Tilleggsinntekter		8,9		
Reduksjon i tilleggsbevilgningene		7,4		
Til sammen	65,5	69,9	31,2	56,6

Tabell 7.20 Partienes forslag til netto-innsparinger (alle tall i mill. 1988-kroner).

Fellesforslaget støtter rådmannens forslag om godkjenning av merutgifter, men krever omallokering innen totalnivået. *Høyre* ønsker innstramminger med ca. 70 mill. kroner – en merinnstramming på 14,7 mill. kroner i forhold til rådmannens forslag. Ytterligere tilstramming så sent i budsjettåret er vanskelig. Høyres forslag inneholder opplegg for nedbetaling av bykassens akkumulerte underskudd, forslag til salg av kommunale eiendommer og en slanking av den kommunale administrasjon. Oversikt over kommunens eiendomsmasse, aksjebeholdning og kommunale virksomheter som kan omgjøres til aksjeselskaper kreves fremlagt. *Fremskrittspartiet* ønsker å selge kommunale eiendommer for

15 mill. kroner, selge aksjer utstedt av andre for 5,0 mill. kroner og bruke midlene til nedbetaling av gjeld. *Arbeiderpartiet* krever at bystyret setter ned et eget utvalg med representanter fra kommunens ansatte, administrasjon og folkevalgte for å gjennomgå kommunens samlede drift og organisasjon – kommunens samlede ressurser må utnyttes bedre. Partiet krever tiltak mot skatteunndragelse og misbruk av sosialhjelpsmidler.

“Det er derfor nødvendig med en bedring av kvaliteten på arbeidet ved sosialkontorene i form av en målrettet, individorientert innsats.” (Bystyreheftet 1988, side LXXV–LXXVI)

Driften av Uføres Bilsentral skal ikke endres. Rådmannen redegjør deretter for administrasjonens forslag og sier seg glad for at de folkevalgte vil gå inn i en prinsippdebatt om retningslinjene for kommunens økonomi ved behandling av årsbudsjettet for 1989 og langtidsbudsjettet for neste periode. Ressursbruken innen de tunge sektorene Skole, Helse- og sosial tjenester krever i denne sammenheng størst revurdering.

Votering gir Fellesforslaget 11 stemmer (A, KrF, V, SV) – *Ågot Himle* (SV) stemmer subsidiært for fellesforslaget. Rådmannens forslag får ingen stemmer, FrPs får 4, Høyres får 6 og SVs forslag får 1 stemme.

Bystyret 6. juli 1988

Bengt Martin Olsen (A) opplyser at det i løpet av møtet vil bli fremsatt endringsforslag/korrigeringer av fellesforslaget. I dette tilleggsforslaget innrømmes Kommunalavdeling Samferdsel 1,1 mill. kroner til dekning av underskudd på Uføres bilsentral, Bergen (UBB) (jfr. tabellene 7.19 og 7.20). *Henrik J. Lisæth* (H) fremsetter sitt partis forslag. Forslaget poengterer at bykassens gjeld må reduseres enten gjennom bruk av driftsinntekter, eller gjennom salg av bedrifter kombinert med «slanking» av den kommunale administrasjon.

“Høyre vil også foreslå at kommunen innleder et samarbeid med Universitetet i Bergen og NHH med henblikk på rådgivning med hensyn til hvilke deler av den kommunale virksomhet som kan overføres til private. Videre se på mulige effektiviseringstiltak, herunder endringer i kommunens organisasjon.” (Bystyreheftet 1988, side LXXX).

Knut Hanselmann (FrP) tar opp sitt partis forslag fra formannskapet. Tilleggsbevilgninger (mill. 1988-kroner):

Skole.....	37,4
Helse og sosiale tjenester.....	34,0
Fritid, kultur og kirke.....	0,4
<u>Samferdsel (til dekning av underskudd på UBBs drift)</u>	<u>1,1</u>
<u>Sum</u>	<u>72,9</u>

Endringsforslag i tilknytning til tidligere forslag poengterer at FrP ønsker å dekke underskuddet på driften av Uføres Bilsentral på 1,1 mill. kroner. Reduksjon med 2,5 mill. kroner for private aldershjem er uøns-

KAPITTEL 7

sket. Forslaget innebærer en samlet reduksjon i drift på kr. 61,9 mill. kroner. *Ågot Himle (SV)* fremsetter sitt partis justerte forslag som prioriterer intensivt kamp mot skattesnyteri gjennom styrking av kemnerkontoret. Kommunalrådslønningene må reduseres, representasjon og utenlandsreiser kuttes. Midlertidig investeringsstopp kan også diskuteres. SV ønsker en konkret handlingsplan for offensiv og positiv personalpolitikk, gjennomgåelse av rutinene og oppfølging av kontrakter med private firmaer, styrking av kvaliteten av arbeidet ved sosialkontorene og gjennomgåelse av kommunens leieavtaler med private firmaer. Forslag overfor staten om senking av rentenivået på kommunale lån i statsbanker må reises. SV går i mot økning av delingstallet i 1.-klasser og vil opprettholde undervisningstimetallet for 2.- og 3.-klasser. Partiet ønsker opprettholdning av vedtatt aktivitet for fritidshjem, skoleskyss, svømming og svømmeundervisning, musikkundervisning og Hålandsdalen Fjellstue (O-fag-tilbud). På en rekke andre områder innen helse og sosiale tjenester vil SV opprettholde planlagt aktivitet. *Torstein Dahle (RV)* krever at tilleggsbevilgninger gis i samsvar med rådmannens prognoser. RV vil ikke skjære ned. Tilleggsbevilgningene dekkes ved at staten øker overføringer til Bergen kommune. RV krever at kommunalutvalget tar initiativ for en «mer levelig» inntektsfordeling mellom staten og Bergen kommune (jfr. Bystyreheftet 1988, side LXXXVI).

Følgende endringsforslag til fellesforslagets tekstinledning punkt 1 fra *Per Kragseth (A)*, bifalles (jfr. Bystyreheftet 1988, side LXXXVII):

“For å trekke arbeidstakerne med i et samarbeid om å effektivisere bruken av kommunens samlede ressurser, både personell- og utstyrmessig, nedsettes det et utvalg med representanter for arbeidstakerorganisasjonene og kommunens administrative ledelse. Bystyret vil blant annet peke på følgende spørsmål som bør drøftes i utvalget:

- Bedre samarbeid over avdelings- og etatgrenser både for personell og utstyr.
- Full utnyttelse av kommunens personell og utstyr før det leies inn utenfra.
- Bedre samordning når det gjelder lokalisering, leieforhold av lokaler for kommunens virksomhet.
- Inngåelse av produktivitetsavtaler hvor besparelser fordeles mellom kommunen og de ansatte.
- Konkretisering av en offensiv og positiv personalpolitikk.”

Ved den endelige voteringen får rådmannens forslag 0 stemmer, FrPs forslag får 17 stemmer, Høyres forslag får 22 stemmer, RVs forslag får 1 stemme, SVs forslag får 5 stemmer og fellesforslaget får 45 stemmer. SV stemte subsidiært for fellesforslaget (jfr. Venstres opprinnelige forslag i tabell 7.19). Innledningen til det endelige vedtaket får følgende ordlyd:

“Bystyret konstaterer at det på grunnlag av regnskapsprognosen for 1. kvartal 1988 er beregnet et regnskapsunderskudd for bykassen i 1988 på ca. 140 mill. kr. Underskuddet skyldes hovedsakelig uventet høy økning i lærerlønn og sosialhjelp samt lavere forven-

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

tet skatteinntekt enn beregnet. Bystyret vil vise til at kommunens opparbeidede underskudd pr. 1.1. 1988 utgjør 524 mill. kr. En slik utvikling kan ikke fortsette. Det er derfor nødvendig å bringe budsjettet for 1988 i balanse. Rådmannens forslag rammer imidlertid grupper som bystyret under budsjettbehandlingen ønsker å prioritere. Dette gjelder spesielt eldre, barn og ungdom. Det er derfor utarbeidet et alternativt forslag til revisjon av budsjettet for ikke å ramme disse grupper. En revisjon av budsjettet for 1988 er et første skritt i en strategi som må ha det som mål å bringe kommunens utgifter og inntekter i balanse.”

I vedtaket pekes det på fem tiltak som må settes i gang umiddelbart:

- 1 Det nedsettes et utvalg med representanter for arbeidstakerorganisasjonene og kommunens administrative ledelse for å få i stand effektivisering av kommunens ressurser.
- 2 Arbeidsmiljøutvalgene må trekkes aktivt inn i det forberedende budsjettarbeid og i en fortløpende vurdering av kostnadsreducerende tiltak.
- 3 Arbeidet mot skattesnyteri intensiveres.
- 4 Arbeid med å få sosialhjelpsmottakere i arbeid gis høyeste prioritet. Boligsøkende må ut av hoteller og arbeidssøkende ungdom må i arbeid for å redusere sosialhjelpsutgiftene.
- 5 Det tas initiativ overfor staten for å få senket rentenivået i statsbankene, og at det åpnes for opptak av investeringslån i utlandet og at rammestyringen av norske obligasjonslån og sertifikatlån til kommuner frigis.

De enkelte avdelinger, administrasjoner og utvalg pålegges å gjennomføre de tiltak som revisjonen av budsjettet forutsetter. Bystyret forutsetter dessuten at kommunalavdelingene og hovedutvalgene vurderer ytterligere kostnadsreducerende tiltak under behandlingen av budsjettet for 1989. Rådmannen får fullmakt til å foreta de budsjett-tekniske endringer som er nødvendige for å gjennomføre vedtakene.

Da vedtakene ikke er gjort med 2/3 flertall blir saken behandlet på ny 7. juli. Fellesforslaget får da 45 stemmer inklusive SVs subsidiære stemme.

Tabellene 7.21 og 7.22 oppsummerer størrelsesforholdet mellom rådmannens innstilling og det vedtatte fellesforslaget (utgifter løpende drift i mill. 1988-kroner).

Tilleggsbevilgninger	Rådmann	Vedtak	Differanse
Skole	37,4	37,4	0,0
Helse og sosiale tjenester	34,0	34,0	0,0
Fritid, kultur og kirke	0,4	0,4	0,0
Samferdsel	0,0	1,1	1,1
Sum	71,8	72,9	1,1

Tabell 7.21 Tilleggsbevilgninger i løpende drift: sammenlikning av rådmannens innstilling og vedtak (alle tall i mill. 1988-kroner).

Vedtaket om tilleggsbevilgninger blir større enn det som rådmannen har foreslått. Årsaken er, som vist tidligere, udekket underskudd ved UBB.

KAPITTEL 7

Innsparinger	Rådmann	Vedtak	Differanse
Sentraladministrasjonen	5,8	5,1	-0,7
Skole	7,1	3,9	-3,2
Helse og sosiale tjenester	13	3,6	-9,4
Fritid, kultur og kirke	11,4	6,3	-5,1
Teknisk utbygging	2	2,5	0,5
Næring og samferdsel	3,9	7,4	3,5
Byutvikling	3,7	4,2	0,5
Diverse poster	8,3	6,5	-1,8
Andre poster		16,1	16,1
Totalt	55,2	55,6	0,4

Tabell 7.22 Innsparinger i løpende drift: sammenlikning av rådmannens innstilling og vedtak (alle tall i mill. 1988-kroner).

Det endelige politiske vedtaket om innsparing blir imidlertid større enn det som rådmannen foreslår!

Revidering 6. juli 1988 – fra galleriet

Da 1988-budsjettet ble vedtatt i desember 1987 uttalte bystyrerepresentant *Torstein Dahle (RV)* følgende:

“Urealistisk budsjett, og det kommer til å sprekke så det oser etter!”

Budsjettet for 1988 sprekker, og prosessen fra 1987 som ikke skulle være presedensskapende, repeteres; budsjettet for 1988 revideres. Rådmannen har som vist, valgt kombinasjon av nedskjæring og tilleggsbevilgninger. «Tilleggsbevilgningsproblematikken» koples med budsjettreduksjon – differansen mellom tilleggsbevilgning og prognostiserte merkostnader må spares inn siden fullt dekkende tilleggsbevilgninger for prognostiserte overskridelser ikke kan gis. Det dreier seg altså ikke om en nedskjæring av vedtatt budsjett. Størrelsen på kompensasjon for prognostiserte overskridelser for de forskjellige kommunalavdelingene er diskusjonens kjerne.

Debatten i bystyret 6. juli 1988 blir lang og intens. Presse og radio – NRK og lokalradioen, Radio RV – er til stede. Radio RV sender hele debatten direkte. Galleriet i bystyresalen er fullsatt av tilskuere klokken 15⁵⁵. Da møtet startet klokken 16⁰⁰, er det bare ståplasser ledige. Debatten pågår ut over hele kvelden 6. juli og blir til tider en kappestrid mellom budsjettforkjemperne om «hvem som er flinkest å skjære». Hovedtrekkene fra debatten om økonomistyring fortøner seg slik fra galleriet:

Innledningsvis slår *Arne Næss (KrF)* fast at saken er omfattende; det er mye papir og vanskelig å holde orden. *Bengt Martin Olsen (A)* tar deretter utgangspunkt i tre tall: 524 mill. kroner i akkumulert underskudd, 217 mill. kroner i underskudd i 1987 og det anslåtte underskudd på 140 mill. kroner i 1988.

“Dette er en alvorlig situasjon! Det skjer ikke nedbetaling, men derimot en økning. 30% går til avdrag og renter, og prosentsatsen vil stige. Vi er nødt til å gjenskape økonomisk handlefrihet. Det er nødvendig å snu skuten nå! Revidering av budsjettet er ikke løs-

ning, men en første omdreining på rattet. Det er riktig å understreke alvoret.”

Olsen (A) kritiserer Høyre som vil prøve å skåre partipolitiske poeng i denne debatten. Han poengterer at Bergen har hatt en serie underskudd i årene fra 1983–1988. Det oppsamlede underskuddet har kommet over tid og Høyre har under denne tiden også vært i ansvarsposisjon. Norsk økonomi har dessuten vært ute av kontroll:

“Alle fagmiljøer er enige i at det er nødvendig med en revisjon. Vi har et medansvar. Vi har brukt mer ressurser enn vi har hatt til disposisjon. Dette må vi ta ansvaret for. Vi har hatt økt rente og kursstap. Vi har hatt økende lønnsutgifter. Vi har hatt økende sosialhjelp. Vi har hatt svikt i skatteinntektene. Staten har også et betinget ansvar for disse sakene. Alle er enige om revisjon, men hvordan og hvilke grupper som skal rammes er det ikke enighet om. Vi mener at barn/unge og eldre må beskyttes.”

Olsen (A) gir honnør til Norske Kommuners Landsforbunds smidighet og kritiserer lærerlaget som imidlertid bare vil oppnå redusert innflytelse gjennom utmelding av debatten. *Henrik J. Lisæth (H)* slår også fast at revisjonssaken er meget alvorlig:

“Ved budsjettbehandlingen i 1988 forholdt vi oss til rådmannens forslag. Utgangspunktet var et lavere nivå. Vi tok rådmannens orientering (og vedtak om stillingsstopp) fra primo mai alvorlig, men denne ble opphevet av flertallet.”

Offentlig nød er forårsaket av offentlige inndragninger satt i scene av sentrale myndigheter (Brundtland-regjeringen). Uten statens inngripen ville vi ha hatt balanse.

“Vi har en sentralt forvaltet nød. Gro har frembrakt denne.”

Høyre kan godta 80% av rådmannens reduksjon på 55 mill. kroner som gir reduksjon av akkumulert underskudd med 10-15 mill. kroner. *Lisæth (H)* ønsker å gi prinsipielle signaler til rådmannen mht. realisering av verdier.

“Vi vil ha en vurdering av hvordan vi styrer. Vi har tilgjengelige krefter ved Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen. Vi akter ikke å løpe fra vårt ansvar og de resultater som våre budsjetter har forårsaket.”

Knut Hanselmann (FrP) hevder at nåværende krise skyldes bykassens gjeld¹ på 529 mill. kroner.

“Grunnen til dette er at budsjettet er til politisk behandling og overskrides da med 100 mill. kroner. Man har lurt seg selv. Den kommunen (som kan drive det slik) må være laget av annet stoff – den må kunne strekkes.”

FrP ønsker å diskutere oppgavene og hva som *skal* gjøres av det offentlige, fordi:

¹ Her brukes galt begrep. Hanselmann refererer til bykassens akkumulerte underskudd. Bykassens gjeld er på dette tidspunktet 3,8 milliarder kroner.

KAPITTEL 7

“Når kommunen gjør ting, gjøres ting «gratis»”¹

FrP går inn for en innsparing på 62 mill. kroner, men de eldre skal ikke berøres av innsparingen. Enkelte skoler bør legges ned for å bedre det pedagogiske opplegget. Reduksjon av timetallet for 2.- og 3.-klasser er ikke ønskelig. Generell ansettelsesstopp ønskes samtidig som et rasjonaliseringselskap må titte på kommunen for å få rasjonalisert driften.

Norvald Bjarne Visnes (H) hevder at sosialhjelpen trenger langsiktige løsninger.

“Vi er pliktige til å hjelpe de som trenger, men ikke alle som vil ha hjelp. Lov om sosial omsorg kan ikke tolkes som et valg mellom trygd eller å gå i arbeid! Vi må få bukt med problemet med ungdom som sosialhjelpsmottakere.”

Ågot Himle (SV) påstår at utgiftene for Helse og sosiale tjenester i tillegg er klart underbudsjetterte:

“Vi har ingen skyld. Vi har vekst av sosialhjelp og barnehjelp. Det er et overforbruk, men vi har *underforbruk* ut fra behov. Vi vil styrke tilbudet. ... Veit rådmannen om fakta bak tala?”

En skyts mot rådmannens reduksjon av sosialhjelpsmidler følger. Sosialkontorenes arbeidskvalitet må økes. Selv om kommunen står fritt til å fastsette sine satser skal klienten ha forsvarlig levestandard. *Himle (V)* retter så anklagen mot staten:

“Hva svikter? Jo, fordelingen mellom stat og kommune dvs. overføringer.”

Staten vil heller ikke hjelpe til mot skattesnyteri selv om 20-30 mill. kroner årlig unndras i skatt.

Torstein Dahle (RV) hevder at budsjettoverskridelsen ikke skyldes sløsing, men forskjell mellom de budsjetttrammer som er satt. Lite er gjort for å rette søkelyset på statens store overskudd.

“Hva gjør kommunalrådene for å rette på dette forholdet? Politikerne her skyver rådmannen foran seg. Rådmannen brukes som bulldoser som kommer med forslag. Deretter blir det rasing mot rådmannen. Så kommer politikere og fikser litt her og der. Rådmannen har sagt at staten har forårsaket situasjonen. Rådmannen gis poeng, men hva har de fast ansatte politikere gjort? Ingen ting, de har bare sett på.”

Aktivitetene bør økes for å dekke presserende behov for gamle hjem og hjemmehjelp – satser for sosialhjelp er i strid med loven. *Dahle (RV)* hevder videre at det har vært en økning i foreldrebetalingene til barnehager på 23% og at det har vært gjentatte appeller til kommunens rådmann. Rådmannen svarer slik:

¹ Hanselmann refererer til folks generelle innstilling til kommunale tjenester og tilhørende kostnader.

“Politikerne tar frem spesialtilfeller som skremmer. Vi i administrasjonen er klar over konsekvensene – administrasjonen har betydelig innsikt i konsekvensene.”

Hans Ebbing (SV) mener også at forhandlingene mellom kommune og stat er avgjørende. Lokalpolitikere må skjerpe seg overfor de sentrale myndighetene. *Ebbing (SV)* vil også starte kamp mot skattesnyteriet. Handlingsplan med påfølgende effektivisering innad i kommunen må også iverksettes. Midler fra effektivisering og innsparing tilbakestilles til det individuelt orienterte sosialarbeidet. Midler som innspares må beholdes av institusjonene fordi produktivitetsfremmende tiltak må være incentivskapende.

“Vi står overfor høyst merkbare og alvorlige innsparinger for eldreomsorg og barnevern. ...Det er uakseptabelt å skjære ned på helt nødvendige behov. Rett innsatsen mot staten i stedet for å trappe ned!”

Sissel Pihl Haugen (V) følger opp:

“Vi er bundet. Rådmannens skarpe signaler er oppfattet. Vi trenger kanskje bedre mannskap. Bystyret må flates ut. Vi erkjenner en sterk budsjettansvarlighet overfor brukerne. Ansvarer faller imidlertid ikke helt og holdent på de lokale politikere. Fellesforslaget har en bred profil. Midt i et budsjettår er det vanskelig å prioritere. Flere avdelinger bør være våken for at private kan overta aktiviteter.”

Ingmar Ljones (KrF) hevder at revideringen er en hard arbeidsøkt når grupper melder seg ut av fellesskapet. Han krever at alle parti må være med på å se tilbake på valgkampen. Staten har redusert overføringer. Nåværende timetallet i 2.- og 3.-klasser må beholdes.

Rådmannen fremholder at siden man må vurdere ulike aktivitetsområder, er det ikke mulig å få budsjettet i balanse uten at det også går ut over de mest ømtålige områdene. Langtidsperspektiv er viktig. Formannskapets vedtak innebærer langsiktig perspektiv. Salg av eienommer og privatiseringen må ses i et langsiktig perspektiv. Kommunalavdeling Skole trenger en pedagogisk og økonomisk tilpassning. Effektivitet bedrer imidlertid ikke kommunens økonomi. Oppfatter innbyggerne krisen?

“Er vi for flinke til å ordne opp i tingene? Slik kan det ofte virke. Vi har imidlertid et økonomisk problem som må løses i fellesskap – problemløsningen er ellers ikke mulig.”

Per Kragseth (A) karakteriserer Høyres forslag som underbudsjettering – en «beslutningssparing». *Erna Solberg (H)* har imidlertid ikke oppfattet fellesforslagets signaler om hvordan innsparingene skal foregå:

“Det er her snakk om grunnleggende prioriteringer. Skal en selge bibliotek for å hjelpe de gamle? ...Vi må gjøre det politiske klimaet åpent.”

Egil Sjøransen (H) ser heller ikke at fellesforslaget har noen strategi eller nyttenking – Arbeiderpartiets tanke er at alt skal være som det har vært

7.3.3 *Revidering av 1988-budsjettet – oppsummering, konklusjon og nye data*

En budsjettrevisjon er en smertefull prosess omgitt med negative kommentarer fra kommunens brukere av tjenester. For å få gjennomført en revidering, er det gunstig å skape en positiv holdning til prosessen. Rådmannens reformulering av problemet budsjettrevidering er meget interessant. Han hevder at budsjettrevideringen ikke er nedskjæring! Revideringen er kommunens tilpasning av tilbudet til befolkningen til de ressurser som er til rådighet. Kommunen endrer sitt tilbuds nivå fra et nivå som den ikke har økonomisk bæreevne til å tilby, til ett nivå som er tilpasset de tilgjengelige inntekter. Denne justeringen kan man ikke kalle for nedskjæring. For dersom tilbudet hele tiden hadde vært realistisk, så hadde det ikke vært behov for noen nedskjæring. Revisjon av det gjeldende budsjett er med andre ord et ubetinget positivt tiltak gitt de rådende forholdene!

Bykassens akkumulerte underskudd spiller stadig større rolle ved ordinære budsjettprosesser og budsjettrevisjoner. Det finansielle problem som er oppstått gjennom et stort akkumulert underskudd over tid, spiller en meget sentral rolle. Underskuddene som akkumuleres år etter år truer nivået i den kommunale driften og krever en snarlig løsning. Rådmannen har understreket dette faktum lenge. På nåværende tidspunkt er alle bystyrepolitikere enige i hans tolking, mens det ikke er enighet om løsningen av problemet.

Rådmannens tolking av situasjonen er noe spesiell og er kanskje i seg selv en ny reformulering av kontrollproblemet. Han hevder nemlig at årsaken til overskridelsene ikke er mangel på budsjett eller kostnadsstyring, men det faktum at kommunens ressursforbruk er kommet på et nivå som ligger over de ressurser som er til rådighet. Samtidig kritiseres Bergen kommune for at ressursbruken innenfor en rekke områder ikke er høy nok. Gjennom en slik formulering fraskriver rådmannen seg ansvaret for de overskridelser som har funnet sted; feilen ligger på beslutningssiden – hos politikere. Det er beslutningene som er styring.

Forventningspresset mot kommunen og dens tjenesteyting er med på å skape en slik situasjon. I tillegg til dette strammer *staten* inn 138 mill. kroner på Bergen kommune. Staten er den instans som har skylden for det meste. Samme resonnement som tidligere går igjen. Opposisjonspartiene er de som sterkest trykker på staten, men også posisjonspartiene trykker. Det er vanskelig å redusere på områder som regjeringen ser på som prioriterte områder.

Beslutningskvalitet – beslutning og handling: Rådmannen sier at dersom et tiltak reduseres, vil som regel antall stillinger reduseres. Men, føyer han til:

“Som nevnt innledningsvis er der en rekke eksempler på at vi i de senere år har hatt en stillingsvekst som ikke reflekterer økt servicetilbud til befolkningen.” (Bystyreheftet 1988, side 869).

En viss usikkerhet på om beslutning styrer handlinger kommer til syne. Det kan selvsagt ikke settes spørsmålstejn ved beslutningenes intensjoner. Aktørene kan ikke tillegges andre motiv enn det som beslutningene reflekterer, nemlig økt tjenesteproduksjon. Utsagnet tilkjenne gir også forståelse for at økt input i kroner ikke nødvendigvis behøver bety økt output i form av tjenester.

Beslutningskvalitet og sektorisering er et annet sentralt tema. Politikerne blir beskyldt for å ha etablert en del nye tiltak uten at de har foretatt noen samlet prioritering av tiltakene i forhold til de målgrupper tiltakene er rettet mot. Dette skal i følge rådmannen skyldes den kommunale sektorisering der politikere etablerer seg som sektorforkjempere og derved foretar beslutninger som produserer overlappende handlinger og tiltak. Tiltakene forårsaker uforholdsmessige økninger i volumet av løpende drift. Det er derfor ikke administrasjonens feil at servicevolumet ikke øker parallelt med økt bemanning. Det er de politiske beslutningenes lave kvalitet som hindrer volumøkning i takt med ressursinnsatsen.

Budsjettrevisjonens kontekst understrekes sterkt. De økonomiske rammebetingelser som kommunen har for sin virksomhet, må legges til grunn når revideringsproblemet skal løses. Rådmannen poengterer at løsning av det problemet som en nå står overfor krever at politikere forholder seg strengt til den eksisterende virkelighet – virkeligheten representert ved den sittende regjering. Dette poenget synes sentralt i den diskusjon om økonomistyring som finner sted i bystyret.

