



UiT Norges arktiske universitet

Handelshøgskolen ved UiT

Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy?

En case studie av tre kommunale sektorer i en utvalgt kommune

Julia Røst og Marina Aleksa

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi - erfaringsbasert master BED-3910 - desember 2021

1 Innledning.....	1
1.1 Aktualisering	1
1.2 Problemstilling og formål med undersøkelsen.....	2
1.3 Presiseringer og avgrensninger	2
2 Teoretisk rammeverk.....	3
2.1 Økonomistyring.....	4
2.2 Styrings sirkel.....	5
2.3 Levers of Control - styringssystem	9
2.4 Betingelsesteori	14
2.4.1 Gir budsjett tilstrekkelig fleksibilitet?.....	15
2.4.2 Gir budsjett motivasjon?	16
2.4.3 Bidrar budsjett til målkongruens?	17
2.5 Styring og styringspakke	17
2.6 Kommunalt budsjett som styringsverktøy.....	20
2.7 Oppsummering	22
3 Metode.....	23
3.1 Forskningsdesign.....	23
3.2 Utvalg og datainnsamling.....	24
3.2.1 Fremgangsmåten i det empiriske arbeidet.....	25
3.2.2 Utvalg og case kommune	25
3.3 Intervju prosessen og respons	29
3.4 Studiens kvalitet – evaluering av metode.....	30
3.4.1 Pålitelighet.....	30
3.4.2 Intern gyldighet	30
3.4.3 Overførbarhet	31

3.4.4 Etikk	32
3.4.5 Søknad NSD	32
4 Presentasjon og analyse av empirien	33
4.1 I hvilken grad benytter kommunen budsjett som et informasjons- eller styringsverktøy?	33
4.2 I hvilken grad bidrar budsjettstyring til implementering av strategi og organisatorisk læring og utvikling?	37
4.3 Hvilke egenskaper har budsjett som styringsverktøy gitt styringens betingelser?.....	43
4.3.1 I hvilken grad gir budsjett tilstrekkelig fleksibilitet?	43
4.3.2 I hvilken grad gir budsjett motivasjon?.....	45
4.3.3 I hvilken grad bidrar budsjett til målkongruens?	48
5 Oppsummerende betraktninger	53
5.1 Konklusjon	56
5.2 Forslag til videre forskning	58
6 Referanseliste	60
7 Vedlegg	70
Vedlegg 1 Intervjutiden.....	70
Vedlegg 2 Infoskriv til respondenter.....	73
Vedlegg 3 Meldeskjema NSD.....	77

Tabell liste

Tabell 1: Oversikt over årsverk sektorer case kommune	27
Tabell 2: Oversikt over avvik regnskap mot budsjett i case kommune, år 2020	27
Tabell 3: Informantkoder	28

Figurligste

Figur 1: Phaser of the Management Control Process (Anthony & Young, 2003)	6
Figur 2: Levers of Control - styringsystem og styringsobjekt (Simons, 1995)	9
Figur 3 «Diagnostisk og interaktiv styring av organisasjoner».....	10
Figur 4: Styringsmodell (Simons & Dávila, 2000)	12
Figur 5: Enkel prosessmodell utvidet (Simons & Dávila, 2000).	12
Figur 6 Informasjonsflyt (Simons & Dávila, 2000)	13
Figur 7: Management Control system package (Malmi & Brown, 2008)	18
Figur 8: Kommunal styring	20

Forord

Oppgaven som straks presenteres er et resultat av lærerike år som studenter ved Handelshøyskolen ved UiT Norges arktiske universitet. Lite visste vi, da vi for ett år siden første gang ikledde oss forskerhatter, at veien tidvis skulle både være bratt og utydelig. Vi var på jakt etter å forstå budsjettarbeid som styringsverktøy, men underveis i prosessen lærte vi så uendelig mye mer; Vi vet nå hvordan man skaffer seg nødvendige informasjon og derigjennom tilegnet oss kunnskap og utvidet vår kompetanse innenfor strategisk økonomistyring og ledelse. Vi vet nå hvordan vitenskapelige undersøkelser planlegges og gjennomføres teoretisk så vel som empirisk, og selv om vi skred til verket med stor iver og pågangsmot, ble vi gjentatte ganger rykket tilbake til start – for verden er ikke alltid plasserbar i fastlagte båser; Våre respondenter tilførte analysearbeidet både informative nyanser vi ikke forutså og svar på tvers av det vi forventet, i tillegg dukket det opp uforutsette hendelser som trakk oppgaven ut, både i tid og omfang. «Veien blir til mens man går» er et kjent sitat av Ferdinand Finne, og er illustrerende for arbeidsprosessen som tidvis sendte oss i alle himmelretninger.

Det er flere som fortjener en takk for at masteroppgaven endelig befinner seg i ferdig format. Først og fremst vil vi takke til Henning Sollid, vår eminente veileder fra UiT Norges arktiske universitet, for fantastiske veiledningstimer, gode tips og konstruktive samtaler som har ledet oss i riktig retning mot et bedre resultat. Sollid står støtt med sin faglige kunnskap og brede erfaring, for ikke å nevne at han skapte lett stemning og koplet vår bakgrunns erfaring innen temaet til skrivingen. Uten tilbakemeldingene fra han hadde neppe resultatet blitt slik det er nå. Videre vil vi også takke førstelektor Finn Steinar Heimly for hans oppmerksomhet og tilbakemeldinger i oppstartfasen, og en særlig takk rettes til alle våre respondenter i kommunen. De var til stor inspirasjon og selvsagt svært avgjørende for studiet. Uten dere hadde ikke denne oppgaven eksistert.

Sist, men ikke minst, vil vi rette en stor takk til våre nærmeste familie og venner som har støttet og oppmuntret oss og har visst stor forståelse for at vi ikke alltid vært tilgjengelig for dem i de siste tre årene. Spesielt ønsker vi å takke Helga Krøger for språklig korrektur og gode innspill.

Julia Røst og Marina Aleksa

Tromsø, desember 2021

Sammendrag

Denne masteroppgaven er skrevet som en avslutning på studie i MBA i strategisk ledelse og økonomi BED-3910 som gir 30 studiepoeng.

Problemstillingen i masteravhandlingen: *Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy?*

For å svare på problemstillingen har vi valgt kvalitativ tilnærming ved å intervju øverste budsjettansvarlige i tre kommunale sektorer, samt en økonomi ansvarlig. Alle er tilhørende i samme kommune. Spørreundersøkelsen ble forut for intervjuet sendt disse fire kommunale lederne, og datamaterialet ble innsamlet i august 2021. I tillegg har vi innhentet sekundærdata fra kommunens økonomi rapporter og regnskapstall, og sentrale dokumenter fra lovverket og regelverket relevant for temaet.

For å belyse sammenhengen mellom budsjett som styringsverktøy og målkongruens i det kommunale operative driften var det nødvendig å undersøke flere faktorer, som for eksempel hvilken type informasjonsflyt bidrar budsjettet til i kommune, hvordan budsjettet brukes til å styre mot måloppnåelse og hvilke utfordringer kan kommunene støtte på ved å bruke budsjett som styringsverktøy. Besvarelsen er tuftet på en casestudie, der vi så på budsjett som styringsverktøy innenfor en kommune, og da gjennom tre avdelinger, samt økonomiansvarlig. Funnene tyder på at budsjett betraktes som et styringsverktøy for å kontrollere kostnader. Funnet er dermed står i kontrast til det vi forventet ut ifra hensikten med budsjett – at det skal være et informasjons- og beslutningsstøttesystem som hjelper ledelsen til å påvirke og endre ansattes underliggende atferd, eller en aktivitet for å oppnå målkongruens.

Kommunen er en forholdsvis kompleks og hybrid organisasjon underlagt et omfattende regelverk med svært mange retningslinjer som stiller krav til de ulike tjenestene kommunale sektorer skal yte på forskjellige områder: skole, helse, bygg- og arealforvaltning, for å nevne noen. Dette betyr at kommunen må sees i lys av både målstyring og regelstyring. Studien tyder på at budsjett er et bra styringsverktøy for kommunen for å styre økonomien i form av kostnader, samtidig som den gir mindre grad av fleksibilitet som betinget av endringer i omgivelsene. En sektor som peker seg ut med de største utfordringene knyttet til anvendelse av budsjett som styringsverktøy, er helse- og omsorgssektoren da spesielt sammenlignet med for eksempel kultur- og oppvekst eller samfunns- og miljøsektorer.

Studien bekrefter at koblingen mellom ansattes atferd mot måloppnåelse, samt etablering av ansvarlighet for variasjoner i ytelser, tar et økonomisystem fra å være et informasjonssystem for å støtte beslutninger, til en helhetlig styringspakke. Dette samsvarer med teorien om styringspakke til Teemu Malmi og David A. Brown (2008). Budsjettet brukes i stor grad for diagnostisk styring for å kontrollere om kommunens sektorer holder seg innenfor budsjetterte rammer, i tillegg til at den samtidig måler avvik. Mål for sektorens samfunnsoppdrag ble derimot ikke fulgt opp tilstrekkelig, noe som trolig skyldes manglende verktøy.

Oppsummert viser sentrale funn i studien at kommunen mangler verktøy som kan bidra til mere dynamisk økonomistyring, en styring som i større grad er tilpasningsdyktig for endringer som påvirker kommunen, ifølge Hope (2003) og Johnson (1991). Resultatet av studien peker på utfordringene med å bruke budsjett som styringsverktøy for å forankre styringsverdier i form av overordnede mål i kommunen. Budsjettet virker styrende i forskjellig grad avhengig av hvilken kommunesektor det refereres til. Våre funn indikerer at kommuneledelsen burde vri fokus fra *input*, altså utelukkende ha fokus på budsjett- og ressursstyring, til mer målstyring på *output*.

1 Innledning

1.1 Aktualisering

Økonomistyring i offentlig sektor, spesielt kommunal økonomistyring, har en stor betydning for norsk økonomi og oss alle, innbyggerne. En vesentlig del av landets økonomiske ressurser, derav landets totale økonomi, forvaltes av kommunesektoren, og kommunens innbyggere mottar kommunale tjenester gjennom hele livsløpet. Dermed forutsettes det gode, kvalitetssikre og kostnadseffektive kommunale tjenester, som skal sikre brukernes behov. Kommuner har ansvar for å forvalte sine økonomiske disposisjoner på en forsvarlig måte for å sikre best mulig tjenestetilbud over tid for innbyggere (Regjeringen.no, 2021). Kort fortalt – vi stiller krav til at kommunen forvalter fellesskapets midler så hensiktsmessig som mulig.

Norske kommuner har behov for entydig rammeverk for bemyndiggjøring og ansvarliggjøring av sentrale ledere i den operative virksomheten, samtidig som det settes klare rammer for ressursbruk (Tangenes & Gjønnnes, 2015). Tradisjonelt budsjett er et av de viktigste styringsverktøyene i en organisasjon, og får fortsatt betydelig oppmerksomhet både i undervisning og forskningslitteratur, til tross for omfattende budsjettkritikk (King, 2010). Alle norske kommuner bruker budsjett som et styringsverktøy for å koordinere økonomiske aktiviteter på tvers av organisatoriske enheter som inngår i samme verdikjede, noe de er pålagt av lovens regelverk (Kommuneloven, 2021). Likevel, sliter flere norske kommuner med å holde seg innenfor budsjetterte rammer for å styre sin ressursbruk, jamfør Eirik Heggdal Evensen, journalisten i NRK, nrk.no (NRK, 2021).

Kommunal sektor assosieres ofte med lave effektivitet og svak produktivitet, noe som gjerne omtales som sløsing og dårlige tjenester. I tillegg kritiseres kommunen for manglende evne å holde seg innenfor rammene til egne budsjetter, og vi hører stadig om budsjettoverskridelser, noe som vekker misnøye om hvorvidt kommunen er kapabel i sin håndtering av norske folks skattepenger. Samtidig påpekes det at kommunal sektor ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at offentlig tjenesteyting holder høy nok kvalitet for samfunnets borgere (Tangenes & Gjønnnes, 2015). Kommunen angripes med andre ord fra flere hold.

Effektiv økonomistyring er av stor betydning for kommuner, og det er dermed svært interessant å se nærmere på dette temaet. Videre er det viktig å vite hvilke utfordringer en kommune har med å bruke budsjett som hoved styringsverktøy for økonomistyring. Med dette i bunn vil vi i

denne oppgaven forske på kommunal økonomistyring koplet til det tradisjonelle budsjettets iboende egenskaper, gjennom en komparativ studie av tre sektorer i en kommune.

1.2 Problemstilling og formål med undersøkelsen

Denne masteroppgaven etterstreber en helhetlig forståelse for hvordan tradisjonelt budsjett praktiseres som styringsverktøy i norske kommuner. Dette kan skje ved å finne faktorer som kan hjelpe kommuneledelsen til å overholde budsjettrammene. Derifra kan kommunen bruke ressursene på en forsvarlig og produktiv måte, samt oppnå de strategiske overordnede mål som kommunen har som sitt samfunnsoppdrag. Problemstilling for masteroppgaven formuleres som følgende: *Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy?*

Problemstillingen utløser en rekke forskningsspørsmål om budsjettets egenskaper og forholdet mellom budsjettorientert økonomistyring og økonomisk resultat samt strategisk måloppnåelse i norske kommuner:

1. I hvilken grad benytter kommunen budsjett som et informasjons- eller styringsverktøy?
2. I hvilken grad bidrar budsjettstyring til implementering av strategi og organisatorisk læring og utvikling?
3. Hvilke egenskaper har budsjett som styringsverktøy gitt styringens betingelser?
 - 3.1 I hvilken grad gir budsjett tilstrekkelig fleksibilitet?
 - 3.2 I hvilken grad gir budsjett motivasjon?
 - 3.3 I hvilken grad bidrar budsjett til målkongruens?

Formålet med masteroppgaven er å få en bedre forståelse av budsjettets bidrag i kommunal økonomistyring i sammenheng med måloppnåelse på det strategiske nivået. Når vi skal finne ut hvordan kommunen skal oppnå de strategiske målene i sin operative drift innenfor de budsjettrammene, tar vi utgangspunkt i en kommune med omtrent 20 000 innbyggere. Derfra skaffer vi oss en helhetlig forståelse på budsjett som styringsverktøy.

1.3 Presiseringer og avgrensninger

Temaet kommunal budsjettstyring er ganske omfattende og kan studeres fra ulike perspektiver.

Forskningsspørsmål en har et driftsorientert perspektiv, med det forstås at vi undersøker bruken av det ettårige budsjettet. Fokuset her settes på de mål som følger av budsjettet, at ressursbruken skal gå i balanse.

Forskningsspørsmål to her setter det ettårige budsjettet i kontekst med kommunens strategi og evne til å etablere tilbakemeldinger fra brukerne til ledelsen. Kommunens ledelse utøves gjennom politiske beslutninger. Strategien i en kommune er gitt i samfunnsplanen som er en del av kommuneplanen og tilbakemeldinger danner grunnlag for organisatorisk læring og utvikling.

I forskningsspørsmål tre undersøkes utvalgte egenskaper i det ettårige budsjettet. Disse egenskapene forutsettes være sentrale faktorer for at budsjettet skal være et godt styringsverktøy ut fra to perspektiver: et driftsorientert- og et strategisk perspektiv.

Denne studien vil belyse problemstillingen hovedsakelig fra ståstedet til ledere med øverste budsjettansvar. Ledelse og styring er begge nødvendige betingelser for å utøve kommunal økonomistyring. Styring handler om å måle og kontrollere, ledelse derimot har et større fokus. Vi avgrenser oss i denne studien mot ledelse.

2 Teoretisk rammeverk

Kapitlet er delt i syv underkapitler som gir en samlet forståelse for modeller og teorier om økonomistyring. Tilnærmingen er instrumentell og skildrer hvordan økonomistyring skal fungere formålstjenlig, og redegjør for de betingelser som må foreligge. Det teoretiske korpuset er tenkt som en nødvendig ballast for analysearbeidet der vi vurderer hvorvidt økonomistyring en fungerer i praksis.

For å skape en teoretisk referanseramme for oppgaven har vi brukt ulike litterære kilder; vitenskapelig artikler, innlegg i media, rapporter og ulike internettkilder. Videre har vi brukt masteroppgaver om økonomistyring i offentlige sektor for å få inspirasjon til relevant litteratur og strukturering av vår oppgave, og interne kommunale dokumenter og rapporter, for eksempel kommuneplan, årsregnskap og regnskapstall fra casekommune. Vi har også anvendt dokumenter fra Kommunerevisjon i Nord og norsk lovgivning.

I det følgende avklares først sentrale begreper innenfor økonomistyring, før styringssirkelen til Anthony og Young (2003) beskrives. Videre sees det på teorien *Levers of Control* av Simons (1995), som viser hvordan organisasjoner styres for å skape verdier. Dernest skildres Otleys (1980) betingelsesteori som redegjør for momenter som påvirker organisasjonens valg av styringssystem, og viser hvordan en helhetlig styringspakke danner grunnlaget for måten organisasjonen former sitt styringssystem. Mens vi beskriver de valgte teoriene vil det også

være naturlig å fortelle om noen budsjettkriske elementer, da gjennom teoriene *Relevans Lost* av Johnson (1991) og *Beyond Budgeting* av Bognes (2012). Styringsystemteorien tar utgangspunkt i lederens bruk av verktøy og systemer som en helhetlig styringspakke, og er ført i pennen av Malmi og Brown (2008). Denne ser også på utfordringer i styringsystemer innad en organisasjon. Etter å ha presentert overnevnte teorier er det hensiktsmessig å overføre dette til norsk, kommunal budsjettpraksis og der budsjett anvendes som styringsverktøy. Kapittelet avsluttes med en kort oppsummering.

2.1 Økonomistyring

Det finnes mange tolkninger av begrepet *økonomistyring*. Denne oppgaven tar utgangspunkt i definisjonen til Malmi og Brown: *“As such, management controls include all the devices and systems managers use to ensure that the behaviors and decisions of their employees are consistent with the organization’s objectives and strategies but exclude pure decision-support systems”* (Malmi & Brown, 2008). Dette er en utvidet forståelse av økonomistyring i organisasjoner, og kan sees på som en overordnet, helhetlig styringspakke. Økonomistyring handler på et overordnet nivå om å påvirke ansattes adferd slik at de sammen virker for å nå organisasjonens målsetninger. Malmi og Brown (2008) sier at styringen av organisasjoner handler om at ledelsen må tilrettelegge for ansattes atferd i samsvar med organisasjonens overordnet mål og strategi, og kan gjøre det ved bruk av hensiktsmessige verktøy som bidrar til at ledelse får styring og kontroll av ansattes atferd (Malmi & Brown, 2008). Kobler man dette til Malmi og Browns definisjon blir budsjettet en del av de styringsverktøy ledelsen benytter seg av. En mere presis definisjon av økonomistyring ved hjelp at et budsjett er følgende *«De aktiviteter en virksomhet gjør for å sette mål, prioritere prosesser og oppgaver, fordele ressurser og ansvar og følge opp verdiskapingsprosessen i forhold til fastsatte prestasjons- og resultatmål»* (Senter for statlig økonomistyring, 2021). Som vi ser, er dette en mer detaljorientert definisjon.

Begrepet økonomistyring har fått utvidet innhold de senere årene innenfor styringslitteraturen. Tidligere har økonomistyring ofte blitt fremstilt som hjelpefunksjonen til ledelsens beslutninger. Men det er nå i langt større grad fokus på budsjettets multiple funksjonalitet da det handler om målinger, analyser og rapportering av finansiell og ikke finansiell informasjon. Denne informasjonen skal brukes av ledelsen for å kunne utvikle, kommunisere og implementere organisasjonens strategiske mål (Kristiansen, 2021). Økonomisk teori hevder at offentlige organisasjoner må ha nyttemaksimering for deres egentlige eiere, folket, som det

endelige målet. Derimot viser det seg at de ofte har problemer knyttet til komplekse og motstridende målsetninger, hvor noen av disse er vanskelig å uttrykke i tall (Jacobsen, 2018). Organisasjonen kan benytte seg av følgende mekanismer for å styre de ansattes atferd mot måloppnåelse innen økonomistyring: kortsiktig og strategisk planlegging, budsjett og prestasjonsmålingssystemer, belønning og kompensasjon, organisasjonsstruktur og ledelsesprosesser, samt organisasjonskultur og verdier (Johanson, 2013). I denne besvarelsen vil søkelyset rettes mot det kybernetiske budsjettssystemet som en del av en helhetlig styringspakke.

Et *informasjonssystem* er et system for innsamling, bearbeiding, lagring, overføring og behandling av informasjon (Andersen, 1994). Det benyttes for å støtte beslutningstaking, koordinering, kontroll, analyse og visualisering av mål i en organisasjon. Informasjonssystemets formål er å kunne hjelpe organisasjonen med å nå sine strategiske overordnede mål ved å sørge for rett informasjon, til rett person, til rett tid og til lavest mulig kostnad (e-studie.no, 2021). Et informasjonssystem er ikke i seg selv et styringssystem, men vil være en nødvendig del av det.

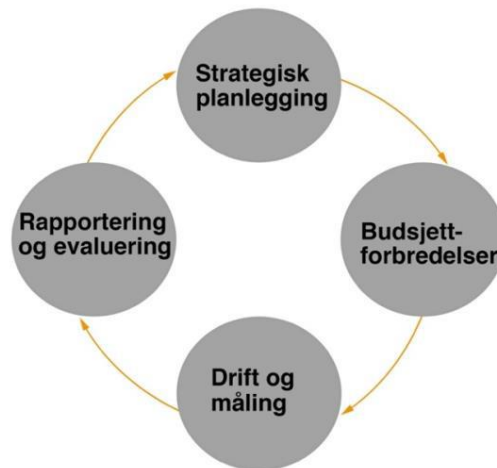
Begrepet *budsjett* handler om oppstilling av inntekter, kostnader og andre ressurser i en organisasjon, og følger normalt grunnstrukturen i organisasjonen, og er bestemmende for ansvarslinjene i virksomheten. Det er viktig å merke at ressursbruk i form av diverse kostnader bør budsjetteres etter art, uavhengig av hvilke aktiviteter som forårsaker disse kostnadene. Et budsjett i seg selv kan ha mange formål, gitt bruken og hva man ønsker det skal fokuseres på. Dette kan være; målformulering, planlegging, kommunikasjon, ansvarliggjøring, kostnadsstyring / kontroll, oppfølging og avviksanalyse, for å nevne noen. Budsjettet kan også beskrives som en rekke mål med prislapper på (Wildavsky, 2000). Til slutt kan kommunal budsjettet ses som en prosess hvor finansielle ressurser fordeles ved hjelp av politiske prosesser.

2.2 Styrings sirkel

Styrings sirkelen danner det teoretiske grunnlaget for forskningsspørsmål 1: Benytter kommunen budsjett som informasjons- eller styringsverktøy?

Anthony og Young (Anthony & Young, 2003) fremstiller økonomistyring som en prosess utformet i en styrings sirkel. Dermed ser man på økonomistyring som en kontinuerlig og lukket prosess som gjennom styrings sirkelen blitt satt i system. Denne prosessen består av aktiviteter og informasjon mellom disse aktivitetene. Styrings sirkelen er like anvendelig for profittorganisasjoner som for non-profitt organisasjoner, dermed passer den for de fleste

organisasjonstyper, inkludert de kommunale. En styringsprosess skjer i sammenheng med organisasjonens mål og i organisasjonens kontekst, og springer ut ifra organisasjonens strategi og strategiske mål. Disse består av fire prinsipielt viktige faser som inntreffer i en regelmessig syklus (Anthony & Young, 2003).



Figur 1: Phaser of the Management Control Process (Anthony & Young, 2003)

Anthony og Young fremhever at organisasjonens økonomistyring består av sammenkoblinger mellom de fire hovedfasene, der samspillet i styringssirkelen former styringssystemet (Anthony og Young, 2003). Dette fordrer både informasjon og aktiviteter. Modellen består av ulike aktiviteter/faser (Tangen, 2015):

- 1) *Strategisk planlegging*. Dette innebærer at overordnede strategiske mål fastsettes innenfor de gitte rammer for den kommende perioden. Videre utarbeides planer for fremtidige aktiviteter.
- 2) *Budsjettforberedelse* er en fase som benyttes til å sette av ressurser for planer i organisasjonen, hvor delmålene gjenspeiles i planene ved at enkelte nøkkelpersoner tildeles ansvaret for måloppnåelsen og oppfølging av disse.
- 3) *Drift og målingsfasen* brukes for å sette virksomhetens tilsiktede strategi ut i livet ved at ledelsen kontrollerer den pågående aktiviteten i organisasjonen.
- 4) *Rapportering og evaluering* inneholder aktiviteter hvor blant annet regnskapsinformasjon summeres, analyseres og rapporteres til organisasjonens ansvarshavende. Informasjonen i disse rapportene brukes til tre formål: driftskontroll, prestasjonsvurdering og evaluering av aktiviteter. Evaluering av aktivitetene kan bidra til læring og videreutvikling av organisasjonen,

og da gjerne for flere år frem i tid (Anthony & Young, 2003). Beslutningene som tas i denne fasen baserer seg på organisasjonens overordnede målsetning og strategi, og som tar utgangspunkt i omfanget av innsatsfaktorer som kreves til disse aktivitetene. Derfra planlegges ressursbruken. Ledelsen er ansvarlig for å skaffe de ressurser som behøves for å gjennomføre bestemt strategi, samtidig sanksjonerer de utløsning av ekstra store investeringsmidler når behovet oppstår underveis i gjennomføringen. Det skal foretas kontinuerlig ytelsesvurderinger med tanke på de operative målsetninger og tilhørende planer og tiltak. Ledelsens rolle i det spesifikke budsjettarbeidet er primært knyttet til slike ytelsesvurderinger, og lar budsjettet være førende for beslutninger (Tangen, 2015). Evaluering av faktisk prestasjon kan føre tilbake til den første fasen, en revisjon og bearbeidelse av de opprinnelig tiltenkte strategiske planer og målsetninger eller til den andre fasen revisjon av budsjett, eller til den tredje fasen - endringer i aktiviteter (Anthony & Young, 2003). Rapporterings- og evalueringsfasen lukker dermed sløyfa i styringskontrollprosessen.

Høgheim (1989) beskriver løse koblinger i styringssirkelen, og kopler dette til at to økonomistyringssystemer kan fremstå som fra to forskjellige verdener. Det ene økonomistyringssystemet er et budsjett hvor beslutningene relateres til historiske bestemmelser i en organisasjon. Det andre økonomistyringssystemet er regnskapet, som gjenspeiler de handlingene som allerede er gjennomført. I følge Høgheim oppstår det ofte en flyktig kobling mellom disse to økonomistyringssystemer fordi linken mellom dem slås av og på fra tid til annen (Høgheim, 1989). Aktivitetene baseres på og er avhengige av rutinemessige tilbakemeldinger av avviksinformasjon for å korrigere de prosessene systemet er ment å styre. I tillegg fordrer dette eksistensen av forhåndsdefinerte informasjonsformater og rutinemessige feedback- og korreksjonsmekanismer (Tangen, 2015), noe som representerer *single-loop* styringen som på norsk kalles enkel sløyfe.

I følge Malmi og Brown (Malmi & Brown, 2008) kan et økonomisystem enten være et informasjonssystem eller kontrollsystemet avhengig av hvordan det brukes. Et økonomisystem vil være en *informasjons- og beslutningsstøttesystemet* hvis organisasjonens ledere oppdager uønskede varianser og endrer sin underliggende atferd eller aktivitet som påvirker variansen uten andres involvering. Koblingen atferd mot mål, og etablering av ansvarlighet for variasjoner i ytelse, tar et økonomisystem fra å være et informasjonssystem for å støtte beslutninger, til et styringssystem. En av de fire grunnleggende kybernetiske systemer som er identifisert i *Management Control system*-forskningen er budsjetter (Malmi & Brown, 2008).

Kjennetegnet for budsjett som kybernetiske styringsverktøy er følgende: for det første, det skal finnes tiltak, en målbar aktivitet som gjør det mulig for kvantifisering av forhåndssatte mål. For det andre skal det oppfylles standarder i henholdt til rammeverk for ytelse eller måloppnåelse. For det tredje er det en tilbakemeldingsprosess som muliggjør sammenligning av resultatene hvor det burde være rapporteringsmuligheter ved avvik. Her vil det også være essensielt at systemet kan endres over tid. Kybernetiske økonomisystemer kan ha ulik form avhengig av bruksmåten, for eksempel som informasjons- og styringssystem, dvs. måling, rapportering og evaluering. Evaluering kan avdekke avvik og analyse av avvik er det fjerde aspektet av kybernetiske kontrollsystemer. Femte er evnen til å endre systemets atferd eller underliggende aktiviteter som gjelder budsjetter, systemer med definerte finansielle eller ikke-finansielle mål som utgangspunkt, og hybridløsninger som kan inneholde begge typer mål (Malmi & Brown, 2008).

Ifølge Simons (Simons, 1995) endres informasjonssystemer til å bli styringssystemer når de blir benyttet til å opprettholde eller endre organisasjonsansattes atferdsmønster. Et eksempel er når budsjetter brukes i kommunal sektor som styringsverktøy. Hvis kommunen benyttet budsjett på en slik måte at den fungerer som både kontrollerende og styrende for ansattes atferd, kan budsjettet betraktes som et styringssystem. Med andre ord; hvis budsjettets rapportering- og evalueringsfaser etterfølges av konkrete og nødvendige atferdsendringer er budsjettet anvendt som styringsverktøy, ellers er det kun informasjonsverktøy.

Oppsummert gir teorien følgende betingelser som må være til stede for at et budsjett skal være styrende:

1. Mål. Disse kan være av ulik art, eksempelvis offisielle (også kalt visjoner) eller operasjonelle mål. Offisielle mål kjennetegnes som generelle rettesnorer for en organisasjon og kan være av kvantitativ karakter. Disse gir bred ramme for offentlige organisasjoners aktiviteter. Operasjonelle mål kan være instrumentelle, konkrete, spesifiserte og standardiserte, noe som ledelsen kan bruke som verktøy. Det er også et skille mellom langsiktige og kortsiktige mål, hvor langsiktige mål gjerne kalles strategier, mens kortsiktige mål oftest er operasjonelle mål som skal realiseres innenfor en kort tidsperiode (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015).
2. Informasjonsutvekslingen må foregå mellom de ulike aktivitetene i prosessen. Denne informasjonen må derfra danne relevant beslutningsgrunnlag for de beslutninger som skal tas i aktiviteten.

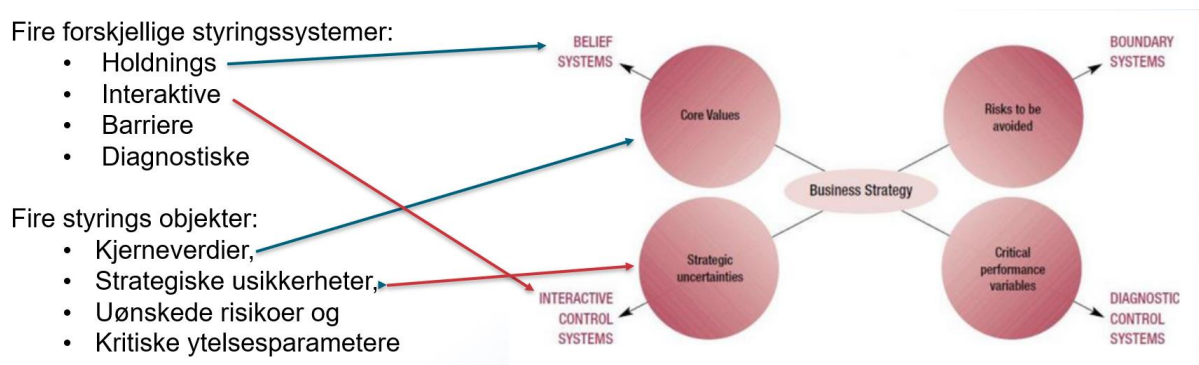
3. Hver for seg vil budsjett og regnskap være informasjonssystem. Disse må settes sammen, slik at det planlagte måles opp mot det gjennomførte. Dette avslører eventuelle avvik.
4. Aktivitetene må påvirke de ansattes adferd. Her er særlig siste aktivitet viktig i rapporterings- og evalueringsfasen da det er i denne aktiviteten det skjer en kobling opp mot organisasjonens mål, og etablering av ansvarlighet.
5. Det må være en kontinuerlig prosess for å opprettholde eller endre ansattes atferdsmønster. Kontinuitet i feedback og informasjonsflyt er nødvendig ellers oppstår det dekoblinger i styringsprosessen.
6. Noen må ha et budsjettansvar.

Enhver organisasjon må være på vakt for potensialet for dekoblinger mellom de fire fasene i styringsprosessen. Det kan være ulike årsaker til dekobling i styringssirkelen, blant annet kompleksitet som kan forklare dårlig informasjonsutveksling.

2.3 Levers of Control - styringssystem

Dette kapitlets teori danner grunnlaget for forskningsspørsmål 2: I hvilken grad bidrar budsjettstyring til implementering av strategi og organisatorisk læring og utvikling?

Simons (1995) har utarbeidet et rammeverk som forklarer hvilke styringsobjekter som ivaretas i et styringssystem for å implementere organisasjonens strategi, se figur 2 *Levers of Control* (Simons, 1995).



Figur 2: Levers of Control - styringssystem og styringsobjekt (Simons, 1995)

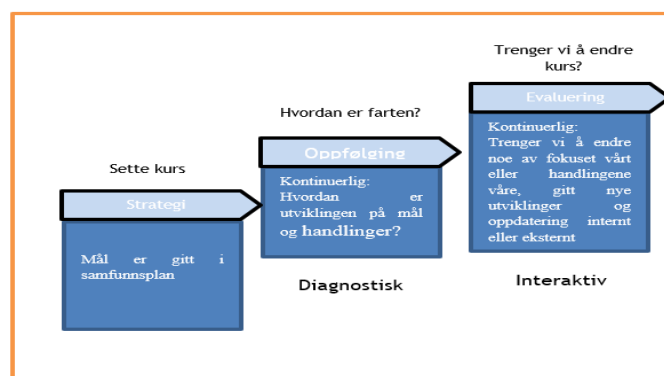
Simons *Levers of Control* - styringssystem har fire ulike styringsobjekter som trenger følgende objekter i et eget styringssystem:

1. Kjerneverdier (*Core Values*). Dette er virksomhetens grunnleggende verdier, tradisjoner og historikk.

2. Uønskede risikoer (*Risks to be avoided*) er faremomenter som gjenspeiler feil fokus som kan føre til negative konsekvenser for virksomheten.
3. Strategiske usikkerheter (*Strategic uncertainties*) som innebærer både muligheter og trusler som potensielt kan føre til nye strategier.
4. Kritiske ytelsesparametre (*Critical performance variables*) som definerer mål som burde vært oppfylt dersom virksomheten skal lykkes med tilsiktet strategi (Simons, 1995).

De fire styringssystemene som kreves for å kunne ivareta de fire styringsobjektene er: holdningssystemer, barrieresystemer, diagnostiske systemer og interaktive systemer (Simons, 1995). Mens diagnostiske og interaktive kontrollsystemer hovedsakelig fokuserer på mål, fokuserer holdningssystem og *barrieresystemer* på ansattes atferd. Vi skal se litt mer på disse;

Holdningssystemer (*Beliefs Systems*) er formelle styringssystem som ledelsen bruker for å definere, kommunisere og forsterke kjerneverdier til organisasjonen, med den hensikt å inspirere og veilede ansatte. Resultatet blir enkeltpersoner/ansatte som adopterer organisasjonens kjerneverdier og handler i tråd med disse. Barrieresystemets (*Boundary Systems*) formål er å avgrense handlingsrommet til ansatte ved å etablere spilleregler, identifisere handlinger og fallgruver som de ansatte må unngå for å eliminere uønskede risikoer for negative konsekvenser for organisasjon og seg selv. Simons inkluderer regler, rutinebeskrivelser og forbud som er knyttet til definerte sanksjoner og trusler om straff, og muliggjør individuelt kreativitet innenfor de definerte grensene (Simons, 1995). Et styringsverktøy som eksempelvis budsjett, danner grunnlaget for både den interaktive og diagnostiske styringen som skjer i en organisasjon. Forskjellen er bruken av styringsverktøyet. Figuren 3 diagnostisk og interaktivt styring - viser forskjell på diagnostisk og interaktiv systemer (Simons, 2014).



Figur 3 «Diagnostisk og interaktiv styring av organisasjoner»

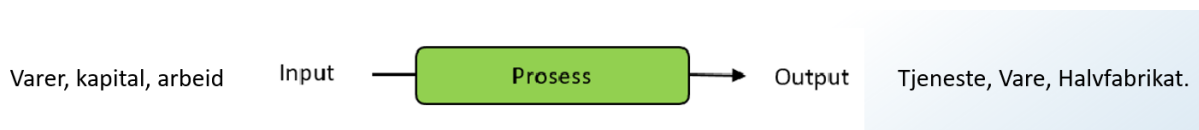
Diagnostiske systemer (*Diagnostic Control Systems*) brukes av ledelsen for overvåking av kritiske ytelsesparametere og korrigerende ved eventuelle avvik. Budsjett, kortsiktige og langsiktige planer etc. er verktøy som har hensikt å styre tilsiktet strategi igjennom forhåndsdefinerte mål satt av ledelsen. Ved hjelp av budsjett- og andre styringssystemer blir ledere gjort ansvarlige og overvåket på resultater av sine avdelinger og divisjoner. Diagnostiske styringssystemer går også under navnet ytelseskontroll og anses som et negativt feedbacksystem (Simons, 1995). Formålet med de interaktive styringssystemene (*Interactive Control Systems*) er eliminering av strategiske usikkerheter. Ledelsen må involvere seg i ansattes beslutningsaktivitetene ved å legge til rette for kontinuerlig dialog i form av formelle konsultasjoner/møter i organisasjonen. En aktiv møtevirksomhet mellom ledelse og ansatte sørger for at informasjonen fra systemene er regelmessig oppdatert og relevant, og man kan dermed omstille seg raskere ved behov, samt sørge for en balanse mellom tilsiktet og fremvokst strategi. På denne måten vet hvert hierarkiske lag hva som skjer og om den valgte strategien fortsatt følges. Organisasjonen kan reagere på endringer ved å være oppmerksom på omgivelser (Simons, 1995).

Ifølge Simons er det viktig å være klar over at virksomheter ikke lenger kan forholde seg til kun et styringssystem, siden alle styringssystemer er situasjonsbetinget. Sammensetning og bruk av forskjellige styringsverktøy i ulike grad kan på flere måter påvirke organisasjonens måloppnåelse (Simons, 1995). Teorien *Levers of Control* fremhever at dynamisk styring forutsetter at kontroll og beslutningsmyndighet flyttes nedover i organisasjonen, fordi det er der all detaljert kunnskap og informasjon som er tilknyttet spesifikke beslutninger befinner seg (Simons, 1995). Det burde være bedre kobling mellom organisasjonsstrategien og utformingen av økonomiske styringsverktøy, siden den beste informasjonen er målorientert fremfor detaljfokusert. I tillegg burde den være mer fleksibel og dynamisk i stedet for statisk, og den bør etterstrebe å være aktiv, verdibasert og framtidsrettet heller enn historisk og kostnadsorientert (Østergren & Grønnevet, 2008). Med andre ord, sentralt står helhetstenkingen.

Teoretisk sett skiller man mellom to typer ledelsesroller har stor betydning for en god kommunalstyring. Den ene er den formelle ledelsens *topp-down* rolle hvor topplederen er sentral i informasjonsstrømmene i organisasjonen, og er et bindeledd mellom organisasjonen og dens omgivelser. Denne type styring forutsetter at de fleste beslutninger på overordnet nivå blir dirigert nedover i organisasjonen. På lavere nivåer i organisasjonen har man ikke samme tilgang på informasjon, og det er ikke entydig mellom ansatte dersom behov for endring melder.

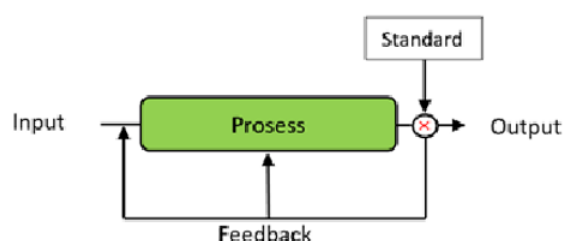
Den andre typen styring betegnes *bottom-up* rolle, og kan være viktig ved ønsket utvikling og læring innen organisasjon. Kobler vi dette til Simons modell skjer dette ved hjelp av den interaktive styringen. Den forutsetter at i stedet for at toppledelsen skal være de som utvikler og gjennomfører endringer, legges det i denne strategien vekt på ledere som klarer å skape motivasjon og engasjement blant de underordnede ansatte. Fordelene ved en slik type styring er at de som befinner seg på det operative planet best vet hva som er de mest sentrale problemene organisasjonen står ovenfor, og i hvilken rekkefølge problemløsningen skal løses. I tillegg vet de operasjonelle i langt større grad hvilke utfordringer enheten har, og hvor mye ressurser de trenger. Det er tross alt den operative kjernen, de som jobber på lavere nivå som har daglig kontakt med det som rører seg i omgivelsene, og som har relevante løsninger (Jacobsen, 2018). Omformulert; det skal lyttes til de som kjenner hvor skoen trykker.

Robert Simons (Simons, 2014) har presentert en enkel modell som viser styringsprosessen for en organisasjon. Generelt sett kan alle prosesser beskrives enkelt gjennom en generell modell som består av input, prosess og output, se figur 4 Styringsmodell 1:



Figur 4: Styringsmodell (Simons & Dávila, 2000)

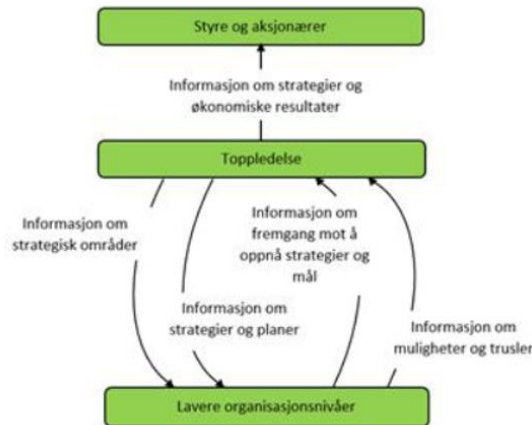
Simons mener det viktigste budskapet at organisasjonsledelsen må erkjenne og kontrollere at det finnes tilstrekkelig med input for enhver ny prosess, at selve prosessen foregår effektiv og at det endelige utfallet møter overordnede krav (Simons, 2014). Denne modellen gir ikke fullstendig informasjon om styringsprosessene og modellen ble utvidet med to elementer: en standard og feedback, se figur 5 Enkel prosessmodell utvidet (Simons & Dávila, 2000):



Figur 5: Enkel prosessmodell utvidet (Simons & Dávila, 2000).

Outputen måles mot en forhåndsbestemt standard som signaliserer hvordan utfallet ble i forhold til det forventede. Dette kan være et krav som må møtes for at organisasjonen skal nå sine mål

og realisere den overordnede strategien. Ledelsen får feedback i form av både positive og negative avvik og har en mulighet til å kommunisere nedover i organisasjonen slik at ansattes atferd kan justeres for å møte ønskede krav. Feedbacken bidrar til *double-loop* organisasjonslæring, som innebærer at feil oppdages og endringer gjøres samt det stilles spørsmål ved underliggende mål og retningslinjer. Ved *single-loop* blir kun mindre endringer av avvik og retningslinjene gjort (Simons & Dávila, 2000), se figur 6 Informasjonsflyt:



Figur 6 Informasjonsflyt (Simons & Dávila, 2000)

Simons sier det må være balanse mellom diagnostisk og interaktiv styring. Det er viktig for en organisasjon å få *double-loop* styring fordi det gir grunnlag for læring og erfaring. Resultater avdekkes, drøftes og vurderes av ledelsen som så tar beslutninger om tiltak/aktivitetene som skal forbedre organisasjonenes måloppnåelse. Et eksempel på *single-loop* informasjonsflyt er når en virksomhet må spare på grunn av skyhøye strømgeregninger som har ikke vært budsjettert, mens ved *double-loop* informasjonsflyt utføres det handlinger som følge av den informasjonen som ledelsen fikk, dvs. ansatte må slå av på bryteren når de forlater kontoret. Om *interaktiv styring* finner sted i organisasjonen må den kontinuerlig evaluere situasjonen interaktivt med å vurdere alternativer for eventuelt endring av kurs eller strategiske mål.

Oppsummert gir teorien følgende betingelser som må være til stede for at budsjettstyring skal bidra til implementering av strategi og organisatorisk læring og utvikling:

1. Budsjettet må brukes både til interaktiv og diagnostisk styring
2. Det må etableres *double-loop* for at ledelsen skal kunne stille spørsmål om målenes riktighet

3. *Topp-down* vs. *bottom-up* informasjonsflyt og målstyring må balanseres. Det må komme styringssignaler nedenfra som danner erfaringer som et grunnlag for organisatorisk læring og utvikling

For å finne svar på forskningsspørsmål to, om hvordan kommunen bruker budsjett som styringsverktøy med tanke på informasjonsflyt som bidrar til måloppnåelsen, vil vi sette et søkelys på *singel-* eller *double-loop* styring i case kommune. Kommunen må utvikle seg gjennom å lære av egne feil. Informasjonsflyten besørget av budsjettstyringen setter aktuelle problemstillinger på ledelsens dagsorden. Dette innebærer blant annet å finne ut i hvilken grad budsjettet gir anledning til tilbakemelding fra dem som blir styrt. Dette da dette er et viktig moment i evalueringsfasen for å kunne utvikle casekommunen.

2.4 Betingelsesteori

Dette kapitlets teori danner grunnlaget for forskningsspørsmål 3: Hvilke egenskaper har budsjett som styringsverktøy gitt styringens betingelser?

Betingelsesteoriens kjerne er følgende: dersom en organisasjon skal prestere godt må den tilpasse sine styringssystemer og organisasjonsstrukturen til konteksten den befinner seg i. Betingelsesteorien bygger på en påstand om at det optimale styringssystemet påvirkes av situasjonsbestemte faktorer, med andre ord betingelsesfaktorer, som preger organisasjonens omgivelser. Videre er det naturlig å anta at bruk og valg av styringssystemer blir påvirket av flere kontekstuelle faktorer (Otley, 1980). Betingelsesteorien samsvarer med generell praktisk kunnskap på organisasjonsstyringsfeltet og gir mulighet til å forklare variasjonen i bruk av ulike styringssystemer. Siden de eksterne omgivelsene er selve grunnlaget for betingelsesteori fører dette til at usikkerhet i omgivelsene er den mest studerte betingelsesfaktoren (Chenhall, 2003). Usikkerhet i omgivelsene har flere dimensjoner, blant annet dynamikk.

For å kunne utnytte potensialet i en valgt styringspakke og styre en organisasjon mot vellykket måloppnåelse (av strategiske og økonomiske mål), må organisasjonen være klar over styrker og svakheter med valgte styringssystem. Johanson og Madsen har beskrevet syv typer utfordringer i styringssystemet som en organisasjon kan ha: manglende dynamikk, forankring av styringssystemet i organisasjonen, kompleksitet, måling og belønninger, målkongruens og kobling til strategi, organisasjonskultur og styringssystem samt tid og ressurser (Johanson, 2013). I denne undersøkelsen vil det fokuseres på følgende faktorer: dynamikk, incitamentet til ansattes motivasjon og målkongruens.

2.4.1 Gir budsjett tilstrekkelig fleksibilitet?

Siden verden og omgivelsene til organisasjoner er i konstant endring må organisasjonsstyringen også følge med forandringene. «Høy usikkerhet i omgivelsene er assosiert med lav tillit til tradisjonelle, rent finansielle og rigide styringsverktøy, som for eksempel budsjett» (Burkert, 2013). «Høy usikkerhet fører til at det blir utfordrende å planlegge, måle og dokumentere, og dermed vanskeligere å basere styring på ulike verktøy og mål» (Waterhouse, 1978). Behovet for fleksibilitet gjør at organisasjoner må gå vekk fra tradisjonelle statiske budsjetter og ta i bruk alternative og mer dynamiske styringsverktøy. Med andre ord jo mer dynamiske omgivelser er, desto mer fleksibelt må styringsverktøyet være.