Budsjettrevideringen kan i følge rådmannen bli et springbrett til diskusjon om kommunale aktiviteter. En positiv side ved revideringen er den mulighet for kritisk drøfting om hva som er kommunens primære og sekundære oppgaver. Tilbakeblikk vil kunne medvirke til positiv endring av prioriteringene og ressursfordelingene mellom forskjellige målgrupper for kommunal tjenesteyting. Under dette kommer også betraktning av betaling for kommunale tjenester.

De ansattes holdninger blir vurdert som positiv. De ansatte forstår alvoret i situasjonen og nødvendigheten av å revidere budsjettet.

Vekk fra ostehøvelmetoden! De ulike nedskjæringsforslagene slår svært ulikt ut gjennom den revideringen som rådmannen foreslår. Vurderingene er imidlertid kommet så langt at ostehøvelmetoden anses som ubrukbar. De signaler som gis gjennom ostehøvelmetoden – en generell reduksjon av budsjettet – er for vage og for upresise. En konkret vurdering av aktiviteter, vedtak om eksplisitt opphør av noen og ekspansjon av andre, gir tydeligere signal og bedre styring.

Kontroversielle forslag til nedskjæring som tidligere har vært reist av rådmannen, fremmes på ny. Resultatet blir det samme som tidligere. Som eksempel kan nevnes at undervisningstimetallet i 2.- og 3.-klasser ikke reduseres, fritidshjem opprettholdes, eksisterende fritidshjem nedlegges ikke. Hjemmehjelp og hjemmesykepleie innenfor kommunalavdeling Helse- og sosiale tjenester får ingen redusert prioritet.

Finansieringstiltakene bortsett fra generelt stadig trykk på staten, omfatter også initiativ overfor staten for å senke rentenivået i statsbankene, godkjenning av opptak av investeringslån i utlandet og frigiving av rammestyrt av norske obligasjonslån og sertifikatlån til kommuner. Kamp mot skatteunndragelse intensiveres. Dessuten skal ressurser frigjøres ved rasjonalisering av den kommunale driften. Utspillene for rasjonalisering av driften har hittil vært få, men nå finnes tiden moden for å gå ut med slike krav. Signalene er imidlertid ennå ganske svake. Det skal settes ned egne utvalg som skal gjennomgå driften. Det skal ikke brukes konsulenter utenfra til denne vurderingen. Ansatte, folkevalgte og administrasjonen skal selv foreta vurderinger og komme med forslag til bedre utnyttelse av kommunens ressurser. Arbeidsmiljøutvalgene skal også trekkes aktivt inn i det forberedende budsjettarbeid og i en fortløpende vurdering av kostnadsreducerende tiltak. Arbeid med å få sosialhjelpsmottakere i arbeid gis høyeste prioritet. Dette krever en bedring av kvaliteten på arbeidet ved sosialkontorene i form av en målrettet, individorientert innsats.

Rådmannens innstilling er svært detaljert utformet og inneholder en blanding av ukontroversielle og kontroversielle tiltak. Innstillingen inneholder en rekke referanser til regnskapsprognoser og analyser i årsrapporten på ulike aggregeringsnivå. Innstillingen har god kopling til dens praktiske gjennomføring og formidler en optimistisk holdning innad i organisasjonen. Revideringen forventes å ha merkbar innvirkning på avdelingenes aktivitetsnivå.

Tabellen 7.24 gir en skisse av effekten av debatten i Bystyret.

Tilleggs- bevilgninger:	Råd- mannen	Endringer i forhold til rådmannens innstilling				
		ΔFelles	ΔH	ΔFrP	ΔSV	ΔVedtak
Skole	37,4	0	-2,4	0	0	0
Helse og Sosiale tjenester	34,0	0	-5,0	0	0	0
Fritid, kultur og kirke	0,4	0	0,0	0	0	0
Næring og Samferdsel.	0	0	0	1,1	0	1,1
Sum	71,8	0	-7,4	1,1	0	1,1
<i>Innsparinger:</i>						
Sentraladministrasjon	5,8	-0,7	0,0	-0,4	-52,8	0,3
Skole	7,1	-3,2	-3,7	-2,6	-2,2	-3,2
Helse og Sosial tjenester	13,1	-7,0	-6,2	-1,5	3,0	-9,5
Fritid, Kultur og kirke	11,4	-5,2	-2,0	0,7	-5,8	-5,1
Teknisk	2,0	0,5	0,0	-1,0	-4,0	0,5
Næring og Samferdsel	3,9	3,6	-0,7	0,7	-3,7	3,5
Byutvikling	3,7	0,5	0,0	-1,9	-4,5	0,5
Diverse	8,2	-1,8	0,0	16,3	-16,5	-1,7
Andre (saldering)		13,2	20,0	0,0	0,0	16,1
Sum	55,2	0,0	7,4	10,3	-86,4	1,4

Tabell 7.24 Tilleggsbevilgninger og innsparinger ved revidering av 1988-budsjettet, - indikerer mindre innsparing i forhold til rådmannens forslag (alle tall i mill. 1988-kroner).

Totaltørrelsen av rådmannens innstilling om tilleggsbevilgning presenteres i tabellens kolonne 2. I de påfølgende fem kolonnene presenteres differansene, Δ, mellom rådmannens innstilling og de respektive partis innstillinger (jfr. tabell 7.24). Vi ser at det endelige vedtatte fellesforslaget avviker fra det opprinnelige fellesforslaget når det gjelder

KAPITTEL 7

kommunalavdelingene Helse og sosiale tjenester og Fritid, kultur og kirke. Totalbeløpet avviker fra rådmannens forslag med 1,4 mill. kroner eller 2,54%.

Kommunalutvalgets begrunnelse for revidering av 1988-budsjettet – i ettertid

Kommunalrådene angir i intervju i juli/august 1989 flere motiv for revidering av 1988-budsjettet. Politikerne har ønske om et mer realistisk budsjett.

R3	Vi ønsket et mer realistisk budsjett og bedre samarbeid med de ansatte organisasjoner. Forståelsen politisk, administrativ og blant de ansatte er større nå. Rapporter om prognostisert underskudd viste behov for økonomisk kontroll.
R5	Aksepterte signaler om underskudd gjennom regnskapsrapporter fra rådmannen gjorde det mulig for det politiske system å reagere. Det skjedde parallell oppjustering av inntektsanslaget; aktivitetsøkning var uønsket.
R7	Vi ønsket et mer realistisk budsjett. Behovet for åpen omsorg var kjent. Bedre budsjett- og regnskapsrutiner gir hurtig tilbakemelding. Prognosene hadde sterk signaleffekt. Det var behov for signal mot borgerne.
R9	Hovedårsakene til budsjettrevideringen var angående overføringer fra staten og tidspunktet for statsbudsjettets fremleggelse.
R10	Et mer realistisk budsjett var ønsket, men man ønsker også å opprettholde visse aktiviteter. Rådmannen legger frem tallene og politikere må følge med. Hvem styrer byen?
R11	Er ikke sikker på motivasjonen bak revideringen. Jeg tror vi ønsket et mer realistisk budsjett. Årsaken var statens økning i tilbakeføring til folketrygd og bykassens underskuddssituasjon.
R12	Det var et ønske fra flertallet om å øke aktiviteten, men de ble nødt til å gripe inn da man så det gikk dårlig.
R13	Posisjonspolitikere har ansvaret. Vi måtte godkjenne de bevilgninger vi så måtte komme samt innføre innsparinger for å få balanse. Vi hadde <i>ikke</i> samme oversikt i 1987. Vanskelighetene økte gjennom betydelige underskudd. Holdningen var imidlertid endret – det økonomiske fundament var blitt viktig. Politikernes holdning til samarbeid med rådmannen var bedre. Vi hadde dessuten bedre oversikt og det gav muligheter for å styre utviklingen. 1988-modellen (for revidering) er en god modell.

Figur 7.25 Kommunalutvalgets motivasjon for revidering av 1988-budsjettet. (Kilde: intervju juli/august, 1989).

Svarene viser at også regnskapsprognosene er blitt et viktig verktøy for å gi signaler til politikere. Rådmannen motiverer budsjettrevideringene i 1988, som vist tidligere, av ugunstige regnskapsprognoser.

Fellestrekk ved budsjettrevideringene i 1987 og 1988

Bergen kommune anvender inkrementell budsjettering som hovedprinsipp frem til 1987. Det gamle budsjett blir påplussert en visse prosent-sats over det hele. Deretter suppleres det opprinnelige budsjettet suppleres gjennom året med tilleggsbevilgninger. Disse supplerende bevilgningene er imidlertid en veletablert del av budsjettprosessen. Disse tilleggsbevilgningene har følgelig svakere grad av offentlig eksponering. Jeg gir dem derfor benevnelsen «lukkede revideringer».

Aksept av budsjettets mangler fører til introduksjon av budsjettrevideringene i 1987 og 1988 – en ny type supplerende budsjettering. Prosessene har store likhetstrekk med den ordinære budsjettprosessen.

Repetisjon av den ordinære budsjettprosessen på et «gunstigere» tidspunkt skal kompensere for manglende forutsigbarhet ved den opprinnelige prosess og derigjennom korrigere det opprinnelige budsjettets mangler. Budsjettrevideringene likner etter hvert til forveksling den ordinære budsjettprosessen. Siden disse supplerende bevilgningers nyter stor store grad av offentlig ekponering, benevner jeg disse «åpne revideringer».

Ved betraktning av de to typer revideringsprosesser vise det seg at «åpne revideringer» bare medfører minimale endringer av totalnivået i rådmannens forslag (se tabell 7.26).

	Totalt	«Lukkede revideringer»	«Åpne revideringer»
1987	2,02%	2,13%	-0,53%
1988	7,63%	7,12%	0,50%

Tabell 7.26 Revideringer (tilleggsbevilgninger) utgifter løpende drift, i prosent av vedtatt budsjett.

Utfallet av de åpne revideringene vil dermed også kunne være gitt på forhånd ved at rådmannen skreddersyr prosessen over budsjetteringsmodellen som også fører til minimale endringer i forhold til hans opprinnelige forslag (jfr. figur 7.24). Politikernes egne prosedyrer for tilsvarende saksbehandling vil holde vekke utidige innspill siden saksområdet defineres på forhånd.

Prosess:	Revisjon 1987	Revisjon 1988
Δ rådmannens forslag	1,19%	
Δ foreslåtte tilleggsbevilgninger		1,54%
Δ foreslåtte innsparinger		2,54%

Tabell 7.27 Prosentvis endringer av rådmannens innstilling til vedtak gjennom politiske prosesser (utgifter i løpende drift).

Siden tabell 7.27 viser at ingen markert endring skjer med rådmannens innstilling til bystyret gjennom de politiske prosesser, oppstår spørsmålet om i hvilken grad prosessmakeren – den som bestemmer innhold og utforming av prosesser – kan bestemme det endelige utfallet både av den institusjonaliserte årsbudsjettering og den improvisert budsjettrevidering? I dette tilfellet der de endelige beslutninger avviker lite fra prosessmakerens opprinnelige forslag, må svaret bli ja. Den som har makt til å initiere og kontrollere gamle og også nye prosesser, bestemmer i betydelig grad prosessens substans og utfall.

7.3.4 Gjennomføring av bystyrevedtakene om revidering av budsjettet for 1988

Endring av budsjettet for 1988 i henhold til vedtakene i bystyret 7. juli 1988 var ikke helt uproblematisk å gjennomføre. I brev til formannskapet 19.09.1988 (jfr. F-sak 533/88) gjør rådmannen rede for hvordan vedtak om revisjon av 1988-budsjettet er gjennomført. Han foreslår at tilleggsbevilgningen totalt økes med 1,9 mill. kroner, fra 72,9 mill. kroner til 74,8 mill. kroner med følgende fordeling (utgifter løpende drift i mill. kroner):

Skole.....	37,4
Helse og sosiale tjenester (+3 mill. kroner).....	37,0

KAPITTEL 7

Fritid, kultur og kirke.....	0,4
<u>Næring og samferdsel (-1.1 mill. kroner): ingen reduksjon UBB</u>	<u>0.0</u>
<u>Sum</u>	<u>74.8</u>

Rådmannen påpeker dessuten at ulike innstrammings tiltak ikke kan gjennomføres. Den reviderte innstillingen til formannskapet stipulerer en innstramning på 49,5 mill. kroner; 6 mill. kroner mindre (55,5 - 49,5) enn vedtaket i bystyret 7. juli.

Begrunnelsene for at noen av innsparingene er umulige, varierer. Det ser imidlertid ut som om saksforberedelsen fra politikernes side og delvis også fra rådmannens side ikke har vært tilstrekkelig grundig. Ny informasjon er dessuten kommet til under tiden slik at forutsetningene for gjennomføringene er blitt endret. Signalene om innsparing er imidlertid gått ut fra politikere og rådmannen.

Rådmannen sier videre i sitt brev til formannskapet at budsjettoppgjøret for 1989 vil bli vanskeligere enn noensinne. Ett av siktemålene med budsjettrevisjonen for 1988 var å gjøre overgangen til nedskjæringer i driftsvolumet for 1989, lettere. Rådmannen uttrykker videre sin tvil til hvordan han skal forholde seg til de av hans revisjonsforslag som er blitt nedstemt i bystyret. Disse forslagene var bestemt for å be- rede grunnen for budsjettet for 1989. De fleste av disse forslagene blir imidlertid ikke tatt opp i forbindelse med budsjettforslaget for 1989. Gamle forslag tas imidlertid opp ut fra klare utsagn fra formannskap og kommunalutvalg om en inngående prinsipiell diskusjon om kommunens økonomiske stilling.

Rådmannen beklager til slutt i sitt brev at flere av hans forslag er imot gjeldende politiske prioriteringer, men at dette skyldes den manglende sammenheng mellom statens inntektsmålsettinger for kommunesektoren og de oppgaver og prioriteringer som kommunesektoren er pålagt. Rådmannens redegjørelse for hvordan revisjonen av budsjettet for 1988 er gjennomført i praksis, tas til etterretning.

7.3.5 Regnskapsprognose II, 1988

Regnskapsprognosen for 2. tertial foreligger ferdig utarbeidet og oversendes formannskapet 9.10.1988 (F-sak 723/88, Bystyreheftet 1989, side 191). Den nye prognosen viser følgende endringer i forventet budsjettoverskridelse (alle tall i mill. 1988-kroner):

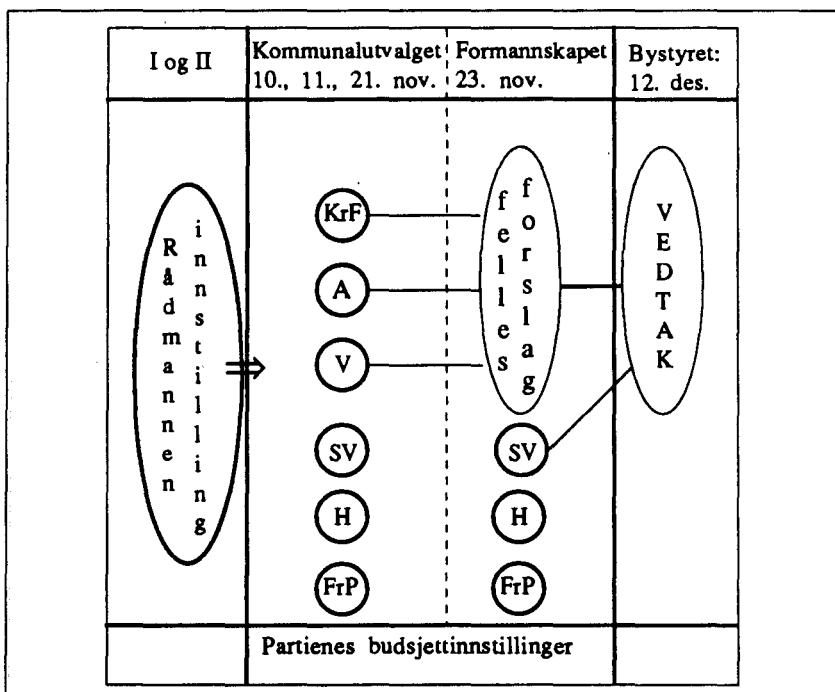
Utgangspunktet; prognose etter vedtaket i bystyret	70,300
Redusert rammetilskudd.....	19,235
Økt skatteanslag.....	-58,200
Redusert ramme for kjernekontoret	-0,300
Økt overføring til Uføres Bilsentral	1,000
Lønnstillegg 1987 og 1988: dyrere enn antatt	11,955
Avregning vedrørende tilskudd til folketrygden.....	6,380
Kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester.....	23,900
Kommunalavdeling Næring og samferdsel.....	0,700
Kommunalavdeling Byutvikling	2,300
<u>Finansiering</u>	<u>12,200</u>
<u>Prognose totalt etter 2. tertial, bykassen totalt</u>	<u>89,470</u>

Det konkluderes med at hvis utviklingen blir slik prognosen viser, så vil det akkumulerte underskuddet øke med ca 15 mill. kroner til ca 539 mill. kroner. Rådmannen vil imidlertid ikke foreslå at ytterligere innstrammings tiltak blir iverksatt i 1988 da en liten del av budsjettåret gjenstår. Formannskapet bes ta den foreliggende prognose II til etterretning.

Arne Sortevik (FrP) fremmer forslag om at formannskapet beklager at aktuelle regnskapstall først er fremlagt midt i budsjettbehandlingen. *Arne Sorteviks* forslag får bare hans partis stemmer, men han får fortalt bystyret at regnskap forstyrrer planlegging.

7.4 Bykassens budsjett for 1989

Proseduren for 1989-budsjettet viser følgende forløp:



Figur 7.28 Behandling av 1989-budsjettet – skisse av forløp.

Fellesforslaget kommer i stand på formannskapsmøte 23. november 1988 og presenteres i bystyret 12. desember 1988. Stortingets vedtak om saldering av statsbudsjettet gjør at sentral budsjettforutsetning for bykassens budsjett for 1989 svikter. Budsjettet må derfor tas opp til fornyet behandling i formannskapet 18. januar og i bystyret 30. januar og 1. februar 1989. Nedenfor presenteres utviklingen av den ordinære prosessens slutfase.

Bystyret 12. desember 1988

Rådmannen presenterer i sin innstilling en spesiell sak som vi kjenner fra tidligere: overføringer fra kommunale særbedrifter. For å skape en mer permanent inntektskilde og redusere en kontinuerlig strid, fremmer rådmannen følgende forslag til innstilling til bystyret :

KAPITTEL 7

“1. De kommunale særbedriftene Bergen Kino og Fana Steinknuseverk overfører hvert år 50% av kontantoverskuddet i vedkommende år til bykassen. For Bergen Lysverker settes pro-sentsatsen til 25%. I budsjettssammenheng baseres overføringene på særbedriftenes regnskap for foregående år.

2. Har en særbedrift kontantunderskudd, gis det adgang til å frem-føre underskuddet med rentegodtgjørelse og avregne det mot kon-tantoverskudd i fremtidige år.” (Budsjettbehandlingen for 1989, side 594).

Arbeiderpartiet, KrF og Venstre fremmer felles budsjettforslag. Høyre, RV og SV fremmer separate innstillinger.

Fellesforslaget understreker at det er tvingende nødvendig å bringe orden i kommunens økonomi da det opparbeidede underskudd pr. 1. januar 1989 vil utgjøre ca. 540 mill. kroner. Det slås videre fast at det store akkumulerte underskuddet i vesentlig grad begrenser kommunens muligheter til å gi nødvendige tilbud til sine innbyggere. Det heter vi-dere i forslaget:

“Revisjonen av budsjettet for 1988 var et første skritt i den stra-tegi som må ha som mål å bringe kommunens utgifter og inntekter i balanse. Bystyret er innstilt på å fortsette dette arbeidet i bud-sjettet for 1989. ...Arbeidet med å bringe kommunens økonomi i orden må skje både på lokalt og sentralt plan.” (Bystyreheftet 1989, side 196).

Bergen er i en særstilling.

“De sentrale styresmakter vurderer kommuneøkonomien etter gjennomsnittsbetraktninger. Bergen har helt spesielle problemer som det ikke er tatt hensyn til ved fastsettelsen av de statlige ram-meoverføringer. Bystyret vil at det blir utarbeidet en dokumenta-sjon over de økonomiske konsekvensene av de statlige rammeo-verføringer. Spesielt er det viktig å få frem at Bergen kommune i forhold til andre byer har utnyttet avgiftsgrunnlaget fullt ut.” (Bystyreheftet 1989, side 196).

Kommunens inntekter og utgifter må bringes i balanse. Tilbudene in-nen eldreomsorg, barnehagesektoren og til funksjonshemmede må opp-rettholdes og helst økes. Økning av eiendomsskatten foreslås som sal-dering. Forslag om refinansiering og inndekking av underskudd kommenteres slik:

“Bystyret finner også rådmannens forslag til refinansiering og for-lengelse av løpetiden for alle utestående investeringslån og en for-lengelse av inndekkningsplanen for tidligere underskudd nødven-dig.” (Bystyreheftet 1989, side 197).

Kommunale ressurser må utnyttes bedre gjennom effektivisering av or-ganisasjonen. Tiltak mot skatteunndragelse og arbeid med å få sosial-hjelpsmottakere i arbeid prioriteres.

Rammetimetallet i skolen diskuteres igjen. *Arbeiderpartiet* har imidlertid gitt opp kampen for rammetimetallet. I partiets motivering for separat forslag sies følgende :

“Bystyret vil peke på at det pga. den vanskelige budsjettssituasjo-nen ikke er mulig å øke rammen til skolesektoren ut over rådman-

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

nens forslag. Rådmannens forslag innebærer en reduksjon av rammetimetallet til skolene på gjennomsnittlig 6%. Bystyret ber om at Hovedutvalg skole ved omprioritering innenfor den gitte ramme, øker rammetimetallet i forhold til rådmannens forslag." (Budsjettbehandlingen for 1989, side 429).

Fellesforslaget kommenterer ikke denne saken, men løsningen aksepteres. Forslagets ordlyd er nå følgende:

"6% reduksjon på rammetimetallet gir et dramatisk kutt for utsatte grupper +2,5 mill.
Omdisponeringer, hovedutvalget -2,5 mill. "
(Budsjettbehandlingen for 1989, side 538).

Avdelingen skal selv omprioritere!

Det som i hovedsaken skiller partienes salderingsforslag er holdningen til økt eiendomsskatt og overføring fra særbedriftene. Høyre ønsker å selge Bergen Kino og Fana Steinknuseverk og fremmer forslag om dette. FrP ønsker ytterligere privatisering og foreslår at de forannevnte selskap samt Havnekassen og Renholdsverket omdannes til aksjeselskap. Deretter selges aksjene til høystbydende. Bergen Parkeringsselskaps anlegg selges til høystbydende. Bergen Tomteselskap avvikles. Kapital som salgene frigjør, skal brukes til å betale ned kommunal gjeld. Det store beløpet i tabell 7.28; ΔFrP;I for kommunalavdeling Næring og Samferdsel, representerer avvisning av overføring fra særbedriftene.

Tabell 7.28 viser foreslåtte endringer på netto driftsutgifter sett i forhold til rådmannens innstilling. Det er kun kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester som har fått noe merkbar påplussing gjennom vedtak av fellesforslaget.

	ΔFrP;I	ΔH	ΔSV	ΔRV	ΔFelles
Sentraladministrasjon	2,063	7,875	0,014	-22,35	-0,128
Skole	4,370	1,000	35,259	91,292	0
Helse & sosial tjenester	5,907	9,500	104,558	197,060	31,450
Fritid, Kultur og kirke	18,956	0,700	9,669	18,717	0
Teknisk utbygging		1,000	5,500	51,050	-5,000
Næring og Samferdsel	-31,365		14,000	-0,245	-5,000
Byutvikling	2,728			15,000	
Bolig og bygg	2,306				
Ymse	41,013				
Sum	45,978	20,075	169,000	350,524	21,322

Tabell 7.29 Politisk prosess: endringer fra rådmannens forslag i budsjettprosessen for 1989-budsjettet (FrP;I= FrPs innstilling I; alle tall i mill. 1988-kroner).

Realitetsvotering over de fremsatte forslagene fører til at RVs forslag får 1 stemme, SVs forslag får 5 stemmer, FrPs forslag får 17 stemmer, Høyres forslag får 22 stemmer. Fellesforslaget vedtas deretter med 44 stemmer. SVs representanter stemmer subsidiært for dette forslaget. Da ingen av forslagene får 2/3 flertall blir saken behandlet på nytt i bystyremøte 14. desember 1988. Fellesforslaget får da 44 stemmer. Per Kragseth (A) fremmer endringsforslag til rådmannens forslag om overføringer fra særbedrifter. Forslaget er tidligere fremsatt i formannskapet. Det har nå følgende ordlyd:

1. De kommunale særbedriftene Bergen Kino, Fana Steinknuseverk, Bergen Parkeringsselskap og Bergen Lysverker overfører hvert år deler av kontantoverskuddet i vedkommende år til bykassen. Overføringene fastsettes skjønnsmessig basert på særbedriftenes regnskap for foregående år.
2. Har en særbedrift kontantunderskudd, gis det adgang til å fremføre underskuddet med rentegodtgjørelse og avregne det mot kontantoverskudd i fremtidige år" (Budsjettbehandlingen for 1989, side 596).

blir samtidig vedtatt. Striden om overføring av midler fra kommunens særbedrifter til bykassen, syntes løst. Det skal etter hvert vise seg at debatten langt fra er gravlagt.

Budsjettbehandlingen 12. desember 1988 – fra galleriet

Debatten om 1988-budsjettet varer i 14 timer: fra klokken 10⁰⁰ til klokken 24⁰⁰. Rådmannen slår fast innledningsvis at både politikere og administratorer har det vanskelig. «Skråkutt» av budsjettet med reforhandling av låneopptak og redusert inndekking av underskudd skal dempe virkningen av en stram økonomi og gi en mykere overgang til de enda strammere tider – budsjettet for 1990 og 1991 vil bli enda vanskeligere og strammere enn det nåværende.

Dokumentasjon: Budsjettdokumentasjonen er omfattende. Flere representanter synes den er vanskelig å forstå. *Gunn Vivian Eide (V)* klager på utformingen av dokumentene i årets budsjett og oversender følgende forslag til bystyret:

“Bystyret ber om at budsjettkonklusjonene utarbeides på en enklere og mer oversiktlig måte for de kommende budsjettbehandlinger.” (Budsjettbehandlingen for 1989, side 584).

Rådmannen er enig i hennes kritikk av budsjettkonklusjonene. Administrasjonen har imidlertid startet arbeidet med å utarbeide nye system. *Arne Sortevik (FrP)* er kritisk til kvaliteten av både budsjettmaterialet, stillingsoversikter og regnskapsopplysninger gjennom året. Han beklager også at langtidsbudsjettet ikke blir behandlet samtidig og håper at dette kan bli bedre i 1989. Økonomistyringen kan på den måten bedres. I tillegg trengs eksterne konsulenter for å vurdere kommunens drift. *Paal A. Bjørnstad (FrP)* understreker viktigheten av debatt av årsrapportens innhold hver vår:

“Det er greit nok at kommunen har fått en pris for en fin årsrapport, men da må vi politikere også få tid til å debattere den.”