En utfordring med statiske budsjetter er manglende dynamikk som blant annet beskriver evner til forandring og utvikling gjennom handlekraft (Oxford Dictionaries, 2021). Bjørnenak og Kaarbøe i sin artikkel «*Dynamiske Styringssystemer – Hva er det?*» skiller mellom fem ulike perspektiver for å skape dynamisk økonomistyring i en organisasjon: dynamikk i kostnadsbildet, i verktøy, i tid, i fokus, og til slutt dynamikk i styringspakker. Det fremgår av artikkelen at en organisasjons budsjettstyring kan hindre en mer dynamisk styring, og at styringssystemet ikke alltid fanger opp endringer som skjer i organisasjonen og dens omgivelser (Bjørnenak & Kaarbøe, 2011). Organisasjonen må være dynamisk med tanke på hvilke styringsverktøy den benytter og hva som blir målt til ulike tider. Dynamisk styring som en styringspakke forutsetter valg av riktig sammensetning av styringsverktøy og må ta hensyn til (Malmi & Brown, 2008).

Budsjettkritikken av «*Beyond Budgeting*» (BB) gjenspeiler en styringsfilosofi som er skeptisk til budsjettering som et godt og universalt styringsverktøy (Tangenes, 2015). I det offentlige er budsjettet gitt som rammer for tilgjengelige midler for å oppnå de politisk bestemte mål, samt for å tilfredsstille befolkningens behov for kommunale tjenester. Likevel kan man se på budsjettkritikken som en kilde til informasjon for mulige forklaringer for budsjettsprekke i det offentlige. BB teorien fremholder at budsjettet ofte utløser en «*spent it or lose it*»- atferd hos økonomiansvarlige. Med dette menes at budsjetter opprettholder kostnadene istedenfor å redusere dem, noe man kjenner igjen fra det offentlige, hvor de ikke har mulighet å overføre ubrukte midler til neste budsjettperiode (Hoff, 2004). Videre har budsjettet en tendens til en «*command-and-control-tenking*» som hindrer ansvarliggjøring av ledelsen og medarbeidere, eller deres motivasjon og fornyelse gjennom reel organisatorisk læring (Tangenes, 2015). Ulik grad av dynamikk i omgivelser krever ulik grad av fleksibilitet i styringsverktøy. Når

kommunene bruker statisk årsbudsjett som styringsverktøy oppstår spørsmål om hvorvidt budsjettet har tilstrekkelige fleksibilitet i forhold til behovet gitt av omgivelsene.

2.4.2 Gir budsjett motivasjon?

Incentiver brukes for å fremme motivasjon hos ansatte for å endre adferden slik at de følger organisasjonens mål. Begrepet motivasjon defineres av Hauser (2014): «*All grounds or reasons (conscious or not) that cause someone to perform a particular action or to tend to achieve certain goals*» (Hauser, 2014). De fleste offentlige ansatte ønsker å bidra meningsfullt til samfunnet når de leverer offentlige tjenester ut ifra både egne interesser og altruistiske motiver. Dermed kan motivasjonen komme innenfra med for eksempel et ønske om å unngå ubehageligheter, illustrert ved frykten for negativ media omtale eller gjentakende mas fra overordnede. Det skilles mellom *ytre* og *indre motivasjon*. Den ytre motivasjonen kan fremmes ved hjelp av insentiver som påvirker personlige belønninger eller personlig unngåelse av sanksjoner. Den indre motivasjon kan fremmes ved hjelp av sosialisering som stimulerer ansatte til å opptre altruistisk for å yte tjenester for å hjelpe andre og samfunnet generelt. Mens ytre motivasjon knyttes til et instrumentelt perspektiv, knyttes den indre motivasjon i større grad til kulturelle betingelser. Ofte vises det at enkelte styringstiltak, for eksempel mål- og resultatstyring, oppfattes som kontrollerende heller enn understøttende, med det resultat at det kan uthule ansattes motivasjon til måloppnåelse (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015). Med andre ord; det er viktig å styre organisasjonen slik at ansatte oppfatter den som understøttende med hensyn til å oppnå organisasjonens mål.

Ofte savnes koblingen mellom budsjettets målstyring og incentivsystemet. Mange offentlige organisasjoner har ikke et system knyttet til belønninger, og spesielt kan det være en utfordring å få til et belønningssystem som oppfattes som rettferdig (Johanson, 2013). Christensen og Foss understreker at motiverte ansatte ikke er et mål i seg selv, men et middel for å nå mål i organisasjonen (Christensen & Foss, 2011). Offentlige organisasjoner er stort sett kollektivt orienterte mot å nå mål, noe som krever riktig motivasjon. Som motivasjon anser vi drivkraften bak målrettet handlinger, hvor arbeidsmotivasjon til offentlige ansatte er den energien de er villig til å yte for å oppnå bestemte mål med deres innsats. Teorien gir med andre ord en klar sammenheng mellom incentiver og ansattes motivasjon for å realisere organisasjons mål. Indre motivasjon innebærer et ønske om å tjene offentlige samfunn på best mulig måte, mens ytre motivasjon betyr et ønske om å gjøre bedre jobb og ikke blitt utsatt for ubehageligheter.

2.4.3 Bidrar budsjett til målkongruens?

Formålet med en målkongruens er å kontrollere og styre medarbeidernes atferd og skape samsvar mellom ledernes og ansattes mål. En utfordring for organisasjonene er manglende målkongruens og kobling til de strategiske overordnede mål, og målkonflikter internt i organisasjonen er hovedårsaken til disse utfordringene, i tillegg til manglende samsvar mellom organisasjonens overordnede mål og lokale mål (Johanson, 2013). I offentlige sektor vurderes ansatte på måloppnåelse, noe som ofte gjengis i budsjettall innenfor fastlagte budsjetttrammer (Mohn, 2021). Balansen skal reflekteres mellom kortsiktige og langsiktige mål, mellom finansielle og ikke-finansielle mål, og mellom interne og eksterne perspektiver (Kaplan & Norton, 1996). Kaplan og Norton introduserte begrepet *strategikart* for å få en kobling mellom strategi og operativ styring. Bruken av slike strategiske kart skal bidra til at alle delene av organisasjonen trekker i riktig retning. Denne ønskede tilstanden kalles *målkongruens*, som betyr at det er et samsvar mellom virksomhetens strategiske mål og de ansattes handlinger (Kaplan & Norton, 2004). Balansert Målstyring (BMS) baseres på et flerdimensjonalt rammeverk for å implementere og måle ytelsesnivå på vedtatte strategier på alle nivåer i en organisasjon: bedre operasjonalisering av strategi, mer konkrete og kvantifiserbare mål, økt felles forståelse av mål og strategi i hele organisasjonen, og bedre kobling mellom daglige aktiviteter/handlinger og langsiktige målsettinger (Kaplan & Norton, 2004). BMS styring korter ned veien mellom strategi, representert som overordnede målsetninger i 4 års planene, til operativ styring med delmålene satt i budsjett som 1 års plan.

Oppsummert forklarer betingelsesteorien at styringen som brukes av organisasjoner i dag er ulik og er avhengig av endringene i omgivelser. Studien i denne besvarelsen vil fokusere på faktorene; dynamikk, incitament til ansattes motivasjon og målkongruens, da disse kan ha betydning for organisasjonsstyring som retter seg mot vellykket måloppnåelse.

2.5 Styring og styringspakke

Organisasjonsstyring skjer på forskjellige områder og både Simons, Malmi og Brown har utviklet modeller for organisasjonsstyringssystemer. Malmi og Brown tar utgangspunkt i betingelsesteori, som i likhet med Simons styringssirkel har vektlagt fenomener (de 4 fasene i styringssirkel) som en del av styringssystemet. I en styringspakke vil hvert enkelt styringssystem kunne påvirke andre styringsverktøy og mekanismer i en organisasjon (Malmi & Brown, 2008). Malmi og Brown presenterer et rammeverk for organisasjonsstyring i artikkelen «*Management control systems as a package – Opportunities, challenges and*

research directions» (Malmi & Brown, 2008). Ifølge artikkelen er en styringspakke en sammensetning av ulike styringssystemer som organisasjonen benytter seg av for å oppnå sine overordnede strategiske mål. Den bestemte miksen av styringssystemer utgjør virksomhetens helhetlige styringspakke som må ses i et helhetlig perspektiv (Malmi & Brown, 2008). Malmi og Brown baserer seg på fem overordnede styringssystemer;

1. Kulturell styring (*Cultural Controls*) er ment å skape atferd gjennom kultur. Styringen av ansattes atferd i en organisasjon kan gjøres ved hjelp av verdier, symboler og normer.
2. Planlegging (*Planning*) angir organisasjonens mål og standarder som skal følges av ansatte, samtidig som forventet innsats og resultater tydeliggjøres for ansatte.
3. Kybernetisk styring (*Cybernetic Controls*) bidrar med kvantifisering og tydeliggjøring av standarder på bestemte mål, samtidig som den gjør resultatene målbare og egnet til sammenligning med satte mål. Dermed bli det enklere å korrigere eventuelle avvik. Green og Welch (1988) definerer kybernetisk styring som: “*A process in which a feedback loop is represented by using standards of performance, measuring system performance, comparing that performance to standards, feeding back information about unwanted variances in the systems, and modifying the system’s comportment*” (Green, 1988).
4. Belønning og kompensasjon (*Reward and Compensation*) er ment å motivere ansatte til ønsket atferd, og til sist er
5. Administrativ styrings siktemål (*Administrative Controls*) å lede ansattes atferd gjennom organisering (Malmi & Brown, 2008), se figur 7 Management Control styringspakke:

T. Malmi, D.A. Brown / Management Accounting Research 19 (2008) 287–300

Cultural Controls						
Clans		Values			Symbols	
Planning		Cybernetic Controls				Reward and Compensation
Long range planning	Action planning	Budgets	Financial Measurement Systems	Non Financial Measurement Systems	Hybrid Measurement Systems	
Administrative Controls						
Governance Structure		Organisation Structure			Policies and Procedures	

Figur 7: Management Control system package (Malmi & Brown, 2008)

Setter vi modellen i kontekst med styring i kommuner er det et fokus på kybernetisk kontroll i form av målstyring og administrativ kontroll i form av regelstyring. Man kan si at en kommune har to lag med styringsverktøy.

Målstyring

Målstyring i form av budsjett, som i MSC modellen er benevnt som kybernetisk styring. Malmi og Brown betegner budsjett som en del av det kybernetiske styringssystemet, og mener at budsjettet bør fokusere på planlegging av tiltak og evaluering av prestasjoner (Malmi & Brown, 2008). En de viktigste faktorer er at planleggings arbeid og utarbeidelse av koordinerte mål i form av budsjett kan også sikre målkongruens i ulike deler av virksomheten (Anthony & Young, 2003).

Regelstyring

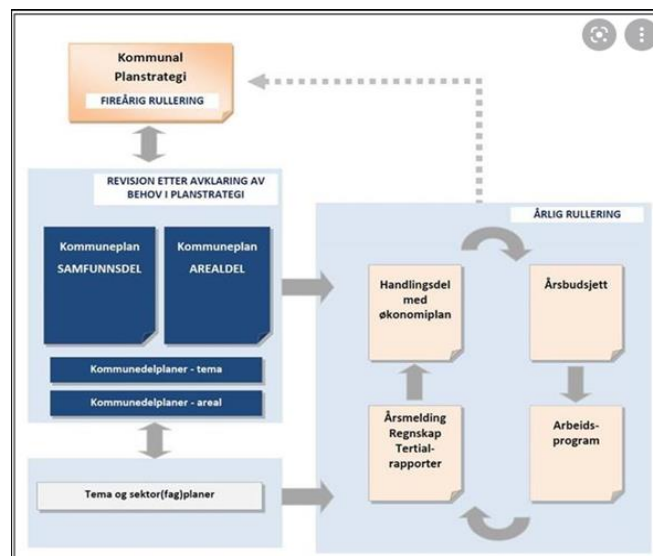
Administrativ styring forutsetter etablerte systemer som sikrer at representanter for de ulike enhetene møtes, slik at de får koordinert sine aktiviteter, både vertikalt og horisontalt i organisasjonen. For eksempel kan møter, møteplaner, agendaer og frister lede til den ønskede oppførselen hos ansatte. Ansvarsfordelinger, oppfølging av ansattes atferd og ansvarliggjøring innad i organisasjonen er viktige deler i styringsmekanismer innen en organisasjon (Malmi & Brown, 2008). Bruk av *retningslinjer og prosedyrer* er byråkratiske tilnærminger som spesifiserer prosesser og ansattes atferd innenfor organisasjon, og er viktig i offentlige sektor. Prosedyrer og retningslinjer underbygger ønsket atferd blant ansatte i organisasjonen, og gir grunnlag for felles forståelse av hvordan aktiviteter skal gjennomføres - da for å oppnå satte mål innenfor gitte rammer (Malmi & Brown, 2008). MCS teorien handler altså om bruk av flere ulike verktøy for å styre ansattes adferd slik at organisasjonen når sine mål.

Kort oppsummert har dette kapittelet vist at budsjett alene ikke er å anse som et komplett styringsverktøy for kommunal styring, men man må inkludere andre tilnærminger og kanskje særlig lovreguleringer. Kommunal styring er en hybrid; den har et samfunnsoppdrag med å levere gode tjenester, men samtidig regulert av lovverket og begrenset av budsjetttrammene. Videre skal vi se på kommunalt budsjett som styringsverktøy og lovreguleringene som regulerer kommunens samfunnsoppdrag.

2.6 Kommunalt budsjett som styringsverktøy

Det mest brukte styringsverktøyet for offentlige organisasjoner har alltid vært det tradisjonelle budsjettet. Budsjetter er ofte det eneste økonomistyringsverktøyet kommunen har. Budsjettets formål er å gi et uttrykk for organisasjonens målsettinger og planer for fremtiden. Den anses som et egnet verktøy til å planlegge ressursbruk og utvikling for en bestemt tidshorisont (Hoff, 2004). Ifølge Tangenes er hovedhensikten med budsjettprosessen å anskueliggjøre av hva som må til dersom en organisasjon skal oppnå visse mål, og budsjettet blir en test om hvorvidt definerte planer og tiltak er egnet til å sikre målrealisering eller om planene må revurderes (Tangen & Gjønnes, 2015).

Figuren 8 nedenfor viser kommunal styring som har implementert en overordnet strategisk plan, og som rulleres hvert fjerde år. Sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel og den årlige kommunale operative styringen skjer ved hjelp av budsjett.



Figur 8: Kommunal styring

«Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel», ifølge Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan - og bygningsloven, 2008) § 11 -1 (Lovdata.no, 2021). Dernest leser vi: «Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen. Kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings - og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer», ifølge plan- og bygningslovens § 11 – 3 (Lovdata.no, 2021), og «Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved

kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak», ifølge plan- og bygningslovens § 11 – 6 (Lovdata.no, 2021).

Kommunens økonomiplan skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp:

«Økonomi planen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomi planen og årsbudsjettet bygger på. ... Økonomi planen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige ... Økonomi planen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd», jfr. kommunelovens § 14-4 (Kommuneloven, 2021).

Offentlig sektor har et stort fokus på *kostnadsstyring* i form av *kostnadskontroll* fordi dens misjon er å innfri sitt samfunnsoppdrag. Fordi offentlig sektor er underlagt et omfattende regelverk, med presiserte retningslinjer og vedtekter, kreves effektiv forvaltning og hensiktsmessig anvendelse av offentlige ressurser på vegne av fellesskapet (Tangen & Gjønnnes, Økonomi- og virksomhetsstyring 2.utgave, 2015). Kommunene har ansvaret for en forsvarlig økonomiforvaltning som også sikrer innbyggerne best mulig tjenestetilbud over tid. Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale økonomi innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk (Regjeringen, 2021). Politikerne setter klare økonomiske rammer ressursbruken i en gitt periode. Dermed opprettholdes kontrollfunksjonen som gjenspeiler seg i budsjettoppfølgingen. Bevilgningene fra staten er forpliktende, og kommunens administrasjon kan ikke uten videre gå ut over disse rammene. Kommunalt budsjett gir et konkret bilde av politiske prioriteringer og representerer derfor en viktig tilbakemelding til innbyggere, noe som innebærer at informasjonsfunksjonen er bevart (Andersen, 2021).

Ifølge kommunelovens § 9-15 skal utviklingen i inntekter og utgifter innrapporteres minst to ganger i året til kommunestyret. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik fra årsbudsjettet, skal det foreslås endringer. Kommunestyret skal da endre årsbudsjettet for å oppfylle kravene om realisme og balanse etter kommunelovens § 14-4. Videre skal det gjennom budsjettåret legges fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med kommunestyrets vedtatte rammer for foretaket (Forskrift om økonomiplan, 2021). Kommunens tjenester er underlagt flere lover og forskrifter innen de virksomhetsområder kommunen opererer i. For eksempel gjelder helse- og omsorgstjenesteloven for helse- og

omsorgstjenester som tilbys eller ytes i norske kommuner, herunder også private aktører som har avtale med kommunen (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011), mens opplæringsloven legger føringer for grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og opplæring (Opplæringslov, 1998). Regelverket er med andre ord tjenestespesifikt.

Budsjett og økonomiplan er sentrale dokumenter i styring av økonomien i kommunesektoren. Årsbudsjettet er et bevilgningsdokument for det enkelte år, mens økonomiplanen gir oversikt over de langsiktige planleggingsrammene (Andersen, 2021). Kommuneloven sier det skal fastsettes en økonomiplan som skal omfatte de fire neste årene (fire års rullerende langtidsplan) og som utgjør en 5 års plan med årsbudsjettet, jfr. kommunelovens §§14-3, 14-4, 14-5 (Kommuneloven, 2021).

Det kommunale virksomhet er kompleks, og det er mange utfordringer knyttet til måling av resultater. Siden ikke alle resultatene kan måles i økonomiske termer, er resultatmåling spesielt viktig i kommunens økonomistyring (SSØ, 2010). Imidlertid er ikke lovverket et hinder for alternative styringsverktøy. *Mål- og resultatstyring* innebærer strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål og må være konkrete og kunne måles og vurderes ved kvantitative og kvalitative metoder (SSØ, 2010). Mål- og resultatstyring må føre til forbedring av organisasjonsstyringen og prestasjoner gjennom målinger. Viktigste er å ikke bare måle resultater, men påse at denne resultatmålingen faktisk fører til resultatforbedringer (Farbrot, 2021). Den hybride kommunale styringen er en funksjon av kommuneloven (Kommuneloven, 2021). Kommunal budsjettpraksis i Norge er noe ulik i forhold til selve budsjettprosessen; budsjettering, rapporterings- og styringsmodeller, men har likhetstrekk som omhandler kravene som lovverket og forskriftene setter til kommunens årsbudsjett og økonomiplan. Budsjettkravene stilles både til ansvarsforhold, kvalitetskrav, formkrav og krav til etterlevelse av budsjettvedtakene i praksis (Kommuneloven, 2021).

2.7 Oppsummering

Teorikapittelet har nå redegjort for ulike teoretisk tankegodt som kan belyse problemstillingene satt for oppgaven. Det har vært nødvendig med en grundig gjennomgang av litteraturen på området, slik at man best mulig kan forklare og forstå de ulike dimensjonene av budsjett som styringsverktøy i økonomistyringsprosessen. I tillegg synliggjøres utfordringer med budsjetter som kommunale styringsverktøy, gjennom budsjettkritikken.

3 Metode

Hensikten med vår forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om budsjettet som styringsverktøy i kommunal sektor, og studien anvendes et instrumentelt perspektiv innenfor økonomistyring. Sentralt i forskningsprosessen er å avdekke metodologiske retninger som kan gi oss troverdig og virkelighetsnær empiri, og ikke minst bidra med informasjon som øker vår forståelse og kunnskap om budsjett som økonomisk styringsverktøy, i en gitt kommune.

I det følgende redegjøres for vitenskapsteoretiske perspektiv etterfulgt av forskningsdesign, forskningsmetode, utvalg av respondenter og datainnsamling. Avslutningsvis drøftes studiens kvalitet, samt etiske spørsmål.

3.1 Forskningsdesign

Metoderedegjørelse har til hensikt å trygge og skape tillitt mellom oss som forskere og leseren. Hvilken metodisk tilnærming en forsker velger er avhengig av problemet som forskeren vil belyse (Mehmetoglu, 2004). Det fordrer at valg av metode svarer til problemstillingen, på best mulig måte.

Kvantitative tilnærminger sikter på å formidle forklaringer som går i bredden av forskningsspørsmålene og hvor informasjonen formuleres til målbare enheter. Motsatt står kvalitative undersøkelser som søker etter dybde og mening. Problemstillingen satt for denne besvarelsen orienterer seg ikke om bredde, men ønsker å oppnå en dybdeforståelse av problemet. Dette nås med datainnsamling gjennom observasjoner og intervju av respondenter. Siden målet med studiet er å avdekke om budsjett alene er egnet som styringsverktøy i en kommune, vil det være hensiktsmessig å velge en kvalitativ tilnærming. Dette vil kunne frembringe en detaljert beskrivelse av kommunal økonomistyring og derfra vil man kunne forstå og tolke datamaterialet på en konstruktiv måte. Valget av kvalitativ tilnærming kan også begrunnes med vårt ønske om å kartlegge personlige erfaringer vedrørende planlegging og gjennomføring av budsjett, hvor informantenes opplevelser, holdninger og oppfatninger kan belyses ut fra deres eget perspektiv og med respondensenes egne ord. En slik tilnærming fanger opp meninger som ikke kan måles, men likevel kan skape en bedre forståelse for temaet. Vi kan stille respondentene tilleggs spørsmål, samt observere informantenes kroppsspråk og refleksjonsnivå, noe som kan sørge for mer detaljert og nyansert informasjon. Derfor har vi kommet fram til at den kvalitative tilnærmingen passer best for belysning av vår problemstilling.

En kvalitativ datainnsamling er som regel intensiv, hvor data samles inn som ord fra noen få enheter (Jacobsen, 2015). Men metoden er langt fra problemfri og selve datainnsamlingen vil kunne påvirke dataens gyldighet, også kalt validitet. Dette må forskeren være seg bevisst når vedkommende gjennomfører eksempelvis et personlig intervju, ansikt-til-ansikt eller på teams/skype. Forskere som gjennomfører intervjuer må sørge for etableringen av en naturlig tillitsrelasjon mellom intervjuobjektene og intervjuer, og etterleve forskningsetiske prinsipper. Kvalitativ tilnærming ved undersøkelser krever stor grad av åpenhet og fleksibilitet mellom partene, slik at den informasjon vi får som forskere, er høyest mulig relevant for å finne svar på problemstillingen, samtidig som informantene/respondentenes integriteten ivaretas. Metoden har sine ulemper da datainnsamling er veldig resurskrevende. Informasjonen forskeren vil samle, kan påvirke gyldigheten av studie ved nyansetolkningen ved svar.

Jacobsen definerer en casestudie som en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter som er avgrenset i rom, for eksempel et sted eller en organisasjon og i tid, for eksempel en tidsperiode eller en hendelse (Jacobsen, 2015). Det forutsettes at en casestudie gir mye informasjon om de ulike undersøkelsesenheter og er godt egnet til å gjengi hvordan hendelser påvirker hverandre og resultat, samt hvordan resultater lages. Derfor har vi valgt å benytte oss av casestudie som fremgangsmåte i vår undersøkelse, med tre seksjoner i en kommune som case i dette tilfellet. Kommunen blir således en representant for kommunal sektor.

3.2 Utvalg og datainnsamling

I dette avsnittet beskrives studiens empiriske grunnlag, det empiriske arbeidet og måten vi har fått tilgang til og samlet inn data til undersøkelsen. Videre beskrives caset - kommunen og de kommunale sektorene som undersøkelsesenheter, samt intervjuobjekter/ respondenter i vår intervju. Forskning opererer med to type datainnsamling: primær- og sekundærdata. Primærdata anses som informasjon samlet inn direkte fra mennesker eller grupper ved hjelp av observasjon og/eller individuelle- og gruppeintervju. Innsamlingen av sekundærdata kalles kildegransking (Jacobsen, 2015). Vi har valgt å bruke semistrukturerte dybdeintervju i vår oppgave for å samle primærdata. Denne metoden egner seg best når få enheter skal undersøkes og når man er interessert i hva den enkelte respondent sier og hvordan den enkelte fortolker et særskilt fenomen.