Budsjettinnhold: *Bjørnstad (FrP)* er glad for reduksjonen i det kommunale forbruket. FrP ønsker vekst i eldreomsorgen; rådmannens forslag om reduksjon er kritikkverdig. Reduksjon av elever i grunnskolen fører til ledig areal som kan selges. FrP ønsker reduksjon av antall administrative stillinger i skolen og dermed mer kunnskap for hver krone som satses i skolen. *Knut Hanselmann (FrP)* ønsker prissetting og produktivitetmåling av kommunale tjenester for å fremme konkurransen og få bukt med misforholdet mellom «fotfolket» og ad-

ministrasjonen. *Torstein Dahle (RV)* er enig i at organisasjonen er for topptung – ordningen med kommunalråder bør oppheves. Høyre ønsker 75 stillingshjemler inndratt og forlanger bedre sentralstyring. Publikum må skjønne at de står overfor én kommune.

Budsjettrealisme: Torstein Dahle (RV) hevder at det er bare RVs, SVs og FrPs budsjettforslag for åpen omsorg som er på nivå med utviklingen fra 1987. Alle andre forslag medfører reduksjon i aktivitetene, også aktivitetene for sykehjem. Prisjustert regnskap for 1987 viser driftsutgifter på 203 mill. kroner, mens det i 1989 budsjetteres med driftsutgifter på 189 mill. kroner:

“Dette er en nedgang, på tross av at alle prater om økning.”

Dahle (RV) finner situasjonen for barnehagene er enda verre. Prisjustert regnskap for 1987 viser driftsutgifter på 68 mill. kroner mens det foreslåtte budsjettet for 1989 lyder på 50 mill. kroner.

“Jeg vil konkludere med at budsjettfremleggene som ser ut til å få flertall, er direkte pinlig for dem som går inn for disse.”

Kommunaldirektøren kan ikke tilbakevise Dahles påstand siden han mangler tallmateriale. Ordfører *Arne Næss (KrF)* mener at de høye tallene for hjemmesykepleie og hjemmehjelp kan føres tilbake til overskridelser på ekstrahjelp og overtid. Rådmannen blir i årsrapporten og årsrapportens bilagsdel og konfererer med kommunaldirektør for Helse og sosiale tjenester, *Kåre Rommetveit*. Dahle får deretter følgende svar:

“Jeg trodde at det var klart at problemet er at underskuddet i 1987 var på 217 mill. kroner. Da er det ikke merkelig at budsjettet for 1989 er mindre enn regnskapet for 1987 når det er tatt hensyn til prisstigningen. Jeg viser også til budsjettrevisjonen i sommer.”

Rådmannen holder fremdeles fast på at styring er beslutning. Dahle (RV) medgir at det var et stort underskudd i 1987. Hans poeng var imidlertid å vise at Bergen kommune legger opp til å bruke mindre penger til åpen omsorg i 1989 enn i 1987. RV beklager dette sterkt fordi alle partiene prater om satsing på området.

Beslutningskvalitet: Det fremgår av debatten at de myke sektorer er vanskelige å styre. Rådmannen gjengir følgende sitat fra en arbeider i sosialetaten:

“Vi kan ikke holde budsjettet av hensyn til pasientene.”

Kommunaldirektør *Rommetveit* mener likevel at distriktssosialkontorene er kommet langt når det gjelder styring. Kompetanse og kapasitet må følge med når det økonomiske og administrative ansvar overføres til kontorene. Omlegging av systemet kan føre til reduksjon i antallet administratører.

Ros og ris: Galtung Døsvik (FrP) gir honnør til kommunal direktør *Gert Atle Gundersen (Bolig og Bygg)* og hans stab for god budsjett-disiplin. Rådmannen er enig i at Gundersen og andre kommunaldirek-

KAPITTEL 7

tører gjør en tilfredsstillende jobb, men finner det urettferdig bare å rose kommunaldirektører som har «lette» avdelinger å administrere.

Saldering: Debatten om budsjettets saldering er frisk. *Odd Rambøl (A)* karakteriserer Høyres valg som et verdivalg. Partiet ønsker ikke å utnytte eiendomsskatten, men er med på å redusere antall sykehjemsplasser. Som replikk til FrP og Arbeiderpartiet sier *Henrik J. Lisæth (H)* at FrP bruker øks og at *Rambøl (A)* dramatiserer den økonomiske situasjonen i Bergen kommune. Han viser til rådmannens prognoser om 1990- og 1991-budsjettens negative utvikling og krever på dette grunnlag respekt for Høyres verdivalg.

Rådmannen gjør fremlegg om at budsjettmangelen på 47 mill. kroner blir saldert mot et forventet ikke-vedtak i Stortinget om å øke tilskuddet til Folketrygden. *Henrik J. Lisæth (H)* kan ikke uten videre godta vedtaket. Han hevder at Høyre føler seg satt under press. Etter gruppemøter og noe debatt blir imidlertid fellesforslaget vedtatt klokken 24⁰⁰.

7.4.1 Budsjettbehandlingen 1989 – oppsummering og konklusjon

Det er stadig det akkumulerte underskuddet som skaper størst uro og bekymring. Det refereres stadig til underskuddets størrelse og løsninger for å bli kvitt denne belastningen. Statens innstrammingspolitikk og kommunens egen husholdning har forårsaket dagens situasjon. Bergens særstilling som storby må poengteres overfor staten slik at de statlige rammeoverføringer til Bergen kan komme på linje med det behov Bergen har som storby. Balanse i bykassens drift må komme i stand gjennom arbeid både på lokalt og sentralt plan.

Tilgjengelige finansieringskilder bortsett fra staten, er skatter og avgifter. Posisjonspartiene går inn for økning av eiendomsskatt og avgifter. Tiltak mot skatteunndragelse har høy prioritet blant posisjonspolitikere og partiene på venstrefløyen. Flertallet fatter dessuten det viktige finansieringsvedtaket om å godkjenne rådmannens plan for tilbakebetaling av akkumulert underskudd over en periode på 10 år. I følge forskriftene er tilbakebetalingstiden av slike underskudd to år. For Bergen kommune har fylkesmannen godkjent tilbakebetaling over fire år. Den stipulerte tilbakebetalingstiden på ti år er klart i strid med forskriftene.

For å få endene til å møtes må de kommunale ressurser utnyttes bedre gjennom effektivisering av organisasjonen. Det føles som et paradoks at kommunen har flere ressurser mens problemene samtidig vokser. Bedre styring av ressursene må til. Forutsetningene for salderingsvedtaket for bykassens budsjett for 1989 er temmelig usikre da regjeringens salderingsproposisjon ikke er vedtatt. Tross usikkerhet må vedtak fattes ut fra tilgjengelig informasjon. Finansieringsproblemet kommer nærmest som en overraskelse etter at produksjonsnivået er vedtatt. Forløpet kan forklares ved størrelsen av de sentralt prioriterte områdene Skole og Helse og sosiale tjenester. Så lenge det er umulig å skjær ned på disse sektorene, vil det være vanskelig å få i stand noen

større reduksjon med mindre det er flertall og villighet til å vurdere sektorenes effektivitet. Den statlige prioriteringen kan dermed bidra til å hindre økonomistyring.

Dokumentasjonen i årets budsjettprosess er mindre bra. Dagen etter budsjettvedtaket, 13. desember 1988, bringer avisen «Bergens Tidende» intervju med *Gunn Vivian Eide (V)*. Hun sier bl.a.:

“Jeg falt sammen i stolen og hadde lyst til å grine da jeg slo opp i rådmannens budsjettforslag. Dette må da være en trussel for demokratiet. ...Jeg mener faktisk at dette er en fare for demokratiet. At det hele fortoner seg som et usammenhengende, uoversiktlig virvar, gjør at mange representanter har vanskeligheter med å finne dekning for sine meninger og påstander gjennom de faktiske opplysningene i budsjettet.”

I intervju med «Bergen Arbeiderblad» 17. desember 1988, støtter en rekke «garvede» politikere *Gunn Vivian Eide (V)*. *Arne Jakobsen (A)* sier at arbeiderpartigruppen måtte be rådmannen om hjelp. *Harald Kremner (FrP)* og *Torstein Dahle (RV)* gir uttrykk for at budsjettet kunne vært laget på en mye bedre og enklere måte. Rådmannen lover at forholdene skal bedre seg. I intervju med «Bergen Arbeiderblad» 17. desember har også professor *Olov Olson, NHH*, sterke meninger om kommunale budsjetter, men det lysner.

“Det tar alltid lang tid å forandre et politisk system – selv om det er foreldet. Åpenhjertigheten mandag var i så måte et godt tegn. Dette var første gang noen gikk opp og sa rett ut at de ikke skjønnte hva som skjedde. Det har ingen villet gjøre før – men mange skulle ha gjort det. ...det er nydelig at noen nå sier fra at de ikke skjønner alt som skjer. Det gir håp både for systemet og politikere.”

Informasjonssvikt understrekes i klartekst fra politikernes side. Budsjettet utarbeides imidlertid etter kommunale budsjett og regnskapsforskrifter. Det formelle er i orden. Standardrapporten utarbeides etter de samme forskrifter. «Bergensprosjektet» avdekket gjennom en dialog med politikere at standardrapportens informasjon var ubegripelig. Nå er det uttalt i bystyret at budsjettet er ubegripelig. Budsjettet inngår i forandingsprosessen.

Budsjettprosessene for 1988 og 1989

Etter at budsjettprosessene for 1988 og 1989 er slutførte, foreligger følgende prosentvise endringer i rådmannens innstillinger som resultat av de politiske vedtak

Prosess:	Budsjett 1988	Budsjett 1989
Endring av rådmannen forslag	-0,12%	0,14%

Tabell 7.30 Prosentvis endringer av rådmannens innstilling til vedtak gjennom politiske prosesser (utgifter i løpende drift).

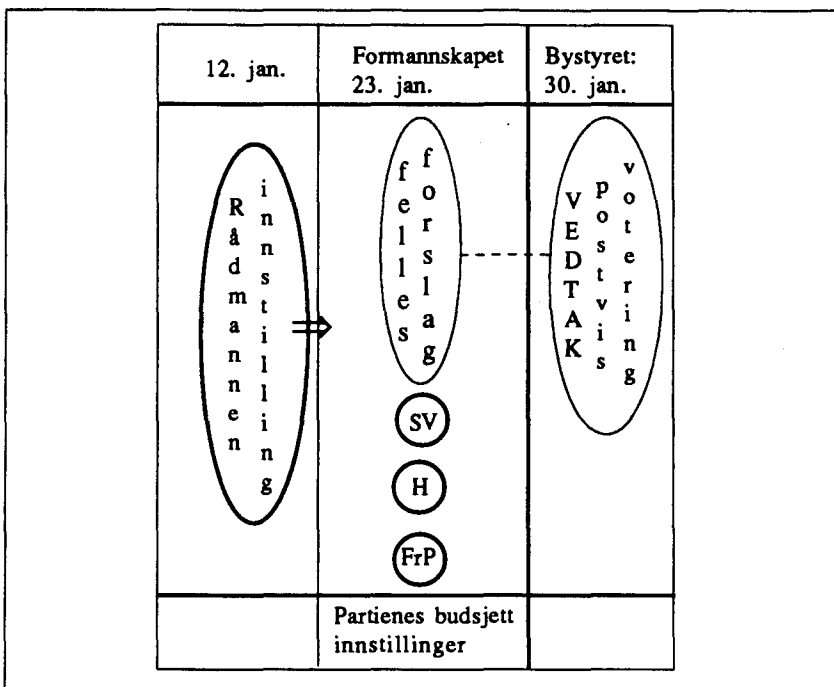
Endringene i den totale utgiftsramme er små tatt i betraktning den tid som brukes på denne jobben – et snitt på 14 timer for 85 bystyreprerentanter = ca. 1200 manntimer i bystyredebatte. Det må imidlertid huskes at beslutninger bare er en del av debatt-produktet; legitimering

KAPITTEL 7

av organisasjonen gjennom snakket er en viktig dimensjon. Politikere omallokerer dog ressurser i mindre grad innenfor den ramme rådmannen angir.

7.5 Revidering av 1989-budsjettet

Storingsvedtak om økt overføring til Folketrygden for 1989 fører til en ny revideringsprosess med følgende forløp (se figur 7.28). Siden det er et salderingsvedtak i Stortinget som motiverer revideringen, blir både bakgrunn og tidspunkt forskjellig fra de to tidligere revideringene.



Figur 7.31 Revidering av 1989-budsjettet – skisse av forløpet

7.5.1 Rådmannens initiativ

I brev til formannskapet 12. januar 1989 (jfr. F-sak102/89) minner rådmannen om udekket underskudd på 47 mill. kroner i hans innstilling II. Underskuddet fremkommer ved at regjeringens forslag om å øke kommunenes overføringer til Folketrygden med 1/4%, vedtas. Rådmannen påpeker at reduksjon av overføringer var blitt angitt som ett av tre salderingsalternativ i hans innstilling til 1989-budsjettet, men at han samtidig hadde advart mot å redusere budsjetteringen til Folketrygden siden godkjenning av regjeringens forslag ville føre til at Bykassens budsjett ville måtte revideres. Bystyret reduserte imidlertid budsjetteringen til Folketrygden. Vedtaket fra 12. desember 1988 tok ikke standpunkt til hvordan eventuell økning av overføring til Folketrygden skulle dekkes inn. Bystyret håpet at Stortinget ville vedta overføring på 1% (jfr. Bystyreheftet 1989, side 462).

Hvorfor revidering av 1989-budsjettet?

Som nevnt innledningsvis går det ikke slik som bystyret forventer. Stortinget vedtar at kommunene skal overføre 1,25% av pensjonsgivende inntekt til Folketrygden. Bevilgningen for «Tilskudd til folketrygden» må dermed styrkes med ca. 47 mill. kroner. Diverse utgifts- og inntektsposter må i tillegg revideres slik at den totale rammen for revisjonen blir 64,4 mill. kroner. Budsjettet må bringes i balanse for å oppnå Fylkesmannens godkjenning.

Statens rolle: Rådmannen kommenterer statlig inntektspolitikk vs. kommunale aktiviteter og stiller seg uforstående til statens unyanserte innstrammingspolitikk overfor kommunesektoren. Bergen har store uløste oppgaver innenfor infrastruktur, undervisning og helse og sosialsektoren. 85% av skatteinntektene og rammetilskuddene brukes til finansiering av helse og sosiale tjenester og skole; 15% brukes til resten av den ikke avgiftsfinansierte delen av den kommunale virksomheten.

“Det er derfor vanskelig å finne annen forklaring enn mangel på innsikt dersom det på alvor menes at man skal kunne makte å gjennomføre en reduksjon i driftsvolumet av den størrelsesorden Bergen har vært pålagt de siste årene uten at dette skal gå ut over driftsvolumet innenfor skole og helse og sosiale tjenester.” (B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 463).

Det bør imidlertid være mulig å føre en dialog med de statlige myndigheter om byens økonomiske situasjon uten å etablere klare press-situasjoner. En endring må skje i løpet av våren da den statlige innstrammingspolitikken har store og uheldige konsekvenser. Hvis ikke, må bystyret igjen revidere budsjettet. Driftsvolumet må da reduseres drastisk.

Hvordan gjennomføre revidering?

Hittil har bykassen gjennom økte overføringer fra kommunale bedrifter, økt betaling for kommunale tjenester, redusert inndekning av opparbeidet underskudd og omdisponering av gjeld gjort innstrammingspolitikken mindre dramatisk. Driftsvolumet må fortsatt reduseres på de områder der bystyret har forutsatt at det skal skje reduksjoner. Som prinsipp må bystyret unnlate å dekke sikre utgifter med usikre inntekter. Den videre revidering gjennomføres som en kombinasjon av reduserte drifts- og finansutgifter.

Drift: I første kvartal skulle det bare brukes 20% av de budsjettete beløp til drift under postgruppene 10–14, «inventar og utstyr»; 15–16, «byggningsvedlikehold»; 17–19, «annet vedlikehold» og 20–29, «andre driftsutgifter». Derfor fins det en avsetning for å gardere seg mot et negativt vedtak fra staten. Beløpene fordeles over hele året, og om nødvendig kan det spares 30 mill. kroner. De enkelte kommunalavdelinger må ta stilling til eget servicenivå.

Finans: Kommunen har ca. 650 mill. kroner i gjeldsbrevlån. Fra 1.1. 1989 er det mulig å konvertere disse lånene i partialobli gasjon

KAPITTEL 7

med en vesentlig lavere rente. Gjennom refinansiering spares 34 mill. kroner. 20 mill. kroner av disse 34 mill. kronene er betalingsutsettelse fordi det på konverterte obligasjonslån beregnes etterskuddsrente (jfr. B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 469). Reduksjon av finansutgiftene betyr reell nedgang i utgiftene i 1989 mens tilsvarende reduksjoner ikke oppnås for 1990. Arbeidsgiveravgift bortfaller på den del av premien til pensjonskassen som skal dekke amortisasjon av manglende premiefond. Ordningen betyr en besparelse på 5 mill. kroner for 1989.

Rådmannen ønsker ikke å øke skatteanslaget, men vil tvert i mot øke inndekkingen av tidligere års underskudd med 14 mill. kroner til 56 mill. kroner. Tilleggsbevilgninger må styrkes med 5 mill. kroner pga. flere usikkerhetsmomenter ved fastsettelse av utgifter. Følgende oppsummering gjøres:

“Både bystyrets salderingsvedtak og det revisjonsforslaget som rådmannen nå fremmer, har i seg en rekke svakheter og usikkerhetsmomenter. Det er vel slik at både bystyret og rådmannen har krysset fingrene og håper på at det vil skje en endring i den nasjonale politikk. Når rådmannen nå fremmer et forslag som løser det problemet salderingsdisposisjonen medførte for kommunens økonomi, må det ikke føre til at alvoret i situasjonen tilsløres. Rådmannens forslag er basert på bystyrets vedtak og følger for såvidt opp de prioriteringer bystyret har foretatt. Det skulle imidlertid være klart at dersom ikke innstrammingspolitikken legges om i 1989 og 1990, bør budsjettet for 1989 revideres en gang til, og budsjettbehandlingen for 1990 kommer til å føre til dramatiske reduksjoner i servicenivået innen Skole og Helse- og sosiale tjenester og andre grener av den kommunale virksomhet. ...Det er ikke realistisk å legge til grunn en mer eller mindre total bemanningsstopp og radikal reduksjon i driftsutgiftene uten at man også reduserer de tjenester som kommunen skal produsere. Det er først og fremst tjenesteproduksjonen, prioriteringene av den, kostnader med den, effektiviteten med den som må vurderes og deretter kan man ta standpunkt til reduksjon i omfang, kvalitet eller kostnader med tjenesteproduksjonen.” (B-sak 62/89; Bystyreheftet 1989, side 470–471).

7.5.2 *Behandling i politiske organ*

Formannskapet 18. januar 1989

I formannskapet fremlegges rådmannens revideringsforslag, felles revideringsforslag (A, KrF, V) og revideringsforslag fra H, V, FrP og RV. *Fellesforslaget* gir i hovedtrekk tilslutning til rådmannens forslag, men tar forbehold om å komme tilbake til en del endringer bl.a. vedrørende de foreslåtte ytterligere reduksjoner på postene 10–14, 15–16 og 20–29. (B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 638). *Høyre* ønsker å redusere postene 10–14, 15–16, 17–19, 20–29 med til sammen 29,7 mill kroner og slutter seg ikke til forslaget om ytterligere reduksjoner på disse postene. Sluttsaldering av budsjettet for 1989 foretas innen en ramme på ca. 55. mill. kroner. (jfr. B26/89; Bystyreheftet 1989, side 638–639). *FrP* legger frem et omfattende forslag (jfr. B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 639–644). Siden FrPs forslag til budsjettet

for 1989 er gjort opp med overskudd er det funnet dekning for de 57 mill. kronene posisjonspartiene nå må finne dekning for:

“FrP anser imidlertid dette forslaget som falt. Og det er Ap, Venstre, KrF og SV (Fellespartiene) sitt forslag som er vedtatt. FrP tar derfor ikke opp igjen det budsjettforslaget som ble fremmet i desember, men fremmer heller forslag til hvordan det vedtatte 89-budsjettet skal salderes. FrP gjør dette trass i at det vedtatte budsjettet medfører kraftige skatteskjerpelser. FrP beklager at det ble flertall for det, men anser at det vil være urealistisk å få omgjort disse vedtakene nå.” (B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 639–640).

FrPs forslag omfatter forhøyelse av utgiftsposter og reduksjon av inntekter i størrelsen 100 mill. kroner som salderes mot reduksjon av utgifter og forhøyning av inntektsposter i samme størrelse. Rådmannens forslag om forskyvning fra forskuddsrente til etterskuddsrente støttes ikke. Antall ansatte i alle kommunalavdelinger med unntak av Skole og Helse- og sosiale tjenester må reduseres med 2%. Sosialhjelpsmottakere skal, for å få hjelp, dokumentere at det ikke finnes ledig arbeid samt at arbeidsledighetstrygden ikke strekker til. Fellesforslaget får ved voteringen 10 stemmer (A, KrF, SV og V) (jfr. B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 644).

Bystyret 30. januar 1989

Rådmannen legger frem korreksjon til egen innstilling. Fellesforslaget fremsettes til innstilling i bystyret med følgende innledning:

“Bystyret vil vise til at i det vedtatte budsjett ble det foretatt utgiftsreduksjoner på 41,6 mill. kr. i forhold til rådmannens forslag. En ytterligere reduksjon i driftsutgiftene på 30 mill. kr. vil i for sterk grad gå ut over helt nødvendige kommunale tilbud, bl.a. innen eldreomsorgen. Ytterligere besparelser i driftsutgiftene kan først forventes når de effektiviseringstiltak som er satt i gang begynner å virke. Arbeidet med å bringe kommunens økonomi i orden må skje både på lokalt og sentralt plan. ...De sentrale styresmakter vurderer kommuneøkonomien etter gjennomsnittsbetraktninger. Bergen har helt spesielle problemer som det ikke er tatt hensyn til ved fastsettelsen av de statlige rammeoverføringer. ...Bystyret viser til at kommunens økonomiske situasjon nå er svært alvorlig og forutsetter at de sentrale myndigheter nå tar hensyn til dette.” (B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 645).

Fellesforslaget avviser foreslått reduksjon i arbeidslønn til vedlikehold og reduksjon i andre driftsutgifter – en økning i forhold til rådmannens forslag med 20,9 mill. kroner. Bystyret forutsetter at endringene i driftsutgiftene dekkes ved reduksjon av nedbetaling av tidligere års underskudd med 20,9 mill. kroner. Det vil da gjenstå 35,1 mill. kroner til restdekningen for 1989. Overføring fra Bergen Lysverker blir med 14,0 mill. kroner. *Høyre* ønsker et budsjettopplegg som ikke øker eiendomsskatten. FrP poengterer igjen at partiets budsjettforslag var oppgjort i balanse. Revisjonsforslaget følger partiets generelle linje med reduksjon av kommunalavdeling Fritid, kultur og kirke og økning av eldreavsnittet innen kommunalavdeling Helse og sosiale tjenester.

KAPITTEL 7

Venstre fremsetter endringsforslag i størrelsesorden 86 mill. kroner. Antall sykehjemsplasser opprettholdes, 10 mill. kroner overføres fra Bergen Parkeringselskap og endring i driftsutgiftene dekkes gjennom en reduksjon i nedbetaling av tidligere års underskudd (B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 651–653). RVs forslag innebærer en påplussing på rådmannens forslag med 96,6 mill. kroner. Beløpet salderes gjennom å ta opp forhandlinger med staten. Bystyret skal deretter ta stilling til saldering når resultatet av slike forhandlinger foreligger (B-sak 26/89; Bystyreheftet 1989, side 654).

Ved prøvevoteringen får rådmannens forslag 0 stemmer, RVs får én, SVs får 5, FrPs får 17, Høyres får 22 og Fellesforslaget får 40 stemmer. Da det ikke foreligger flertall og Høyres representanter ikke ønsker å stemme subsidiært for fellesforslaget, ber *Bengt Martin Olsen (A)* om postvis votering over rådmannens forslag. Fellesforslaget blir vedtatt når det gjelder bykassens underskuddsbehandling, annet vedlikehold og andre driftsutgifter. Rådmannens innstilling får flertall på de andre punktene. Hovedutvalgene og formannskapene gis fullmakt til å fordele reduksjonene.

Mindretallets forslag – *Kremner (FrP)* og *Himle (SV)* – blir nedstemt. Et nytt punkt 3 fremsettes av *Bengt Martin Olsen (A)*:

“Arbeidet med å bringe kommunens økonomi i orden må skje både på lokalt og sentralt plan. De sentrale styresmakter vurderer kommuneøkonomien etter gjennomsnittsbetraktninger. Bergen har helt spesielle problemer som det ikke er tatt hensyn til ved fastsettelsen av de statlige rammeoverføringer. Bystyret vil at det blir utarbeidet en dokumentasjon over de økonomiske konsekvensene av Bergens spesielle problemer med sikte på å få kompensasjon for dette i de statlige rammeoverføringer. Spesielt er det viktig å få frem at Bergen kommune i forhold til andre byer har utnyttet avgiftsgrunnlaget fullt ut. Mens det for de norske kommunene under ett har vært en svak realvekst i skatte- og overføringsinntektene de siste årene, har Bergen hatt en realnedgang på over 7% de siste 3 år. Dette gir meget store inntektsreduksjoner som det ikke er tatt hensyn til i statens gjennomsnittsberegninger. Bystyret viser til at kommunens økonomiske situasjon nå er svært alvorlig og forutsetter at de sentrale myndigheter nå tar hensyn til dette.” (Bystyreheftet 1989, side 658–659).

Da det ikke ble 2/3 flertall for noen av postene, vedtas nytt møte for behandling av saken 1. februar 1989. Det endelige vedtaket 1. februar blir identisk med foreløpig vedtak fra 30. januar.

7.5.3 *Revidering av 1989-budsjettet – oppsummering og konklusjon*

Den forsinkede salderingen av budsjettet for 1989 er meget komplisert. Beslutningsunderlaget er tildels vært upresist. Forutsetning om at staten ikke ville kreve en større økning i overføringene via folketrygden enn 1% brister gjennom Stortingets salderingsvedtak om 1,25% økning i overføringene. Bykassens budsjett kommer dermed i underskudd. Dette kommer i tillegg til den generelle innstramning som finner sted.

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

Overføring fra Bergen Lysverker blir økt med 14,0 mill. kroner. Gjennom den foreslåtte refinansiering av gjeldsbrevlån «sparer» bykassen 34 mill. kroner. 20 mill. kroner av «innsparingen» er imidlertid bare betalingsutsettelse som vil komme tilbake med full tyngde i 1990 – det året da vanskelighetene skulle bli helt uoverstigelige.

Utviklingen er imidlertid kommet så langt at det ikke lenger er mulig å legge fingrene i mellom når historien skal fortelles. Rådmannens vurdering av beslutning og handling gjengis på ny her:

“...Det er ikke realistisk å legge til grunn en mer eller mindre total bemanningsstopp og radikal reduksjon i driftsutgiftene uten at man også reduserer de tjenester som kommunen skal produsere. Det er først og fremst tjenesteproduksjonen, prioriteringene av den, kostnader med den, effektiviteten med den som må vurderes og deretter kan man ta standpunkt til reduksjon i omfang, kvalitet eller kostnader med tjenesteproduksjonen.”(Bystyreheftet 1988, side 470–471).

Det er tydelig at en helt annen type beslutninger må til for en reduksjon i produksjonen. Tydeligere signaler trengs. Når signalene er svake og utydelige må det forutsettes at beslutningstakerne ikke bare tolker vedtaket, men også tillegger tvetydigheten i de utsagn som gis, stor betydning – i politikernes snakk kan det ligge en prioritering som går i motsatt retning av selve vedtaket. Utfallene mot staten blir stadig sterkere. Staten mangler nå fullstendig innsikt!

Det er tydelig at situasjonen oppfattes som alvorlig når bystyret går til det skritt å legge opp til en konfrontasjon med staten om nedbetalingstiden på akkumulert underskudd. Rådmannen og hans stab kjenner naturligvis reglene for tilbakebetaling, men tilrår likevel politikere å bryte disse reglene i denne vanskelige situasjonen. Politikere følger tilrådingen, men det skal snart vise seg at det kommer reaksjoner på denne formen for saldering.

Budsjettprosessen forløp ut fra administrasjonens data ses av tabell 7.32.

	Utgifter	Inntekter	Netto
Rådmannens innstilling I:	3 683 754 600	3 774 460 600	-90 706 000
Nordre innfartsåre	46 000 000	0	46 000 000
Sum innstilling I: l. drift	3 729 754 600	3 774 460 600	-44 706 000
Sum innstilling II: l. drift	3 756 072 900	3 753 641 200	2 431 700
1: Δ Ordinær behandling des.	33 806 100	93 499 000	-59 692 900
2: Revidering januar	-28 640 000	-35 540 000	6 900 000
Sum endring i de to politiske prosessene	5 166 100	57 959 000	-52 792 900
Sum vedtatt budsjett	3 761 239 000	3 811 600 200	-50 361 200

Tabell 7.32 Budsjettprosessen 1989: substans (alle beløp i 1988-kroner).

Det oppstår her det samme problem som for budsjettprosessen 1988 – det er umulig å finne tilbake de nøyaktige tallstørrelsene. Sentraladministrasjonen hevder igjen at samarbeid mellom økonomiavdelingen og politikere er dårlig når det gjelder assistanse ved utarbeidelse av budsjettforslag. Nåværende politiske konstellasjon har forverret samarbeidet på dette punkt, heter det. Det er derfor nødvendig å

KAPITTEL 7

tolke de politiske vedtakene etter at de er fattet og få disse til å passe inn i den eksisterende kontoplan.

7.5.4 1989-budsjettet i retur fra fylkesmannen

I brev av 20. februar informerer fylkesmannen i Hordaland Bergen kommune om at budsjettet for 1989 ikke kan godkjennes. Én viktig grunn til at godkjenning ikke kan finne sted, er at kommunen har vedtatt en tilbakebetalingsplan for akkumulert underskudd med en lengde på 10 år. I samtale med fylkesrådmannens kontor i juni 1989 blir det opplyst at fylkesmannen har anbefalt kommunen å inndekke sitt oppsamlede underskudd med fradrag for inndekking i 1988, 449 mill. kroner i løpet av en periode på 5 år. Det årlige avdragsbeløpet skulle ha en opptrappingsrate på 11%. Det ble fra fylkesmannens kontor hevdet at denne inndekkingen ikke ville ha noen dramatisk konsekvens for kommunen.

En annen viktig grunn til at budsjettet ble sendt i retur er at det viste driftsunderskudd. Fra fylkesmannens brev til Bergen kommune gis følgende kommentar:

“En nærmere analyse av driftsbudsjettet viser et driftsunderskudd på ca. 34,8 mill. etter at netto renteutgifter og netto avdrag på lånegjelden er belastet driften. ...Selv under forutsetning av sum utgiftsreduksjoner på kr. 32,5 mill. fordelt ved hovedutvalgene, er det ikke nok midler fra driften til å finansiere sum løpende utgifter (driftsutgifter, renter og avdrag). Oversikten [vedlagt] viser også at der heller ikke er midler fra driften til nedbetaling av oppsamlet underskudd. Slik budsjettet er vedtatt, er det i strid med kommunelovens krav til formuesbevaring, jfr. §50.9”.

Ved fylkesmannskontoret har man for øvrig inntrykk av at Bergen kommune nå har større realisme i sine skatteanslag enn tidligere og dermed en større realisme i budsjettene. Ved vurdering av kommunale budsjetter må Fylkesmannen imidlertid ta hensyn til både budsjettrealisme og teknisk/juridisk side ved budsjettet.

På spørsmål om Bergen kommunes årsrapport øker forståelsen for den realismen som kommunens refuserte budsjett presenterer, svarte kontoret at rapporten har «noe for seg». Spørsmålet er imidlertid hvor mye tid Fylkesmannen og også kommuneadministrasjonen har til rådighet for å gå inn i tilgjengelig informasjon. Det blir imidlertid opplyst at det har gått politikk i denne godkjenningssaken som nå er blitt sendt videre til Kommunaldepartementet. Det er fremdeles, juni 1989, uklart hva utfallet vil bli.

Kommunalutvalgets reaksjoner på fylkesmannens håndtering

Kommunalutvalgets på fylkesmannens reaksjon er blandede, men et flertall finner håndteringen forkastelig (intervju juli/august 1989):

BUDSJETTERING OG BUDSJETTREVIDERINGER I PERIODEN 1984–1989

R3	Jeg hadde ikke ventet noen annen holdning – han er satt til å passe et regelverk. De myndigheter som fylkesmannen er satt til å ivareta kontrollfunksjonen for og som samtidig sier at de samme tjenester skal prioriteres, sitter igjen med konsekvensene.
R5	Jeg krever revidert budsjett med driftsbalanse.
R7	Fylkesmannen burde kunne akseptere vår løsning av problemet
R9	Vi lever med et budsjett som ikke er godkjent, men tiden går; vi vet alle at vi ikke kan revidere budsjettet nå (juli) selv om vi får endelig beskjed om at det ikke kan godkjennes.
R10	Jeg er for så vidt enig med fylkesmannen.
R11	Det er en utidig overprøving.
R12	Vi må foreta den revisjon som fylkesmannen forlanger. Men det er valgår, og det er ikke så festlig å gjøre det.
R13	Vårt budsjett er skikkelig og greit med langtidsopplegg for å få orden på vår økonomi. Vi har anket hans avgjørelse.

Tabell 7.33 Kommunalutvalget reaksjon på Fylkesmannens inngripen (intervju juli/august, 1989).

7.6 Regnskapsprognose I 1989

Regnskapsprognose I for 1989 er basert på regnskapstall pr. 31.03.1989. Prognosen har et meget omfattende informasjonsinnhold. I tillegg til tidligere tabeller inneholder den finansieringsanalyse etter modell fra årsrapporten. Finansieringsanalysen har en reell og en prognostisert del slik at både den historiske utvikling og prognostisert utvikling er anskueliggjort.

Prognose I oversendes formannskapet i brev av 6. mai 1989. Innledningsvis sier rådmannen følgende:

“Prognosen viser at kommunalavdelingene har god styring med utgifter og inntekter. Dette gjelder også Kommunalavdeling Helse- og sosiale tjenester selv om denne kommunalavdelingen etter prognosen vil komme ut med et merforbruk ved slutten av året på 14,7 mill. Dette merforbruket refererer seg til sannsynlig overskridelse på konto for sosialhjelp. Overskridelsen på denne konto må tilskrives en for optimistisk budsjettering og ikke mangel på styring av sosialhjelpen.” (A¹1202-89, side 1).

I prognosen påpekes det at avvikene mht. lønnstillegg er den største negative posten på hele 42,5 mill. kroner, er fremkommet både på grunn av manglende forhåndskunnskap om lønnsoppgjørets utfall og dårlige lønnsbudsjetteringsmetoder. Bystyret har i tillegg redusert kontoen med 18,2 mill. kroner som en konsekvens av vedtak om bemanningsstopp.

Prognosen viser videre at skatteanslaget er uendret på tross av at det innbetalte skattebeløp for 1. kvartal er 24,7 mill. kroner høyere enn forventet innbetalt.

Finansieringssiden gir en nettobesparelse på 31 mill. kroner – 25 mill. kroner av disse er forskjønne renteterminer. Det er i beregningene tatt hensyn til forventet reduksjon i innenlands rentenivå.

Rådmannen avslutter sitt brev til formannskapet med følgende kommentarer om sentrale punkt: “At prognosen som er utarbeidet, viser at Bykassens regnskap for 1989 under de gitte forutsetninger vil komme ut i balanse, betyr ikke at kommunens økonomi er god.

¹ A=arkivnummer

KAPITTEL 7

God økonomistyring betyr ikke god økonomi. Tvert imot er det budsjett som man måler regnskapet mot, et budsjett som ikke på langt nær gir rom for tiltak og tilbud som byen og byens befolkning burde hatt. Innenfor de gitte rammevilkår vil regnskapet komme ut i balanse, men rammevilkårene er etter rådmannens mening ikke akseptabel. Et annet viktig poeng er at 1989-budsjettet og regnskapet inneholder en rekke «1989-penger», dvs. inntekter eller reduserte utgifter som man ikke kan regne med i 1990. Jfr. det som er nevnt ovenfor i prognosen om forskyvning av renteterminer i 1989. Det betyr at regnskapsprognosen ikke bærer bud i seg om bedre tider i 1990. Tvert imot må driftsutgiftene i budsjettet for 1990 reduseres ytterligere i forhold til 1989.” (A1202-89, side 1).

Rådmannen har overveiet å foreslå at 1989-budsjettet blir revidert på tross av at prognosen viser balanse, men velger ikke å legge frem en slik innstilling da han har et håp om at den dokumentasjon som kommunen har presentert for staten vil gi resultat. Hvis ikke må problemstillingen trekkes frem på nytt. Det letes mao. med lys og lykter for å finne depressive tendenser i prognosen. Budsjettet er igjen styring.

Følgende oppsummering kan gis av prognosen, avvik i mill. 1989-kroner:

Sentraladministrasjonen.....	0
Skole.....	-1,0
Helse og sosiale tjenester.....	-14,7
Fritid, kultur og kirke.....	-0,6
<u>Teknisk utbygging</u>	<u>-1,7</u>
Totalt kommunalavdelingene.....	-18,0
Lønnsoppgjør 1989.....	-42,5
Redusert folketrygdavgift.....	11,5
Skatteanslag.....	0
Rammetilskudd.....	26,5
Finansiering.....	31,0
Redusert arbeidsgiveravgift.....	4,8
<u>Ekstraordinær sysselsetting</u>	<u>-10,0</u>
<u>Totalt bykassen</u>	<u>3,3</u>

Reduksjonen i folketrygdavgiften fremkommer som avviket mellom budsjettert folketrygdavgift og prognosen basert på skattedirektoratets krav for 1989. Kompensasjon for sjømannsskatten på 11,5 mill. kroner samt en generell økning i rammetilskuddet fra staten med 15 mill. kroner fører til en samlet økning i rammene på 26,5 mill. kroner. Staten skriver i denne forbindelse følgende:

“Regjeringen har foreslått å øke tilskuddene til kommunene i år med 350 mill. kr. Av dette er 250 mill. kr. fordelt til kommuner med lavt skattenivå og svak skattevekst i 1988. De resterende midlene, 100 mill. kroner, er fordelt etter skjønn der en har lagt avgjørende vekt på situasjonen på arbeidsmarkedet i den enkelte kommune.” (Brev fra kommunal og arbeidsdepartementet, mars 1989).

Rådmannen trekker følgende slutning:

“Konklusjonen er således at selv om regnskapsprognosen i seg selv er positiv, gir den ikke grunnlag for å endre rådmannens synspunkter på byens økonomiske situasjon.” (A1202-89, side 2).

Regnskapsprognosen pr. 1. mars 1989 bes tatt til etterretning.

Kommunalutvalgets holdning til regnskapsprognosene

Kommunalutvalgets holdning til regnskapsprognosene ble undersøkt gjennom intervju i juli/august 1989. Jeg stilte da følgende spørsmål:

«Sentraladministrasjonens økonomiavdeling har siden 1985 utarbeidet regnskapsprognoser to ganger årlig.

a) Hvilken holdning har De til regnskapsprognosene?

b) Hvilken nytte har De av regnskapsprognosene?»

R 3	Positiv. Den er viktig og gir signaler om hvor det bærer. Ingen revidering uten 1988-prognosene; tidlige signaler om utviklingen.
R 5	Positiv; en indikasjon og varsel om forbruk og inntekt; et instrument for å fremme måtehold.
R 7	Positiv holdning; ønsker de så tidlig som mulig; valg av markeringsaker.
R 9	Positiv; de er spennende, men inneholder for mange forutsetninger. Prognosen brukes når den kommer.
R 10	En påpeking av hva rådmannen mener er realiteten – et administrativt politisk virkemiddel.
R 11	Overflatisk holdning; prognosene utgjør ikke noe intenst studium; leter etter illevarslende signaler; de kommer midt i året og er litt forstyrrende.
R 12	Positiv; flere, tettere prognoser er ønskelig; dette er veien å gå!
R 13	Positiv; prognosene er det viktigste styringsredskapet; ved tegn på underskudd må revidering foretas. Dette er de eneste skikkelige signaler vi kan få.

Tabell 7.34 Kommunalutvalgets holdning til regnskapsprognosene (intervju juli/august 1989).

Kommunalutvalget har dessuten entydig oppfatning av at de fleste andre personer i organisasjonen har en positiv holdning til regnskapsprognosene.

Regnskapsprognosenes realisme ut fra kravene til styringsmodellens «feed-forward» av regnskapsinformasjon, har bedret seg (se kapittel 5). Kommunalutvalget kjenner nøyaktig grunnene til dette, men oppfatningene divergerer (jfr. tabell 7.35).

R3	Analyseverktøyet er blitt bedre.
R5	Vet ikke, men prognosenes treffsikkerhet har økt.
R7	Regnskapssystemet er sikrere.
R9	Avspeiler politisk lederskap, rådmannens presentasjoner og presentasjonsform. Utgangspunktet er rådmannen.
R10	Vi har bedre verktøy og bedre informasjon.
R11	Det er mer ressursinnsats mot oversikt, styring og kontroll.... Når budsjettet er stramt, bør prognosen være stram.
R12	Det er større politisk edruelighet. Problemene har større oppmerksomhet fra rådmannen. Det er bedre informasjonsflyt, men systemtreghet gjør at problemløsning tar tid.
R13)	Regnskapsgrunnlaget er bedre.

Tabell 7.35 Kommunalutvalgets oppfatning av regnskapsprognosenes økte realisme (intervju juli/august 1989).

Respondentene legger stor vekt på at styringsverktøyet er blitt bedre, men hele to respondenter er usikre på årsaksfaktorene. Siden prognosene er prognoser og dermed justerte planer eller budsjett, legges også andre forklaringer inn: Prognosen skal være stram siden budsjettet er stramt. Det skal ligge et styringssignal i selve prognosen. En slik målsetting med prognosen blir vanskelig å forene med krav til realisme

KAPITTEL 7

i prognosene – prognosen skal ta hensyn til historiske data, samtidig som den skal gi signal om innstramning gjennom en nedvurdering av aktivitetsnivå og inntektsnivå. Produktet blir en prognose løskoplet fra historiske data, men korrigert ved hjelp av tidligere planer. – I følge administrasjonen legges ikke lenger slike signal inn i prognosene. Datamaterialet er blitt bedre og verktøyet sikrere.

Situasjonen er nå følgende: Budsjettet er, pga. statens salderingsvedtak blitt revidert, men er ikke blitt godkjent av fylkesmannen. Staten vil ikke godkjenne Bergen kommunes nedbetalingsplan for akkumulert underskudd, men syns at realismen i budsjettet er bedre enn tidligere. Bergen kommune overlater den saken til Kommunaldepartementet som får vurdere om budsjettrealisme eller lovens bokstav skal være det avgjørende kriterium for godkjenning av tilbakebetalingsplanen. Dersom Bergen kommune ikke oppnår godkjenning av budsjettet, må budsjettet revideres enten gjennom en senking av aktivitetsnivået eller gjennom økt finansiering fra staten. Samtidig arbeider tiden på Bergen kommunes side. Det tar tid å få avklart om budsjettet er utformet på en måte som er i strid med forskriftene.

7.7 Bykassens årsrapport for 1988

Rådmannen legger frem Årsrapporten for 1988 som egen sak etter krav fremsatt av FrP. I brev av 3. mai 1989 kommenteres årsrapporten som på dette tidspunktet kun foreligger i en foreløpig utgave. Årsrapporten viser at det kommunale underskudd i 1988 blir på 46 mill. kroner. Veksten i driftsutgifter er på -0,2% når utgifter i forbindelse med sykehjem, som overtas av primærkommunene i 1988, holdes utenfor. Den akkumulerte vekst under samme forutsetning reduseres dermed fra 14,1% til 13,8%. Rådmannen sier i sin kommentar til årsrapporten for 1988 blant annet:

“På tross av underskuddet på 46 mill., bærer årsrapporten for 1988 bud om en viss bedring i kommunens økonomi i forhold til situasjonen i 1987. Blant annet viser det seg at vi fra 1987 til 1988 har hatt en tilnærmet nullvekst i driftsutgiftene, når en korrigerer for sykehjemmene i 1988. Til sammenlikning kan nevnes at bykassen de tre foregående år har hatt en reell utgiftsvekst på 4,8%, 3,1% og 5,6%. Resultatet representerer også en markert bedring i forhold til prognosene i løpet av året. I regnskapsresultatet er det tatt hensyn til en inndekning på 75 mill av tidligere års underskudd.” (Bystyreheftet 1989, side 1665).

Rådmannen viser til at kommunen har redusert sitt akkumulerte underskudd fra 524 til 494 mill. kroner. Det oppsamlede underskuddet medfører en meget anstrengt likviditet. Avsetning til utenlandslån ligger imidlertid bundet i denne likviditet. Den positive utviklingen av det kommunale regnskapsresultatet poengteres:

“Rådmannen mener derfor det er viktig å sikre at den positive utviklingen fortsetter, slik at en fortsatt blir istand til å dekke inn tidligere års underskudd i den takt budsjettene legger opp til. Dette fordrer en fortsatt tett oppfølging, som bl.a. munner ut i de fordø-

pende regnskapsprognoser med eventuelle tilhørende budsjettendringer." (Bystyreheftet 1989, side 1666).

Rådmannen fremholder at årsrapporten for 1988 er bygget over samme lest som i de seneste årene, men at det i tillegg er satset ytterligere på flere og bedre måltall fremstilt, både tabellarisk og grafisk. Han viser også til bilagsdelen der bykassens regnskap er presentert etter tilnærmet bedriftsøkonomiske prinsipper. Rådmannen ber Bystyret ta årsrapporten for 1988 til etterretning.

Årsrapporten for 1988 foreligger ferdig fra trykkeriet 18. mai 1989 – i god tid før den skulle behandles i bystyret 29. mai 1989. På grunn av stor saksmengde og viktigheten av de saker som var oppe til debatt, ble ikke årsrapporten behandlet under møtet 29. mai, men utsatt til bystyremøtet 26. juni.

7.7.1 *Bykassens årsrapport for 1988 – behandling i bystyret 26. juni 1989*

Fra galleriet observerte jeg debatten om årsrapporten for 1988. *Arne Sortevik (FrP)* som har fremmet saken er den første som kommenterer årsrapporten:

“Som årsrapport er det et godt produkt og det er fint at det kommer så pass tidlig. Vi i Fremskrittspartiet har bedt om at årsrapporten burde komme tidligere. Den burde komme før utarbeidelsen av årsbudsjett og langtidsbudsjett. Vi har fått årsrapporten utdelt, men vi har ikke fått opplegg for debatten. Vi hadde i grunnen ventet en grundigere drøftelse av oppnådde resultat og erfaringer i 1988 hvor vi ser på de oppnådde resultater og det budsjetterte. De signaler vi nå har fått med oss for 1988 slik rapporten nå ligger, er at det nytter å sette bremsene på. Det nytter å se kritisk på ressursbruken. At prognosene, som først pekte mot et underskudd på 140 millioner og deretter på 90 millioner, ikke holdt stikk, er gledelig selv om vi har fått hjelp fra en høy skatteinngang. At underskuddet er blitt mindre, bortforklarer imidlertid ikke det faktum at kvalitet og kvantitet på kommunens primære produkter ikke er blitt bedre, snarere tvert i mot. Knapp ressurstilgang må kommunen leve med. Bedre og annerledes hushold med kommunens ressurser må til. Bedre og annerledes prioritering må også til.”

Sortevik kopler deretter inn ulike saker i debatten om årsrapporten. Han tar til orde for FrPs forslag til endret administrasjonsmodell og viser til rapport lagt frem av Kommunenes Sentralforbund der det hevdes at den nåværende modell med kommunalutvalg passer dårlig for tjenestetying. Deretter fremlegger *Sortevik* på vegne av FrP følgende forslag:

“Det er beklagelig at Bykassen har et underskudd i 1988. Det er også beklagelig at tilbudet til byens innbyggere ikke er dekket. Et samlet underskudd på nesten 500 mill. kroner gjør det nødvendig å gjennomføre reduksjon av administrasjonskostnadene, omprioritering av ressursfordelingen, reduksjon og avvikling av perifere aktiviteter og større bruk av private tjenester, samarbeid med private, samt vurdering av ny organisasjonsform for kommunen. Uten et slikt vedtak kan kommunen vanskelig opprettholde og forbedre de nåværende og primære tjenestetilbud.”

KAPITTEL 7

Eva Grimstad (H) synes at årsrapporten presenterer data på en grei måte. Hun ønsket imidlertid flere prestasjonsmål i forbindelse med barnehagebruk og barnehageutbygging og presentasjon av forholdstallet private/offentlige barnehager. Hun bruker samtidig anledningen til å fremme saker i tilknytning til utbygging av barnehager. Rådmannen kommer med følgende innspill i debatten som svar til *Arne Sortevik*

“Representanten Sortevik etterlyste et opplegg for debatt. Her er forholdet det at årsrapporten er administrasjonens melding om resultatvurdering for 1988. Det er administrasjonens melding om ressursbruk, med analyser osv. og da fant jeg det for min del ikke riktig at jeg også la frem et opplegg for debatt av den meldingen, så derfor er der ikke det. ...Det var forutsetningen at dokumentet selv gav grunnlaget for den debatten.”

Rådmannen er systemadministrator og det er følgelig problematisk for han på vanlig måte å gjøre årsrapporten til sak i bystyret.

Eva Grimstad (H) får følgende svar.

“Representanten Grimstad var inne på en del ytterligere måltall for barnehagesektoren idet man ikke der har data som viser kostnader pr. plass, men bare antall plasser, og det vil vi arbeide videre med. Jeg kan også nevne at i budsjettssammenheng er det nå meningen også å trekke inn måltall.”

Rådmannen ser det ønskelig å få satt opp måltall for det man ønsker å gjøre og senere trekke inn måltallene for det man har gjort og sammenlikne disse slik at det er mulig å se hva som er oppnådd. Han kan imidlertid ikke love at alle måltallene kommer med for 1990 budsjettet. Arbeid med måltallene i budsjettene er en omfattende operasjon. Det som er målet er å trekke erfaringene fra 1989 med seg inn i 1990.

Inger-Margrethe Presterud (H) kommer med følgende kommentar:

“Jeg syns at denne årsrapporten er blitt en delikat og oversiktlig trykksak. Det er veldig lett å finne frem i den, ikke bare for oss som har spesiell interesse, men også for vanlige innbyggere av byen.”

Presterud (H) finner vedlegget interessant for de som ønsker å gå i dybden i tallene. Hun savner imidlertid oversikt over avgiftsfri nansiert drift; vann og kloakk. Det er ønskelig å se om de inntektene som går inn som avgifter, går ut igjen til det de er ment, men har forståelse for at nåværende kontoplan ikke registrerer transaksjonen på denne måten. En endring er imidlertid ønskelig. *Torstein Dahle (RV)* sier følgende:

“Jeg vil bare få si at jeg syns dette her er en meget god årsrapport, og at vi kan skryte av å være like langt fremme i spissen blant mange kommuner i å presentere kommunens økonomi på en måte som folk flest kan ha en sjanse til å skjønne noe av. Den er langt mer instruktiv denne rapporten her enn det aller meste av det vi ser fra kommuner. Kommunens administrasjon fortjener honnør for dette dokumentet.”

Dahle (RV) oppfordrer dessuten administrasjonen til å gå videre med å gjøre den mest mulig tilgjengelig for folk flest.

“Fortsatt er den jo en del preget av at man bør gjerne være noe vant til å lese regnskaper og sånt for å få noe særlig utbytte av den, men den er svært mye bedre enn tilsvarende ting fra andre kommuner. ...Jeg vil til slutt gjøre oppmerksom på noe som etter min mening er svært interessant, og det er hvordan det regnskapsmessige resultat vil bli seende ut hvis det blir satt opp etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Ikke fordi at jeg mener at kommunen skal drives ut fra bedriftsøkonomiske prinsipper, men fordi at det kommunale resultatregnskapet er veldig spesielt blant annet ved at man fører låneopptak som inntekt i den grad man trekker på lånene og fører investeringene til utgift. Og da syns jeg det er interessant at i det blå vedlegget som er bakerst i årsrapporten er det en oppstilling på side 26 og side 27 som viser finansregnskapet etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Det var i fjor falt ut av tidsmessige grunner og ble da gitt ut som et supplement. Det er fint at det er tatt med i år fordi det er interessant lesning. Og da noterer vi oss at Bergen kommune, ut fra et regnskap satt opp etter bedriftsøkonomiske prinsipper gikk faktisk med overskudd i 1988. Men det er samtidig viktig å være klar over at den avgjørende faktor der var endring i urealisert valutatap. Og korrigerer man for den, finner man at det ikke ble noe overskudd likevel. Men i det minste så er det interessant og instruktiv lesning som kanskje gir litt bedre forståelse for den økonomiske utvikling.