3.2.1 Fremgangsmåten i det empiriske arbeidet

Fremgangsmåten i det empiriske arbeidet inneholder en beskrivelse av casekommune og kommunesektorene som vi har valgt å undersøke, samt valg av intervjuobjekter. I begynnelsen av arbeidet med masteroppgaven, valgte vi Tromsø kommune som case og påbegynte utarbeidelsen av intervjuguide. Underveis i prosessen, mens vi holdt på å avklare hvem intervjuobjektene kan være, fikk vi vite at det allerede var skrevet og levert inn en masteroppgave med et lignende tema og problemstilling som også hadde Tromsø kommune som case. For å unngå misforståelser og plagiat, har vi valgt å bytte kommune.

Søkelyset settes på synspunktene utelukkende fra representanter fra øverste budsjettansvarlige i kommunen, da for å kunne belyse problemstillingen og avklare tema. På en nettside tilhørende vår kommune fant vi kontaktinformasjon til ledergruppa og sendte e-poster til øverste budsjettansvarlige vi ønsket å intervju, med kommunedirektøren på kopilista. E-posten til respondentene inneholdt forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet, som intervjuobjekt, med vedlagt samtykkeerklæring. Deretter telefonerte vi alle disse potensielle informantene, for å avtale intervjuet med tanke på dato og klokkeslett. Alle informanter fikk tilsendt intervjuguiden i forkant av selve intervjuet. I forkant av intervjuet fikk alle informantene tilsendt intervjuguiden, som inneholdt hovedspørsmålene for intervjuet. Eventuelle tillegg oppfølgingsspørsmål ble ikke sendt, da disse ofte er situasjonsbestemt. Deretter ble intervjuene avholdt. I etterkant ble innsamlet data sortert og oppsummert for videre analyse. Funnene som ble gjort ble kategorisert etter temaer i samsvar med teorien slik beskrevet i kapittel 2.

3.2.2 Utvalg og case kommune

En utfordring ved de fleste kvalitative undersøkelser er å foreta et utvalg som er formålsstyrt og som er tett knyttet til problemstillingen (Jacobsen, 2015). Kvalitative studier baserer seg gjerne på strategiske utvalg, det vil si at valget av informanter skjer på bakgrunn av deres stilling, erfaring, kompetanse og egenskaper som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2018). Utgangspunktet for utvelgelse av informanter i kvalitative undersøkelser er ikke representativitet, men vurderes av hensiktsmessighet (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2010). De utvalgte informantene har et overordnet ansvar for budsjett, samt personalansvar. De er involvert i alle prosessene rundt økonomistyring i en kommune og de sektorer de er ansvarlige for, samt at de bærer byrden for resultatene og måloppnåelser innen budsjetterte rammer. Derfor var det mest hensiktsmessig å intervju personer fra kommunedirektørens ledergruppe. Det ble foretatt et valg av hvem vi ville intervju, og vi har

derfor begrenset utvalget til fire budsjettansvarlige i casekommunen, som fremover vil også bli benevnt som øverste budsjett ansvarlige.

Case kommune

For å tilegne oss en bedre forståelse for budsjettets rolle og dens egnethet som styringsverktøy for økonomistyring i kommuner, valgte vi en norsk kommune med omtrent 20 000 innbyggere. Kommunen har mandat for forvaltning av kritiske tjenester for sine innbyggere (SSB, 2021), og dens befolkning har økt med ca. 1,3 % i årlig vekst. Økningen i 2020 var noe høyere hvis man sammenlikner med gjennomsnittet siste ti år. Kommunen styres politisk med ordfører og kommunestyre som øverste organ.

Organisasjonsstruktur

Den øverste leder i kommunen er kommunedirektør med de øverste budsjettansvarlige for seks ulike sektorer under seg. Hver sektor har sine underordnede enheter/avdelinger med tilhørende avdelingsledere. Den administrative kommuneledelsen består av kommunedirektøren, de øverste budsjettansvarlige og andre for de sentrale støtteenhetene. Kommunedirektørens ledergruppe har det overordnede ansvaret for kommunen og de tjenestene kommunen lever til sine innbyggere. Enhetslederne har et personal-, økonomi-/budsjett-, fag- og informasjonsansvar og myndighet. For å sikre casekommunens anonymitet, velger vi å ikke vise til kommunens organisasjonskart. Organisering og delegering av oppgaver i kommuneenheter varierer på grunn av lokale utfordringer og enhetenes egenart. Delegering av lederansvar til fagledere i mange enheter er en forutsetning for en effektiv drift ifølge interne rapporter i kommune. Den daglige driften utføres av enhetene i kommunale tjenester, eksempelvis skoler og sykehjem.

Driftsutgiftene til kommune har et negativt avvik mot budsjett på 0,91 %. Spesielt innen helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren har lønnsforbruket vært betydelig høyere enn budsjettet. Sammenliknet med 2019 er driftskostnadene økt med nesten 0,9 %.

Kommunens økonomistyring er basert på planlegging og gjennomføring av budsjettering som er både krevende og utfordrende, noe som for øvrig reflekteres av kommunens budsjettoverskridelser de seneste årene, spesielt innenfor sektor for helse og omsorg. Kommunens budsjettering preges av mange ulike prioriteringer og forskjellige sektorene som, etter vår forståelse, er omfattende basert på at det er mange hensyn som må ivaretas faglig, hvor

også økonomisk måloppnåelse og overholdelse av lover og regler står sentralt. Tilfredsstillende økonomistyring er avgjørende for at de økonomiske målene i budsjettet skal være realiserbare.

Tre kommunale sektorer

For å danne oss en bred forståelse for økonomistyring i casekommunen valgte vi å bruke tre sektorer: helse- og omsorgssektoren, kultur- og oppvekstsektoren og samfunns- og miljøsektoren. Kommunene følger med endringene i omgivelsene hvor vekst i antall kommunens innbyggere har direkte påvirkning på de kommunale sektorer. Disse tre sektorer har følgende utvikling i prosenter med tanke på årsverk i 2020 sammenlignet med året 2019, se tabellen nedenfor:

Sum årsverk	Inngang 2020	Utgang 2020	Endring:
Helse- og omsorgssektoren	676	708	+4,73%
Kultur- og oppvekstsektoren	625	578	-7,52%
Samfunns- og miljøsektoren	143	140	-2,10%

Tabell 1: Oversikt over årsverk sektorer case kommune

Økonomiske tall for kommunen i 2020, på lik linje som for alle andre norske kommuner, ble påvirket av pandemien COVID -19 og tiltakene mot denne, fra og med de nasjonale tiltakene ble satt i verk 12. mars 2020 og frem til utgangen av året 31. desember 2020. Tiltakene mot pandemien ga seg utslag på flere områder av kommuneøkonomi en og naturlig nok ble både tilførte merinntekter og påløpte merkostnader påvirket. Pandemien setter fortsatt sitt preg på kommuneøkonomi en i 2021. Vi vil her redegjøre for hovedtrekkene av de økonomiske tallene for 2020 ifølge årsmeldingen 2020-2021 i kommune. Tabellen nedenfor viser tre sektorer med tall som gjenspeiler avvik mellom driftsutgifter slått sammen med lønnsutgiftene og det redigerte budsjettet, samt netto resultat mot budsjettet for år 2020, ifølge årsmelding case kommune 2020:

Sektor	Budsjett-Regnskap Avvik utgifter, mill. kr	Budsjettavvik utgifter, %	Budsjettavvik resultat, mill. kr	Budsjettavvik resultat, %	
Helse- og omsorg	-46 182	-6,53	-25 099	-4,22	merforbruk
Kultur- og oppvekst	-22 044	-3,35	-12 110	-2,22	merforbruk
Samfunns- og miljø	615	0,32	4 212	3,54	mindreforbruk

Tabell 2: Oversikt over avvik regnskap mot budsjett i case kommune, år 2020

Disse tre sektorer har ulike utfordringer i forhold til budsjett og økonomistyring. Det som er interessant med disse sektorer er at to av disse har hatt et merforbruk, mens den andre har hatt overskudd med tanke på budsjetterte resultat. Helse- og omsorgssektorens overforbruk av budsjetterte ressurser er gjenspeiler situasjonen innen denne sektoren i de fleste norske kommunene. De tre sektorene for denne undersøkelsen er svært ulike på flere måter, blant annet tilbyr de forskjellige tjenester og har forskjellig grad av usikkerhet og forutsigbarhet med tanke på omgivelser og uforutsette hendelser.

Undersøkelsesenheter og informanter

Grunnet personvernet for informantene velger vi å ikke konkretisere kommunen, men heller omtale sektorer som var undersøkt. Videre ønsker vi å sette søkelys på de forskjellene mellom sektorer som ble avdekket under intervjuprosessen.

Som allerede nevnt er de utvalgte sektorene knyttet til økonomi, helse og omsorg, kultur og oppvekst og samfunn og miljø, og informantene knyttes til toppledelsen i disse fire, noe som indikerer at de har inngående kunnskap og erfaring om temaet. Vi har fått mye og god informasjon fra disse intervjuene. Vi mener at alle valgte informanter er relevante for undersøkelsen i vår studie. Informantene er kodet med nummerrekke fra en til fire og har fått en egen farge kode for å kunne lettere sammenligne svarene på spørsmål. Tabellen med koding av informantene:

Sektor:	Kode:
Økonomi	Respondent økonomi
Helse- og omsorg	Respondent helse- og omsorg
Kultur- og oppvekst	Respondent kultur- og oppvekst
Samfunns- og miljø	Respondent samfunn- og miljø

Tabell 3: Informantkoder

Etter vår oppfatning svarte respondentene ærlig og oppriktig på spørsmålene som ble stilt til dem under intervjuet og dialogen mellom intervjuere og respondenter var god og troverdig. Utvalget vurderes som stort nok til at problemstillingen kunne belyses fra de ulike øverste budsjettansvarlige ståsted. Vi anser Respondent økonomi som representant for den overordnede linje og de tre øverste budsjettansvarlige som representanter for kommunale ledergruppa. Likevel anser vi utvalget som ikke er stor nok til å kunne generalisere og forutsette at funnene er representative for alle norske kommuner. Vi mener dermed at de empiriske funnene til

utvalgets respondenter kan gi en pekepinn, eller en indikasjon, på viktige momenter som trenger ekstra oppmerksomhet i kommunal økonomistyring.

3.3 Intervjuprosessen og respons

Vi har valgt å benytte oss av semistrukturerte intervju, som er en mellomting av det strukturerte og det ustrukturerte. Jacobsen anser individuelle intervju som godt egnet for datainnsamling fordi de gir anledning til å måle de individuelle, personlige synspunktene på et fenomen/forhold. Alle teller i utgangspunkt likt (Jacobsen, 2015). Vi benyttet en overordnet intervjuguide med tema økonomistyring som utgangspunkt for intervjuene, hvor vi hadde mulighet til å komme med tilleggs og oppfølgingsspørsmål. Disse var ikke fastlagt på forhånd, men kunne øke forskningens kvalitet. Denne intervjuformen virker mer avslappende for informantene og brukes i både forskning og forretningspraksis (Notmywar, 2021). Fordelen ved semistrukturerte intervjuer er at respondentens virkelighetsoppfatning kommer tydelig fram, samtidig som metoden beholder en viss struktur ifølge Johannesen, mens ulempen kan være noe mere utfordrende å sammenligne data, enn det vil være når strukturerte intervju ville bli brukt (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2010). Vi opplevde at semistrukturert intervju gav en ledighet i intervjusituasjonen, samtidig som vi erkjenner at struktureringen av materialet i ettertid var tidkrevende.

Alle fire intervju fant sted i tidsrommet 17.08.2021-30.08.2021 hvor de ble avholdt som Teams-møter. Vi benyttet lydopptaker under alle intervjuene, noe som har gitt oss et godt grunnlag for transkribering av samtalene. Vi forklarte respondentene at svarene skal være anonymisert og at intervjuet vil bli tatt på lydopptak, som skal slettes etter at masteroppgaven er ferdigskrevet. Alle informantene signerte samtykkeerklæring. Hvert intervju varte mellom 55 til 60 min. Vi mener at respondentene samlet sett har gitt oss rikelig med data. Transkriberingsnotater av intervjuene har dannet et rikt grunnlag for dataanalyse og dermed gitt oss mulighet å finne et tilfredsstillende svar på oppgaven, på den måten har vi nådd et metningspunkt.

Bearbeidingen av datamaterialet foregikk ved at svarene på spørsmålene ble sortert, sammenlignet med hverandre og analysert. Dermed fikk vi bedre oversikt over data vi fikk fra respondentene. Videre har vi systematisert data og kategorisert den i henhold til overnevnte utfordringsvariablene, samt at vi hensyntok de begrensningene/avgrensningene vi satt for forskningen når det omhandler planleggings- og gjennomføringsfaser i budsjettprosessen.

Intervjuspørsmålene var utformet slik at respondentene kunne belyse temaet fra forskjellige vinkler. På bakgrunn av at det var ulike personer i ulike kommunale fagområder som var intervjuet, og at disse har ulike utdanningsbakgrunn, anså vi det hensiktsmessig å benytte mer åpne spørsmål der respondentene fikk frihet til å forklare. Noen spørsmål handlet bevisst om det samme tema, men omformulert. Dette ga oss flere utfyllende svar som belyste temaet siden vi fikk tilsvare med forskjellige synspunkter og fra ulike vinkler. En del spørsmål var utformet som påstander med den hensikten at respondentene kunne ta stilling til temaet med å bekrefte eller avkrefte disse. Deretter fulgte vi opp svarene med oppfølgingsspørsmål, slik at respondentene hadde mulighet til å utdype temaet og forklare seg med eksempler. Hele intervjuprosessen bærer preg av en hyggelig samtale hvor respondentene delte sin kunnskap og meninger angående vårt tema. Temaet reflekteres gjennom hele intervjuguiden som legger opp til at respondentene får frihet til å snakke rundt egne opplevelser av økonomistyring i en kommune. Intervjuguiden ligger som et vedlegg, se vedlegg 1.

3.4 Studiens kvalitet – evaluering av metode

Vi er klar over at når man velger en metode, så er det ensbetydende med at man avstår fra andre. Overordnet alt står ønsket om å belyse problemstillingen på en best mulig måte. For å kunne avklare om det metodologiske valget var formålstjenlig, skal vi nå se på elementer som problematiserer de valg som ble tatt.

3.4.1 Pålitelighet

Høy pålitelighet (reliabilitet) er en forventning for høy validitet av resultatene. Hvis svarene på intervjuspørsmål er pålitelige og treffer godt, vil gyldigheten være også høy (Mortensen, 2019). Selve undersøkelsesopplegget, innsamling av data og analyse kan påvirke resultatet av forskning (Jacobsen, 2015). Ved en tydelig beskrivelse av casen med en åpen og detaljert forskningsprosess, helt fra hvordan data har blitt samlet inn, registeret og analysert, samt et rom for avklaring av eventuelle misforståelser under intervju, kan påliteligheten av vår studie styrkes. Drøftingen av funnene ble begrenset med å sette fokus på enkelte elementer i styringspakke som har relevans for problemstillingen. Denne avgrensningen kan føre til svekket validitet og reliabilitet av forskningsresultater.

3.4.2 Intern gyldighet

Begrepet *intern gyldighet* handler om samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne virkeligheten i form av forskningsresultater, også kalles for validering. Når forskeren beskriver virkelighet som ikke er direkte observerbar, må det samles inn data fra noen

studieobjekter (Jacobsen D. I., 2015). For å oppfylle dette kriteriet stiller vi et spørsmål til oss selv: Har vi fått tak i det vi vil få tak i? Er det innsamlede datamaterialet pålitelig og gyldig med tanke på at respondentene besitter tilstrekkelig kompetanse om vår problemstilling? Finnes det noe som vi ikke ser?

For å sikre intern gyldighet har vi valgt flere respondenter med god innsikt og erfaring, og med direkte budsjettansvar i kommunen. Alle respondentene er involvert i både planleggings- og gjennomføringsfasene ved budsjetteringsprosessen i sitt daglige arbeid. Resultatene som vi fikk måtte tolkes med forsiktighet, da vårt utvalg av respondenter ikke nødvendigvis har samme forståelse for temaet, med tanke på at annet utvalg av respondenter kanskje vil ha annet mening. Intervjuguiden ble utarbeidet med utgangspunktet i oppgavens problemstilling for å sikre validitet i resultatene. Spørsmålene ble utformet slik at de er tydelige og det er også gitt rom for forklaring av spørsmål og svar for å unngå misforståelser. I tillegg ble det sendt kopi av intervjuguide til alle respondentene, slik at de kunne både høre og lese spørsmålene på egen hånd. Mulige misforståelser ble tatt opp, diskutert og forklart under intervjuene. For å sikre empirien for konklusjonene, kvalitetssikret vi resultatene med å gi respondentene et tilbud om å lese gjennom transkriberingene fra deres intervju. Dette for så langt som mulig sikre oss for faren ved eventuelle misforståelser.

3.4.3 Overførbarhet

Overførbarhet som også kalles *ekstern gyldighet* innebærer at funnene i stor grad kan generaliseres til andre tilsvarende fenomener/grupper enn dem vi faktisk forsket på, forutsatt at fenomenet var skildret korrekt (Jacobsen, 2015). Kan resultatene fra vår casestudie om casekommunen generaliseres til andre seksjoner i samme kommune eller andre kommuner? Her må vi replisere at vår forskning ikke hadde til hensikt å oppnå statistisk generalisering. Utvalget i vår undersøkelse er svært liten og representerer en begrenset gruppe personer med deres egne meninger, samtidig er den målrettet med tanke på deres involveringsgrad og deres mandat, samt deres kunnskap om og erfaring med budsjettarbeid. Vi mener at resultatene fra vår casestudie kan gi et viktig bidrag til forståelse av hvordan budsjettstyringen i en kommune foregår, samtidig som den viser hvilke utfordringer ledelsen har for å holde økonomistyringen innenfor budsjetterte rammer.

Resultatene gir grunnlag å konkludere med at vår studie viser klare tegn til hvordan kommuner jobber med økonomistyring, de viser også hvilke typer styringsverktøy som kan tilføyes til

budsjettprosessen og som kan overføres/læres bort til hvilken som helst organisasjon. En rik og detaljert beskrivelse av konteksten som studeres er også viktig for å sikre overførbarhet.

3.4.4 Etikk

Jacobsen gjør oppmerksom på at det kan oppstå etiske dilemmaer i flere sammenhenger mellom forskere og informantene (Jacobsen, 2015) Derfor er det viktig å reflektere rundt etiske problemstillinger, spesielt med tanke på at datainnsamlingen foregikk gjennom intervju.

Forskningsetikklovens § 1 sier at formålet med loven er å bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer (Forskningsetikkloven, 2021). Ifølge forskningsetiske retningslinjer må en forsker ta hensyn til følgende: «1) *Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi: frivillig deltagelse og rett til å trekke seg.* 2) *Forskerens plikt å respektere informantens privatliv: informanter skal bestemme om hva slags informasjon de gir.* 3) *Forskerens ansvar for å unngå skade: Unngå sårbare og følsomme områder»* (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2021). For å ta hensyn til respondentenes rett til overnevnte, har vi gjort våre respondenter kjent med formålet med vår forskning gjennom et tilsendt infoskriv med tema, formål med forskningen, ansvarlige personer for forskningsprosjektet, respondentenes rettigheter etc., se vedlegg 2. Alle respondentene er anonyme, innsamlet datamaterialet er kodet slik at utenforstående ikke har mulighet til å finne ut hvem som har vært intervjuet, og samtlige opptak er slettet etter transkribering.

3.4.5 Søknad NSD

Retningslinjene fra Norsk senter for forskningsdata (NSD) sier at all data som behandler personopplysninger og hvor institusjonen har avtale med NSD, skal melde dette via NSD. Hvis data ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner kan man la være å melde inn, dette gjelder derimot ikke om man benytter seg av lydopptak (NSD, 2021). Vi var pliktige til å melde inn vår forskning til NSD siden studien tilhører institusjonen UIT Norges Arktiske Universitet. Dette uavhengig av anonymiseringen av respondenter, men fordi vi benyttet lydopptak under intervjuene.

Denne studie ble meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) 04.08.2021, se vedlegg 3 (Meldeskjema for behandling av personopplysninger nr. 605911 til NSD av 04.08.2021: Se pdf. fil). Søknaden ble godkjent før vi startet intervjuprosessen, 05.08.2021, noe som bekrefter at vår forskning er i samsvar med personvernopplysningsloven.

4 Presentasjon og analyse av empirien

Kapittelet gir en analyse av empiriske funn i casekommunen. Kapittelet er delt i tre underkapitler som hver for seg forskningsspørsmålene. Alle empiriske funn bygger på svarene fra spørsmålene i intervjuguiden. Funnene vi velger å presentere, og derfor vektlegge, er funnene som etter vår mening egner seg best for å belyse problemstillingen *Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy?*

4.1 I hvilken grad benytter kommunen budsjett som et informasjons- eller styringsverktøy?

Det empiriske materialet viser at kommunen har sterkt fokus på økonomisk balanse i alle kommunale sektorer, hvor budsjettet anses som et sentralt og viktig styringsverktøy for alle kommunale ledere. Respondent økonomi forteller at: *«Toppledelsen bruker mye tid på økonomistyringen og økonomikontroll, og dette smitter nedover i organisasjonen også»*. Videre forteller respondent økonomi: *«... Vi har et sterkt fokus på økonomi ... for å komme dit en kommune skal»*. Respondent helse- og omsorg sier: *«Det er kontinuerlig vurderinger for å få budsjettet i balanse ... Vi jobber kontinuerlig med økonomistyring i forhold til at vi har månedlige gjennomganger fra avdelingsnivå til enhetsnivå og videre til kommunedirektørnivå. Så det er en kontinuerlig prosess hver eneste måned»*. Respondentene er entydige; kommuneledelsen er opptatt av å ha en kontinuerlig prosess, med faste oppfølgingsmøter for eventuelle budsjett avvik noe som gir dem en viss grad av fleksibilitet for korrigerende aktiviteter som kan påvirke resultatet. Aktivitetene tar utgangspunkt i avviksinformasjonen og baseres på forhåndsdefinert informasjon i form av budsjetterte planer og rutinemessige feedback- og korreksjonsmekanismer, og er ment å korrigere de prosessene som styres. Budsjett brukes her som formelt informasjonsverktøy for å kommunisere ønskede mål som relateres til historiske bestemmelser og avvik avledet av den operative driften i form av regnskap, noe som kjennetegner *singel-lopp* styring i kommune, noe som er i tråd med enkel prosessmodell utvidet av Simons (2000). Funnene viser ikke kontinuitet i feedback som kan påvirke kommuneansattes atferdsmønster for ønskede måloppnåelsen, derfor kan dekoblinger oppstå i kommunens styringsprosess.

Respondent kultur- og oppvekst omtaler budsjetterte tall som realistiske til en viss grad, samtidig nevner vedkommende at dette ikke alltid er tilfelle: *«Budsjettarbeidet fungerer, og forutsetningene for budsjettet er realistiske i stor grad. Med noen få unntak ...»*. Kommunens mandat er å forvalte tildelte ressurser på en forsvarlig måte sett opp mot kommunens målsetting

uttrykt i budsjetterte tall. Svarene fra alle øverste budsjettansvarlige viser at sektorene etterstreber å oppnå målene innenfor budsjettets eksplisitte og tydelige rammer, og setter dem i samsvar med kommunelovens krav om realisme og balanse etter kommunelovens § 14-4 (Kommuneloven, 2021). Dette bekreftes ikke dersom man ser særskilt på helse- og omsorg-, og oppvekstsektor, som har levert overforbruk av budsjetterte midler.