Ingmar Ljones (KrF) slutter seg til de utsagn som er gitt. *Ljones (KrF)* peker på side tre og henviser til hovedutvalg for administrasjon. Presentasjon av kommunalråder og kommunaldirektører mangler:

“Det er heller ikke det som er det primære, men rett og slett det med personalforvaltning og personalfaktorer. Dette kunne ha fått en plass på det oppsettet. Det er viktige styringssignaler i budsjettarbeidet. Under drøftingene for budsjettet 1989 kom det frem at det er ulike typer kommunale stillinger. En del som er rene utgiftsstillinger og en del stillinger som fører til økte inntekter for kommunen, og et skille her, en analyse av hvilke typer av stillinger som er vakante og var vakante i 1988 det vil være et nyttig redskap når en nå skal se på budsjettet videre.”

Det er ikke enkelt å starte en debatt om ressursbruk ut fra årsrapporten. Debatten blir derfor en vurdering av årsrapporten som dokument. Hvis slik debatt er ønskelig, må rådmannen, eller alternativ desisjonsutvalget, utforme en prosedyre for slik diskusjon på samme måte som andre prosedyrer blir levedyktige gjennom et entydig rituale.

7.8 Godkjenning av bykassens budsjett for 1989

I Kommunal- og arbeidsdepartementet blir det 17. august 1989 avgjort at Bergen kommune skal betale ned sitt akkumulerte underskudd over fem år. Bergen kommunes budsjett for 1989 blir 21. august 1989 formelt godkjent av fylkesmannen i den form det er vedtatt av bystyret.

7.9 Regnskapsprognose II 1989

Regnskapsprognose II som fremlegges 30. august 1989 viser et forventet underskudd for Bykassen på 16 mill. kroner for 1989.

KAPITTEL 7

«Bergens Tidende» sier i et oppslag 31. august under overskriften «Bitter medisin virker på Bergens-økonomien» blant annet:

“Prognosen viser at rådmannen og administrasjonen i år ser ut til å ha klart å sette tæring etter næring og bruke midlene de har fått til rådighet omtrent slik som foreskrevet i budsjettet.”

7.10 Godkjenning av bykassens regnskap for 1988

Regnskapet for 1988 ble godkjent av Bystyret 13. november 1989 i løpet av et halvt minutt. Det var ingen debatt i Bystyret om standardrapporten. I samme bystyremøte ble særbedriftenes regnskap også lagt frem for godkjenning. Det som dukker opp på ny i denne debatten er spørsmålet om overføringer fra særbedriftene. *Helge Schjøtt (H)* gjentar at det ikke er noen selvsagt ting at midler skal overføres. Det hersker tydeligvis ikke permanent ro i Høyrekretser når det gjelder overføring fra kommunale særbedrifter trass i fullmaktsvedtak om overføringer fattet av Bystyret 14. desember 1988.

7.11 Rådmannens innstilling til budsjett for 1990

Rådmannen holder det han lovet under debatten om 1989-budsjettet og legger frem fullstendig endret budsjettdokument for 1990, etter først å ha lagt frem en ny plan og budsjettinstruks i mai 1989 (F-sak 265/89). I det nye budsjettdokumentet gjøres det bruk av modeller fra årsrapporten: finansieringsanalyse, grafisk fremstilling og tidsserier. Fra sentraladministrasjonen ble det uttalt at det var ingen spørsmål om forståelse av budsjettdokumentet. Det var en «øredøvende stillhet» noe som administrasjonen tok som et særdeles godt tegn.

7.12 Rådmannen går av

Før rådmannen legger frem sitt forslag for budsjett for 1990 går han av. Rådmannen kunngjør sin avgang på et møte i hovedutvalg for Helse og sosiale tjenester, 26. oktober 1989. Media betegner avgangen som oppsiktsvekkende. Rådmannen bekrefter overfor «Bergens Tidende» at strid om en rekke ansettelsessaker var avgjørende for hans beslutning om å gå av ved fylte 62 år. Striden nådde sitt toppunkt da formannskapet ansatte ny leder for bydelsadministrasjonen i Landås. Flertallet valgte en søker som ikke var innstilt av administrasjonen – administrasjonen anså ikke vedkommende som kvalifisert for stillingen.

Rådmannen får udelt positiv omtale fra posisjonspolitikere i Bystyret, men SVs bystyrerepresentant, *Hans Ebbing*, uttaler imidlertid til avisen «Bergens Tidende» (BT) 14. november 1989 at det var «Greit at Høyte går; han er alt for mykje politiker». Blant flertallskoalisjonen i Bystyret «hagler med superlativ over rådmannen som nå vil gå av». *Per Kragseth (A)* sier:

“Høyte får det beste ut av administrasjonen.” (BT, 14.11.89).

7.13 Regnskapsresultat 1989

Det kommunale regnskapsresultatet for 1989 blir 21 mill. kroner i overskudd. Rådmannen sier i sin kommentar i Bergen kommunes årsrapport for 1989 at resultatet er gledelig, men...

“Dette betyr ikke at byens økonomiske problemer er løst. Disse problemene vil det ta flere år å løse.” (Rådmannens kommentar, side 4).

Hovedbudskapet i 1989-regnskapet er imidlertid ikke overskuddet, men at den økonomiske styringen er blitt bedre. Årsakene er flere.

“For det første er er budsjett- og regnskapssystemene blitt bedre. For det annet er budsjettoppfølgingen blitt tettere og mer rutinitisert, og sist – men ikke minst – har den entusiasme, lojalitet og dyktighet i de respektive administrasjoner spilt en viktig rolle.” (Rådmannens kommentar, side 4).

Bystyret, utvalg og styrer har i følge rådmannen, lagt det politiske fundamentet for god økonomistyring.

7.14 Oppsummering

Den empiriske beretningen viser at årsrapportene er en av hovedårsakene til at debatten om økonomistyring og økonomikontroll starter og prosessen med budsjettrevideringer blir satt i gang i 1987. Norsk økonomi endrer struktur i løpet av 80-årene. Børskraket i oktober 1987 synliggjør den økonomiske situasjonen. Det skjer en innskjerping av lånemarkedet. Et økende antall av private konkurser og bedriftskonkurser finner sted. Selv banker går konkurs. Klimaet ligger til rette for å kunne redusere aktivitet; behovet for å skjær ned melder seg. Det er lettere å få aksept for endrede prosedyrer.

Et akkumulert kommunalt underskudd er imidlertid et underskudd som bygger seg opp (akkumuleres) over tid. Akkumuleringsperioden i Bergen kommune har vært lang. I denne perioden har politikere vært til stede og kunne ha iaktatt utviklingen, men standardrapporten gav mulighet for å unngå regnskapsinformasjon og dermed historiske data gjennom dens kompleksitet og ugjennomtrengelighet (Olsen, 1987). Med årsrapporten går disse mulighetene tapt og andre kommer i stedet. Årsrapporten blir et felles organisatorisk minne der tolkingsmulighetene begrenses. Rapportens standardiserte analyser og informasjonsfiltrering er normativt begrunnet, men også begrunnet av politikere og orientert mot politikere. Disse begrunnelser gir årsrapporten legitimitet. De analyserte data som kommer gjennom årsrapporten, poengterer imidlertid de finansielle begrensninger for politikernes forestående beslutninger dersom disse politikere har tatt til orde for økonomistyring og vurdert økonomistyring som en del av deres ansvarsområde. Politikere havner dermed i et dilemma. Som forkjempere for

KAPITTEL 8: DISKUSJON OG KONKLUSJONER

Det spørsmål som gjenstår å besvare etter empiriske beretninger og delanalyser, er om det finnes noen tråd i den beskrevne utvikling. Svaret er ja. Tiden får brikkene til å falle på plass, og mønstre i organisasjonens utvikling avdekkes.

I dette kapitlet sammefattes konsekvensene av brukerorientert endring av årsrapportering i Bergen kommune; en endring som skyter fart gjennom kommunalrådenes utvikling fra mottakere til sendere av regnskapsinformasjon der årsrapporten direkte spiller en sentral rolle. Etablering av årsrapporten som organisatorisk minne og dens kopling til organisatoriske prosesser, resulterer i organisatorisk læring som påvirker relasjonene mellom prosedyrer og prosesser. Den endelige konsekvens er endring av politikkenes identitet.

8.1 Kommunalrådenes utvikling fra mottakere til sendere

Individ kan strengt tatt bare ta i bruk informasjon gjennom videresending. Ren kategorisering og lagring fører til at informasjon passiviseres; videresending fører til aktivisering. Informasjons-spredning/diffusjon skaper grunnlag for reaksjoner i organisasjonen (jfr. March & Olsen, 1989). Men sending av informasjon krever sendere.

Grunner for politiske reaksjoner eksisterer. Kapittel 6 viser at det i lang tid er stabil inkonsistens mellom beslutninger og handlinger. Inkonsistens avsløres gjennom sammenstilling av aggregerte plan- og regnskapsdata uttrykt i kroner.

Reduksjon av denne inkonsistens mellom beslutninger og handlinger krever at topp-politikerne, som i prinsippet er ansvarlige for kommunens økonomi, sender signal om, eller slutter seg til sentraladministrasjonens signal om reduksjon av eksisterende inkonsistens. Politikere i kommunalutvalget har imidlertid behov for senderkompetanse (jfr. Brunsson & Jönsson, 1979) for å kunne sende slike signal. Min undersøkelse fra 1985 (jfr. Olsen, 1987) viser at kognitiv utvikling mht. regnskap er påkrevd for at politikere i kommunalutvalget skal kunne beherske senderrollen. En slik kognitiv utvikling finner sted i den studerte perioden (jfr. Kapittel 5).

8.1.1 Kognitiv utvikling

Individuell kognitiv utvikling baserer seg på eksistensen av kommunikasjon mellom kilden til økte kunnskaper og individet som søker å øke sine kunnskaper. Informasjon som øker individets kunnskaper om et emneområde, må derfor kunne innhentes av individet. Kostnadene ved informasjonsinnhenting som individet selv bærer, virke inn på utviklingen av individets kognitive innstilling.

Hvordan er så situasjonen for kommunalutvalget i den studerte perioden? Intervju av politikere i kommunalutvalget i februar 1985 antyder innledningsvis at de har en brukbar forståelse av standardrapporten

KAPITTEL 8

(SR). Forståelse eksisterer imidlertid bare på snakknivå. Utvalgspolitikere skiller ikke mellom reell og ønsket bruk av SR; fremtidsvisjoner om bruk fremstilles som om bruk allerede har funnet sted. Kontrollspørsmål om SR avslører at de ikke klarer å hente informasjon fra SR – kilden som de hele tiden refererer til. Informasjonsinnhentingens ambisjonsnivå reduseres; regnskapsinformasjon fra SR innhentes under «mottakerinnstilling».

De viktigste årsakene til utvalgspolitikernes «mottakerinnstilling» ved innhenting av informasjon fra SR er SRs informasjonsinnhold og format. SRs innhold og format er igjen et resultat av statens anvendte utviklingsmetode – kontoplanmetoden. Systemet for standard kommunal regnskapsrapportering er totalt i den forstand at alle kommuner, alle virksomheter og de fleste aktører i kommunal sammenheng må anvende systemet. Systemet er imidlertid ikke tilpasset brukernes kognitive strukturer, kunnskaper eller interesser. SR har dessuten, over tid, hatt en meget stabil struktur på tross av at kommunal virksomhet både har endret innhold og vokst i omfang.

«Bergensprosjektets» start i 1984 leder til at kommunalutvalgets ønsker om utforming av og informasjonsinnhold i årsrapporten imøtekommes gjennom det direkte samarbeid som følger i de fire påfølgende år. Intervju i slutten av 1985 viser kommunalutvalgets sterke affektive engasjement for den første årsrapporten, ÅR84 (jfr. Høgheim, 1987). Årsrapportens informasjonssubstans spiller da underordnet rolle; informasjon fra ÅR84 innhentes også under «mottakerinnstilling» (jfr. Monsen, 1989).

Vendepunktet i utviklingen av kommunalutvalgets kognitive innstilling kommer sannsynligvis i løpet av 1986 etter deltakelse ved utforming av finansielle modeller i ÅR85 (jfr. Monsen, 1989). Da skjer omfattende forandringer av de finansielle modellene basert på politikernes ønsker om informasjon (jfr. kapittel 3 og 5). Informasjonsinnhenting fra ÅR85 skjer nå under «senderinnstilling».

Intervju sommeren 1989 viser at politikere i kommunalutvalget fremdeles inntar senderinnstilling ved innhenting av informasjon fra årsrapporten. Samtidig viser deres spontane referanser til årsrapporten at den kan betraktes som en del av deres aktive minne – en del av deres «Evoked Set» (jfr. Argyris, 1985). Årsrapporten påvirker deres språk og vurderinger også i andre sammenhenger.

Utvikling og endring av kommunalutvalgspolitikernes kognitive innstilling fra mottakerinnstilling til senderinnstilling indikerer at kommunikasjon mellom informasjonsmediet, årsrapporten, og informasjonsmottaker er etablert. «Senderinnstilling» fremmer ytterligere individuell læring nettopp gjennom informasjonsinnhenting og videre-sending/bruk av informasjon fra årsrapporten.

8.1.2 *Den enkeltes bruk*

Siden standardrapporten (SR) hindrer kommunikasjon av regnskapsinformasjon, hindres senderinnstilling og relatert aktiv bruk av informa-

sjon fra SR; i 1985 og påfølgende år unngår kommunalutvalget bruk av SR. Bruk av standardrapporten skaper usikkerhet.

Siden bruk av regnskap i organisasjonen hemmes på grunn av SR (jfr. Kapittel 5 og Olsen, 1987), hemmes også den enkeltes læring om regnskap. Sentraladministrasjonens beholder sin rolle som utredende regnskapseksperter og vedlikeholder sin rolle som sentral tolk av regnskapsinformasjon.

ÅR84 brukes som oppslagsverk fra den presenteres i slutten av 1985. Den brukes som underlag for foredrag i partiforsamlinger og for orientering av utvalgspolitikernes kolleger i partigruppene. Rapporten brukes dessuten for å skaffe generell bakgrunnsinformasjon for budsjettarbeidet. Spesifikk informasjon hentes fra rapportens regnskapstabeller, noter og vedlegg. Den enkelte politikers budsjettarbeid forenkles gjennom introduksjon av årsrapporten.

ÅR85 blir etter hvert informasjonskilde for påvisning av fakta eller tilbakevisning av utsagn. Rapporten brukes som oppslagsverk og gir underlag for foredrag mot ulike grupper: representantskap i partier, partilag, samt utenforstående grupper. På partimøter brukes årsrapporten til kontroll av utsagn som gis. Politikerne oppdaterer egne og andres kunnskaper. Eksisterende referanserammer korrigeres. Årsrapporten blir et egnet dokument for «skolering av partikolleger». Rapportens finansielle analyse brukes i budsjettarbeidet og ved vurdering av kommunens låneaktiviteter; politikere har begynt å stille spørsmål til seg selv og andre.

I slutten av 1987 bruker alle respondentene ÅR86 som oppslagsverk. Rapporten blir dessuten brukt til foredrag og i forbindelse med skoleringskurs for nye listekandidater.

Årsrapporten betraktes i 1989 som en pedagogisk nyvinning. Den brukes til oppslagsverk: bakgrunnsmateriale for innledninger/foredrag i interne og eksterne møter – partifeller i hovedutvalgene anmodes om å studere årsrapporten.

Rapporten brukes jevnt i det daglige arbeid der svar til publikum skal gis. Den brukes til oppdatering av den enkeltes referansegrunnlag. Den gir løpende oversikt over endringer i ressursforbruk – hva tingene koster i sammenliknbare tall over tid og viser dermed "...hvor man ligger i terrenget." Informasjonen brukes til legitimering for omallokering av ressurser mellom kommunalavdelingene; ressursbruken kan endres etter hvert som behovet endrer seg.

I budsjettprosessen brukes årsrapporten når fakta skal legges frem overfor kommunalavdelingene og staten – informasjon til staten hentes fra årsrapporten og spesifiseres i den retningen som politikere finner gunstigst.

Rapporten brukes aktivt både i de ordinære budsjettprosessene og i revideringsprosessene – alle politikere i kommunalutvalget bruker årsrapporten i revideringsprosessen i 1988. Årsrapporten brukes ved argumentasjon/kamp for mere ressurser til egen sektor. Den hjelper opposisjonen med å finne svakheter hos posisjonen – også måltallsopp-

KAPITTEL 8

lysninger bidrar i denne sammenheng til å påvise styring eller mangel på styring.

Årsrapportens bruk som oppslagsverk og dermed informasjonskilde er av grunnleggende betydning for annen utadrettet bruk. Utviklingen viser at bruken utvides etter hvert; rapporten brukes i stadig mer kompliserte sammenhenger, og den enkeltes bruk øker. Gjennom eksperimentering med stadig mer komplisert bruk av årsrapporten høster politikere i kommunalutvalget erfaringer.

8.2 Årsrapporten og organisatorisk læring

Den organisatoriske læringsprosessen som etter hvert finner sted, er kompleks. Hvilke veier «smitten» (jfr. Kapittel 2) fra årsrapporten brer seg i organisasjonen, kan vanskelig følges presist. Visse veier kan imidlertid følges.

- Kommunalutvalgets politikere utvikler seg fra mottakere til sendere av finansiell informasjon. Utvalgspolitikere, som er gruppeledere for sine partier, overfører sine positive erfaringer med årsrapporten til sine respektive partigrupper (jfr. Kapittel 5). Partigrupper anmodes om å ta i bruk årsrapporten og påvirkes av kommunalrådenes holdning til regnskapsinformasjon fra årsrapporten.
- Alle bystyrepolitikere har direkte adgang til årsrapporten og har reelle muligheter til på egen hånd tilegne seg kunnskaper.
- Sentraladministrasjonens engasjement bidrar også sterkt til spredning av kunnskaper fra årsrapporten.

Smitten av kunnskaper om årsrapporten gjør at den etter hvert utvikles til et felles referansepunkt eller minne for hele organisasjonen (jfr. Kapittel 2; Mellempvik, 1989 og Monsen, 1989). Institusjonalisering av rapporteringsprosessen sørger for vedlikehold av dens bruksområder.

8.2.1 *Årsrapporten som organisatorisk minne*

Siden beslutninger fattes av en politisk majoritet, er et felles organisatorisk minne av stor viktighet for reduksjon av inkonsistens mellom beslutninger og handlinger. Politikere i kommunalutvalget hevder selv at referanse til et felles minne fører til en økt likhetsoppfatning av kommunens økonomiske situasjon noe som virker inn på politikken. Med bakgrunn i et felles minne kan politiske allianser utformes ut fra behovet for felles tolking av ulike problems kausale bakgrunn. Allianser kan dannes ut fra behovet for etablering av enighet om problemløsning. Gjennom etablering av årsrapporten som felles minne økes mulighetene for å eksperimentere med informasjon fra denne. Sannsynligheten for å kunne fatte beslutninger ut fra rapportens informasjon øker.

Utvikling av årsrapporten som organisatorisk minne øker organisasjonens potensiale for bruk regnskapsinformasjon i organisatoriske

prosesser. Organisatorisk forståelsesutvikling starter (jfr. Daft & Weick, 1984; se Kapittel 2).

Organisasjonens tolking av hendelser endrer seg gjennom etablering av det nye minnet. De nye tolkinger, kognitive assosiasjoner og læring som finner sted manifesteres imidlertid ikke straks som handlinger/beslutninger i organisasjonen. Årsrapportens innhold må inkluderes i organisatoriske prosesser. Et slikt initiativ må tas av rådmannsapparatet. Politikerne er derfor avhengige av at rådmannen initierer en prosess der årsrapporten funksjonerer som eksperimentgenerator.

8.2.2 *Årsrapporten som eksperimentgenerator – relasjonen prosedyrer/prosesser*

Rådmannsapparatet kontrollerer i stor grad bruk av informasjon i organisatoriske prosesser (jfr. Kapittel 7). Som systemadministrator (jfr. Kapittel 2) kan rådmannsapparatet ekskludere eller inkludere informasjon fra årsrapporten i konkrete organisatoriske prosesser. Rådmannen velger sistnevnte alternativ. Årsrapporten bidrar dermed til å generere eksperimentering, organisatorisk læring og endring på viktige og vesentlige områder.

En markant endring skjer i forholdet mellom prosedyrer/prosesser (jfr. Kapittel 6 og Kapittel 7). Prosedyrene gir, som vist (jfr. kapitlene 5,6 og 7) regler og anbefalinger om det formelle prosessforløp. Konsistens mellom prosedyrer og prosesser innebærer at prosedyrene styrer prosessene (jfr. Høgheim, 1990) og understreker prosedyrenes realisme. Manglende konsistens kan følgelig understreke prosedyrenes manglende realisme.

Eksperimentresultatene bringer spesielt endringer i relasjonene langtidsbudsjett/årsbudsjett og plan-/handlingsdata. Kopiering av årsrapportens format ved utforming av andre dokument er et annet synlig tegn på rapportens innflytelse.

Relasjonen langtidsbudsjett/årsbudsjett

Rådende prosedyre i Bergen kommune for utforming av langtidsbudsjett (LTB) til og med budsjettåret 1989-1992 foreskriver at LTB skal styre årsbudsjett (ÅB), dvs. det første året i LTB skal danne rammen for ÅB. LTB må derfor utformes før ÅB. LTB-prosessen foregår imidlertid ikke i henhold til LTB-prosedyres anbefalinger. Prosedyren følges i 1986, men ikke senere (se tabell 8.1).

Rådmannsapparatet tar konsekvensen av at det er vanskelig å få til en kopling slik at LTB styrer ÅB og endrer LTB-prosedyrene i 1989. Endringen slås fast i kommunens nye plan og budsjettinstruks fra mai 1989 (F-sak 265/89). Langtidsbudsjett og årsbudsjett skal utarbeides samtidig fra og med langtidsbudsjettet for 1990. Langtidsbudsjett og årsbudsjett skal fremlegges i ett felles budsjettokument. Årsbudsjettet skal presenteres som første år i langtidsbudsjettet.

LTB-prosedyren bringes dermed i samsvar med den LTB-prosessen som har vært praktisert i perioden 1987-1989 (jfr. Høgheim, 1990; side 171) og tilpasses til de ønsker som politikerne har fremmet gjen-

KAPITTEL 8

nom ikke å følge den gamle prosedyren. Konsekvensen av sekvenseringen ÅR→ÅB→LTB er kopling av historiske data til langtidsbudsjettet ved at årsbudsjettet, som utgjør første året i langtidsbudsjettet, er koplet til årsrapporten (jfr. figur 8.1).

Prosedyrer ↓	Budsjettår →	1986	1987	1988	1989	1990
Årsrapport		ja	ja	ja	ja	ja
LTB styrer ÅB (prosedyre før 1990)		ja	nei	nei	nei	
ÅB styrer LTB (prosedyre fra og med 1990-LTB)						ja

Tabell 8.1 Samsvar mellom prosedyre og prosess for langtidsbudsjettet (LTB) i Bergen kommune (jfr. Høgheim, 1990).

LTB for 1990–92 utformes i 1989 i henhold til den nye prosedyren.

Relasjonen plan-/handlingsdata

Forskriften (1971) foreskriver integrasjon av regnskapsinformasjon i budsjettprosessen dvs. integrasjon av handlingsdata i plandata. De samme tankene finner vi igjen i kommunens modell for økonomistyring (jfr. Kapittel 3). Mine intervju fra 1985 (jfr. Olsen, 1987) viser at politikere er overbevist om at de følger en slik prosedyre og dermed aktivt integrerer regnskapsinformasjon fra standardrapporten (SR) i beslutningsunderlaget i budsjettprosessen.

Budsjettprosessen som anvendes i Bergen kommune frem til 1987 er i hovedsak inkrementell – det gamle årsbudsjettet blir påplussert en viss prosentats over det hele (jfr. Kapittel 3 og Kapittel 7). Deretter suppleres budsjettet med tilleggsbevilgninger utover året. Supplerende budsjettering er en veletablert form for revidering av årsbudsjettene i kommunen. Suppleringsprosessene utsettes i liten grad for offentlig eksponering. De skiller seg derfor ut fra de ordinære budsjettprosessene og må betraktes som en form for årlige lukkede revideringer.

I 1987 skjer det, som vist, en endring. Regnskapsinformasjon fra årsrapporten for 1986 (ÅR86) fører til politisk aksept av årsbudsjettets manglende evne til å predikere årets utvikling. En ny form for supplerende budsjettering gjennomføres. Prosessen likner på den ordinære budsjettprosessen. Den er gjenstand for stor grad av offentlig eksponering og synlighet og må betraktes som åpen revidering. Budsjettrevidering blir også prosessens offisielle betegnelse. Under budsjettrevideringen rettes fokus mot korreksjon av innværende års budsjett basert på historisk informasjon (jfr. kapittel 7). Revidering av årets budsjett gjennomføres i 1987 og 1988 – revideringen som finner sted i 1989, skjer på annet grunnlag (jfr. kapittel 7). Revideringsprosessene viser følgende utvikling:

1987-revideringen viser politikemes sterke tro på at beslutninger styrer handlinger. Budsjettet skjæres ned, og forventningene til tilsvarende reduserte utgifter i løpende drift er store. Nedskjæring av utgifter i budsjettet har imidlertid ingen effekt på handlingene. Et på forhånd urealistiske budsjettet blir mer urealistisk.

Ved 1988-revideringen økes budsjettet for løpende drift. Overskridelsene i løpende drift avtar i forhold til året før.

I 1989 må budsjettrevidering gjennomføres ved budsjettårets begynnelse som resultat av Stortingets overraskende og sene salderingsvedtak (jfr kapittel 7, side 153-155). Etter at kommunes budsjett er brakt i samsvar med statsbudsjettets premisser, foretas ingen ytterligere revideringer trass i at prognostiserte overskridelser for enkelte kommunalavdelinger er store.

Analyse av regnskaps- og plandata for denne perioden viser at prognosenes treffsikkerhet øker denne perioden (1987-1990); sentraladministrasjonens kompetanse på prognostisering øker (jfr. tabell 8.2; 1). Budsjettoverskridelsene viser en markant nedgang (jfr. tabell 8.2; 2). Dessuten holdes den aggregerte rammen for 1989-budsjettet.

Relasjonen prognoser/budsjett svinger over tid. I 1985 og 1986 er prognosene for inneværende år lavere enn budsjettet for påfølgende år for så å bli høyere enn påfølgende år i 1987 og 1988. I 1989 er den opprinnelige situasjonen gjenetablert (jfr. tabell 8.2; 3). Prognosene er blitt sikrere og overskridelsene har minket. Det kan følgelig konkluderes med at eksperimentering med beslutningsprosessene har bidratt til å skape et mer realistisk budsjett. I 1989 er tiden moden for å bruke det mer realistisk budsjett for å redusere aktivitetsvolumet. Årsrapporten for 1989 rapporterer nedgang i kommunens utgifter til sosialhjelp. Nedgangen tilskrives suksess med prosjektet «Bedre bruk av sosialhjelpsmidlene» som ble startet i 1988. Det er første gang slik nedgang kan registreres i den studerte perioden. Det er nærliggende å hevde årsrapportens generering av eksperiment også har virket inn på det operative planet (jfr. Høgheim, 1990).

Koplinger: ↓ Budsjettår: →	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1 Prognoser/regnskap			nei	nei	nei	ja	ja
2 Budsjettoverskridelser	10,1%	7,5%	9,4%	7,9%	9,5%	5,6%	3,5%
3 Prognoser/budsjett			nei	nei	ja	ja	nei

Tabell 8.2 Utvikling i relasjoner: 1 $P(X) > R(X-1)$; 2 Løpende drift; avvik i % av budsjettet; 3 $P(X) > B(X+1)$.

Eksperiment med revideringene har også ført til mer permanent koplingen mellom regnskapsdata til årsbudsjettet (se tabell 8.3).

Koplinger: ↓ Budsjettår: →	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Regnskap/budsjett	nei	nei	nei	nei	ja	ja	ja

Tabell 8.3 Utvikling i relasjonen: $B(X+1) > R(X-1)$

Også i 1989 er denne koplingen tilstede selv om relasjonen prognose/budsjett er endret (jfr. tabell 8.2;3). Prognosenes påvirkningevne er mer av ad hoc form enn årsrapportens. Dette stemmer over ens med intervjuvarene fra kommunalutvalget i 1989.

Vedtøkene i budsjettrevideringene gjelder mindre beløp sett i forhold til budsjett-totalen. Størrelsesforholdet lukkede/åpne revideringer er beskjedent: 4/1 i 1987 og 14/1 i 1988 (jfr. tabell 7.26, side 147). Prosessene er imidlertid et skritt videre med eksperimentering der årsrapporten tas i bruk i organisatorisk sammenheng. Eksperimentene

KAPITTEL 8

krever politikere med senderinnstilling. Prosessene krever tid; den ordinære budsjettprosessen bare kan gjennomføres én gang i året.

Beslutningsprosessene bringes i bedre overensstemmelse med politikernes utsagn om egne budsjettprosedyrer. Det skjer en tilnærming – økt konsistens – mellom politikernes tenkte og virkelige atferd dvs. tilnærming mellom deres *Esposed Theory* og *Action Theory* (se figur 8.2). Det politiske hykleri reduseres.

I 1989 nedfelles erfaringene i organisasjonens prosedyrer som i klartekst uttaler nytten og viktigheten av å trekke inn regnskapsinformasjon fra årsrapporten ved utarbeidelse av årsbudsjett og langtidsbudsjett. Kapittel 3, side 13 i kommunens nye plan- og budsjettinstruks (mai 1989) bærer følgende overskrift :

“Om sammenbindingen mellom årsbudsjett (ÅB), langtidsbudsjett (LTB) og Årsrapport (ÅR) ...”

I dette kapitlet beskrives nytten av informasjon fra årsrapporten ved utforming av årsbudsjett, langtidsbudsjett og felles plan og budsjettforutsetninger (FPBF). Det sies her blant annet::

“...De aktuelle data fra årsrapporten kan imidlertid være et bidrag/korrektiv i kommunalavdelingenes arbeid med ÅB/LTB og sentralt når rådmannen skal sy sammen bidragene i august/september.

Om konsistensen i data sier instruksjonen følgende:

Valg av måltall i ÅR vil danne basis for indikatorer til bruk i neste rullering av ÅB/LTB. Presentasjon av finansielle modeller og hovedtall (eksempelvis finansieringsanalyse i ÅB/LTB gir konsistens i forhold til ÅR.” (side 13).

Ringene er sluttet. En konsekvenslogikk som alle forstår – ÅR→ÅB→LTB, samt en understreking av betydningen av historiske data, er nedfelt i prosedyrene som dermed forenkles (jfr. figur 8.4); revideringene utgår og årsrapporten består.

Budsjettår	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Revideringer	nei	nei ¹	nei	nei	ja	ja	nei ²	
Årsrapport	nei	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Figur 8.3 Prosesser: 1 resultatløs; 2 justering av budsjettet finner sted i januar pga. utilstrekkelig grunnlagsmateriale fra staten.

Utforming av andre dokument

Årsrapporten har også innvirkning på utforming av andre typer kommunale dokument. Dens modeller for presentasjon av finansiell informasjon smitter over på utformingen av budsjettdokumentasjon. Budsjettdokumentet for 1990 utformet etter den nye plan- og budsjettinstruksens retningslinjer anvender deler av årsrapportens presentasjonsform. Budsjettdokumentet fikk enstemmig ros i Bystyret.

8.2.3 Oppsummering og konklusjon

Kommunalutvalgets engasjement i «Bergensprosjektet» kan tolkes som et ønske om å utvikle senderkompetanse på finansiell informasjon. Engasjementet blir dermed et signal om økt vektlegging av kommunens økonomi.

Kommunalrådenes individuelle kognitiv utvikling mht. finansiell informasjon og etablering av årsrapporten som organisatorisk minne, reflekterer den forståelsesutvikling som finner sted i organisasjonen. Grunnlag for inkludering av informasjon fra rapporten i organisatoriske prosesser skapes. Dette fører igjen til eksperimentering med rapportens informasjon.

Eksperimentering med informasjon fra årsrapporten i revideringsprosessene fører til at dens bruksområder øker. Tilnærmet institusjonalisering av prosesser som etableres under veis (revidering, prognostisering) sørger for at disse nye bruksområder vedlikeholdes. Resultatet er økt organisatorisk læring i form av atferdsutvikling. Læringen kommer til syne gjennom vedtak som søker å skape konsistens mellom beslutninger og handlinger; vedtakene ledsages av snakk som er konsistent med beslutningene.

Kontrollprosedyrene forenkles og kompetansefeller unngås ved at politikerne opprettholder revideringene som ad hoc prosesser. Brukerne av regnskap blir flere og dyktigere. Prosedyrefesting av koplingen ÅR→ÅB→LTB skaper en betydelig endring av prosessene i retning av normative betraktninger for økonomistyring. Det er verd å legge merke til at en prosess som iverksettes for å forbedre rapportering av data om årsroppgjøret, ikke bare har oppfylt målsettingen om forbedring av regnskapet, men har ført til en reell forbedring av budsjettering i kommunen.

Men hva skjer med politikken?

8.3 Politikken forandring

Den individuelle og organisatoriske læring som finner sted skaper også endring av politikken. Den direkte årsaken til denne endring, kan bare antydes siden organisatorisk læring og politisk endring verken skjer atskilt eller sekvensielt. Fremstillingen som følger, er imidlertid tilført struktur selv om direkte kausale sammenhenger kan bare skisseres i grove trekk.

Det kan imidlertid slås fast at politikernes kognitive utvikling med en stadig sikrere håndtering av historisk informasjon, er en av de viktigste faktorene til at eksperimentering med beslutningsprosessene kan finne sted.

Gjennomføring av en budsjettrevidering krever flertallsvedtak. Siden vedtakene gjennom resulterende aktiviteter genererer kostnader, har de en finansiell dimensjon. Politikere er uenige i hvilke aktiviteter som skal utføres (jfr. Kapittel 3), men et flertall må være enige i at den finansielle rammen skal holdes og at aktivitetene må utføres på en slik

KAPITTEL 8

måte at den finansielle rammen ikke overstiges. Flertallet må dele en slik oppfatning. Ut fra denne felles forståelse av faktagrunnlaget, kan løsninger diskuteres. Årsrapporten gir i denne sammenheng historiske opplysninger om finansielle rammer og hva aktiviteter har kostet.

8.3.1 *Kunnskap og politikk*

Utvikling av årsrapporten som organisatoriske minne har som konsekvens at det etter hvert etableres en omfattende forståelse for organisasjonen som én enhet. Årsrapporten bidrar, i følge kommunalutvalget, til å forsterke inntrykket av organisatorisk helhetlighet og orden gjennom dens plassering, kategorisering og fastholdelse av hendelser – minnefunksjon (se kapittel 7; Mellemvik, 1989 og Monsen, 1989). Rapporten skaper motvekt mot utvikling av sektorisering.

Helhetsoppfatning er av vital betydning siden den enkelte kommunalavdelings og enkeltmedarbeiders atferd har konsekvenser for organisasjonens totale produksjonsvolum. Respekt, på alle nivå i organisasjonen, for den finansielle handlingsramme vil fremme konsistens mellom beslutninger og handlinger. FAP, felles-ansvarlighets-prinsippet, er tidligere poengtert fra rådmannsapparatets side (jfr. Kapittel 7).

Politikerne i kommunalutvalget oppfatter utviklingen av felles ansvarlighet som positiv og gir ros til både seg selv og til kommunalavdelingene. De understreker at avdelingene har moderert seg og blitt flinkere til å innrette seg til organisasjonens finansielle handlingsramme. Avdelingens grad av etterlevelse av politiske beslutninger har økt.

En felles oppfatning av organisasjonen som én økonomisk enhet, samt forståelse av dens finansielle situasjon er viktig for å skaffe politisk flertall for avviksreducerende beslutninger i budsjettrevidering og fremtidige årsbudsjett. Årsrapporten som minne finner dermed sin betydning i denne sammenheng. Den organisatoriske læringsprosessen som finner sted, sørger for kopling mellom historie og fremtid.

Budsjettatferd

I 1987 endres kommunens inkrementelle budsjettatferd; supplerende budsjettering introduseres som åpne revideringer (se ovenfor). Slik endring av budsjettatferd forklares ved endringer i tilstandsvariablene velstand og/eller forutsigbarhet (jfr. Wildavsky, 1975). Bergen kommunes velstand endres bare i mindre grad i perioden (jfr. Kapittel 3). Endring i graden av turbulens i Bergen kommunes eksterne miljø, og dermed endring av objektivt grad av økonomisk forutsigbarhet før og etter 1987, kan det også bare spekuleres om.

Vi vet imidlertid at politikernes tilegnelse av historiske informasjon om organisasjonens finansielle situasjon forbedres gjennom bruk av årsrapporten. Inkonsistens mellom plan og handling, budsjettavvik/overskridelser, visualiseres i rapporten. Politikerne konfronteres med sammenstilling av beslutninger og handlinger for de ulike kommunalavdelinger. Informasjon fra årsrapporten gir sterk indikasjon på

at budsjettets uttalelser om fremtiden er usikker. Dens informasjon understreker indirekte rådende inkonsistens mellom politikernes prat og beslutninger. Organisasjonens kontrollmodell utsettes for testing (jfr. Olson & Rombach, 1988), og politikerne utsettes for spørsmål om hvilken rolle de har å utøve i budsjettsammenheng. Økte kunnskaper hos utvalgspolitikerne gjør at usikkerheten forbundet med eksisterende inkrementell budsjettering blir til visshet i 1987.

Hva har så utvalgspolitikerne økte kunnskaper å si for budsjettatferd? Det må antas at grad av usikkerhet i historisk informasjon vil påvirke budsjettets grad av sikkerhet. Den inkrementelle årsbudsjettering krever informasjon for ekstrapolering av data ett år fremover. Ett år er lang prognosetid. Grunnlagsinformasjonen for ekstrapoleringen blir viktig for prediksjonen, det nye årsbudsjettet.

Vi ser imidlertid at også budsjettform påvirkes av politikernes individuelle, subjektive oppfatning av egen budsjettatferd og det resulterende budsjettets prediksjonsevne (jfr. Kapittel 5). Inkrementell budsjettering praktiseres i perioden 1983–1987 ut fra antakelse om metodens sikkerhet. Politikerne i kommunalutvalget påberoper seg i 1985 bruk av historisk informasjon i budsjettprosessen selv om data-analysen viser at det er svak kopling mellom regnskapsinformasjon og budsjett/planer. Deres oppfatning om budsjettutforming og inkludering av historiske data – deres Esposed Theory om budsjettering – påvirker dermed tilstandsparametret forutsigbarhet og vedlikeholder inkrementell budsjettering.

Finansiell forutsigbarhet forbedres etter hvert gjennom økt forståelighet og pålitelighet av historisk informasjon. Årsbudsjettene sviktende prognostiseringsevne påvises. Økt informasjonsinnhenting om situasjonen og derav økte kunnskaper i kommunalutvalget fører til supplerende budsjettering – en budsjettform som vanligvis tas i bruk når organisasjonens finansielle forutsigbarhet er mangelfull (jfr. Wildavsky, 1975). Utviklingen kan også tolkes dit hen at det frem til 1987 ikke eksisterte tilstrekkelig finansiell forutsigbarhet for å kunne budsjettere inkrementelt. Når dette faktum blir klart for politikerne repareres kommunens inkrementelle budsjett gjennom supplerende bevilgninger dvs. åpne revideringer.

Budsjettatferd endres dermed som en konsekvens av økt interaksjon mellom regnskap og budsjett uten noen annen spesiell endring av organisasjonens øvrige kontekst finner sted. Det eksistere følgelig et avhengighetsforhold mellom regnskapsrapportering og budsjettatferd; en relasjon mellom subjektiv visshet om finansiell forutsigbarhet og budsjettatferd.

Budsjettet repareres gjennom revideringer i 1987 og 1988. I 1989 rapporterer Bergen kommune om et kommunalt regnskapsoverskudd på 21 mill. kroner, en overskridelse i utgifter til løpende drift på bare 3,5% og en aktivitetsvekst på bare 1%. Fornytt revidering unnviktes dette året. Den opprinnelige inkrementell budsjetteringsform gjenopp-tas. Budsjettprosessen forenkles.

KAPITTEL 8

Det skjer en tilpassing mellom utvalgspolitikernes oppfattede og reelle budsjettatferd. Kunnskapsutviklingen fører til endring av politikernes Action Theory slik at den kommer på linje med Esposed Theory. Den falske sikkerheten forsvinner. Prat og beslutninger blir kunnskapsbasert.

8.3.2 *Politikkens endrede identitet*

Politikernes sikkerhet ved bruk av historiske data avspeiles gjennom deres bedømming av fremtiden representert ved diskvalifisering av den rådende inkrementelle budsjettformen for en periode på to år. En samtidig satsing på eksperimentering med beslutningsprosessene finner sted. Politikerne i kommunalutvalget tar risken på debatt om inkonsistent atferd; debatt av politiske saker nærmest permanent assosiert med økende utgiftsnivå. Tabusaker, fredet for debatt, trekkes frem og debatteres: misbruk av sosialhjelpsmidler/reduksjon av direkte sosialhjelp, reduksjon av rammetimetall og utsettelse med reduksjon av delingstall i barneskolen; reduksjon av bibliotektenester/nedleggelse av bibliotek og nedleggelser av skoler. Budsjettets inntektsside debatteres, og kontroversielle overføringer fra særbedrifter iverksettes. Disse overføringene mildner muligens debatten om budsjettets utgiftsside, men er fremdeles, sommeren 1990, kilde til uro.

Politikernes avhengighet av rådmannsapparatet minker siden de selv kan foreta vurderinger av organisasjonens finansielle situasjon (jfr. Kapittel 5). De kan tillate seg å vurdere rådmannens innsats. De våger å diskutere sine rolle som politikere og utfordrer partienes eksisterende politiske identitet gjennom å flytte grensene for «det passende» i politikken (jfr. March & Olsen, 1989).

Logikken om «det passende» (jfr. Kapittel 2) avspeiles i den politiske organisasjonen gjennom politikernes utøving av budsjettrollene. Politikerne stiller til valg som forkjempere for flere goder til velgerne. Politikens identitet kommer til syne gjennom de beslutninger som kjempes frem i budsjettprosessen. Beslutningene skal bekrefte og virke forsterkende på den politiske gruppens identitet (jfr. March & Olsen, 1989). Forventning om at politikeren skal ha forkjemperrolle, er knyttet til politikernes institusjonelle posisjon i budsjettprosessen (jfr. Wildavsky, 1975). På den annen side understreker konstitusjonelle regler politikernes rolle som voktere. Bruk av agentteoremet ved tolking vil også indikere vokterrolle for politikerne. Rådmannsapparatet/sentraladministrasjonen peker seg imidlertid sterkere ut som en mer permanent vokter av finansene og budsjettbalansen.

Årsrapportens kringkaster sin konsekvenslogikk med sterkere krav om kontroll og økt felles ansvar for organisasjonens finansielle rammer mot politikere år etter år. Siden kommunalutvalget har definert informasjonsinnholdet i årsrapporten som passende, forpliktet politikere av den presenterte informasjon. Kunnskap om organisasjonens økonomi blir tvingende.

De utallige diskusjoner (prat) om tabuområder inneholder også krav til politikere om avviksreducerende beslutninger/handlinger (jfr.

Kapittel 7). Forpliktelse for et politiske flertallet til organisasjonens finansielle rammer øker. Logikken om det «det passende» påvirkes og endres. Økonomi må integreres i større grad i spillereglene.

“Vi blir mer og mer klar over at det økonomiske fundamentet er det aller viktigste for all vår virksomhet i kommunen. Hvis vi ikke har hånden på det, kan vi ikke gi tilbud til barn eller eldre eller noen!” (R13; 1989).

Integrering av økonomiske betraktninger er blitt et viktige fundament for all virksomhet i kommunen.

En vanskelig integrering

Omfattende inkludering av finansielle resonnement i partienes logikk om «det passende» er ikke bestandig kronet med suksess. Manglende suksess skyldes oftest situasjonsavhengig spenning mellom regnskapsinformasjon og politikk. Konsekvenslogikk og logikken om «det passende» står vanligvis i et motsetningsforhold siden politikere, innenfor partiets logikk om «det passende», må håndtere den utvidete kontekst som innbefatter velgerne. Det er primært velgernes ønsker som skal ivaretas og avspeiles gjennom politiske beslutninger. Politikk oppfattes å være overordnet organisasjonens økonomi. Følgende sitat kan illustrere en slik situasjon:

“Vi har selvfølgelig et ønske om å medvirke til at byens økonomi kommer i balanse, men når vi diskuterer det i partiet, er det ikke å legge skjul på at det er politiske overtoninger: det og det burde vi gjøre, men politisk er det umulig. Vi vet at også *det* er en realisme. Vi skal vinne valget; vi skal ha stemmer! Politikken toner over!” (R7, 1989).

Dersom et parti forsøker å tilpasse politikk til regnskapsinformasjon og å synliggjøre endringen gjennom beslutninger – lar økonomi tone over – krever beslutningen ofte undertrykking av partiets logikk om «det passende». Suksess med utfallet krever imidlertid at vedtakets identitet ikke må avvike for mye fra partiets identitet. Høyres deltakelse i beslutning om å inndra midler fra en kommunal særbedrift er et eksempel på for stor avstand mellom partiets og vedtakets identitet (jfr. kapittel 7). Konsekvenslogikk fra årsrapporten fikk i dette tilfellet ingen varig innvirkning på Høyres logikk om «det passende». Politikken tonet igjen over. Samarbeidet i koalisjonen (H, A, KrF og V) ble oppløst. Høyre tok deretter konsekvent avstand til overføringer fra særbedrifter.

Hendelsen er imidlertid enkeltstående i dette studiet. Selv om endring av logikk generelt har krevd at flere parti har «ofret» betydelig av sin identitet, har de beholdt sin posisjon og legitimitet overfor velgerne. Arbeiderpartiets tapte kamp i saken om rammetimetall og delingstall i barneskolen førte ikke til utstrakt konflikt.

Det er imidlertid vanskelig å etablere stabil likevekt mellom politikk og økonomi! Vanskene for den enkelte politiker å etablere god konsekvenslogikk for politiske forslag øker samtidig som kravet om å overholde finansielle rammer øker. På den annen side åpnes muligheter for

KAPITTEL 8

å forenkle beslutningsreglene gjennom å skyldte på organisasjonens manglende finansielle evne.

Resultatet

Hva er så konsekvensen av ny logikk om «det passende» etableres? Siden det blir passende å akseptere og respektere organisasjonens finansielle handlingsramme, blir det også passende å bidra til å skape konsistens mellom snakk, beslutninger og handlinger. Kommunalutvalget blir i sterkere grad vokter av finansiell handlingsramme, systemvoktere, i tillegg til forkjempere for omgivelsens interesser. Men siden den nye logikk om «det passende» utvikler legitimitet for at miljøets interesser på lang sikt bare kan ivaretas gjennom kamp for organisasjonens økonomi, ivaretas også miljøets interesser av denne nye logikk. Økonomisk konsekvenslogikk påvirker den politiske organisasjonens logikk om «det passende». Den politiske organisasjonen forandres slik at den oppnår større likhet med en handlingsorganisasjon enn det den tidligere hadde. Det ikke-intenderte hykleri minskes gjennom reduksjon av inkonsistens mellom snakk, handling og beslutninger.

Kan det være noen gevinst i å endre logikken om «det passende» i en slik retning? Budsjettoverskridelser gir et større produksjonsvolum enn planlagt. Velgerne får mer enn det politikere lover i budsjettet. Hvilken grunn skulle det da være til at flertallet etter hvert ønsker konsistens mellom beslutning og handling? Siden politikernes rollebilde har slått sprekker – de har fått kunnskap om at deres beslutninger ikke har styrt organisasjonens handlinger – oppstår muligens behov hos dem for å gjenopprette idealet om at det er de som styrer og former fremtiden.

Orientering mot økonomi kan dessuten være en forsvarsmekanisme for samarbeidspartiene som i dette tilfellet ikke ønsker privatisering. Siden forkjempere for privatisering nærmest ustoppelig prater om økonomi (jfr. Kapittel 7) blir konsekvensen at både forkjempere og motstander av privatisering prater om økonomi slik at praten får gjennomslag i beslutninger.

Den empiriske beretning og intervju med kommunalrådene viser at det ligger gevinst i det å kunne styre handlinger gjennom beslutninger. Det har utviklet seg større legitimitet i og utenfor organisasjonen for å holde budsjettets rammer. Det er blitt god politikk å holde budsjett-rammene. Den nyutviklede myten (som ikke nødvendigvis behøver å være sann) hevder at organisasjonens framtid står og faller med evnen til å kontrollere organisasjonens økonomi. Mangler slik kontroll, kan kommunen ikke tilby noe som helst til innbyggerne/velgerne. Økonomistyring er det nye valgflesket. Politikere skaffer seg gjennom styringsforsøk goodwill overfor staten, samtidig som velgerne godtar argumentet om økonomistyring som grunnpilaren for organisasjonens fremtidige tjenesteyting.

8.3.3 *Diskusjon av egne roller*

Igangsetting av budsjettrevideringer er indirekte en kritikk av eksisterende budsjettprosess og en innrømmelse fra kommunalutvalget om at beslutninger i budsjettet ikke styrer handlinger. Politikerne i kommunalutvalget har imidlertid nå et bevisst forhold til sin opptreden i budsjettsammenheng (jfr. kapittel 7). De opptrer som strenge voktere; konsistens mellom beslutning og prat kommer til syne i ulike fora.

“Vi opptrer mer truende i budsjettforskriftene. Budsjettforskriftene som går til hver kommunaldirektør og hans underordnede sier at her skal det ikke være overskridelser. ...Det er nå sosialkuratorer som er livredde for å sitte og skrive ut sjekker for de vet at distriktssosialstyrene griper mye sterkere inn enn før og har laget utførlige forskrifter for hva de kan gjøre. Tidligere så hadde du inntrykk av at du gikk inn i en bank og fikk deg en sjekk.” (R11, 1989).

Politikerne i kommunalutvalget er også klar over at de handlendes evne og vilje til å innrette seg etter beslutningene, er avgjørende for den grad av konsistens som oppnås. I 1989 oppfattes budsjett disiplinen som god (se også Kapittel 7).

“Vi har opplevd at budsjett disiplinen i kommunalavdelingene har utviklet seg positivt. ...En rekke kommunale sektorer har i dag praktisk talt ikke overskridelser.” (R5, 1989).

Det ser ut som en sterkere politisk vokterrolle bringer konsistens mellom beslutninger og handlinger.

Den reduksjon av inkonsistens som er oppnådd på aggregert nivå gjennom revideringene, vil imidlertid kunne skape inntrykk av kontroll av handlinger gjennom budsjettet. Det nye verktøyet, revidering, har imidlertid ikke noen større kvalitet enn det opprinnelig verktøyet, årsbudsjettet. Det er derfor lite sannsynlig at en identisk prosess på sikt vil føre til stabil konsistens mellom beslutninger og handlinger. Kontroll-problemet ble, forståelig nok, søkt løst gjennom bedre planlegging/prognostisering siden organisasjonen har stor ekspertise, tyngde og tradisjon innen dette feltet (jfr. Olson, 1983; Ackoff m.fl., 1984). Revisjonsprosessene kan imidlertid generere «Superstitious learning» (jfr. Levitt & March, 1989); dvs. organisasjonen tror på og holder fast på en løsning som egentlig ikke kan virke på sikt, men tvert i mot hindre omfattende organisatorisk læring og eventuelt paradigmeskifte.

På grunn av sin suksess kunne budsjettrevideringer blitt et budsjettverktøy som hadde fanget kommunalutvalget i en kompetansefelle der løsningen konsekvent var blitt indikert innenfor politikernes opprinnelige kontrollparadigme: beslutning styrer handling. Leting etter andre alternative løsninger ville da ha blitt oppgitt.

Det viser seg imidlertid at kommunalutvalgets evne til å håndtere revideringsverktøyet utvikler seg over tid. I startfasen er politikernes usikkerhet overfor revidering stor. De stiller derfor krav om at revider-

KAPITTEL 8

ing ikke skal være presedensskapenede. Omfattende læring finner imidlertid sted. Politikerne blir sikrere også på revidering og i 1989 sier politikere nei til ekstra revidering. Det skal være tungtveiende grunner for å foreta revidering. Revidering skal ikke være noen standardprosedyre. Læringen som finner sted, gjør at kompetansefellen unngås.

Radikale løsninger kan imidlertid bare utformes ut fra aksept av at beslutninger i budsjettet ikke i detalj kan styre avdelingenes handlinger. Siden revideringen reparerer noe av den opprinnelige budsjettprosessens mangler, blir slik erkjennelse vanskelig. Kommunalutvalget stiller bare forsiktig direkte spørsmål i 1989 ved den eksisterende kontrollforms mangler. Omgivelsenes nytte av en uforbeholden uttalelse om at beslutning ikke styrer handling, er begrenset. En forsiktig uttalelse er like bekreftende på den læring som har funnet sted.

“...man vil gjerne ha den oppfatning at virkeligheten er politisk bestemt, men politikernes evne til å se virkeligheten innenfor et tidsperspektiv er sterkt begrenset. (R5, 1989).

Opposisjonspolitikere gir sterkere uttrykk for sin tvil om eksistensberettigelsen av eksisterende budsjettprosedyre. Også på dette området har det skjedd utvikling. Tidligere var problemet å tilegne seg informasjon fra og om prosedyrene. Etter at informasjonen nå forstås, stilles det spørsmål om prosedyrenes relevans. I 1989, under behandlingen av 1990-budsjettet i bystyret, prøver Venstrerepresentanten *Gunn Vivian Eide*, etter å ha rost rådmannsstaben for budsjettokumentet (budsjettet for 1990), å starte en debatt om budsjettprosedyrene. Hva er hensikten?