Beslutningsprosessene kan være svært tidskrevende som følge av styringsprosessens kompleksitet (Johanson, 2013). Sentrale forhold i casekommunen som bidrar til en god økonomistyring omtales av respondent økonomi som mener at «... det har vært viktig å ha sterkt fokus fra toppledelsen og kommunedirektøren fordi de bestemmer. ... I tillegg har vi systemer som oppfattes som brukervennlige, f.eks. et system for elektronisk rapporteringsløsning. Det ikke mange år siden vi satt med manuelle Word dokumenter og Excel-ark ...». Respondent kultur- og oppvekst opplyser at «... man følger med hyppig og er på hele tiden. Man kan ikke la det gå 2-3 måneder og ikke følge med, særlig med avvik ...». Funn viser at det er alltid et rom for forbedringer og utvikling i en kommune. Respondent kultur- og oppvekst sier: «... Også kan det hende at noen gjør det litt vanskeligere enn det egentlig er, fordi vi har noe nye data som styringssystemer. Kanskje det er vanskelig å forstå, og noen synes det er vanskelig å jobbe inne i et styringssystem som er dataoverførings program ... fordi alle er ikke like gode i den digitale verdenen og derfor kompliserer de. ... Det er en utfordring at noen synes at alt er bare komplisert og vanskelig og de melder seg litt ut rett og slett.» Respondentene mener at kommunen har klare retningslinjer som er formidlet kommuneplanen med planhorisont på 4-8 år; budsjett, regelverk i samsvar med kommuneloven og andre juridiske bestemmelser samt lignede dokumenter som skildrer forventninger til kommuneansatte og ledelse. Dette ser vi uttrykt hos alle de tre øverste budsjettansvarlige siden de er oppmerksomme på de definerte budsjetttrammene, og er opptatt av å holde seg innenfor budsjetterte disposisjoner. For eksempel poengterer respondent helse- og omsorg at «... man har ansvarlige ledere på hvert nivå som har ansvar for sin økonomi og avdeling. Avdelingsledere må eie sine tall». Respondent kultur- og oppvekst sier om budsjett som en del av styringsverktøy: «Budsjett er det som man får som en ramme ... dvs. vi har mange poster innenfor en rammebudsjettering ... Vi har jo andre styringsverktøy blant annet lovverket og kommuneplaner med mer. ...».

Funnene viser at kommunen i praksis følger styringssirkel-modellen i sin økonomistyring. Det er stort fokus på økonomisk balanse i alle kommunale sektorer, hvor budsjettet anses som et

sentralt og viktig styringsverktøy, og alle tre sektorer etterstreber å oppnå målene innenfor budsjettet og i samsvar med kommunelovens krav om realisme og balanse. Respondentene har konsentrert oppmerksomhet på økonomien gjennom rapportering og evaluering/oppfølging av budsjett, samtidig som de er nødt til å bruke mye tid på økonomistyringen. Ser man våre funn i sammenheng med teorien til, er det mulig å vurdere de ulike fasene i styringssirkelen og skille ut hvilke typer økonomiske verktøy som brukes i budsjettet. Når det gjelder informasjonssystemet tyder respondentsvarene på at kommunal organisasjonsstruktur skaper en del utfordringer i kommunikasjonen mellom ledelsesnivå i kommunen, mye på grunn av den hierarkiske styringsmodellen og ulik faglig bakgrunn for avdelingsledere. Respondent kultur- og oppvekst sier: *«...vi må ta diskusjonen i sektoren og så må vi ta resultatet av det i kommunedirektørens ledergruppe, hvor de andre lederne er. Også må vi ta tilsvarende diskusjon der, om vi kan endre eller flytte på noe innenfor sektoren. ... Kommunikasjon er både lett og vanskelig. Her svikter det veldig ofte. Man kan synes at man informerer, mens man egentlig snakker forbi hverandre, særlig med felles forståelse. Alle forstår noe, men vi forstår ofte det på forskjellige måter.»* Videre svarer respondent kultur- og oppvekst følgende på spørsmål om budsjett kan anses som godt økonomistyringsverktøy: *«Det skulle vært enkelt å få pengene og det du skal bruke, men så er ikke like enkelt i praksis ute i enhetene og i sektoren budsjett som styringsverktøy bidrar til å styre oss på rett retning. Svaret er ja, men i praksis er det litt vanskeligere».* Våre funn tyder på at organisasjonens kompleksitet er en av utfordringene kommunen står overfor. Kompleksiteten kan være en av årsakene som gir dekoblinger i ulike faser av styringssirkelen. Problemer som oppstår i kommunale sektorer bringes til et høyere nivå, noe som viser gode rutiner for informasjonsdeling mellom de øverste budsjettansvarlige, samtidig som den indikerer en byråkratisk tilnærming til problemløsningen og viser kompleksitet i styringssystemet.

Svarene på spørsmål 9 tyder på at de kommunale sektorer bruker budsjett som ryggraden i den økonomiske styringen, hvor de følgende budsjettformål er i bruk: målformulering i planleggingsfase, kommunikasjon mellom ledergruppa og politikerne, planlegging i form av selve budsjettering, samt ansvarliggjøring av de øverste budsjettansvarlige og helhetlig koordinering på tvers av organisasjonen, med sterkt fokus på kostnadskontroll og hyppig avviksanalyseoppfølging (Tangenes & Gjønnnes, 2015).

Svarene respondentene gav indikerer at de kommunale sektorene bruker budsjett som ryggraden i sin økonomiske styring, hvor følgende budsjettformål er i bruk: målformulering i planleggingsfase, kommunikasjon mellom ledergruppa og politikerne, planlegging av selve

budsjetteringsarbeidet, ansvarliggjøring av de øverste budsjettansvarlige, og endelig helhetlig koordinering på tvers av organisasjonen, med spisset fokus på kostnadskontroll og hyppig avviksanalyseoppfølging (Tangenes, 2015). I gjennomføringsfasen, den tredje fasen for drift/måling slik den omtalt i styringssirkel-modellen, får kommunens øverste budsjettansvarlige informasjon i form av et regnskap som viser hvor mye kommunen og hver sektor har brukt. Denne informasjonen skulle danne utgangspunktet for budsjettinnspill. Kommunen bruker budsjett som et styringsverktøy med de aktiviteter, systemer og prosesser som tas i bruk for å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere kommunal drift, for på den måten samsvarer med krav fastsatt av lovgivningen i form av internkontroll (Tangenes & Gjønnnes, Økonomi- og virksomhetsstyring, 2015). Den tredje fasen er godt innarbeidet for å kunne synliggjøre resultater av driften og eventuelle avvik som oppstår underveis. Budsjettet brukes stort sett til kostnadskontroll. I styringssystemer eksempelvis i helse- og omsorgstjenesten betyr den en *«del av organisasjonens styring som omfatter hvordan organisasjonens aktiviteter planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse- og omsorgslovgivningen»*, jfr. forskrift om ledelse i helse- og omsorgstjenesten, § 4 (Helsedirektoratet, 2021). Våre funn tyder på at en slik kostnadsstyring i en del sammenhenger, dog ikke alle, er egnet i kommunale praksis, siden aktivitetsnivået er en funksjon av ressursinnsatsen og ikke omvendt. En budsjettorientert kostnadsstyring medfører ofte at kommunens sektorer konsumerer det som er planlagt eller målsatt. Funnene viser at dersom den faktiske utviklingen av de aktivitetene som kostnadsbruken er knyttet til avviker fra det planlagte, og ledelsen ikke avstemmer ressursbruket ut fra dette, fører det til avvik i måloppnåelse som regel med overforbruk i henhold til budsjettet.

Oppsummering forskningsspørsmål 1

Oppsummert viser våre funn at kommunen benytter styringssirkel-modellen i praksis og særlig konsentrert rundt, økonomisk balanse. Her anses budsjett som et sentralt og viktig styringsverktøy i samsvar med kommunelovens krav om realisme og balanse. Få å få budsjettet i balanse har kommunens øverste budsjettansvarlige sterkt fokus på økonomien gjennom kontinuerlig rapportering av oppnådde regnskapstall og evaluering/oppfølging av budsjett, noe som er veldig tidskrevende. Vårt første forskningsspørsmål ble undersøkt fra et driftsorientert perspektiv, med tanke på ettårige budsjett. Undersøkelsen satte søkelys på kommunes bruk av budsjett som informasjons- eller styringsverktøy, og vi mener kommunen benytter budsjett som

styringsverktøy for kostnadene, da funnene viser at kommunens budsjettansvarlige har størst fokus på de midlene kommunens sektorer har til rådighet og eventuelle avvik. Avvikene ble rapportert og evaluert i den siste fasen av styringssirkelen via beslutningstaking om aktiviteter som kan påvirke ansattes atferd.

4.2 I hvilken grad bidrar budsjettstyring til implementering av strategi og organisatorisk læring og utvikling?

Ifølge Simons må en organisasjon kontrollere fire ulike styringsobjekter for å realisere sine strategiske mål. Studien ble avgrenset til å fokusere på to av fire styringssystemer som er påkrevd for å ivareta styringsobjektene: interaktive og diagnostiske systemer. Strategien i kommunale styring følger av samfunnsplanen, og kommunens viktigste oppgave er uløselig knyttet til dens samfunnsoppdrag. Stilt ovenfor spørsmålet om budsjett som økonomistyringsverktøy bidrar til å styre mot kommuneplanens vedtatte strategi, svarer respondent økonomi: *«I vår kommune har vi noen steg som vi burde tatt ifølge kommuneplanen, og som vi ligger på etterskudd med. Ideelt sett burde vi ha hatt en tydeligere rød tråd, vi skulle hatt en mere oppdatert plan og budsjettet måtte komme ut av det. Dette jobber vi med nå, for å få dette på plass ...»*. Videre forteller samme respondent: *«Vi har kommuneplanen, de overordnede planene, men vi har ikke koblingen mellom de planene og budsjettet. Vi har 4 års syklus med aktiviteter og de store planene kommer først og så kommer budsjettet som resultat av disse. Videre har vi en kommuneplan og samfunnsplanen som del av den, og andre styrende verktøy. Budsjettdokumentet ... får mest oppmerksomhet da. Det er kun en fordel å sammenligne budsjett med andre styringsdokumenter»*.

Det er mye som gjenspeiler på budsjettets funksjon som diagnostisk og formelt informasjonssystem. Vi hører om aktiv møtevirksomhet mellom ledere og ansatte, der temaet for møtene begrenses evaluering av eventuelle budsjettavvik. Respondent kultur- og oppvekst forteller: *«Jeg har månedlige møter med mine ledere som rapporterer hvordan de ligger an. Videre har jeg møte med kommunedirektøren, hvor vi tar dette opp igjen i formannskapsmøter som er økonomiutvalget i kommunen. Hver måned har vi kvalitetssikring på hvordan status for sektoren er. ... i tillegg har vi tertiale rapporteringer som legges opp politisk»*. Respondent samfunn- og miljø opplyser om månedlig oppfølging av budsjetterte tall og avvik, og beretter om kontinuerlig kommunikasjon mellom de øverste budsjettansvarlige og andre ledergrupper; *«...vi har oppfølging av budsjett i budsjettoppfølgingsmøte en gang i måned. Og så ... har vi enhetsledermøter ... en gang i måneden hvor vi går gjennom økonomistatus. Enhetsledere har*

i forkant fått en økonomirapport for foregående måned, så lager vi en rapport hvor vi skriver om avviket fra budsjettet. ... så går vi gjennom dette i felleskap. Etterpå rapporteres dette i et møte med kommunedirektøren, hvor det rapporteres for hele økonomien for sektoren. Kommunedirektør og økonomisjef legger dette fram for politikerne i et kommunestyre». Respondent samfunn- og miljø bekrefter kontinuitet med oppfølgingsmøter i kommunen: «... det er en kontinuerlig prosess hver eneste måned». Empirien viser at kommunen har mye kontroll i alle sektorer og har en velutviklet diagnostisk styringsprosess for av budsjetterte kostnadstall, i kontinuerlig bruk. Månedlige møter og tertialmøter har fokus på overvåking av kritiske ytelsesparametere og korrigerer eventuelle avvik. Alle sektorene ble konstant målt etter standardmal.

Det fremkommer av respondent kultur- og oppvekst sitt svar på spørsmål om kommunen bruker andre styringsverktøy enn budsjett, at det er behov for revidering av samfunnsplanen slik at sammenhengen mellom budsjettammer og planlegginger nedenfra og opp bedres. Da kan man avklare hva en kommune ønsker og trenger: «... oppdraget vårt er å levere gode og kvalitet tjenester og derfor er det en del som ikke tenker økonomi og budsjett i det hele tatt, og er mere opptatt av å gjøre oppdraget sitt ... Da har vi andre styringsverktøy som går mer på mål og rammer og sånne ting, styre det som vi driver med. Det som er med budsjettet ... som er rammebetingelser, er hva vi kan gjøre innenfor. Vi har jo andre styringsverktøy som for eksempel kommuneplaner som stadig må revideres ... Så er de litt udatert, de stemmer ikke med virkeligheten lenger. ... nå skal hele kommuneplanens øverste samfunnsdel revideres ... Da får vi vite hva vår kommune ønsker, hvor vil vi hen og hva skal vi prioritere i vår kommune. Det er politikere som bestemmer og da det være hørende hvordan vil vi legge budsjettene, hvilket mål har vi. Og så har vi de pengene i form av budsjett. Også er det i enkelte sektorer tydelig hva lovverket sier ... noe vi må følge. Det er jo en del andre styringsverktøy i kommunen, men det er likevel de økonomiske rammene gjennom budsjettet som legger føringer. Ledere på alle nivå må ha felles forståelse om hvordan ting henger sammen. Hvordan skal vi drive ... med de pengene vi har og levere på lik linje med lovverket». Kommunen bruker tydeligvis budsjett som styringsverktøy for både målstyring og regelstyring. Videre vises det at kommunen har utdaterte samfunnsplaner som revideres og oppdateres og som må hensyntas av ledelsen. Respondent helse- og omsorg er enig med de andre informantene og snakker om et behov for å tydeliggjøre mål og forventninger i kommunen, og at disse må samsvare med budsjetterte rammer og overordnede strategiske mål: «Vi har målformuleringer som mer eller mindre viser behovet, ... nå som vi jobber med det nye plansystemet, så skal vi lage en ny samfunnsdel. Mitt

mål er da å få frem tydeligere hvilke forventninger vi skal ha i organisasjonen. Og da får vi et bedre styringsverktøy på de overordnede mål og strategier».

Respondent helse- og omsorg peker på viktigheten av kontinuerlig oppdatering og at det foreligger samsvar mellom budsjett og samfunnsplaner: *«Det er helt avgjørende om samfunnsdelen i kommuneplaner er oppdatert, ... hvis det ikke er det, da dukker det opp et spørsmål om hvor flink man er i forhold til handlingsplaner og økonomi planer. Hvis man ikke klarer å oppdatere kontinuerlig, så henger ikke planarbeid helt sammen med budsjettarbeidet. Dette er jo utfordrende».* Det vi ser er at budsjetter ikke løser kommunens samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte, da forhåndsbestemte budsjettammer ikke tar hensyn til raske samfunnsendringer. Alle kommunesektorer påpeker at det ofte oppstår sprekker mellom budsjetterte rammer og samfunnsmessige mål, og de etterlyste løsninger for å kunne oppfylle samfunnsmessige mål innenfor budsjetterte rammer.

Funnene viser at det mangler klare koblinger mellom de fastlagte strategiske mål i form av kommuneplanen og de budsjetterte tall. De øverste budsjettansvarlige i kommunen får da ikke tilstrekkelig med signaler ovenfra for å løse sitt samfunnsoppdrag i tråd med de strategiske føringer. Man kan si at det er en dekobling *topp-down*, i betydning manglende kobling mellom samfunnsplanen og budsjettet. At det skjer en *topp-down* styring er imidlertid lite tvilsomt, men da i form av tildelte ressurser i form av budsjettstørrelser.

Respondent økonomi opplyser at budsjetteringen skjer *topp-down* og det er behov for omvendt tilnærming i budsjetteringsarbeidet: *«... vi har ganske gode rutiner. Vi budsjetterer stort sett topp-down, og det har vi gjort allerede noen år. Jeg tror at det kan være fornuftig etter noen år, f.eks. hvert 5 år, snu på dette, og budsjettere nedenfra opp. Siste gang vi har gjort dette var i 2017, så neste år burde vi kanskje gjøre dette igjen, bare for å være sikker at vi ikke har hull noen steder og at vi fanger dette opp».* Kommunens rutiner anvender budsjetteringsstrategi *topp-down* i fem år, dermed innser representant økonomi behovet for å snu denne tilnærmingen til *bottom-up* budsjettering i alle fall neste år, noe som kan eliminere strategiske usikkerheter. Dette kan gi ledelsen en følelse av hva som skjer ute i sin sektor. Variasjon av budsjettperspektiv stimulerer søk og læring hos kommuneansatte og bidrar til strategisk fornyelse ifølge Simons teori. Det bør i større grad etableres *double-loop* styring/læring i kommunen, hvor relevant informasjon måler det den skal og går oppover i systemet. De empiriske funnene understreker at kommunen har etablert et godt system for et *single-loop* system hvor kun mindre endringer av avvik og retningslinjene blir utført (Simons, 2000). Alle

sektorer i kommunen ble målt hele tiden, men hvordan ledelsen kan anvende resultatene som feedback til sin strategiske utvikling fremkom ikke i vår studie. Funnene indikerer at kommunens ledelse må sette søkelys mot de signaler frontet av tilbakemeldingene og sette sammen et interaktivt styringssystem. (Tangenes & Gjønnnes, 2015).

Studien fikk også frem behovet for å ha flere styringssystemer for å oppnå de strategiske mål i kommuneplanen, noe som viser til kompleksitet. Respondent helse- og omsorg poengter: *«Økonomistyringsverktøy er mye mer enn budsjettet. Det er jo personer, oversikt om for eksempel hva slags turnus man kjører. Budsjettet er bare tall, det er mange andre ressursstyringssystemer som også er svært viktig.»* Respondent kultur- og oppvekst sier: *«Det er litt utfordrende ... og noen ... synes det er vanskelig og klarer faktisk ikke helt å sette seg inn i hva det er, så tenker man budsjett og økonomi er vanskelig. Også kan det hende at noen gjør det litt vanskeligere enn det egentlig er fordi vi har noe nye datastyringssystemer. som for noen er vanskelig, fordi alle er ikke like gode i den digitale verdenen og derfor kompliserer de. Hvis vi klarer å tenke at noen andre kan hjelpe med de styringsverktøy vi har fått og klarer å tenke økonomi og hvordan budsjett skal fungere i praksis mer enkelt, kan vi ta det ned ... og tenke litt enklere».*

Det fremkommer av funnene at de kommunale sektorene trenger bedre kompetanse innen økonomisk analyse, slik at de kan spesialiseres innen de sektorer de jobber i, og som ikke utelukkende fokuserer på tall, men gir innspill på de strategiske planer som orienteres omkring utvikling og forbedringspotensialer. Behovet for økonomisk bistand og rådgivning i sektorer etterlyses av alle øverste budsjettansvarlige, for eksempel sier respondent helse- og omsorg: *«Alle våre ledere er ikke utdannet økonomer. De har voldsom trykk på seg. Dette krever mer kompetanse i økonomi, mer kompetanse på analyse eller mere ressurser til dette som for eksempel ressurser i forhold til å drive analysearbeid som man kan bruke i planarbeidet».* Respondent samfunn- og miljø bekrefter også behov for ekstra ressurser med spesialkompetanse: *«Vi (seksjons ledere) er ikke økonomer, men har god økonomisk forståelse og klarer å føle opp våre budsjetter og er veldig ansvarlig i forhold til det. Men det kunne ønskes mere økonomisk analysestøtte, ikke bare oppfølging av regnskapet, men også mere strategi og analyse for å utvikle oss videre».* Studien viser at kommunens sektorer har behov for egne økonomiske rådgivere, som kan være lett tilgjengelig for sektorens ansatte. Disse rådgivere burde besitte kunnskap om økonomiske analyser og innovative løsninger, slik at kommunalenhetens utvikling skjer fra et innenfra perspektiv. Respondent samfunn- og miljø

sier: «... det er viktig å ha økonomisk forståelse og så er det viktig at vi har en økonomirådgiver i økonomiavdelingen og at han/hun har god kompetanse på vår sektor og kan gi godt innspill. Også hadde jeg ønsket en økonomikontroller som i større grad kunne bidra til mere økonomianalyse i virksomheter og peke på forbedringspunkter og utviklingspunkter. Fordi vi er ikke økonomer ... Vi har en fast økonomirådgiver som følger oss opp hele året, men jeg kunne ønsket mere på økonomianalyse for å se på de store kostnader og prøve å hjelpe oss å utvikle oss. Vi har en ja, men jeg kunne ønske å ha enda mere støtte på det ...». Dette tyder på at budsjettstyring alene i liten grad bidrar til organisatorisk læring og utvikling, det kreves rett og slett ekstra kompetanse som sektorene ikke har i tilstrekkelig grad. Til slutt peker funn på viktigheten av at avdelingsledere eier sine tall.

Av empirien ser vi at budsjett som styringsverktøy i liten grad legger til rette for implementering av kommunens strategi i form av kommuneplanen. Skal man styre en organisasjon for å oppnå strategiske mål, må man sette grensene med blant annet budsjetterte rammer, noe norske kommuner har sterkt fokus på. Funnene viser at kommunen styres etter standarder i form av både budsjetterte rammer som målstyring og lovgivninger/regelstyring, som også kalles diagnostisk styring (Simons 1995). Regelverket setter klare krav til kommunale tjenester som kommunen er pålagt å levere som sitt samfunnsoppdrag. Funnene i undersøkelsen tilsier at kommunen styres av både regler og måler. Som vi så, setter det teoretiske rammeverket til Malmi og Brown (2008) fokus på at bredden av styringssystemer er viktig for at organisasjonen oppnår sine strategiske mål. Casekommunens regelstyring kan godt plasseres i kybernetisk styring i MSC pakke, mens målstyringen hører hjemme i administrativ kontroll. De formelle kontrollsystemene i kommunen presentert med et budsjett og er i prinsippet kybernetisk, fordi de bidrar med kvantifisering av budsjetterte mål. Kvantifisering gir muligheten til å måle satte mål og korrigere dem i etterkant. Kommunen bruker kybernetisk styring i form av formelle systemer, hvor det er to parter: kontrollerte (kommunale sektorer og ansatte) og kontrollerende (øverste budsjettansvarlige og politikerne) som utveksler informasjon. Funnene viser at kommunen har god informasjonsutveksling fra de kontrollerte til de kontrollerende i sin økonomistyring og ved budsjettering som styringsverktøy, *topp-down* kommunikasjon. Det viser seg at kybernetisk styring i stor grad er automatisert i kommunen og at de har gode rutiner på rapportering og avviksoppfølging, men likevel mangler direktekobling til strategi. Informasjonen som går fra den kontrollerte opp til den kontrollerende benyttes i liten grad ved budsjettering. Dette gir oss grunnlag å tro at budsjett som interaktivt styringsverktøy benyttes i liten grad av case kommunen.

Ifølge Simons (2014) måles organisasjonens drift gjennom *input* og *output*. Respondentene opplyser at kommunen pleier å måle ressurser i form av finansielle midler som inngår i budsjettet, og underveis i prosessen er kommuneledelsen opptatt av å måle avvik mellom regnskapet og de budsjetterte tall. Alle de tre sektorene følger med budsjettet. Kommunen har kritiske ytelsesparameterer som må styres. De tre ulike kommunale sektorene har ulikt behov for kontroll og oppfølging i gjennomføringsfase, samt at de trenger ulik tilnærming til budsjettering i planleggingsfasen. Budsjettet må være i balanse, hvis ikke, må man sørge for balanse. Vi ser at kommunen har et godt utarbeidet diagnostisk system for å kontrollere budsjetterte kostnadstall siden dette er i kontinuerlig bruk i alle sektorer. Månedlige møter og tertialmøter har fokus på overvåking av kritiske ytelsesparameterer og korrigerende for eventuelle avvik (Kommuneloven, 2021). Kommunen benytter budsjett som styringsverktøy for å diagnostisere problemområder som gjelder budsjetterte tall og forhåndsdefinerte mål. Budsjettets planleggingsfase viser seg noe rigid og bestemt av politikerne og ledergruppa, og samsvarer ikke alltid med de reelle situasjonssvingningene i omgivelsene og organisasjonen. Om kommunen bare anvender diagnostisk styring for å kontrollere, mister de grunnlaget for utvikling og erfaring. Videre ser det ut for at budsjett benyttes til forskjellige formål i ulik grad i de ulike kommunale sektorer, noe som skyldes ulik grad av kompleksitet i kommunens økonomistyringssystem. Dette avhenger, slik vi har sett, av dens rutinebeskrivelser, maler, i lovverket og forventninger fra eksempelvis politikerne, innbyggere, kommunens ledelse o.l. Når en kommune bruker et fåtall styringsverktøy som ikke produserer relevante styringsdata eller som gjør data komplisert med tanke på måling, bidrar dette til fravær av forbedring i styringsprosesser for måloppnåelse, samt at det skaper utfordringer for kommunen (Bjørnenak, 2003).