“...krangelen går om 50 millioner, mens det hvert år er overskridelser på minst 100 millioner.” (Utsagn i bystyre av Gunn Vivian Eide (V); kilde Bergen Arbeiderblad, 19. desember, 1989).

Den faktiske utviklingen for 1988-budsjettet er enda mer kontrastrik. Politikerne diskuterte da en endring i løpende drift på ca. 8 mill. kroner. Rådmannens budsjettinnstilling til Bystyret (utgifter løpende drift) ble endret med bare -0,12%. Overskridelsen på løpende drift beløp seg til 176 mill. kroner.

Eide (V) lanserer alternative ønsker. I stedet for en sterkere vokterrolle for politikere ønskes hun omorganisering av styringen i kommunen, innføring av lokalt selvstyre og lokalt ansvar for kommunalavdelingene og hovedvalgene. Hun blir imidlertid «klubbet ned». Budsjettprosedyren er allerede fastlagt og kan verken diskuteres eller endres under budsjettprosessens gang. Skal noen endre prosessen, så må systemadministratoren (rådmannen) foreslå det gjort det ved en annen anledning.

Spørsmålet er imidlertid om det virker destabiliserende for en organisasjon av denne type at politikere går inn på administrasjonens enemerker. I hvor stor grad skal politikere legitimere? I hvor stor grad skal politikere detaljstyre? Hva er politikernes rolle?

Det ligger utenfor denne avhandlings formål å besvare disse spørsmålene. Spørsmålene blir imidlertid reist en rekke ganger i løpet av høsten 1989 og våren 1990 gjennom debatt om regnskapsteknikker som starter høsten 1989, og gjennom politikernes involvering i ansettelsessaker; ansettelsessaker har i stor grad vært administrasjonens anliggende. Det vi observerer er at rådmannen og tre kommunaldirektører sier opp i sine stillinger i slutten av 1989/ begynnelsen av 1990.

8.4 Årsrapportens funksjoner

Eksperimentering som finner sted i Bergen kommune fører, som vist til individuell læring som først resulterer i organisatorisk forståelsesutvikling (jfr. Kapittel 2) med *prat* om avviksreducerende tiltak. Forståelsesutviklingen fører imidlertid til organisatoriske atferdsutvikling i form av konkret tilpassede beslutninger som avspeiler kommunalutvalgets nyutviklede kognitive assosiasjoner. Ledsagende snakk blir etter hvert mer konsistent med beslutninger som fattes.

Læringen som finner sted, synliggjør bruksområder for regnskap. Resulterende bruk skaper ny læring. Aktiv bruk gir dermed årsrapporten funksjoner i organisasjonen.

8.4.1 *Minne*

Årsrapportens minnefunksjon (jfr. 8.2.1) anses som basis for bruk og utvikling av andre funksjoner. Tilgang til gjennomiktig informasjon skaper grunnlag for refleksjoner og mulighet for felles oppfatning av finansielle problem.

8.4.2 *Tolk*

Årsrapportens gjennomiktig fremstilling av regnskapsinformasjon forbedrer forståelse av faktagrunnlaget for budsjettdebattene. Felles viten øker politisk edruelighet, øker mulighetene for sam spill, eliminerer diskusjon om faktagrunnlag og øker diskusjoner om den kausalitet som har gitt faktagrunnlaget. I stedet for å diskutere faktagrunnlag, kan ulike løsninger diskuteres. Gjennom debatt skapes konsensus innen partiene. Politiske budskap om problemløsninger basert på politisk begrunnet historisk kausalitet ut fra årsrapportens faktagrunnlag, markedsføres i kommunalutvalg og bystyre.

Årsrapporten fremstår dermed som et bedre tolkingsverktøy for sentraladministrasjonen/rådmannsapparatet som oversetter handlinger til tydeligere snakk. Sikrere data fra årsrapporten forbedrer muligheten til å produsere sikrere planer.

Institusjonalisering av et bedre tolkingsverktøy reduserer behovet for administrasjonens annengangstolkning av informasjon fra årsopp-gjøret; administrasjonens rolle som tolk avtar følgelig.

8.4.3 *Legitimering*

Kommunalutvalget kjemper som vi har sett for ressurser fra staten gjennom tydeliggjøring av egen vokterrolle (jfr. Kapittel 7 og Mellemvik, 1989). Årsrapporten tydeliggjør omfanget av organisasjonens produksjon, dens bruk av ressurser og dens mangel på ressurser. Inntrykk av omfattende politiske vilje til økonomistyring formidles utad; informasjonen tjener i dette studiets første fase som et utmerket legitimeringsverktøy eksternt, overfor staten, når det skal kjempes om flere ressurser. Det kan her gjentas at ekstraordinære overføring fra staten i 1985, blir ordinære og permanente og inngår som en del av inntektsgrunnlaget (jfr. Mellemvik, 1989).

Årsrapportens legitimeringsfunksjon får imidlertid en annen karakter når logikken om «det passende» endres. I 1987 anses det ikke som særlig populært å henvende seg til staten – «delegasjonsreisenes tid» er forbi. Staten er dessuten blitt mer restriktiv. Kommunalutvalgets og bystyrets behov for legitimt å kunne gripe inn med korrigerende tiltak er økende, spesielt siden inngripen må skje på kontroversielle områder som kommunalavdelingene Helse og sosiale tjenester og Skole (jfr. Kapittel 7). Årsrapporten som klart fremstiller inkonsistens mellom beslutninger og handlinger – et medium som strukturer og visualiserer og argumenterer – blir nyttig for den kommunale toppledelsens interne legitimering for nødvendigheten av økt styring og kontroll.

8.4.4 *Eksperimentgenerator*

Årsrapporten i funksjon som eksperimentgenerator har forårsaket læring som har resultert i sikrere håndtering av finansielle data. Læringen har skapt selvinnsikt og selverkjennelse både hos politikerne i kommunalutvalget og i rådmannsapparatet. Hykleriske atferdselement vedlikeholdt av tidligere prosedyrer er erstattet med en forståelig konsekvenslogikk (jfr. 8.3.1).

Liknende utvikling finner sted i relasjonen snakk/beslutninger. Politikernes produksjon av beslutninger (Action Theory) bringes etter hvert på linje med deres uttalte teori om beslutninger (Esposed Theory). Læringen nedfelles i prosedyrer uten politisk motstand. Finansiell informasjon integreres i logikken om «det passende».

8.4.5 *Påvirkning av politikkens logikk*

Årsrapporten bidrar som vist, til å påvirke og endre politikkens logikk om «det passende» gjennom å bevisstgjøre politikerne om betydningen av organisasjonens finansielle handlingsramme. Denne bevisstgjøring fører til inkludering av finansiell informasjon i snakk og beslutninger.

Siden alle beslutninger må fattes av et flertall, må majoriteten av politikere dele oppfatning om at finansiell informasjon er viktig. Inkonsistens mellom snakk og beslutninger må oppgis som politisk forkjemperstrategi. Flertallets snakk må gi entydig og konsistent signal

om beslutningens innhold i og utenfor bystyresalen. Det er prisen som må betales for at beslutninger som fattes skal ha mulighet til å resultere i konsistente handlinger.

Hvilken sammenheng er det så mellom årsrapporten og endret logikk? Hvordan kan politisk identitet påvirkes av historisk informasjon? Temaene er forsøkt belyst tidligere. Politikernes holdningsendring til finansiell informasjon kommer som et resultat av individuell og organisatorisk læring. Politikerne er blitt vitende. Det har etter hvert blitt legitimt og passende å inkludere regnskapsinformasjon i snakk og beslutninger også når det gjelder kontroversielle saker som tidligere har vært fredet for påvirkning fra økonomisk informasjon (jfr. argumentasjonen om helse og sosiale tjenester i kapittel 7). Det er blitt passende å skape konsistens mellom snakk og beslutninger; passende å foreta reduksjon av hyklerisk atferd og i stedet basere diskusjoner på de kunnskaper som er utviklet hos den enkelte og nedfelt i nye organisatoriske rutiner. Det er slik den empiriske beretning fortøner seg på avstand.

Samtidig kan andre forklaringer anvendes for å forklare endret logikk: Kriseforståelse har økt. Velgerne har gjennom bank- og børskrakk fått visualisert at det er nødvendig å ta tæring etter næring. Det aksepteres at det er vanskelig å finne kausale sammenhenger i en læringsprosess. Samtidig holdes det fast at «Bergensprosjektets» innflytelse på den skisserte utviklingen ikke kan betviles.

8.4.6 *Kontroll*

Når forståelsen av regnskapsinformasjon øker, øker også kunnskapene om i hvilken grad de politiske vedtak styrer organisatoriske handlinger.

“Årsrapporten er et verktøy til å kunne påvise styring.” (R10; 1989)

Opposisjonspolitikere sjekker inkonsistens mellom prat, beslutninger og handlinger, bruker årsrapporten som motinformasjon i politiske debatter og sette frem krav om økt kontroll (jfr. Kapittel 7).

Årsrapporten fjerner den usikkerhet standardrapporten skapte hos kommunalutvalgets medlemmer. Dens informasjon hjelper politikere med å bli enige om hvilke løsninger de skal være uenige om – en nødvendighet for å opprettholde konflikt om politiske løsninger. De politiske diskusjoners presisjon øker på bakgrunn av kjennskap til og aksept av kommunens økonomiske mulighetsområde.

8.4.7 *Utvikling av årsrapportens funksjoner – en sammenlikning av studiene i «Bergensprosjektet»*

Dette studiet er den fjerde i rekken av avhandlinger fra «Bergensprosjektet». Prosjektet har vart i 6 1/2 år. I dette tidsrommet har årsrapportens kontekst har endret seg.

Relasjonen regnskap/regnskapets kontekst er analysert tidligere (jfr. Mellemvik mf., 1988 og Mellemvik, 1989). Konklusjonen av disse

analysene er at regnskapets (og dermed årsrapportens funksjoner) er kontekstspesifikke. Dette studiet støtter disse konklusjonen fullt ut. Sett fra et dynamisk perspektiv kan det dessuten konkluderes med at årsrapportens funksjoner er kontekstspesifikke også med hensyn på tid. Konteksten som endrer seg over tid, samagerer med regnskap. De viktigste kontekstendringene i dette studiet skjer gjennom individuell og organisatorisk læring. Følgelig er regnskapets funksjoner over tid en funksjon av læring i regnskapets kontekst; gjennom læring endrer regnskapet og regnskapets funksjoner karakter over tid.

Den empiriske beretningen viser at regnskapets funksjoner indirekte samagerer med rapporteringsformat og endringsmetode. Metode og resulterende rapporteringsformat er imidlertid bare komponenter i læringsprosessen som bidrar til synliggjøring og offentliggjøring av informasjon som brukerne etterspør i sin kontekst. Den etterspurte informasjon skaper forpliktelser for brukerne. Kopling til et eksternt forskermiljø som samagerer med brukerne, forsterker igjen brukernes forpliktelser overfor den etterspurte informasjon.

Utviklingen av årsrapportens funksjoner synes å følge følgende forløp: De av regnskapets funksjoner som er forholdsvis nøytrale i forholdet til velgerne, aktiviseres raskt etter innføring av årsrapporten. Både Norvald Monsen (jfr. Monsen, 1989) og Sverre Høgheim (jfr. Høgheim, 1990) erfarer årsrapportens minne og legitimeringsfunksjon. Høgheim avgrensar årsrapportens legitimeringsfunksjon til å være intern. Mitt studie av politikerne viser at årsrapportens legitimeringsfunksjon er forholdsvis aktiv i det eksterne miljø, staten, representert ved Storting og Regjering, der rapporten nærmest til kjedsommelighet blir referert til av politikerne. Ikke alle politikere har imidlertid adgang til legitim eksterne av årsrapporten på denne måten; «delegasjonsreisenes tid» blir etter hvert passé (jfr. Kapittel 7).

Regnskapets tenkte funksjoner – kontroll og styring – aktiviseres derimot langsomt og forsiktig. Monsen gir ingen eksempel på bruk av årsrapporten i kontrollfunksjon. Høgheim hevder at årsrapporten fra og med 1987 får en viss kontrollfunksjon i kommunen. Min egen studie av politikerne viser at årsrapportens konsekvenslogikk integreres i majoritetspolitikkens logikk om «det passende». Denne form for organisatoriske atferdsutvikling kommer imidlertid først til syne som vedtak etter at en koalisjon med politisk majoritet aksepterer innordning under organisasjonens finansielle handlingsramme.

Høyres aksept av overføringer fra kommunale særbedrifter under budsjettrevideringen i 1987 (jfr. Kapittel 7) er imidlertid et eksempel på fiasko med slik integrering. Regnskapsinformasjonens potensielle påvirkningsmulighet på et partis logikk om «det passende» er ganske betydelig på kort sikt. Endringens langsiktige levedyktighet er imidlertid et annet spørsmål. Funnet støtter opp om Monsens konklusjon om at årsrapporten brukes lite i situasjoner som kjennetegnes av konflikt mellom ulike ideologier. Reservert bruk av regnskapsinformasjon er forståelig når slike konsekvenser kan oppstå. Eventuell bakenforliggende konflikt i Høyre kan bidra til å forklare hvorfor et slikt vedtak,

korrekt ut fra årsrapportens konsekvenslogikk, men destruktivt for partiets identitet, kommer i stand.

Høgheim gir årsrapporten funksjon som holdningskaper for hele den politiske toppledelsen (kommunalutvalget). Min erfaring avviker litt. Intervju med topp-politikerne viser at årsrapportens mulighet til å virke holdningsskapende synes å være knyttet til topplederens parti-identitet. Årsrapportens lokale konsekvenslogikk må derfor ha mulighet for å kunne integreres i parti-identiteten. Samtidig viser det seg mulig for majoriteten i de eksisterende koalisjoner i Bergen kommune å kontrollere støttespillere med ikke-sammenfallende oppfatning. Deltakelse i vedtak og holdninger til økonomi påtvinges i slike tilfeller koalisjonspartnerne. Vedtakene reflekterer dermed ikke identiteten til «samarbeidende» parti, men en minoritets manglende evne til å motsette seg tvang.

Sluttord

Et eksperiment av denne lengde krever at den som skal eksperimentere ikke på forhånd kan gå ut fra at han/hun kjenner politikens identitet og at et forsøk på å endre dens identitet er nytteløst. Denne avhandlingen viser at tillitsfullt samarbeid på den gitte strukturs premisser kan gi resultater. Regnskapsinformasjon kan endre politikens identitet.

8.5 Kontoplanmetoden vs. brukerorientering

Hovedformålet med denne avhandling er å belyse konsekvenser for Bergen kommune av brukerorientert metode. Det er i stor grad overlatt til den empiriske beretning til i detalj å belyse den bevegelsen endringen av årsrapportering skaper i organisasjonen Bergen kommune. Kontrasten mellom et regnskapssystem utformet etter kontoplanmetoden og utvikling av årsrapporten kommer best frem i den detaljerte beretningen. I dette kapitlet skal imidlertid hovedtrekkene oppsummeres.

Standardrapporten og årsrapporten representerer først og fremst to ulike system. Forskriftsregnskapet er som vist, et totalt regnskapssystem for alle kommuner i Norge, og følgelig utformet ut fra regnskapsmottakerens, statens, behov. Staten kjenner sitt eget informasjonsbehov. Metoden medføre dermed liten grad av usikkerhet (jfr. Gordon & Davis, 1984).

Denne studien viser imidlertid at bruk av kontoplanmetoden ved implementering av kommunalt regnskap hindre individuell læring av regnskap. De lokale brukeres søke å dekke sine behov innenfor den ramme som staten som sentral regnskapsmottaker allerede har fastsatt. Resultatet er redusert organisatorisk læring om bruk av regnskap. Metoden som er et forsøk på tvangslæring (jfr. Kapittel 2), resulterer i at politikere i kommunalutvalget lærer det mest nødvendige, nemlig regnskapssjargongen. Kontoplanmetodens manglende evne til å fremme læring, kan tilskrives det faktum at metoden ikke gir rom for tilbakemelding og deltakelse. Det engasjement som er nødvendig for «senderinnstilling» (jfr. Kapittel 5), reduseres betraktelig.

KAPITTEL 8

Årsrapporten representerer derimot et lokalt system som er utformet for og i samarbeid med den kommunale toppledelsen. «Bergensprosjektets» brukerorienterte metode har avsatt plass for og understreker viktigheten av tilbakemelding når det lokale system skal utvikles. Gjennom tallrike intervju fremsetter politikerne i kommunalutvalget sine ønsker om årsrapportens innhold og utforming til forskerne i «Bergensprosjektet». Ønskene blir etterkommet, innarbeidet i påfølgende rapporter og presentert for topp-politikerne og toppadministrasjonen for fornyet vurdering. Utvikling og endring av kommunalutvalgets kognitive innstilling og holdning til regnskapsinformasjon synliggjør nye bruksområder for regnskap; aktiv bruk finner sted. Sentraladministrasjonen/rådmannsapparatet bestemmer som systemadministrator prosesslæring gjennom inkludering av informasjon fra årsrapporten i reviderings- og ordinære budsjettprosesser. Bruksområdene gir i sin tur regnskapet nye funksjoner i organisasjonen som systemutviklere ikke kan forutse når systemet planlegges og utformes.

De to metodene fører, som vist, til helt forskjellige resultat. Innsatsen er imidlertid også forskjellig, både når det gjelder tid og arbeid. Regnskapsmottakeren, staten, har makt til å velge modell. Valg av en modell som betjener alle kommune, gir systematikk og lave kostnader. Problemene på lokalt hold må imidlertid løses av lokale aktører. «Bergensprosjektets» brukerorienterte metode betjente i første omgang bare én organisasjon. Kostnadene var høye isolert sett. Modereres disse kostnadene med den reduksjon i overskridelser som finner sted, blir bildet et annet. I tillegg til at denne ene organisasjonens behov for regnskapsinformasjon er bitt imøtekommet, smittes stadig nye organisasjoner av idéen. Opprinnelige kostnadene kan følgelig fordeles på flere.

Den omfattende utvikling av budsjettering som finner sted, er positiv tilleggseffekt av metoden. Resultatene som er oppnådd på dette området imøtekommer krav som bestemte personer i Bergen kommune stilte i startfasen for at vår forskergruppe skulle få adgang til å jobbe i organisasjonen (jfr. Kapittel 3).

8.6 Fortsatt forskning

Avhandling beskriver konsekvenser av brukerorientert metode og gir samtidig beskrivelse smitteprosesser som følger i kjølvannet på endring av årsrapport i en spesifikk organisasjon.

Spørsmålet som er interessant å besvare er om endring av årsrapporten i Bergen kommune og resulterende læring har smitte-effekt utad. Hvis svaret er ja, hvilke kanaler følger smitten og hvilket omfang har den?

Ut fra et læringsteoretisk perspektiv vil svar på disse spørsmålene være interessante. Svaret kan eventuelt avsløre større læringshierarkier enn det som forskerne vanligvis regner med ved endring spesifikke system.

Fra et metodisk synspunkt vil er problemstillingen også interessant. Hvorfor tas det beslutning om å kopiere andre organisasjoners spesifikke løsninger og tilpasse disse til andre organisasjoner og andre kontekster.

Svaret kan samtidig si noe om validitet og generalitet av de av de konklusjonene som trekkes i rapporter fra «Bergensprosjektet».

Endelig kan svar på spørsmålet om smitteutbredelse si noe om den brukerorienterte metodes styrke og fortrinn i en større sammenheng og bidra til å kartlegge eventuelt mer omfattende og spesifikke smitte-konsekvenser ved bruk av denne metoden.

VEDLEGG:

Vedlegg I Finansieringsanalyse

FINANSIERINGSANALYSE					
Regnskap			(Hvor pengene kommer fra og hva de går til) (i mill. kr.)	Vedtatt	Avvik
1987	1988	1989		budsjett	1989
Løpende virksomhet					
<i>Inntekter:</i>					
1 730	1 859	1853	Skatter	1 885	-32
509	937	1072	Stallige overføringer	950	122
701	932	1028	Andre inntekter	977	51
2 940	3 728	3953	Sum løpende inntekter	3 812	141
<i>Utgifter:</i>					
-2 787	-3 321	-3550	Driftsutgifter	-3 431	-119
-276	-349	-326	Renteutgifter og kurstap	-331	5
-3 063	-3 670	-3876	Sum løpende utgifter	-3 762	-114
-123	58	77	A: Løpende virksomhet netto	50	27
Investering					
44	59	66	Investeringsinntekter	52	14
-272	-368	-350	Investeringer utgifter	-261	-89
-228	-309	-284	B: Investeringer netto	-209	-75
Finansieringsvirksomhet					
<i>Innlåning:</i>					
396	524	461	Nye eksterne lån	320	141
-41	-85	-117	Avdrag eksterne lån	-98	-19
<i>Utlåning:</i>					
48	39	51	Avdrag utlån	45	6
-92	-85	-98	Nye utlån	-65	-33
311	393	297	C: Finansieringsvirksomhet netto	202	95
-40	142	90	(A+B+C): Endring i arbeidskapital	43	47
-30	-89	24	Endring i diverse omløpsmidler		
185	14	13	Endring i kortsiktig gjeld		
115	67	127	D: Endring i likvide midler		
KOMMUNALT REGNSKAPRESULTAT					
-40	142	90	Endring i arbeidskapital	43	47
1	4	-13	Endring i ubrukte lån		-13
-65	-177	-56	Intern finansiering netto ²⁰⁾	-43	-13
-13	-15	0	Forskottert arbeidsledighetstrygd		0
-217	-46	21	Årets overskudd/underskudd	0	21

Vedlegg II Note 20 til finansieringsanalysen

1987	1988	1989	20) INTERN FINANSIERING NETTO
8	5	5	Overførte bevilgninger
17	105	103	Bruk av fond
23	24	18	Lån av fondsmidler
9	7	13	Lån av kontantbeholdning
57	141	139	a: Bruk av tidligere avsatte midler (inntekter)
5	5	12	Overførte bevilgninger
124	215	128	Avsatt til fond
27	29	9	Til kontantbeholdningen
156	249	149	b: Avsatt til senere bruk (utgifter)
5	6	61	Overskudd (inntekt)
-77	-88	-111	Underskudd og dekning av forskuddsbevilgning (utgift)
-72	-82	-50	c: Tidligere års overskudd/underskudd:
6	13	4	d: Bruk av neste års budsjett
-165	-177	-56	(a-b+c+d): Intern finansiering netto

Vedlegg III: Spørsmål: intervjurunde 1, februar 1985.

- 1 Hvordan er Bergen kommunes økonomiske situasjon?
- 2 Hva bygger De Deres uttalelse på?
- 3 Hva oppfatter De som årsoppgjøret i Bergen kommune?
- 4 Har De lest Bergen kommunes regnskaper for 1983 eller tidligere års regnskaper?
- 5 Hvordan leste De dokumentet?
- 5a Må man ha ekspertkunnskaper for å tolke regnskapet?
- 5b Må man ha eksperthjelp for å tolke regnskapet?
- 6 Forteller Bergen kommunes regnskaper for 1983 noe om aktivitetene i kommunen? Kan De gi noen eksempler?
- 7 Eksisterer det uenighet mellom administrasjonen og politikerne når det gjelder tolking av data? Kan De gi eksempel?
- 8 Har De lært noe av dokumentet? Eksempel.
- 9 Tar De frem Bergen kommunes regnskaper for 1983 ved planleggingsarbeid? Kan De gi noe eksempel?
- 10 Kan De gi eksempel på at informasjon i årsoppgjøret har påvirket:
 - a Deres atferd
 - b andres atferd
- 11 Hvem har mest nytte av Bergen kommunes regnskaper for 1983?
- 12 Case: Hvis De vurderer et budsjettforslag for en hel avdeling eller en bevilgning på en spesiell konto, hvordan skaffer De da bakgrunnsinformasjon for vurdering av beløpets størrelse?
- 13 Hva var Bergen kommunes økonomiske resultat for 1983?
- 13a Hvor finner De dette tallet?
- 13b Hva sier dette resultatet Dem?
- 13c Case: Et eksempel: Bergen kommune anskaffer en skole for 10 mill. kroner som betales kontant samme år. Hvordan vil dette påvirke resultatet? Balansen?

Løsning: Kasse kredit 10 mill. kroner; budsjettregnskapet debet 10 mill. kroner; balanse debet 1 krone; kapitalkonto kredit 1 krone. Dette gir en endring i driftsresultatet på 10 mill. kroner.
- 13d Synes De at denne håndteringsmåten av data er logisk? Ved en levetid på 50 år gir dette en kostnadsbelastning i 1. periode på 10 mill. kroner og en kostnadsbelastning på 0 kroner de resterende 49 periodene.
- 14 Kan De ved hjelp av Bergen kommunes regnskaper for 1983 vise hvor stor Bergen kommunes egenkapital var i 1983? Tenk høyt mens de leter og regner frem tallene.

Svar: negativ egenkapital. Hva betyr dette? Hva er grunnen?
- 15 Har De diskutert Bergen kommunes regnskaper for 1983 med noen av Deres kolleger?
- 16 Er de fornøyd med årsoppgjøret?
- 18 Er Bergen kommunes regnskaper for 1983 for omfattende?
- 19 Er det for detaljert?

- 20 Savner De noe i regnskapet? Eksempel?
- 21 Ønsker De å ta bort noe?
- 22 Tror De at et årsoppgjør ledsaget av verbale kommentarer er bedre? Hvorfor?

Vedlegg IV Spørsmål: Intervjurunde 2, juli/august, 1989.

- 1 Gi Deres vurdering av den økonomiske utviklingen i Bergen kommune i den senere tiden.
- 2 Hvilken holdning har De til Bergen kommunes årsrapport?
- 3 Hvordan bruker De årsrapporten?
- 4 Synes De det er vanskelig å forstå informasjonen i årsrapporten?
- 5 Har De hatt nytte av årsrapporten? Eksempler.
- 6 Virker årsrapporten forstyrrende inn på Deres arbeid som politiker?
- 7 Hvilken holdning har andre personer i organisasjonen til kommunens årsrapport?
- 8 Hvem har mest nytte av årsrapporten?
- 9 Innholdet i budsjettprosessen har endret seg. Hvilke er de viktigste årsaksfaktorene til denne endringen?
- 10 Budsjettene for 1987 og 1988 er blitt revidert. Slike revideringer er ganske uvanlige i Bergen kommune. Hvilke faktorer la grunnlaget for disse revideringene?
- 11 Innholdet i budsjettrevideringene endret seg fra 1987 til 1988. De totale driftsutgiftene i årsbudsjettet for 1987 ble nedjustert, mens totale driftsutgifter i årsbudsjettet for 1988 ble oppjustert. Hva er årsaken til denne endringen?
- 12 Sentraladministrasjonens økonomiavdeling har siden 1985 utarbeidet regnskapsprognoser to ganger årlig.
 - a Hvilken holdning har De til regnskapsprognosene?
 - b Hvilken nytte har De av regnskapsprognosene?
- 13 Hvilken holdning til regnskapsprognosene har andre personer i organisasjonen?
- 14 Realismen i regnskapsprognosene har endret seg. Hva er årsaken til dette?
- 15 På tross av store anstrengelser med å bringe realisme i budsjettet så godkjenner ikke fylkesmannen Bergen kommunes budsjett for 1989. Hvilken reaksjon skaper fylkesmannens handling hos:
 - a Dem?
 - b Bystyrepolitikere generelt?
 - c Rådmannen og hans stab?
- 16 Hvilken konsekvens(er) har fylkesmannens handling for:
 - a Dem?
 - b Bystyrepolitikere generelt?
 - c Rådmannen og hans stab?
- 17 Utviklingen viser at politikerne har gode kunnskaper om kommunens økonomi, men at de samtidig har vanskeligheter med å kontrollere utviklingen. Under budsjettdebatten i

VEDLEGG

desember 1987 sa Eilert Jan Lone (SV): "Virkeligheten er politisk bestemt og kan endres." Under budsjettdebatten i desember i 1988 hevdet Torstein Dahle (RV) at alle andre partiers forslag innebar reduksjon i aktiviteten for hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Han viser til prisjustert regnskap for hjemmesykepleie og hjemmehjelp i 1987 med utgifter på 203 mill. kroner mens budsjetterte utgifter for 1989 utgjorde 189 mill. kroner. Dahle sier: "Dette er nedgang på tross av at alle prater om økning."