Oppsummering forskningsspørsmål 2

Oppsummert påpeker undersøkelsen at kommunen i stor grad bruker diagnostisk styring ved budsjettering, noe som er i tråd med relevanskritikk (Johnson, 1991). Funnene bekrefter at bruken av budsjett som styringsverktøy i kommunen produserer relevant data som brukes til å kontrollere om sektorene holder seg innenfor budsjetterte rammer, i tillegg til at man får målt driftsavvikets størrelse. Med andre ord; man får det man måler. Kommunens øverste budsjettansvarlige måler stort sett i finansielle måltall og fokuserer på dette. Da er det lett å glemme resten, noe som er med på å argumentere for at de budsjettansvarlige ikke får tilstrekkelig og riktig informasjon for å kunne målstyre de overordnede strategiske mål

de er satt til å lede (Bjørnenak, 2003). Dermed tyder empirien at budsjettstyringen i kommunen i liten grad bidrar til implementering av strategiske overordnede mål, og den trenger supplerende verktøy i tillegg til budsjett. Rapportering og evalueringer av avvik fører i liten grad til raske endringer i driften, og saksbehandling av rapporterte avvik er gjenstand for sirkel argumentasjon da den er kilde til politisk diskusjon i flere omganger. Derfra må man vurdere forholdet mellom målsetninger og tildelte ressurser. Resultatet blir dermed at kommunen i all hovedsak fortsetter med sine opprinnelige retningslinjer og målsetninger, noe som kalles det en enkel sløyfelæring, *single-loop*. Intervjumaterialet viser at budsjettstyring i liten grad fører til organisatorisk læring og utvikling, noe som skjer ved gjenkjennelse og korrigerende avvik, *double-loop styring*.

4.3 Hvilke egenskaper har budsjett som styringsverktøy gitt styringens betingelser?

En kommune er på mange måter tvunget til å benytte budsjett som et sentralt styringsverktøy. Derfor er det av interesse å undersøke hvilke sentrale egenskaper dette obligatoriske styringsverktøyet innehar i forhold til kommunens behov. I det følgende vil besvarelsen konsentreres rundt underspørsmålene til det tredje forskningsspørsmålet.

4.3.1 I hvilken grad gir budsjett tilstrekkelig fleksibilitet?

Når det snakkes om budsjettets uforutsigbarhet i møte med omgivelser som endres i budsjettåret, beskriver respondent helse- og omsorg budsjettet som statisk med manglende fleksibilitet mellom strategi og måltall: «... vi har økt etterspørsel etter tjenester. Så budsjettet får ikke den etterspørselen som vi har i forhold til tjenester, for eksempel demografiske utfordringer.» Respondent økonomi forteller om utfordringer med uforutsigbarhet når det gjelder samsvar mellom samfunnsmessige oppdragsmål og budsjetterte måltall: «... en annen utfordring er uforutsette hendelser, som vi ser i kommuneøkonomien, blant annet at vi får innbyggere som har omfattende behov for hjelp utenfor de grensene som staten setter som grenser for en kompensasjon, dette kan koste oss mange millioner og da er alternativet å ikke tilby tjenestene.» Respondent samfunn- og miljø kommer med ett eksempel på uforutsigbarhet i omgivelser som påvirker kostnader, og som er budsjettert fra året før: «... strøm som er kostnad på vårt budsjett for eksempel, nå har vi hatt veldig høye strømpriser, og da har vi store avvik på det, som vi må forklare hvorfor det er sånn, og i slike tilfeller må dekke. ... vi har og må ha kontroll på forbruket. Prisene galopperer, så vi må ta hensyn til dette.» Respondent kultur- og oppvekst kopler uforutsigbarhet med blant annet behov for vikarer som påvirker

sektorens lønnskostnader: «Hvis vi har avvik, hva er avvik og hva er uønskede hendelse? Det er veldig ofte avvik brukt med reelle penger ... på grunn av at vi må sette en vikar for eksempel, der stort sett pengene går. På lønn bruker man mer penger enn det som blir faktisk satt av. ... Det kan jo ikke komme som en overraskelse at man av og til trenger å sette ekstra ressurser eller omorganisere kjapt.» Respondent samfunn- og miljø sier også at: «Jeg kan ikke si at forutsetningene for budsjett er urealistiske fordi vi skal forholde oss til det vedtatte budsjettet, men det som er en stor utfordring er blant annet demografi ... Det er utfordrende ikke bare for ... sektoren, men også for kommunen ...».

Funnene viser at helsesektoren er den sektoren som er mest uforutsigbar med budsjettering. De kommunale sektorene har levert ulike resultater de siste årene, hvor trenden var at helse- og omsorg har levert større merforbruk enn sektoren for oppvekst eller sektoren for samfunn- og miljø, ifølge casekommunens årsregnskap for 2018 og 2019. Det viste seg at helse- og omsorgssektoren har størst uforutsigbarhet innen lønnskostnader i tilknytning vikarbruk, samtidig som den er avhengig av blant annet den demografiske utviklingen i kommunen og kravene nedfelt i helse- og omsorgslove som innfris uansett kostnader. Videre viser funn at sektoren for oppvekst har sine utfordringer med tanke på økende spesialopplæringsbehov som følge av endringer i befolkningsantallet – som korrelerer med antall personer som har krav på tilrettelagt spesialopplæring (Opplæringslov, 1998). En forklaring på ulik grad av uforutsigbare driftskostnader være at enhetsledere som styrer barnehager og skole ofte vet noenlunde presise tall på mengden barn i kommende år, mens enhetene som driver sykehjem eller hjemmetjenester umulig kan å anslå antall pasienter neste budsjettår. Dermed kan de ikke forutse mengden ressurser de trenger og når behovet vil oppstå. De driver med 24/7 virksomhet i motsetning til oppvekstsektoren. Altså viser studien et gap mellom det som er budsjettert og den faktiske driften. Spesielt helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren visste negativt avvik mot det budsjetterte, noe mange norske kommuner sliter med. Gapet forklares i kommunen med de uforutsette hendelsene som skjer i hver enkelt sektor som påvirker daglige driften, noe som ikke tas høyde for i budsjettarbeidet. Alternativet om å ikke tilby tjenestene er ikke aktuelle. Til sammenlikning trenger samfunns- og miljø sektoren ikke ekstra ressurser i form av årsverk, men kan ha de uforutsette ekstra kostnader med for eksempel strømprisene som går opp uten varsel.

Våre funn signaliserer at en utfordring i styringssystemet til kommunen er at budsjettet er for statisk, særlig når budsjettansvarlige møter uforutsette hendelser som fører med seg ekstra

kostnader. Disse ekstra kostnadene er hverken planlagt eller budsjettert, og følgelig danner disse et grunnlag for avvik fra budsjetterte tall. Dette bekreftes, slik vi så i teoridelen, av kritikken mot det tradisjonelle budsjettet som styringsverktøy. De raske og konstante endringene i kommuneomgivelsene krever mere dynamisk økonomistyring, hvor kommuneledelsen må observere forandringene og ta i bruk alternative, mer dynamiske styringsverktøy. Det empiriske materialet forteller at kommunen forsøker å finne, i tillegg til tradisjonell budsjettering, andre supplerende og mer dynamiske løsninger. For å løse problemet, må dermed den kommunale økonomistyringen innrettes mer tilpasningsdyktig overfor endringer som påvirker organisasjonen, ifølge Hope og Johnson.

4.3.2 I hvilken grad gir budsjett motivasjon?

Denne studien har sett på koblingen mellom målstyring ved budsjett og incentivsystemer som fremmer kommuneansattes motivasjon til å oppnå målene. Samtidig ønsket vi å se tilstedeværelsen av indre motivasjon. Indre motivasjon fremmes gjennom sosialisering og stimulerer ansatte til en slik opptreden for å yte tjenester med et ønske om å hjelpe andre og samfunnet generelt. Respondent kultur- og oppvekst svarer følgende på spørsmål om hva som motiverer han/hun til å holde sektoren han/hun leder innenfor budsjetterte rammer, noe vi mener gjenspeiler holdninger til alle budsjettansvarlige, som har vist samme tilnærminger i sine svar: *«Det er mitt oppdrag å levere på det som er vårt samfunnsoppdrag og ... det er ... alle innbyggernes penger. Så det er våre penger, alle vi som bor i kommunen, så skal vi forvalte de på en så god måte som mulig ... toppledere i kommunen må også være med og ikke dra og sloss om penger, men heller prøve å se hva som er best for kommunen nå og hjelpe kommunedirektøren til å legge frem godt budsjett til politikerne. Det er motivasjon i seg selv for meg å bidra til at kommunes innbyggere får ha det så bra som mulig, og da må jeg som har ansvar for sektoren min, gjøre mitt bidrag for å få mine ledere ... til å levere gode tjenester ...»*. Respondent samfunn- og miljø kopler motivasjon til kommunens grunnleggende verdier, som vi mener er farget av positive holdninger: *«... hele rammeverket jeg jobber med, det er det handlingsrommet jeg har fått, så jeg synes at det er veldig stor motivasjon i det. Og den forståelsen at det er min andel av en total økonomi som er viktig og som må holdes, for at dette skal kunne gå i hop. Det er jo gjensidig forpliktelses følelse som motiverer meg»*.

Kommuneplanen til casekommunen formidler klare rammer for og forventninger til kommunens ansatte, og gjør det gjennom å fronte at ansatte har høy etisk standard i alle ledd, en forutsetning for kvalitativt gode tjenester, tillit mellom innbyggere, folkevalgte og

administrasjonen og gode interne arbeidsforhold. Respondent kultur- og oppvekst legger vekt på at belønningen må være en god følelse og riktige holdninger i seg selv: «... jeg opplever at det er ingen konsekvenser dersom man går over budsjett, det blir ordnet eller dekket opp andre steder. Det er ikke noe konsekvenser for de som har brukt for mye penger. Holdninger til å overskride et budsjett må det skje en endring med ... Man kan få ros og man kan bli løftet opp, men ikke noe ekstra penger for å gjøre en god jobb.» Studien viser at kommunen, som også mange andre offentlige organisasjoner, ikke har et velutviklet system knyttet til belønninger. Årsaken er trolig de utfordringene som kan oppstå i kjølvannet av belønningssystemer, som av mange kan oppfattes som urettferdig. Dette er i tråd med annen forskning som viser at mange norske kommuner sliter med å bruke belønninger og bonuser som en styringsmekanisme (Johanson, 2013). Intervjuene lar oss forstå at kommunens øverste budsjettansvarlige finner indre motivasjon i å holde sektorene sine innenfor budsjetterte rammer, og ved bevisstgjøring av sine positive holdninger knyttet til sitt samfunnsbidrag; yte best mulig med tanke på forvaltningen av innbyggernes penger, som igjen gir en gjensidig forpliktelses følelse som motivasjonsfaktor.

Respondent kultur- og oppvekst forteller om en uheldig organisasjonskultur som kommunen jobber med å forbedre og om at ansvarliggjøring av ledere er en viktig brikke i denne prosessen: «Det var ukultur, en tradisjon for å overskride budsjettene sine og dette er egentlig ikke på menyen. Så man må holde seg til rammen ... Jeg er opptatt nå at enhetslederne mine har likt ansvarsforhold ... på sin enhet. De skal være ansvarlig for personalet sitt, for økonomien sin, resultatet og faget sitt og informere. Her snakker vi om kommunikasjon. De bør ta eierskapsforhold til det ansvaret de har fått til sin ramme, og da må de også kommunisere til sine. Jeg sier ikke at dette ikke gjøres, men vi må være tydeligere og flinkere til å skape forståelse ute. ... om dette med kommunikasjon, ansvarliggjøring og det å ha tydelig mål, hva skal vi få til og hva er oppdraget vårt. Målet er ... oppdraget.» Respondent kultur- og oppvekst utdyper videre at holdningene må endres for å lykkes med strategi og styring: «... jeg har nevnt at kanskje man i for stor grad har hatt kultur eller holdning for at om man bruker mye penger og så ordner det seg likevel. ... Jeg tror man må ha en liten endring i holdningene også i eierskapet til budsjettet sitt.» Funnene viser en klar sammenheng mellom incentiver og ansattes motivasjon i kommunen, hvor den indre motivasjon knyttes i stor grad til ansattes holdninger og kulturelle betingelser.

Respondent økonomi forteller om en slags «ris bak speilet» som en indre motivasjonsfaktor for å føle seg ansvarlig for eventuelt budsjettavvik: *«Angående belønning så har det ingen sammenheng når vi f.eks. går for lønnsforhandling ... Vi har ikke noe tradisjon for dette. Jeg tror at enhetsledere føler det som belastende hvis de ligger med rødt tall hele tiden. Man kan kanskje ikke kalle det belønning, men hvis man ligger på den rette side, får man mindre mas fra organisasjon. Vi har ikke hatt noe tradisjon for å trekke noen fram og sende kake eller blomster for at de holdt seg innenfor budsjett»*. Respondent økonomi forteller videre: *«Ja, og så rapporterer vi til politikerne og det står jo i avisa ... Hvis man leder, f.eks. en enhet som har dårlig økonomistyring, så vil det stå i avisa at en av de kommunale enhetene bruker for mye penger. Kommunen må jo legge fram et bilde som det er, og klart for de ledere som har røde tall og en dårlig økonomi vil dette føles belastende»*. Funnen bekrefter betingelses- og motivasjonsteorier da utfordringene kommunen står overfor er å få til et belønningssystem som kan oppfattes rettferdig i organisasjonen. Respondent samfunn- og miljø mener et alternativ til belønning er at sektoren beholder et eventuelt overskudd: *«Det er eneste vi ikke får, er belønning. Det er ikke så mye belønningsordninger her. Vi har hatt det tidligere hvis det var overskudd i kommunen totalt sett, så kunne man beholde sin andel av overskudd»*.

Respondentene hevder at negative incitamenter eksempelvis avisomtaler av negative avvik som budsjettoverskridelser, fører til ekstra mye rapportering og negativ oppmerksomhet fra ledergruppa og politikerne osv., og blir derav en slags motivasjon i seg selv for budsjettansvarlige. Alle respondentene bemerket at kommunen ikke har tradisjon for å belønne ansatte eller avdelinger/virksomhetene/sektorer for å holde kostnader innenfor budsjetterte rammer. Kommunen har stort sett kollektivt orientert seg mot å nå budsjetterte mål, noe som krever motivasjon ifølge motivasjonsteorier (Christensen & Foss, 2011). Respondent kultur- og oppvekst: *«Vi prøver å involvere og medvirke medarbeidere. For meg som en ny leder er det viktig å få mine ledere til å ha eierforholdet til å tro på sine tall. De kan fortsette å ønske seg mer, men de må ha forståelse for disse rammene vi får og det er de vi skal forholde oss til. ... Det var kultur, tradisjon for å overskride budsjettene sine og det er egentlig ikke på menyen. Så man må holde seg til rammen og derfor ledere er mine viktigste medspillere også må de igjen ta det inn på sin enhet. Også må vi ha med oss tillitsvalgte, og involvere medarbeidere på forskjellige nivåer i budsjettprosessen er veldig viktig. Vi tar innspill og noen ganger møtes vi og endrer på ting ved prioriteringen»*. Respondent kultur- og oppvekst uttrykker en forståelse som deles med andre respondenter; viktigheten av å få medarbeidere til å forstå sine mål innenfor de bestemte rammer for derigjennom å forankre styringssystemet i organisasjonen:

«Mitt oppdrag er å stimulere mine ledere, og så må lederne få stimulere sine medarbeidere der ute. ... om de skal ikke være helt involvert om penger, men må forstå at vi har rammer å forholde oss til, det er viktig. Så hvordan jeg stimulerer er jo i første omgang å få involvere mine underordnede på lik linje og skape felles forståelse for oppdrag og løse dette». Kommunens budsjett som styringsverktøy har ifølge samme respondenten «... en tendens som ... litt «command-and-control-tenking» som ... kanskje hindret noe ansvarliggjøring tidligere», og det sies at «Jeg vil ha med meg mine ledere på nettopp ansvarliggjøring». De øverste budsjettansvarlige i kommunen har en oppfatning av at den største motivasjonsfaktor for kommunens ledere og ansatte er å føle seg ansvarlig for eventuelt budsjettavvik. Eventuelle negative avvik som møtes med negative omtaler, mas om rapportering til kommunens toppledelse, er negative incitament.

Respondent helse- og omsorg mener det trengs ekstra styringssystemer som kan håndtere detaljert styring, som et slags supplerende verktøy til budsjettarbeidet for å øke motivasjon om måloppnåelse: «Hvis man hadde «innsatsstyrt finansiering» ... At man fikk betalt for det den produserte, kan være interessant. Sånn fungerer ikke i kommunen nå, men det er viktig i framtiden om det blir tilsvarende på kommunenivå. ... så da har man fått andre parameter på det, eksempelvis bemanningsnormer Hva er god nok bemanning? Den bør helst være god. ... Vi er nødt til å gi nødvendig tjenester, det er vi forpliktet til. Og hva gjør du da når budsjettet ikke klarer å håndtere det ... Det er stor utfordring, sånn er det». Informantens sitat påpeker et ønske om en mulighet til å kunne beholde sin andel av overskudd i sektoren, som en slags belønning fordi virksomheten har gjort en god jobb og samtidig spart penger. Videre fremkommer det av studien et behov for visualisering av resultatene ved hjelp av supplerende verktøy til budsjett, som kan brukes som en slags grunnlag for belønning i tilfelle ønsket måloppnåelse. Mangelen av «ros» fremkom tydelig i studiet, noe som kan bedres gjennom sosialisering som stimulerer ansatte til å opptre altruistisk for å yte tjenester for å hjelpe andre og samfunnet generelt (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015). Som vi husker, fremmer ros indre motivasjon.

4.3.3 I hvilken grad bidrar budsjett til målkongruens?

Begrepet målkongruens innebærer samsvar mellom organisasjonens strategiske mål og de ansattes handlinger som bidrar til at alle delene av organisasjonen trekker i riktig retningen. Dermed har vi valgt i vår studie å se litt nærmere på koblinger mellom strategiske overordnede mål og det operative driften.

Kommunen har et samfunnsmessig viktig oppdrag med å yte tjenester til kommunens innbyggere innenfor budsjetterte rammer, noe som fører med seg utfordringene med fordelingen av budsjetterte ressursene. Respondent kultur- og oppvekst sier at: *«I praksis er rammene veldig stramme, handlingsrommet ... er lite. Her er det veldig lite å spille på og hvis for eksempel en enhet sier jeg trenger mer, ja vel, da må annen enhet gi fra seg og det skjønner alle at dette ikke er populært».*

Respondent samfunn- og miljø forteller at signalene som sektorer får ovenfra skaper utfordringer med å leve opp til de strategiske målsetninger som er uttrykt i en samfunnsdel av kommuneplanen. Det er viktig å ha et samsvar mellom budsjett og samfunnsmessige oppdragsmål utformet i samfunnsdel i det langsiktige kommuneplanen: *«Historisk har en del av kommunen ... har hatt planer som ikke har vært med i et budsjett. Det har vært planer på et slags visjonsnivå, og da bli det veldig vanskelig å leve opp til det. Men vi jobber med dette og vi legger om plansystemet vårt. ... Nå skal vi jobbe med samfunnsdelen av kommuneplanen vår, så skal vi vurdere behovene etter det, og målet med dette arbeid er å knyte planer tettere til budsjett. Ikke at plan skal være et ønske i fremtid, men heller det vi klarer å realisere. Det er mere som et handlingsprogram ut ifra det budsjettet vi har.»* I casekommunen understreket de fleste respondentene at samfunnsdel av kommuneplanen er udatert. Så hvis man klarer ikke å oppdatere planen kontinuerlig, da henger ikke planarbeid sammen med budsjettarbeid. Respondent helse- og omsorg poengterer utfordringer med å få til en målkongruens med at oppdateringen av samfunnsdelens mål i henhold til budsjettall skjer ikke kontinuerlig: *«Det er helt avgjørende om samfunnsdelen i kommuneplaner er oppdatert ... Det er et spørsmål om hvor flink man er i forhold til handlingsplaner og økonomiplaner. Så hvis man ikke klarer å oppdatere kontinuerlig, så henger ikke planarbeid helt sammen med budsjettarbeidet. Det er jo utfordrende.»* Studien påpeker at det burde være bedre kobling mellom virksomhetens strategi og utforming av økonomiske styringsverktøy.

Respondent kultur- og oppvekst opplever manglende tydeliggjøring av kommunens overordnede mål i den sammenheng at det er ikke fremkommer måten man skal oppnå disse innen budsjetterte rammer: *«Det som er uklart i kommunen er hva de overordnede mål er og hvordan skal sektoren løse de. Dette ønsker jeg tydeliggjøring på, og vi forventer at når man skal bestemme rammene for budsjett og får vite hvordan økonomien skal være, må prioriteringer henge sammen med hvilket overordnede mål vi faktisk har ... da må vi som administrasjon, kommunedirektørens ledere være sammenstilte, hjelpe politikerne å kunne*

velge riktig. De skal velge, men vi må si hvilke konsekvenser det får, hvis de velger det i forhold til det. Så da må vi klare å snakke samme språk og ha en helhetlig vurdering.» Som vi husker så beskrev respondent økonomi behovet for tydeliggjøring av den «røde tråd» for å få en kobling mellom strategi og budsjett. Funnene viser manglende sammenheng mellom overordnede samfunnsmessige mål og budsjetterte rammer. Alle tre kommunale sektorer ønsker å ha klarere rød tråd som knytter sammen de strategiske mål med de budsjetterte rammene og midlene som skal brukes for måloppnåelsen. Videre utdyper respondent helse- og omsorg: «Det er like viktig å styre på strategi og målene våre. Vi kan jo levere gode økonomiske resultater uten at vi har nådd de målene vi skal nå. Vi skal levere tjenester ... Så vi kan holde oss til budsjett uten å nå det vi skal gjøre. Vi må ha mere enn bare budsjett for å måle.» Studien avdekket løse koblingen mellom budsjett som styringsverktøy og insentiver, som er knyttet til samme budsjett (budsjetterte tall), dermed opplever kommunen vanskeligheter med å oppnå en målkongruens.

Respondent økonomi opplyser om at kommunen jobber med å få på plass målkongruens og sterk kobling til strategi ved hjelp av flere nye styringssystemer: «Vi har forsøkt oss på andre styringstall / styringsparametere for eksempel aktivitetsbasert tall og vi hadde veldig sterkt fokus på dette med årsverk. Vi ser at det blir flere og flere mennesker i organisasjonen hvert år. Det er ganske komplisert og vanskelig å måle, tall er mye mere objektivt. Klart i styringsdokumentene våre, som vi får fra politikerne, er det mange andre områder de er opptatt av, for eksempel kvalitetsindikatorer, avvikshåndtering, sykefravær, utviklingen i antall årsverk og andre kvalitetsindikatorer, for eksempel på skolene som har spesial undervisning. Men egentlig er dette er vanskelig å måle i tall. Tall er lettere å forholde seg til, men det som gjelder andre aspekter ikke bare bare, fordi det er på en måte uforutsigbar ... Og det er tallstørrelser som er sikre, gir mindre rom for tolkning». Funnene viser at selve tallmaterialet i budsjettet har liten verdi isolert sett, og må ses i sammenheng med organisasjonens mål. Videre sier respondent økonomi at strategiske mål og budsjetterrammer har et gap som kommunen må gjøre noe med: «Vi har hatt et stort gap mellom det vi hadde råd til å gi i budsjetterrammer og det hvor den faktiske driften ligget ... Det har vært utfordrende at gapet har vært stort og at det var kanskje behov for omstillingsvedtaket for å kutte stillinger, noe som har tatt litt for langt tid av mange årsaker.»

Respondent samfunn- og miljø snakker om utfordringen med å måle riktig og oppfylle samfunnsmessige mål samtidig som budsjettet skal overholdes: «Det er andre resultatmål som

ikke er økonomisk ... som er minst like viktig som budsjett for å måle vår suksess.» Kommunene har ofte en løs kobling mellom budsjett og aktiviteter eller handlinger ifølge Tangenes (2015). Respondent samfunn- og miljøet ønske om andre styringsverktøy og data som kan gjøre forankrings prosessen enklere og tydeligere med hensyn til bestemte mål. Den svarer følgende på spørsmål om hvilke data savnes: *«Ikke økonomistyrings data, men vi jobber med å finne andre data som vi kan måles på ... Sånne andre målparameter prøver vi å finne for å synliggjøre at oppgavene våre vokser.»*

Flere respondenter enige med respondent for samfunn- og miljø som påpeker at mangelen på de riktige ressurser gjør det utfordrende å styre kommunale virksomheter med å uttrykke et ønske om å ha tilgang til ressurser med riktig kompetanse: *«.. Ja, det er viktig å ha økonomisk forståelse og så er det viktig at vi har en økonomi rådgiver i økonomi avdelingen ... som har god kompetanse på vår sektor og som kan gi godt innspill. Også hadde jeg ønsket en økonomi kontroller som er i større grad kunne bidra til mere økonomi analyse i virksomheter og kan peke på forbedringspunkter og utviklingspunkter. Fordi vi er jo ikke økonomer og at vi kunne få mere påfyll fra økonomer.»* I tillegg svarer respondenten på spørsmål om at styringsdata kommer så seint at de ikke har tilstrekkelig tid for å gjøre noe med den: *«Jo da, noen ganger kommer det for seint. Det er en ting rapportering, men jeg synes at budsjettarbeidet noen ganger har for mye hasteverkarbeid. Det er for lite tid til å beskrive ting og knytte til sammenhengene ... Det er sånn at jeg ønsker å få mere tid til budsjettering ... jeg tror at hvis vi snakker med mine kollegaer får man samme svar.»*

Funnene viser at alle tre sektorer og økonomi sektor, som er en overordnet sektor, beskriver budsjettet som grunnleggende verktøy for måloppnåelse i kommunens økonomistyring. Kommunens målsetninger er stort sett av mere kvalitativ art. For eksempel, kommunen skal gi sine innbyggere et godt utdanningstilbud eller gode omsorgstjenester. De kvalitative mål er vanskelig å bruke i styringssammenheng, da det er ikke så lett å måle disse i kroner og ører. Videre viser funnene at de kommunale sektorene har et ønske om å fastsette realistiske overordnede mål og utarbeide detaljerte handlingsplaner som skal sikre at overordnede strategiske målene nås. Dette er en vesentlig del av rammebetingelser med tanke på knapphet på økonomiske ressurser til gjennomføringen av fastsatte planer, noe som er i tråd med Helbæk (2015).

I casekommune understreket de fleste respondentene at samfunnsdel av kommuneplanen er udatert. Så hvis man klarer ikke å oppdatere planen kontinuerlig, da henger ikke planarbeid

sammen med budsjettarbeid. Studien påpeker at det burde være bedre kobling mellom virksomhetens strategi og utforming av økonomiske styringsverktøy.

Oppsummering forskningsspørsmål 3

Etter å ha analysert studiens funn i alle tre delspørsmål kan vi endelig oppsummere disse med å få et svar på den tredje forskningsspørsmål: *Hvilke egenskaper har budsjett som styringsverktøy tilpasset kommunens betingelser?*

Funnene tyder på at kommunalt budsjett som styringsverktøy gir liten grad av fleksibilitet og er snarere statisk, noe som er egnet til kontroll av kostnader ved måling av *input* ved *singel-lopp* styring. Denne type styringssystem bidrar ikke i stor grad til utviklingen og organisatorisk læring i kommunen og krever andre styringsverktøy som kan bidra med dynamikk og vil være med på endringer i ansattes atferd som kan føre til de ønskede effekter i strategiske måloppnåelse i kommunen. Funnene viser at det stadig dukker det opp uforutsette hendelser som påvirker kostnader. Disse ekstra kostnadene er hverken planlagt eller budsjettert. Størst uforutsigbarhet i omgivelser fremstår i helse- og omsorgssektoren, men på et generelt nivå er det riktig å hevde at budsjett som styringsverktøy gir lite rom for fleksibilitet.

Våre observasjoner tolkes slik at budsjettet mangler insitamenter som kan ha påvirkning på ansattes atferd i form av handlinger og utførelse av aktiviteter i det operative driften for å oppnå strategiske mål. Kommunens øverste budsjettansvarlige har ytret behov for både ytre og indre stimuli i form av diverse insitamenter for å kunne slutte med den ukulturen som kommunen har hatt med overskridelser av budsjetter. Målkongruens oppstår når ansattes atferd, som antas å være diktert ut ifra individets søken etter tilfredstilte av dets egeninteresse som skaper motivasjon, er også den atferd som fører til kommunens beste interesse i oppnåelse av de strategiske mål. Dermed en av viktige faktorer som kommunen må ha på plass for å få til en målkongruens er incentivmekanismer.

Studien viser at kommunens utfordring med manglende målkongruens og kobling til organisasjonens strategiske overordnede mål må løses med andre styringsverktøy i tillegg til budsjett. Kaplan og Nortons strategikart kan være den styringsverktøy kommunen mangler for å få en kobling mellom strategi og operativ styring for å oppnå målkongruens. Kommunen bruker budsjett som styringsverktøy i stor grad for å måle *input* i form av budsjetterte ressurser og fokuserer stort sett på ettårige resultatmålinger, noe som ikke bidrar stort til at det

kommunale operative driften får en sterk kobling mot strategiske mål som er vanligvis uttrykt som langsiktige 4-8 års planer.

5 Oppsummerende betraktninger

Formålet med dette studiet har vært å bidra til en bedre forståelse og en dypere innsikt i hvordan kommunen benytter budsjett som styringsverktøy på et operativt nivå, med utgangspunkt i følgende problemstilling: Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy?

Kommunen er en kompleks hybrid organisasjon som må forholde seg både til politiske målsettinger og et regelverk som stiller krav til de tjenester som ytes til kommunens innbyggere, da på en rekke områder: skole, helse, bygg- og arealforvaltning osv. Det fremkommer i analysen av casekommunes styringssirkel, at det tradisjonelle budsjettet brukes som styringsverktøy i større grad enn som informasjonsverktøy. Budsjettet setter rammer for de økonomiske midler kommunen har til rådighet, og fungerer primært som kostnadskontroll – hvor stor kapital har de ulike sektorene til rådighet i budsjettåret. Avvik fra budsjetterte disposisjoner kan følges opp, og derigjennom gis kommunen mulighet for økonomisk balanse. Videre så vi at budsjettet også fikk funksjon som kontrollerende, og da med større suksess. Kommunens budsjettansvarlige måler *input* i form av budsjetterte tildelte ressurser og oppmerksomheten mot dette bidrar til at de overordnede strategiske mål forsvinner fra horisonten. På den andre siden så vi også at budsjett som styringsverktøy ikke har like stort potensiale for å henlede ansattes atferd i retning av kommunens strategi. Den mest optimale løsningen er etter all sannsynlighet når kommunen anvender budsjettet både som informasjonsverktøy og som styringsverktøy slik skissert hos Simons (2002). En måte å oppnå dette på er ved større kommunalt fokus på de ulike rapporterings- og evalueringsfasene som bedrer den interne informasjonsflyten. Derfra kan man kanskje spore endringer i ansattes atferd på områder hvor man finner det nødvendig.

Studien viser videre at koblingen mellom strategiske mål og budsjettanvendelsen er uklar og tidvis fraværende. Dette skyldes trolig at kommunen møter utfordringer når budsjettet blir det eneste styringsverktøyet, da den mangler en del egenskaper i seg selv. Et distansert fokus på signalene nedenfra og opp angående de strategiske usikkerheter, understreker behovet for etablering av *double-loop* styring som grunnlag for læring og utvikling i kommunen. De strategiske usikkerheter slik som uforutsette hendelser eller uforutsigbarhet i omgivelser, skulle egentlig ivaretas av interaktive systemer som stimulerer søk og læring hos ansatte, men

datamaterialet viser at budsjettysyklusene på tolv måneder blir for lange og danner grobunn for usikre antakelser. Det blir sjelden og ofte for sent stilt spørsmål som er knyttet til fornuftig ressursbruk. Denne problematikken utvides i dagens turbulente omgivelser der kommunene har innskrenkende muligheter til å reagere; Kommunens budsjett utformes og oppdateres for sjelden, og dette kan virke svært begrensende på budsjettet som styringsverktøy for effektiv ressursutnyttelse og reaksjonshurtighet i møte med endringer. Respondentene var samstemmige når de påsto at kommunal budsjetteringen, slik den fremkommer per i dag, tar ikke tilstrekkelig hensyn til uforutsette betingelser som til stadighet kan dukke opp i det operative driftsåret. Et eksempel vi kan trekke frem er innen sektor for oppvekst; Denne burde være budsjettert på en måte som gjør det mulig å hensynta endringene innen utdannelsessektoren, som gjerne inntreffer hver høst. Budsjettåret samsvarer ikke med skoleår. Et annet eksempel er når sektoren for helse og omsorg budsjetteres slik at det skaper utfordringer i å levere gode kvalitetstjenester 24/4, da ytre endringer eksempelvis kan føre til sykefravær og behovet for vikarhjelp. Her burde man i forkant av budsjettfastsettelsen ta høyde for uventede situasjoner. Sist kan nevnes innenfor samfunn og miljø. Denne sektoren budsjetteres vanligvis med tanke på arealdelen i kommuneplanen. Dersom det oppstår avvik mellom de forventede kostnader for varer/tjenester og de reelle kostnadene, så står sektoren overfor en budsjettsprekke forutsatt at de ikke tok høyde for uforutsette prisendringer. Alle disse eksemplene illustrerer at aktivitetene i de ulike sektorene ikke er beregnet inn i budsjettene. Ulik grad av behov for fleksibilitet og liten grad av dynamikk i styringssystemer gir dekoblinger i ulike faser av styringssirkelen.

Budsjettets planleggingsfase omtales som formelt og lite interaktiv. Budsjettering skjer som regel *topp-down*, mens kommunens respondent økonomi mener at det kan være en fordel med å budsjettere *bottom-up* slik at kommunale mellomledere skal ha eierskap til sine tall, og derfra kunne budsjettet fremstå mere realistisk. Budsjettering med *bottom-up* vil i større grad danne et helhetlig bilde av virkeligheten som foregår «på gulvet». Dermed er det betimelig å anta at kommunen bruker budsjettet snarere som diagnostisk enn interaktiv styring. Som en konsekvens av dette blir koblingen mellom de strategiske mål og de budsjetterte rammer minimal.

Kommunens ledelse burde kanskje skifte fokus fra utelukkende ha fokus på budsjett og ressursstyring, til mer målstyrt *output*. Det positive er at de øverste budsjettansvarlige er bevisst denne svakheten, og jobber aktivt med å finne alternative styringsverktøy/data som kan forankre styringsmål og strategier for å oppnå bestemte mål. For at kommunen kan prestere i samsvar med sine mål, må den ha på plass insentivmekanismer som avstedkommer

målkongruens (Tangenes S. H., 2015). Ved å innføre Balansert målstyring (BMS) for å forkorte avstand mellom strategi som er gitt i ett års budsjett, kan kommunen bedre budsjettets status som styringsverktøy.

Ved ubalansert målstyring med bruk av budsjettet alene, blir medarbeidere ofte umotiverte og utmattede. Det er derfor av avgjørende betydning at kommunen vet hva som motiverer de ansatte (Buchanan, 2010). Motivasjonsinsentiver, som for eksempel negativ medieomtale, er ikke tilstrekkelig for å motivere de budsjettansvarlige og øvrige ansatte for måloppnåelse. Studien viser at mangelen på incitament i form av «ros» i tillegg til «ris bak speilet» bidrar til reduksjon av motivasjon. Uten eksplisitt uttrykte mål er det vanskelig å frembringe motivasjon for måloppnåelse. Grunnet avgrensninger i studiens respondenter, har vi ikke nok grunnlag til å fatte slutninger som omhandler motivasjonsincentiver nedover i hierarkiet i kommunesektorene.

Som en siste betraktning kan vi påpeke at empirien indikerer at fundamentet for casekommunens budsjettarbeid ligger i budsjettet og de finansielle rapporteringer. Kommunal budsjettstyring er et godt styringsverktøy i seg selv, trolig for hele kommunen, men bør suppleres med andre styringsverktøy, som er sektoravhengig, for å minske dekoblinger og skape atferdsendringer som sikrer at medarbeiderne retter seg etter kommunens mål. Det viser seg at kommunalt budsjett alene bidrar lite til at kommunens operative drift samsvarer med de overordnede strategiske målene, tross det store fokuset kommunen har på økonomisk balanse. Vi så at både Simons (Simons, 1995) og Malmi og Brown (Malmi & Brown, 2008) er opptatt av at organisasjonens ledelse må kunne benytte seg av ulike styringsverktøy for at organisasjonen oppnår sine strategiske mål. De ulike styringsverktøyene må sammen utgjøre en komplett styringspakke som er sammensatt ulikt for hver enkelt kommunalsektor og som kan utgjøre en helhetlig styringspakke for casekommunen. Kommunen bruker budsjett som styringssystem for å diagnostisere finansielle problemområdene med *singel-loop* styring. Dermed mangler det en klar kobling mellom kommuneplan som den overordnede strategi og spesifiseringen i budsjettet på hvordan målene skal operasjonaliseres. Studien viste at kommunen manglet linken til det interaktive kontrollsystemet med *double-loop* styring for å oppnå utviklingen og læring i kommunens organisasjon. Det er en svakhet at kommunens budsjett gir sparsommelige muligheter for tilbakemeldinger fra de kontrollerte, da dette er et viktig moment i evalueringsfasen for å utvikle casekommunen. Budsjettet oppfattes ikke som dynamisk, og studien bekrefter forestillingene om at budsjettet er et statisk styringsverktøy, med begrenset oppmerksomhet på motiverende faktorer for bedring av måloppnåelsen. Dette

igjen fører til manglende målkongruens og dekoblinger til kommunens strategiske overordnede mål.

5.1 Konklusjon

Formålet med masteroppgaven var å bedre forståelsen av budsjettets bidrag for den kommunale økonomistyringen, og da i møte med kommunens måloppnåelse strategisk sett. Oppgavens problemstilling ble dermed; *Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy?*

Gjennom kvalitativ undersøkelse i form av dybdeintervjuer siktet vi oss inn på å forstå hvordan budsjettet ble implementert og evaluert i en norsk kommune. Vi hadde fire respondenter som alle hadde budsjettansvar, og gjennom deres respons ville vi finne svar på følgende forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1: *I hvilken grad benytter kommunen budsjett som et informasjons- eller styringsverktøy?*

Respondentene viser til et driftsorientert perspektiv på et års budsjettperiode. Videre ser man at budsjettet ble brukt som både styringsverktøy og som informasjonsverktøy, noe som indikerer at budsjettet er hyppig anvendt som redskap for økonomisk styring. Studien viste også at kommunens ansatte, spesielt budsjettansvarlige, nøye observerer ressursbruken og sørger at den går i balanse, samt at de har ekstra fokus på eventuelle avvik. Dette tilsier at kommunalt budsjett er et godt bidrag som styringsverktøy til en *singel-loop* styring.

Studien viser at kommunen benytter budsjett i stor grad som styringsverktøy for økonomistyring. Kommunen følger med ressursbruken som må gå i balanse og har ekstra fokus på eventuelle avvik, dermed gir kommunalt budsjett et godt bidrag som styringsverktøy til en *singel-loop* styring.

Forskningsspørsmål 2: *I hvilken grad bidrar budsjettstyring til implementering av strategi og organisatorisk læring og utvikling?*

Kommunalt budsjett har mange mål, men det er bruken av budsjett som bestemmer om man når de målene. Når det gjelder organisatorisk læring og utvikling viste studien at casekommunen primært brukte budsjett som styringsverktøy og i mindre grad som informasjonsverktøy. Det indikerer at det ligger et potensiale til i større grad å inkludere

budsjettets informasjonsmuligheter, da som et konstruktivt tillegg til dets styringsorienterte bidrag. Dette bidrar, som vi så, til *double-loop* styring.

Forsknings spørsmål 3: *Hvilke egenskaper har budsjett som styringsverktøy gitt styringens betingelser?*

Utgangspunktet for spørsmålet var et driftsorientert perspektiv og et strategisk perspektiv. For å finne svar på dette spørsmål i kontekst med forsknings spørsmålene 1 og 2, ble det avgrenset til tre underspørsmål, som tok for seg sentrale egenskaper som var påkrevd for at budsjettet kan karakteriseres som et som godt styringsverktøy.

3.1 I hvilken grad gir budsjett tilstrekkelig fleksibilitet?

Studien viste at kommunalt budsjett er statisk og gir lite fleksibilitet i et driftsperspektiv. Budsjetterte tall er allerede bestemt året før og gir liten grad av fleksibilitet i møte med uforutsette hendelser. Uplanlagte kostnader krever et dynamisk budsjett som tillater endring av budsjetterte ressurser, noe kommunen ikke har mulighet til. Derifra kommer det overforbruk i enkelte kommunale sektorer, spesielt så vi dette innen helse og omsorg.

3.2 I hvilken grad gir budsjett motivasjon?

Studien viste at kommunalt budsjett i mindre grad knyttes til driftsperspektivet og til strategiske målsetninger. Dermed frembringer det ikke nevneverdig motivasjon for å nå målsetningene. Vi så at respondentene savner den «røde tråden» med de strategiske målsetningene, og at de manglet de mer detaljerte beskrivelser av aktivitetene som skal til for måloppnåelse i samsvar med budsjetterte rammer. Det er vanskelig å motivere noen for måloppnåelse når målene ikke trer frem tydelige. Kommunen burde derav, i tillegg til budsjett som styringsverktøy, vurdere andre insitammenter som kan bidra til økt motivasjon hos ansatte.

3.3 I hvilken grad bidrar budsjett til målkongruens?

Budsjettets bidrag til målkongruens ble vurdert opp mot de strategiske målene i casekommunen. Konklusjonen blir at budsjett som styringsverktøy i stor grad bidrar til målkongruensen av budsjetterte mål med tanke på operasjonell kommunal drift i løpet av ett budsjettår. Derimot bidrar budsjett i mindre grad til måloppnåelse av kommunale strategiske mål. Derav kan man slutte at kommunalt budsjett alene ikke er tilstrekkelig i denne

sammenhengen og kommunen trenger andre supplerende verktøy for å oppnå målkongruens opp mot kommunal strategi.

Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy? Vi mener at budsjettet er et fruktbart styringsverktøy for kommunen, forutsatt at det anvendes tilsiktet. Med det forstås at bruken både kan være rettleidende for den operasjonelle driften, samtidig som den har informative kvaliteter. Respondentene var forholdsvis entydige i å påpeke budsjettets mangler, da særlig knyttet til dens dynamiske natur. Like fullt ligger det et stort potensial i arbeidet som ligger forut før budsjettet foreligger i endelige tall.

5.2 Forslag til videre forskning

Vår masteroppgave baserte seg på en studie av en norsk kommune hvor vi fokuserte på tre kommunale sektorer: helse- og omsorgssektoren, kultur- og oppvekstsektoren og samfunns- og miljøsektoren. Siden studien var avgrenset til en kommune, vil det være problematisk å generalisere, og vi kan ikke si noe om hvilke resultater som vil gjelde andre norske kommuner. Temaet kommunal budsjettering og styringen er viktig. Våre resultater fremstår som ganske sammenfallende med sentrale deler av budsjettkritikken. Vi har i mindre grad påpekt løsningsforslag i vår oppgave, og det hadde vært svært interessant å en dag få kunne gå i den retningen. Man kan jo se på andre kommuner som viser bedre resultater og finne ut hvilke styringsverktøy de benytter seg av i tillegg til budsjett.

Siden målgruppen i studien var kommunens budsjettansvarlige, kunne det være interessant å kjøre en intern undersøkelse i kommunen for å se hva andre enn ledelsen mener kan bidra for å øke deres motivasjon for strategiske måloppnåelse som målkongruens. Christensen og Foss understreker at motiverte ansatte ikke er et mål i seg selv, men et middel for å nå mål i organisasjonen. (Christensen & Foss, 2011). Det vil også være interessant å studere hvilke egenskaper budsjett har som styringsverktøy tilpasset kommunens betingelser. Funnene i studien vår antyder at casekommunen har manglende dynamikk, som igjen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for ansattes motivasjon for måloppnåelse. Dermed kan det være av interesse å studere faktorer som kunne bidra til læring og utvikling i en kommune. Våre anbefalinger på fremtidig forskning kan være å undersøke nærmere sammenhenger og koblinger mellom ulike styringssystemene som er belyst i rammeverket Malmi og Brown (Malmi & Brown, 2008) og de styringssystemer som Simons *Levers of Control* (Simons, 1995) beskriver.

I etterpåklokskapens lys er det lett å se at materialet vi samlet inn, også med tanke på det teoretiske korpuset, kunne ha gitt grunnlag for tre egne masteroppgaver – et for hvert av forskningsspørsmålene. Dette ville trolig ha bedret bredde og dybdekunnskapen, som igjen gir muligheten til en høyre grad av pålitelighet.

6 Referanseliste

Andersen, E. (1994). *Systemutvikling*. NKI-forlaget, 2. utgave.

Andersen, O. B. (2021, 18 03). *Høgskolen i Innlandet*. Hentet fra <https://brage.inn.no/inn-xmllui/bitstream/handle/11250/2631795/%C3%98konomistyring%20i%20kommunese ktoren.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Anthony RN, D. J. (1992). *Management control systems* (Vol. Seventh Edition). Homewood: Irwin.

Anthony, R. N. (2007). *Management Control Systems*. New York: McGraw-Hill.

Anthony, R. N., & Young, D. W. (2003, 04 02). ResearchGate. *Management Control in Nonprofit Organization*, ss. 1-74.

Anthony, R., & Young, D. (2003). *Management Control in Nonprofit Organizations* (7. utgave. utg.). Boston: McGraw-Hill/Irwin. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/40932101_Management_Control_in_Nonprofit_Organizations_Fourth_Edition

Argyris, C. &. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Boston: Assison Wesley.

Aust-Agder Revisjon IKS. (2018, 04). Hentet fra www.temark.no: <https://temark.no/wp-content/uploads/2018/04/Forvaltningsrevisjon-Budsjettering-og-%C3%B8konomistyring-i-helse-og-omsorg-Grimstad-kommune-2018-002.pdf>

B.Andersen, O. (2019, 03 04). *Økonomistyring i kommunesektor*. Hentet fra www.inn.no.

B.Bognes. (2012). *Beyond Budgeting - en styringsmodell som tar virkeligheten på alvor*. *Praktisk økonomi finans*.