Hva mener De? Er virkeligheten politisk bestemt eller styrer ikke beslutningene handlingene?

- 18 Har kommunens årsrapport, gjennom dens avbildning av organisasjonen, vært med på å forandre Deres oppfatning av kommunes økonomiske virkelighet?
- 19 Har Bergen kommunes årsrapport bidratt til at bykassens økonomiske situasjon blir vurdert likt av alle politikere?
- 20 Ved lik oppfatning av bykassens økonomiske situasjon, hva skjer da med politikken
 - a innen partiene?
 - b partiene imellom?
- 21 Er en felles oppfatning av historien et hinder for å drive politikk? Grunngi svaret!
- 22 Har årsrapporten noen funksjon for politikere?

REFERANSER

Interne dokument:

År	Sak/referanse	Innhold
1983		Bergen kommunes, Bykassen, regnskaper
1984		Bergen kommunes, Bykassen, regnskaper
1984		Bergen kommunes, Bykassen, årsrapport
1984	6.6.: B/F-sak 145/ 591-84	Innstilling om revisjon av budsjettet for 1984 m.v.«Bystyreheftet» juni 1984, side 678-687.
1985		Bergen kommunes, Bykassen, årsrapport
1985	12.11.: F-sak 279/85	Kommunerevisjonens beretning til Bergen kommunes regnskap sammen med lånefondets regnskap for 1984; «Bystyreheftet» desember 1985, side 1229-1301.
1985	2.12.:B-sak 279/85; Arkivnr. 803.1	Kommunerevisjonens beretning til Bergen kommunes regnskap sammen med lånefondets regnskap for 1984; «Bystyreheftet» januar 1986, side XII.
1986		Bergen kommunes, Bykassen, årsrapport
1986	26.6.: B/F-sak 147/ 420-86	Kommunens økonomi. Hovedbokholderiets organisatoriske plassering; «Bystyreheftet» september 1986, side 591-597.
1986	12.8.: B/F-sak 144/ 522- 86	Langtidsbudsjett 1987-1990; «Bystyreheftet» september 1986, side 587.
1986	13.10.: B-sak 226/86	Kommunerevisjonens beretning til Bergen kommunes bykasseregnskap, sammen med lånefondets regnskap for året 1985; «Bystyreheftet» oktober 1986, side 996-998.
1986	27.10.: B-sak 226/ 86; Arkivnr. 803.1	Kommunerevisjonens beretning til Bergen kommunes bykasseregnskap, sammen med lånefondets regnskap for året 1985; «Bystyreheftet» november 1986, side XIII-XIII.
1987		Bergen kommunes, Bykassen, årsrapport
1987	14.5.: B/F-sak 120/ 320 og 321/-87	Årsrapporten 1986. Budsjett 1987 og 1988 (Budsjettrevidering 1987); «Bystyreheftet» juni 1987; 858-871.
1987	14.5.: B/F-sak 120/ 320 og 321/-87; Ar- kivnr. 1212.	Årsrapporten 1986. Budsjett 1987 og 1988.
1987	1.6.: B/F.sak 120/320/-87	Årsrapporten 1986. Budsjett 1987 og 1988; «Bystyreheftet» juni 1987; side XXI-XXVII.
1987	11.6.: B/F-sak 143/ 395	Budsjettoverskridelser 1987. Innstrammingstil- tak. «Bystyreheftet juni 1987; side 1006-1012.
1987	4.11.: ØKO-87; Arkivnr. 1212-3	Rådmannens budsjettinnstilling for 1988; innstilling II.
1987	9.11.: B-sak 249/97	Kommunerevisjonens beretning til Bergen kom- munes bykasseregnskap, sammen med låne- fondets regnskap for året 1986; «Bystyreheftet» november 1987, side1663-1665.
1987	17.11.: F.sak 741/ 87. RÅD-1212-87	Budsjettet for 1988. Salderingsinnstilling. Inn- stilling III.
1987	17.11.: F.sak 741/ 87. ØKO-87-1212	Regjeringens salderingsproposisjon m.v. inn- stilling IV.
1988		Bergen kommunes, Bykassen, årsrapport
1988	28.4.: B/F-sak 100/ 266	Gjennomføring av Cash management analyse (pengestrømanalyse) for bykassen; «Bystyre- heftet» mai 1988, side 649-651.
1988	5.5.: B/F-sak 99/290	Melding om formannskaps-vedtak. Budsjett 1988. Tiltak i tilknytning til revisjon av bud- sjettet; «Bystyreheftet» mai 1988, side 646- 648.
1988	3.6.: B-sak 118/88; F-sak 351/88; Arkiv- nr. 1212.	Revisjon av bykassens budsjett for 1988; «Bystyreheftet» juni, 1988; 859-901 (inne- holder også regnskapsprognoser etter 1. kvartal 1988).
1988	16.6.: B-sak 118/88; F-sak 351/88; Arkiv- nr. 1212	Revisjon av bykassens budsjett for 1988.
1988	1.7.: by049afo-esh	Revisjon av bykassens budsjett for 1988.

REFERANSER: INTERNE DOKUMENT

- 1988 6.7.: B-sak 118/351 og 397-88; Arkivnr. 1212. Revisjon av bykassens budsjett for 1988; «Bystyreheftet» september, 1988; side XLII-CXVII.
- 1988 7.7.: by046afo-esh Bystyrets møte 6. juli 1988.
- 1988 19.9.: F-sak 553/88 Revisjon av budsjettet for 1988; tilbakemelding
- 1988 23.9.: B-sak 118/88 Revisjon av budsjett 1988; forklaring av fordelinger foretatt ut fra Bystyrevedtak 07.07.88.
- 1988 9.10.: Arkivnr. ØKO-88-1216-1 Regnskapsprognose etter 2. tertial 1988.
- 1988 18.10.: B/F-sak 216/396 Melding om formannskapsvedtak. Nedleggelse av Sandviken skole. Overføring av Sandviken skoles elever til Krohnengen skole fra 1. august 1988; «Bystyreheftet» november 1989, side 1663-1677.
- 1988 20.10.: B/F-sak 217/614 Bergen offentlige bibliotek - rapport fra arbeidsgruppen som har sett på filialstrukturen; «Bystyreheftet» mai 1989, side 1665-1695.
- 1988 3.11.: Arkivnr. ØKO-88-1212. Rådmannens budsjettinnstilling for 1989. Tilleggsinnstilling (innstilling II).
- 1988 23.11.: F-sak 0711/88; Arkivnr. 1212 Innstilling til bystyret om budsjettene for 1989; «Bystyreheftet», januar 1989, side 84-276.
- 1988 1.12.: F-sak 723/88; Arkivnr. ØKO-88-1203-5 Regnskapsprognose etter 2. tertial.
- 1988 22.12 Budsjetthandlingen for 1988 «Bystyreheftet» ekstra 1988, side 425-602.
- 1989 Bergen kommunes, Bykassen, årsrapport
- 1989 12.1.: Arkivnr. RÅD-89-1212 Budsjet 1989, revisjon.
- 1989 16.1.: B/F-sak 16/803-88 Melding om formannskapsvedtak. Budsjett 1989. Kommunalavdeling skole; omdisponeringer; «Bystyreheftet» januar 1989, side 423-428.
- 1989 16.1.: B/F-sak 26/102-89. Budsjett 1989; revisjon; «Bystyreheftet» januar 1989, side 462-472.
- 1989 30.1.: B-sak 26/89; F-sak 102/89; Arkivnr. 1212 Budsjett 1989; revisjon; «Bystyreheftet» februar 1989, side 637-660.
- 1989 1.2.: B/F-sak 26/102-89 Budsjett 1989; revisjon; «Bystyreheftet» februar 1989, side 672-676.
- 1989 20.2.: j.nr. 4/1-89. Bergen kommune - budsjett og skattlegging 1989. Brev fra fylkesmannen i Hordaland.
- 1989 15.3.:F-sak 265/89 Utkast til plan og budsjettinstruks.
- 1989 16.3. Brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet
- 1989 5.5.: Arkivnr. 1203 Regnskapsprognose 1989 basert på regnskapet pr. 31.3.89
- 1989 11.5.: B/F-sak 102/383-89 Bykassen. Årsrapporten for 1988; «Bystyreheftet» mai 1989, side 1665-1666.
- 1989 30.6: B-sak 175/F-sak 637; Arkivnr. 1222; Regnskapsprognoser basert på regnskapet pr. 30.06.89.
- 1989 3.11.: Arkivnr. 1222 Regnskapsprognose basert på regnskapet pr. 30.09.1989.
- 1989 14.12. Budsjetthandlingen for 1989; «Bystyreheftet» ekstra 1989, side 405-616.

Litteratur

- Ackoff, R. L., Gharajedaghi, J. and Finnel, E. V., 1984, A guide to Controlling your Corporation's Future. NY: John Wiley & Sons.
- American Institute of Certified Public Accountants AICPA, 1974, Objectives of Financial Statements. Volume 2, Selected Papers.
- Ansari, S. L., 1977, An Integrated Approach to Control System Design. Accounting Organizations and Society, nr. 2, side 101-112.
- Anthony, R. N. and Young, D. W., 1984, Management Control in Nonprofit Organizations. Homewood, Illinois: Irwin.
- Anthony, R. N., Dearden, J. and Vancil, R., 1972, Management Control Systems. Homewood, Illinois: Irwin.
- Argyris, C., 1982, Reasoning, learning and action. Individual and Organizational. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc.
- Argyris, C., Putnam, R. and McLain S., D., 1985, Action science. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc.
- Bateson, G. 1972, Steps to an ecology of mind. NY: Ballantine.
- Belkaoui, A., 1981, Accounting Theory. Harcourt: Brace Jovanovich.
- Bergevärn, L.-E. och Olson, O., 1987, Kommunal Redovisning då och nu – Om längtan efter likformighet, rättvisa och affärsmässighet. Lund: Doxa.
- Boland, R. J. and Pondy, L. R., 1983, Accounting in Organizations: A Union of Natural and Rational Perspectives. Accounting, Organizations and Society, side 223-234.
- Boland, R. J. Jr., 1979, Control, Causality and Information Systems Requirements. Accounting, Organizations and Society, nr. 4, side 259-272.
- Boland, R. J., 1982, Myth and Technology in the American Accounting Profession. Journal of Management Studies, side 109-127.
- Brorström, B. och Olson, O., 1985, Accounting models as an inquiring system in local government. Financial Accountability and Management, Vol. 1, nr. 2, side 129-143.
- Brorström, B., 1982, Planeringspolitik eller resultatpolitik. Användning och utformning av kommunala bokslut. Karlshamn: Doxa.
- Brunsson, N. (red.), 1986, Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning. Karlshamn: Doxa.
- Brunsson, N. och Jönsson, S., 1979, Beslut och handling. Om politikers inflytande på politiken. Falköping: Lieber.
- Brunsson, N. och Olsen J. P. (reds.), 1990, Makten att reformera. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. och Rombach, B., 1982, Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation. Karlshamn: Doxa.
- Brunsson, N., 1981, Politik och administrasjon. Stockholm: Liber.
- Brunsson, N., 1982, The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions. Journal of Management Studies, Vol. 19, nr. 1, side 29-45.
- Brunsson, N., 1985, The Irrational Organization. Chichester: John Wiley and Sons.
- Brunsson, N., 1986, Organizing for Inconsistencies: On Organizational Conflict, Depression and Hypocrisy as Substitutes for Action. Scandinavian Journal of Management Studies, side 165-185.
- Brunsson, N., 1989, The Organization of hypocrisy. Chichester: John Wiley & Sons.
- Burchell, S., Clubb, C. and Hopwood, A. G., 1985, Accounting in its Social Context: A History of Value Added in the United Kingdom. Accounting, Organizations and Society, side 381 - 413.
- Daft, K. L. and Weick, K. E., 1984, Towards a model of organizations as interpretation systems. Academy of Management review, 8, 284 - 295.
- Davis, Gordon B. and Olson, M. H., 1985, Management information systems. NY: McGraw-Hill.
- Dermer, J. and Lucas, R., 1986, The Illusion of Managerial Control. Accounting, Organizations and Society, side 471 - 482.

REFERANSER: LITTERATUR

- Dillard, J. F., 1984, Cognitive Science and Decision Making Research in Accounting. *Accounting Organizations and Society*, Vol. 9, nr. 3/4, side 343-354.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W., 1983, The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147-60.
- Dopuch, N. and Sunder, S., 1980, FASB's Statements on Objectives and Elements of Financial Accounting: A Review, *The Accounting Review*, side 1-21.
- Dopuch, N., Birnberg, J. G. and Demski, J. S., 1982, Cost accounting – accounting data for management's decisions. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Driver, M. J. and Streufert, S., 1966, Integrative Complexity: An approach to Individuals and Groups as Information-processing Systems. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4, side 272-285.
- Duncan, R., and Weiss A., 1979, Organizational learning: implications for organizational design. Under granskning i *Organizational Behaviour*; red. B. M. Staw, 1: 75-123. Greenwich, Ct: JAI Press.
- Earl, M. and Hopwood, A. G., 1979, From Management Information to Information Management. Published in Lucas, H. (red.), 1980, *The Information System Environment*, North Holland.
- Edwards, E. O. and Bell, P. W., 1961, *The Theory and Measurement of Business Income*. University of California Press.
- Fiol, C. M., Lyles M. A., 1985, Organizational Learning. *Academy of Management Review*, Vol. 10, nr. 4, 803-813.
- Flamholtz, E., 1983, Accounting, Budgeting and Control Systems in their Organizational Context: Theoretical and Empirical Perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, side 147-151.
- Gjesdal, F., 1978, Stewardship Accounting Controlling Informational Externalities. Ph.D. thesis, Stanford University.
- Gjesdal, F., 1981, Accounting for Stewardship. *Journal of Accounting Research*, side 208 - 231.
- Glaser, B. G. and Strauss, A. L., 1967, *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Grimsø, R. E., 1982, *Cognitive Style*. Bergen: Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Hedberg, B. and Jönsson, S. 1978, Designing Semi-Confusing Information Systems for Organizations in Changing Environments. *Accounting, Organizations and Society*, side 47 -64.
- Hedberg, B. and Sjöstrand, S. (reds.), 1979, *Från företagskris till industripolitik (From Corporate Crisis to Industrial Policy)*. Stockholm: Liber.
- Hedberg, B. L. T., 1981, How organizations learn and unlearn; se Nyström og Starbuck, 1981, 1:3-27.
- Hedberg, B. och Ericson, A., 1979, *Insiktströghet og manövertröghet i organisationers omorientering (Insight and Manoeuvre Inertia in Reorientation of Organizations)* se Hedberg and Sjöstrand, 1979.
- Heiser, H. C., 1959, *Budgeting. Principles and practice*. New York.
- Herriott, S. R., Levinthal, D. and March, J. G., 1985, Learning from experience in organizations. *American Economic Review* 75: 298-302.
- Hofstede, G., 1987, *The Game of Budget Control*. Assen, The Netherlands: Van Gorcum & Comp. N.V.
- Hopwood, A. G., 1973, *An Accounting System and Managerial Behaviour*. Saxon House.
- Hopwood, A. G., 1974, *Accounting and Human Behaviour*. NJ: Prentice-Hall.
- Hopwood, A. G., 1978, Editorial. *Accounting, Organizations and Society*, side 93-95.
- Hopwood, A. G., 1979, Editorial. *Accounting, Organizations and Society*, side 145-147.
- Hopwood, A. G., 1983, On Trying to Study Accounting in the Context in which It Operates. *Accounting, Organizations and Society*, side 287-305.

- Hopwood, A. G., 1983a, Editorial. Accounting, Organizations and Society, side 109.
- Howard, John A. and Shet, Jagdish N., 1969, The Theory of Buyer Behavior. New York: Wiley.
- Høgheim S., Monsen, N., Olsen, R. and Olson, O., 1988, Re-designing an annual report – experiences from an action research project. Paper presented at the annual meeting of the European Accounting Association, Nice, France, April 27-29.
- Høgheim S., Monsen, N., Olsen, R. and Olson, O., 1989, The two worlds of management control. Financial accountability & Action, volum 5, side 163 – 168.
- Høgheim, S., 1987, Søkelys på årsrapporten – dei første reaksjonane på Bergen kommunes nye årsrapport med hovudvekt på avdelingsavsnittet. SAF-rapport, SAF/NHH.
- Høgheim, S., 1990, Rekneskapen i bruk – Frå talstabling til økonomisk informasjon i en kommunal organisasjon. Avhandling for graden dr.oecon, Norges Handelshøyskole.
- Ijiri, Y., 1975, The Theory of Accounting Measurement. American Accounting Association.
- Jarvis, L. P. and Wilcox, J. B., 1973, Evoked Set Size – Some Theoretical Foundations and Empirical Evidence. Illinois: American Market Association, Series nr. 35.
- Jelinek, M., 1979, Institutionalizing Innovation; A Study of Organizational Learning Systems. New York: Praeger Publishers.
- Jönsson, S. and Grönlund, A., 1986, Life with a Subcontractor - New Technology and Management Accounting. Paper presentert ved The workshop on Accounting, Organizations and Tecnology, 10.-12. desember, 1986, ved Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht, Holland.
- Jönsson, S., 1982, A city administration facing stagnation. Political organization and action in Gothenburg. Lund: Swedish Council for Building Research/Studentlitteratur.
- Jönsson, S., 1982, Cognitive Tuning in Municipal Problem Solving. Journal of Management Studies, Vol. 19, side 63-73.
- Jönsson, S., and Lundin, R., 1976, Myters Roll i Planering - Ett Kommunalt Fall. Publisert i Jönsson, S., and Lundin, R., 1976a, Perspektiv på Kommunala Problem, BAS.
- Kahnemann, D., Slovic P. and Tversky, A. (reds.) 1982, Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kidder, L. H., 1981, Research Methods in Social Relations. NY: Selltiz, Wrightsman and Cook's.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet KAD, 1971, Forskrifter og veildning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunene. Oslo: Engers Boktrykkeri.
- Krech, D. and Crutchfield, S., 1948, Theory and problems of social psychology. NY: McGraw-Hill.
- Lawler, E. E. III and Rhode, J. R., 1976, Information and Control in Organizations. Pacific Palisades: Goodyear.
- Levitt B. and March, J. G., 1988, Organizational Learning. Annual Review of Sociology, 14: 319–340.
- Lewin, K., 1947, Group decision and social change; fra T. M. Newcomb and E. L. Hartley (reds.) Readings in social psychology. NY: Henry Holt and Co.
- Lewin, K., 1951, Field theory in social science. D. Cartwright (red.). NY: Harper and Bros.
- Libby, R. 1981, Accounting and Human Information Processing Systems. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Lincoln, Y. and Guba, E., 1985, Naturalistic Inquiry. Sage Publications.
- Lindzey, E. G. and Aronsen, E., 1985, The Handbook of Social Psychology. London: Random House.
- Mach, J. G. and Olsen, J. P., 1989, The Organizational Basis of Politics. NY: The Free Press.
- Macintosh, N. B., 1985, Social Software of Accounting and Information Systems. The Pitman Press.
- March J. G. and Simon, H. A., 1958, Organizations, NY: Wiley.

REFERANSER: LITTERATUR

- March, J. G. 1984, Notes on Ambiguity and Executive Compensation. *Scandinavian Journal of Management Studies*, Vol. 1, nr. 1, side 53-64.
- March, J. G. and Olsen, J. P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G., 1987, *Ambiguity and Accounting: The Elusive Link between Information and Decision Making*. *Accounting, Organizations and Society*, side 153-168.
- Markus, M. and Pfeffer, J., 1983, Power and the Design and Implementation of Control Systems. *Accounting, Organizations and Society*, side 205-218.
- Mason, R. and Mitroff, I., 1973, A Program for Research on Management Information Systems. *Management Science*, side 475-486.
- May, G. O., 1943, *Financial Accounting*. The Macmillian Company.
- Melander, P., 1984, Udvikling og anvendelse af et budget- og regnskabssystem - absurd skuespil i 4 uafhængige akter, In *Vi bruger også regnskabet ... - men til hvad?*, s. 49 - 78, Civiløkonomernes Forlag.
- Mellemvik, F., 1985, *Behandling av lån i kommunale regnskaper. Høyere avdelings oppgave, utgitt som bok: Kommunenes lån, et regnskapsmessig problem?* Universitetsforlaget, 1987.
- Mellemvik, F., 1989, *Kommuneregnskapets rikdom. Om regnskapets funksjoner i samspillet mellom en kommune og dens finansielle institusjoner*. Avhandling for graden dr.oecon, Norges Handelshøyskole.
- Mellemvik, F., Monsen, N., and Olson, O., 1988, Functions of accounting - A discussion. *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 4, nr. 3/4, side 101 - 119.
- Mirvis, P. H. and Lawler III E. E.; *Systems are not Solutions: issues in creating information systems that account for the human organization*. *Accounting, Organization and Society*, Vol. 2/3, side 175-190.
- Monsen, N., 1985, *Behandling av anleggsmidler og avskrivninger i kommunale regnskaper*. Utgitt i 1987 på Universitetsforlaget, Oslo.
- Monsen, N., 1989, *Regnskap i politikken - om årsrapportens funksjoner for en kommune og dens toppledelse*. Avhandling for graden dr.oecon, Norges Handelshøyskole.
- Morgan, G., 1986, *Images of Organization*. Beverly Hills: Sage Publications, Inc.
- Nystrøm, Paul C. and Starbuck, W. H. (reds.), 1981, *Handbook of Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, R., 1987, *Regnskap i Maktssenteret - En studie av kommunalråders syn på det tradisjonelle årsoppgjøret*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, O. (red.), 1987, *Kommunal årsrapportering - om utviklingen til nå, og et alternativ*. : Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag a/s
- Olson, O. and Rombach, B., 1988, *The buffer organization and budgetary reforms*. Ikke-publisert paper. Norwegian School of Economics and Business Administration and Stockholm School of Economics and Swedish Center of Working Life.
- Olson, O., 1983, *Ansvar och Ändamål - Om utveckling av ett kommunalt ekonomisystem*. Karlshamn: Doxa.
- Olson, O., 1988, *Eksperimentell utvikling av økonomisystem*. *Praktisk økonomi* nr. 3 1988, side 55-67. : Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag a/s.
- Olson, O., 1990, *Redovisningsformer som lärande*. Se Brunsson och Olsen, 1990, 11: 232-252.
- Olson, O., Søbstad, S. och Ødegaard, B.-A., *Micro-Kosmo: ett stød før utveckling av og undervisning om edb-baserad redovisning*. Paper presentert ved Tenth Nordic Conferende on Business Administration i Bergen, 1986.
- Otley, D. T., 1980, *The contingency theory of management accounting*. *Accounting, Organizations and Society*, side 413-428.
- Ouchi, W.G., 1977, *The relationship between organizational structure and organizational control*. *Administrative Science Quarterly*, side 95-113.

REFERANSER: LITTERATUR

- Pfeffer, J. and Salancik, G. R., 1978, *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Pfeffer, J., 1981, *Power in Organizations*. Boston, Mass.: Pitman.
- Pfeffer, Jeffrey, 1982, *Organizations and Organization Theory*. Mass: Pitman.
- Pihlantro, Pekka, 1983: Summary: On the Relationships between Action-based Information Systematics and a General Theory of Accounting, Turku.
- Polesie, T., 1981, Action and reaction – decisive factors in developing accounting practice. *Accounting, Organizations and Society*, side 167-174.
- Pratt J. W., Zeckhauser, R. J. (reds.) 1985, *Principals and agents: the structure of business*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Salancik, G. G. and Meindl, J. R., 1984, Corporate attributions as strategic illusions of management control. *Administrative Science Quarterly*, 29: 238–254-
- Samuelson, L. A., 1986: Discrepancies Between the Roles of Budgeting. *Accounting Organizations and Society*, Vol. 11, nr. 1, side 35-45.
- Samuelsson, L. A., 1983, Internal Demand for Accounting Information – A Survey and some Observations in Sweden. Paper presentert ved The Sixth Congress of the European Accounting Association in Glasgow.
- Samuelsson, L. A., 1990, *Models of Accounting Information Systems*. Lund: Studentlitteratur.
- Streufert, S., 1972, Success an Response Rate in Complex Decision Making. *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 8, side 389-403.
- Troye, S. V., 1979, Innholdet av «Evoked Set»: En referanseramme. SAF-rapport, nr. 3, side 2-23.
- Troye, S. V., 1983, *Evoked Set Formation from the Perspective of Decision Making as an Instance of Categorization*. Ikke-publisert Ph.D avhandling.
- vanGunsteren, H., 1976, *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: Wiley.
- Velure, Å., 1987, *Val av rekneskapsrapport i ein norsk storby*. Siviløkonomutredning, NHH.
- Weick, K. E., 1979, *Social psychology of organizing*. (Readings) MA: Addison-Wesley.
- Welsch, G., 1976, *Budgeting: profit planning and control*. NJ: Prentice-Hall.
- Wiener, N., 1948, *Cybernetics, or control and communication in the animal and the maschine*. NY: Wiley.
- Wildavsky, A., 1975, *Budgeting – A comparative Theory of Budgetary Processes*. Little, Brown and Co Inc. .
- Williamson, O. F., 1975, Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics* 22 October, side 233-261.
- Zajonc, R. B., 1955, *Cognitive Structure and Cognitive Tuning*. Michigan: Ann Arbor (facsimile).
- Zajonc, R. B., 1960, The process of cognitive tuning in communication. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, side 159-167.
- Zajonc, R. B., 1960, The process of cognitive tuning in communication. *Journal of abnormal and social psychology*, vol. 61, nr. 2, side 169-167.