BDO Norge. (2021, 30 03). Hentet fra Nye krav til internkontroll i kommune-Norge: <https://www.bdo.no/nb-no/bloggen/nye-krav-til-internkontroll-i-kommune-norge>

Bedrekommune. (2020, 04 18). Hentet fra www.bedrekommune.no: <https://www.bedrekommune.no/>

- Bergstrand, J. B. (1999). *Budsjettering*. Cappelen Damm.
- Bjørnenak, T. (2003, 04 05). Magma. *Økonomistyringens tapte relevand del 1 og 2*.
- Bjørnenak, T. (2010, 4). Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2. *Magma - Econas tidsskrift fo røkonomi og ledelse*, ss. <https://old.magma.no/oekonomistyringens-tapte-relevans-del-1-og-2>. Hentet fra MAGMA:
<https://www.magma.no/oekonomistyringens-tapte-relevans-del-1-og-2>
- Bjørnenak, T., & Kaarbøe, K. (2011). *www.magma.no*. Hentet fra Dynamiske Styringssystemer – Hva er det?. Magma: <https://old.magma.no/dynamiske-styringssystemer-hva-er-det>
- Bogsnes, B. (2009). *Implementering Beyond Budgeting - Unloking the Perfomance Potential*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons Inc.
- Brunnson. (2002). *The Organization of Hypocrisy - Talk, Decision and Actions in Organization*. Lieber: Abstrakt forlag, Copenhagen Business School Press.
- Buchanan, D. A. (2010). *Organizational behaviour (7th ed.)*. Harlow: *Financial*.
- Burkert, M. &. (2013). *doi.org*. doi:<https://doi.org/10.1016/j.mar.2012.10.001>
- Busch, T. (2021, 03 17). *Docplayer.me*. Hentet fra Økonomi i et organisasjonsteoretisk perspektiv: <https://docplayer.me/1637470-Okonomistyring-som-begrep.html>
- Casekommune. (2021, 09 05). *Kommuneplan 2015-2027*. Hentet fra [www.XXXX.kommune.no](https://www.XXXX.kommune.no/_f/p1/i671060bc-a50b-4b6a-98fc-4a30d184261c/kommuneplans-samfunnsdel-2015-2027.pdf): https://www.XXXX.kommune.no/_f/p1/i671060bc-a50b-4b6a-98fc-4a30d184261c/kommuneplans-samfunnsdel-2015-2027.pdf
- Casekommune. (2021, 07 15). *Årsmelding 2020*. Hentet fra www.XXXX.kommune.no: https://www.XXXX.kommune.no/_f/p1/i20a25a06-ed05-4425-aa91-d780e8e05973/arsmelding-2020.pdf
- Chenhall, R. (2003). *Management control systems design within its organizational*. Hentet fra *Accounting, Organizations and Society*: <https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2476290/Masteroppgave%20INN%202017%20Fagerheim%20Johannessen%20>

%20Bruk%20av%20balansert%20m%C3%A5lstyring%20i%20politietaten.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Christensen, P. H., & Foss, N. J. (2011). utfordringer ved motivasjon og ledelse av kunnskapsarbeidere. *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*,.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2021, 06 30). Hentet fra www.etikkom.no:
<https://www.studocu.com/no/document/universitetet-i-sorost-norge/samfunnsvitenskapelig-metode/sammendrag/sammendrag-av-samfunnsvitenskapelig-metode/5754451/view>

e-studie.no. (2021, 11 05). Hentet fra www.estudie.no: <https://estudie.no/informasjonssystem/>

e-studie.no. (2021, 03 13). Hentet fra Økonomistyring: <https://estudie.no/okonomistyring/>

Evensen, E. H. (2021, 09 24). *NRK*. Hentet fra www.nrk.no:
<https://www.nrk.no/norge/kostra-tall-1.15577018>

Farbrot, A. (2021, 11 22). Når målene ikke blir nådd. *Handelshøyskolen BI*. Hentet fra <https://forskning.no/handelshoyskolen-bi-ledelse-og-organisasjon-partner/nar-malene-ikke-blir-nadd/878336>

Forskningsetikkloven. (2021, 06 29). *forskningsetikk.no*. Hentet fra <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/fbib/lover-retningslinjer/forskningsetikkloven/>

Forskrift om økonomiplan. (2021, 04 18). *Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-07-714>

- Green, S. W. (1988). Cybernetics and dependence: reframing the control concept. *Academy of Management Review* 13 (2), ss. 287–301. Hentet fra Academy of Management Review 13 (2), 287–301
- Grønmo, T. S. (2017, 07). *NTNU - Det skapende universitet*. Hentet fra ntnuopen.ntnu.no: https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2477076/16966_FULLTEXT.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hauser, L. (2014, 4). Work motivation in organizational behavior. *Economics, Management and Financial Markets*, ss. 239-246.
- Helbæk, K. &. (2015). *Økonomistyring 2-Driftsregnskap og budsjettering. 6.utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* Hentet fra Lovdata.no: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30#KAPITTEL_1
- Helsedirektoratet*. (2021, 07 11). Hentet fra www.helsedirektoratet.no: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/ledelse-og-kvalitetsforbedring-i-helse-og-omsorgstjenesten/styringssystem-ansvar-og-definisjon#paragraf-4-begrepet-styringssystem>
- Helsedirektoratet*. (2021, 11 06). Hentet fra www.helsedirektoratet.no: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/ledelse-og-kvalitetsforbedring-i-helse-og-omsorgstjenesten/styringssystem-ansvar-og-definisjon/4-begrepet-styringssystem>
- Hjeltnes, R. W. (2015). *MBA Incentiver som fører til målkongruens i Offentlig-Privat Samarbeid*. Hentet fra UiA.no: <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/301905/Robert%20Westerlund%20Almli%20%26%20Christian%20Hjeltnes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hoff, K. G. (2004). *Budsjettering: taktisk økonomistyring.3.utgave*. Oslo: AIT Otta AS.
- Hope, J. a. (2003). Who needs budgets? *Harvald Business Review* 81 (5).

- Høgheim, e. a. (1989). The two worlds of management control. *Financial Accountability & Management*, 23-27 .
- Jacobsen, C. (2008). *Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*. Hentet fra <https://www.magma.no/nye-perspektiver-paa-laering-og-kunnskapsutvikling-i-57organisasjoner>
- Jacobsen, D. I. (2015). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. I D. I. Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (ss. 15-16). Tromsø: Livonia Print Sia, Latvia 2015.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, M. C. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economic*, s. 305-360.
- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johanson, D. Ø. (2013, 06). Økonomisk styring i Norge - en kartlegging av styringssystemer i norske bedrifter. *Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, ss. <https://www.magma.no/okonomisk-styring-i-norge>.
- Johnson, T. H. (1991). *Relevance Lost – The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *Linking the Balanced Scorecard to the strategy*. Management Review.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Massachusetts: Harvard Business Press.
- Kari Nyland, I. J. (2021, 05 16). *Økonomistyring i staten - likhet eller mangfold?* Hentet fra [www.magma.no: https://www.magma.no/oekonomistyring-i-staten-likhet-eller-mangfold](https://www.magma.no/oekonomistyring-i-staten-likhet-eller-mangfold)

- Kaufmann, G. K. (2020, 05 15). *www.studocu.com*. Hentet fra Høgskulen på Vestlandet, Organisasjonspsykologi-DEL 2-kap. 3 og 4:
<https://www.studocu.com/no/document/hogskulen-pa-vestlandet/okb1113/sammendrag/organisasjonspsykologi-del-2-kaapittel-3-og-4/11181368/view>
- Kennedy, D. (1999). Getting the most from budgeting. *Management Accounting*.
- King, R. C. (2010). Budgeting practices and performance in small healthcare businesses. *Management Accounting Research*, 21(1), ss. 40-55.
- Kommuneloven. (2021, 03 30). *Lovdata*. Hentet fra Lov om kommuner og fylkeskommuner:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Kristiansen, O. (2021, 03 24). *Universitet i Agder*. Hentet fra uia.no:
<https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/301927/Oskar%20Kristiansen.pdf?sequence=1>
- Kaarbøe, K. G. (2013). *Managing in Dynamic Business Environments: Between Control and Autonomy*. United Kingdom:: Edward Elgar Publishing.
- laviesurlecaillou.com*. (2021, 09 08). Hentet fra <https://no.laviesurlecaillou.com/1960-goal-congruence>
- Lovdata.no*. (2021, 08 07). Hentet fra <https://lovdata.no/>
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package - Opportunities, challenges and research direction. *Management Accounting Research* 19, ss. 287-300. Hentet fra www.elsevier.com/locate/mar
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mellemvik, M. o. (1998). *Budsjettering i offentlig sektor*. Bedriftsøkonomisk forlag.
- Milgrom, P. &. (1992). *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall. Hentet fra Milgrom, P., & Roberts, J. (1992). *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

- Moderniseringsdepartementet. (2005, 10 12). *Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Hentet fra www.regjeringen.no:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0013/ddd/pdfv/260370-styring_og_styringsreformer_i_offentlig_virksomhet.pdf
- Mohn, O. K. (2021, 05 16). *Public sector productivity and incentives*. Hentet fra www.uis.no:
<https://www.uis.no/sites/default/files/2020-12/Mohn%20og%20Kval%20B8y%20282018%29%20Produktivitet%20og%20Incentiver%20i%20offentlig%20sektor.pdf>
- Mortensen, A. S. (2019, 12). *munin.uit.no*. Hentet fra munin.uit.no:
<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/17389/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Mulder, P. (2021, 09 18). *tooshero.com*. *Håndtak for kontrollmodell*, ss.
<https://www.toolshero.com/strategy/levers-of-control-model/>. Hentet fra Robert Simens: https://www.toolshero.com/strategy/levers-of-control-model/?fbclid=IwAR05F5nFJ70r9pIolknsMX7enq8qCUBDoxs6tJo_pSmX1XpAVICMWyh8BqQ
- Notmywar*. (2021, 06 30). Hentet fra www.notmywar.com: <https://www.notmywar.com/hva-er-en-semi-strukturert-intervju/#:~:text=En%20semi-strukturert%20intervju%20er%20en%20teknikk%20som%20brukes,%20f%C3%A5%20f%C3%A5%20et%20bedre%20inntrykk%20av%20intervju%20synspunkt>.
- NSD*. (2021, 06 30). Hentet fra www.nsd.no:
<https://minside.nsd.no/project?returnto=https%3A%2F%2Fmeldeskjema.nsd.no%2Ftest%2F>
- Opplæringslov*. (1998). Hentet fra [Lovdata.no](http://lovdata.no): https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslov#KAPITTEL_1
- Oterholdt, L. J. (2019, 04 02). *Oslomet*. Hentet fra Resultatbudsjettering i norske kommuner: drøm eller virkelighet: www.oslomet.no
- Otley, D. (1980). The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*.

- Oxford Dictionaries. (2021, 09 26). *www.en.oxforddictionaries.com*. Hentet fra [www.en.oxforddictionaries.com](https://www.en.oxforddictionaries.com/definition/dynamic): <https://www.en.oxforddictionaries.com/definition/dynamic>
- Pettersen, P. S. (2021, 04 17). *nrk*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/situasjonen-er-kritisk-for-okonomien-i-tromso-kommune-1.14916233>
- R.S.Kaplan, D. (1996). *Translating Strategy into Action: The balanced scorecard*. Boston, MA:Harvard Business School Press.
- Regjeringen*. (2021, 03 28). Hentet fra KOSTRA: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/>
- Regjeringen*. (2021, 04 01). Hentet fra Regelverk og veiledere om økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner mv: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/regelverk-og-forarbeid/id495977/>
- Regjeringen.no*. (2021, 07 08). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>
- Robbins, S. P. (2013). *Organizational behavior (15th global ed.)*. London: London: Pearson.
- Senter for statlig økonomistyring. (2021, 07 30). doi:<https://estudie.no/styring-og-kontroll-av-virksomheten/>
- Simons, R. (1995). *Levels of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard: Harvard Business School.
- Simons, R. (1995). *Lever of Control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard: Harvard Business School.
- Simons, R. (2000). *Performance measurement and control systems for implementing strategy: text and cases*. Upper Saddle River: N.J.: Prentice Hall.
- Simons, R. (2014). *Performance measurement and control systems for implementing strategy*. Harlow: Pearson Education Limited.

Simons, R., & Dávila, A. (2000). *Performance Measurement and Control Systems for Implementing strategy: text and cases*. Upper Saddle River: Prentice Hall. Hentet 11.14.2021

Simons, R., & Kaplan, A. A. (1998). *Advanced Management Accounting*. Prentice Hall.

snl.no. (2022, 06.07). Hentet fra Store Norske leksikon: <https://snl.no/metode>

SSB. (2021, 03.20). Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>

SSB. (2021, 07.15). *ssb.no*. Hentet fra www.ssb.no: <https://www.ssb.no/kommunefakta/>

SSØ 12/2010, 2. opplag. (2010, 12). *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring*. Hentet fra [dfo.no](https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf#:~:text=M%C3%A5l-%20og%20resultatstyring%20er%20det%20grunnleggende%20styringsprinsippet%20i,og%20f%C3%B8lges%20opp%20gjennom%20n%C3%B8dvendige%20utviklings-%20og%20forbedringsti): <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf#:~:text=M%C3%A5l-%20og%20resultatstyring%20er%20det%20grunnleggende%20styringsprinsippet%20i,og%20f%C3%B8lges%20opp%20gjennom%20n%C3%B8dvendige%20utviklings-%20og%20forbedringsti>

SSØ. (2010, , 12.2. opplag). *Veileder. Mål og resultatstyring i staten*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf#:~:text=M%C3%A5l-%20og%20resultatstyring%20er%20det%20grunnleggende%20styringsprinsippet%20i,og%20f%C3%B8lges%20opp%20gjennom%20n%C3%B8dvendige%20utviklings-%20og%20forbedringsti>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 07.14). Hentet fra www.ssb.no: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>

Store norske leksikon. (2021, 12.02). *snl.no*. Hentet fra <https://snl.no/1%C3%A6ring>

Studocu.com. (2021, 05.15). Hentet fra www.studocu.com: <https://www.studocu.com/no/document/oslomet-storbyuniversitetet/okonomistyring/sammendrag/eksamensnotater-sammendrag-okonomistyring/6409874/view>

T.Busch&J.O.Vanebo, J. (2012). *Økonomistyring i det offentlige 4.utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Tangenes, T., & Gjønnnes, S. H. (2015). *Økonomi- og virksomhetsstyring* (2.utgave. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tangenes, T., & Gjønnnes, S. H. (2015). *Økonomi- og virksomhetsstyring 2.utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, Y. (2018). *Systematikk og innlevelse. In inføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- tripletext. (2021, 07 11). Hentet fra www.tripletext.no:
<https://www.tripletext.no/ordbok/styringsverktoy/>
- Wallander, J. (1999). Budgeting – An Unnecessary Evil. *Scandinavian Journal of Management*.
- Waterhouse, J. &. (1978). *doi.org*. doi:[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(78\)90007-7](https://doi.org/10.1016/0361-3682(78)90007-7)
- Wengen, V. A. (2021, 04 05). *munin.uit.no*. Hentet fra
<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/16184/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Wildavsky, G. &. (2000). *The new politics of the budgetary process*. USA: Addison Wesley Longman. Hentet fra Budsjettprosessens nye politikk - Aaron B. Wildavsky, Naomi Caiden - Google Bøker
- Østergren, K., & Grønnevet, G. (2008). Praktisk økonomi og finans. *Er budsjettstyring god økonomistyring?*, ss. 57-64.

7 Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjutiden

«Økonomistyring i offentlig sektor»

Bakgrunnsinformasjon

1. Hvor lenge har du jobbet med budsjettansvar? (erfaring)
2. Hvilken utdanning har du? (kvalifikasjon)
3. Hvilke arbeidsoppgaver og ansvar ligger i stillingen din?
4. Hvordan produseres budsjettet i din seksjon? (bruk av historiske tall?)
5. Hvem er deltakere i budsjetteringsarbeidet? (antall medarbeidere og deres stilling)
6. Hvor mange stillinger har dere i avdelingen som jobber med økonomistyring?

Økonomistyring

7. Hvordan jobber dere med økonomistyring i deres kommune/seksjon?
8. Kan du nevne de sentrale forhold i XXXX kommune som bidrar til en god økonomistyring?
9. Kan du nevne noen forhold i XXXX kommune som bidrar til utfordringene i økonomi styring?
10. Får deres avdeling nok med ressurser ved planlegging og gjennomføring av budsjett?

Budsjett

11. Opplever du budsjett som godt styringsverktøy?
12. Hvilke følgende formål brukes budsjett til ved økonomistyring i seksjonen din:
 - Målformulering
 - Kommunikasjon
 - Planlegging
 - Ansvarliggjøring
 - Prognostisering (Implikasjonstest)
 - Helhetlig koordinering på tvers
 - Prioritering/ressursallokering
 - Kostnads-styring/kontroll

- Grunnlag for utløsning av belønning
- Oppfølging og avviksanalyse

13. Budsjettarbeid i XXXX kommunen fungerer/fungerer ikke fordi forutsetningene for budsjett er realistisk/urealistisk. Er du enig/uenig i dette?
14. Budsjettarbeid i XXXX kommunen fungerer/fungerer ikke fordi planarbeid har/mangler eier. Er du enig/uenig i dette?
15. Budsjettarbeid i XXXX kommunen fungerer/fungerer ikke fordi planarbeid gjennomføres med /uten medvirkning fra medarbeidere som skal gjennomføre planene. Er du enig/uenig i dette?
16. Budsjett som styringsverktøy er egnet/ ikke egnet fordi seksjonen har/mangler ansvarlig person for gjennomføringen. Er du enig/uenig i dette?
17. Budsjett som styringsverktøy er egnet/ ikke egnet fordi rapporteringsrutinene er tilstrekkelige/mangelfulle fordi avvik mellom resultat og budsjett analyseres/ ikke analyseres. Er du enig/uenig i dette?
18. Deltar du i rapporterings- og evaluerings prosessene? Hvordan opplever nytten av rapporterings- og evaluerings prosessene?
19. Budsjett som styringsverktøy er egnet/ ikke egnet fordi rapporteringsrutinene er tilstrekkelige/mangelfulle fordi budsjettansvarlig kommer/ kommer ikke med forslag til korrigerende aktiviteter. Er du enig/uenig i dette?
20. Budsjett som styringsverktøy er egnet/ ikke egnet fordi aktuelle medarbeidere involveres/ ikke involveres i korrigerende aktiviteter. Er du enig/uenig i dette?
21. Hva er konsekvensen for deg og din seksjon med mindre forbruk av budsjett?
22. Hva er konsekvensen for deg og din seksjon med overskridelser av budsjett?

Budsjettkritikk

23. Synes du at budsjetterte tall gir deg relevante styringsdata for å oppnå mål innenfor budsjetterte rammer?
24. Får du, som leder, tilstrekkelig og riktig informasjon for å kunne styre seksjonen du er satt til å lede?
25. Opplever du at styringsdata er kommet på tiden eller for sent?
26. Hvordan kommuniseres styringsdata til andre interessenter?

«Beyond Budgeting teori fremholder at budsjettet utløser ofte en «spent it or lose it»- atferd hos økonomi ansvarlige, og ikke minst at budsjettet har tendens til en «command-and-control-tenking» som hindrer ansvarliggjøring, samt motivasjon og fornyelse gjennom reel organisatorisk læring (Tangenes & Gjønnnes, Økonomi- og virksomhetsstyring, 2015).»

27. Synes du at «*spent it or lose it*» atferd hos økonomi ansvarlige er gjeldene for seksjonen din? Kan du utdype?
28. Synes du at «*budsjettet har tendens til en «command-and-control-tenking» som hindrer ansvarliggjøring, samt motivasjon og fornyelse gjennom reel organisatorisk læring* er gjeldene for seksjonen din? Kan du utdype?
29. Er budsjett egnet for raske endringer i omgivelser? På hvilken måte?
30. Har dere andre styringsverktøy enn budsjett?
 - 30.1. Hvilke fordeler og ulemper har de?

Agent teori

31. Hva motiverer deg som leder at budsjetterterammer ikke overskrider?
32. Hvordan stimulerer du medarbeidere under planleggingsfase i budsjettarbeid?
33. Hvordan stimulerer du medarbeidere under gjennomføringsfaser i budsjettarbeid?
34. Hvilke stimulerende tiltak/belønning mener du er viktige for at dine medarbeidere skal bidra til en god økonomistyring?

Oppsummering

35. Har du noen avsluttende kommentarer betraktninger/tilføyelser som du anser viktig med tanke på budsjett som kostnadsstyringsverktøy i planleggings- og gjennomføringsfase?

Vedlegg 2 Infoskriv til respondenter

Vil du delta i forskningsprosjektet «Økonomistyring i offentlig sektor»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere nærmere om budsjett alene er egnet som styringsverktøy for økonomistyring i XXXX kommune. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med oppgaven er:

- Forske på hvordan brukes budsjett som økonomistyring verktøy i XXXX kommune
- Forske på hvor relevant er budsjettkritikken for XXXX kommunes budsjettpraksis
- Forske på hvordan stimuleres medarbeidere i en kommune under planleggings -og gjennomføringsfaser i budsjettarbeid

Prosjektets foreløpige problemstilling er som følger:

«Er budsjett et egnet/uegnet verktøy for kommunal økonomistyring? En komparativ studie av budsjettbruk i tre sektorer i en kommune»

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

UIT Norges arktiske universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Som leder/ansatte har du muligens et direkte eller indirekte budsjett- og økonomiansvar, samt personalansvar i XXXX kommune. Det vil være 3-5 informanter til denne forskningen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Gjennom din deltakelse bidrar du med viktig data til dette forskningsprosjektet. Data vil bli innhentet gjennom dybde intervju hvor det vil bli benyttet lydopptak. Intervjuet vil begrense seg til cirka en time. Det vil ikke være nødvendig å gi personlige opplysninger i dette studiet, og det vil ikke være mulig å gjenkjenne deg på bakgrunn av opplysningene du gir.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun oss som forskere, samt våre to veiledere ved UIT Norges arktiske universitet som vil ha tilgang til intervjuene. All data fra intervju vil bli behandlet i låste filer.
- Navn på informant vil bli erstattet med koder for å unngå sporing.
- Informanter vil ikke kunne gjenkjennes i den ferdige publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Dette forskningsprosjektet avsluttes 1. desember 2021, og alt av innsamlet data vil bli slettet etter prosjektets slutt, foruten om den delen som vil være med i den endelige publikasjonen.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra UIT Norges arktiske universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Du vil ikke kunne identifiseres i datamaterialet, men har likevel rett til:

- Å korrigere transkribering
- Anledning til å slette opplysninger gitt av deg

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

- UIT Norges arktiske universitet ved prosjektansvarlig Finn Steinar Heimly på e-post: finn.s.heimly@uit.no eller telefon: 908 79 990 og Henning Sollid på e-post: henning.sollid@uit.no eller telefon: 776 23 151
- Personvernombud ved UIT er Joakim Bakkevold, e-post: personvernombud@uit.no eller telefon: 976 91 578
- Student Julia Røst kan nås på e-post: jro082@post.uit.no eller telefon: 482 48 677 og student Marina Aleksa kan nås på e-post: [mma081@post.uit.no](mailto:mmma081@post.uit.no) eller telefon: 968 64 508

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Finn Steinar Heimly og Henning Sollid

(Veiledere)

Julia Røst og Marina Aleksa

(Studenter)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Økonomistyring i offentlig sektor» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3 Meldeskjema NSD

2021-8-11

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



Meldeskjema 605911

Sist oppdatert

04.08.2021

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Type opplysninger

Du har svart ja til at du skal behandle bakgrunnsopplysninger, beskriv hvilke

stilling

Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertridelser?

Nei

Prosjektinformasjon

Prosjektittel

Økonomistyring i offentlig sektor

Prosjektbeskrivelse

Formål med studien er å studere nærmere om budsjettet alene er egnet som styringsverktøy for økonomistyring i [redacted] kommune.

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

Opplysningene vi skal behandle, er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet. Det innebærer å begrense mengden innsamlede personopplysninger til det som er nødvendig for å realisere innsamlingsformålet.

Ekstern finansiering

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/610a61cf-3498-4b82-a9d9-735e913d0d2e>

1/4

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Julia Røst, jro082@post.uit.no, tlf: +4748248677

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

UiT Norges Arktiske Universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Finn Steinar Heimly, finn.s.heimly@uit.no, tlf: +4777623152

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Kommuneledere med budsjettansvar og personalansvar

Alder

20 - 70

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?**Personlig intervju****Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger**

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Ved å kontakte oss på telefon eller e-post

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

Den registrerte kan få innsyn i sine opplysninger, rettet eller slettet opplysninger ved å ta kontakt med oss muntlig eller skriftlig.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

Behandling

Hvor behandles opplysningene?

- Mobile enheter tilhørende behandlingsansvarlig institusjon

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

- Student (studentprosjekt)
- Prosjektansvarlig

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Opplysningene anonymiseres fortløpende
- opplysningene krypteres under lagring
- Endringslogg

Varighet

Prosjektperiode

01.01.2021 - 01.12.2021

Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?

Nei, alle data slettes innen prosjektslutt

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

