



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

MASTEROPPGAVE

Budsjettprosesser i Bodø kommune

Så like – men dog så forskjellige

av

Kornelija Rasic

[2011]

BE304E Økonomistyring



Abstract

This study focuses on the budget process in the municipal sector. The study describes the budget process in the municipality of Bodø with respect to the school sector and health sector. The goal of this study is to illuminate how the budget is prepared, distributed and followed up. The budget process is evaluated based on four alternative views; decoupling, budget game, incremental budgeting and ritual play. In addition the process is seen with respect to the following perspectives; decision theory, contingency theory and learning theory.

In this study the data collection has been performed through interviews with relevant managers within the school sector and health sector and their financial advisors. In addition the author has participated as an observer at several of the budget meetings.

The findings in this study show that the budget process within the school sector and health sector is characterized by several alternative views. Elements of decoupling, budget game, incremental budgeting and ritual play characterize the process within the health sector. The school sector is clearly influenced by tendencies of budget game, incremental budgeting and ritual play. The study also reveals that there are differences between the school- and health sector when it comes to decision making and acquiring knowledge based on experience from the budget process.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en del av spesialiseringen i økonomistyring ved Masterutdanningsstudiet i Bodø våren 2011. Oppgaven omfatter 30 studiepoeng og er den avsluttende delen av Master in Science of Business / Siviløkonom studiet ved Universitetet i Nordland.

Jeg vil rette en takk til alle som har bidratt til denne rapporten. Dette gjelder spesielt mine intervjuobjekter, som har vært positive fra min første henvendelse og til ferdig rapport. En takk rettes også til min arbeidsgiver som har vist stor forståelse for at dette har medført en redusert tilstedeværelse på jobb. Jeg takker også til alle som på andre måter har bidratt til oppgaven med gode råd, konstruktiv kritikk og korrekturlesing.

Sist, men ikke minst, ønsker jeg å rette en takk til min veileder Levi Gårseth-Nesbakk for gode råd og verdifulle innspill under arbeidet med denne oppgaven. Hans forståelse av tema, samt god veiledning underveis, har bidratt stekt til at jeg har kommet i mål med denne oppgaven. Tusen takk.

Bodø, 18.05.2011. Kowelija Ratic

Sammendrag

I denne oppgaven er det gjort en studie av budsjettprosessene i skolesektoren og i pleie- og omsorg i Bodø kommune. Problemstillingen er: *Hvordan foregår budsjettprosessen i skolesektoren og i pleie- og omsorg i Bodø kommune?* Hovedformålet med analysen er å finne ut hvordan budsjettprosessen foregår i disse to sektorene, hva som er felles i prosessene og hvor forskjellene ligger. Videre blir det pekt på likheter og forskjeller i forbindelse med beslutningstaking, hvordan sektorene opplever kommunens økonomisystem, og hvordan læring på sektornivå foregår.

For å belyse problemstillingen har jeg tatt utgangspunkt i normativ teori for hvordan budsjettprosessen bør foregå. Fordi datainnsamling har vist at budsjettprosessen ikke foregår på tradisjonelt vis, har jeg sett på alternative syn på budsjettprosessen. Dette omfatter dekobling, budsjettspill, inkrementell styring og rituell styring. Jeg har intervjuet virksomhetsledere i pleie- og omsorg, rektorer i skoler og rådgivere ved de respektive avdelingene. Jeg har observert ressursmøter i skolene og budsjettoppfølgingsmøter i pleie og omsorg. Jeg har også studert budsjetter, regnskaper og øvrige styringsdokumenter.

Oppgaven viser at budsjettprosessen i casesektorer ikke foregår etter et tradisjonelt syn, men at den bærer preg av både dekobling, budsjettspill, inkrementell styring og rituell styring. Det er imidlertid forskjell på skoler og pleie- og omsorg knyttet til i hvor stor grad alternativ styring er representert. Fordi strategi, budsjett, regnskap og evaluering til dels foregår uavhengig av hverandre, så eksisterer det løse koblinger i økonomistyringsprosessen. Spesielt er denne dekoblingen representert i utarbeidelse av strategidokumentene, hvor virksomhetsledere og rektorer ikke er inkludert. Det foreligger også et budsjettspill i forbindelse med budsjettutarbeidelsen. Spillet er likevel begrenset på grunn av budsjetteringsmetoden som brukes av toppledelsen (nedbrytingsmetode). Mine funn har også vist at det foregår en inkrementell styring på kommunenivå siden budsjettene utarbeides på bakgrunn av fjorårets budsjett justert for planlagt aktivitet. Budsjettering innenfor avdelingene foregår derimot etter et tradisjonelt syn. I tillegg bidrar spenningen mellom resultatstyring og profesjonsstyring til at det foregår en rituell styring. Her er de relasjonelle kontraktene viktig for å skape tillitsforhold mellom aktørene.

Innholdsfortegnelse

Abstract	II
Forord	III
Sammendrag	IV
Innholdsfortegnelse	V
Figur og tabelloversikt	VII
1.0 Innledning	1
1.1 Presentasjon av tema	1
1.2 Problemstilling og formål	3
1.3 Oppgavens oppbygging	3
2.0 Teoretisk rammeverk	5
2.1 Økonomistyring i offentlig sektor	5
2.2 Økonomistyring som prosess	6
2.2.1 Strategisk planlegging	7
2.2.2 Budsjettarbeidelse	9
2.2.3 Oppfølging og måling	10
2.2.4 Rapportering og evaluering	11
2.4 Alternative syn på økonomistyring	11
2.4.1 Dekobling	11
2.4.2 Budsjettspill	12
2.4.3 Inkrementell styring	13
2.4.4 Rituell styring	13
2.5 Perspektiver	14
2.5.1 Beslutningsteori	14
2.5.2 Betingelsesteori	17
2.5.3 Læringsteori	19
3.0 Metode	23
3.1 Valg av metode	23
3.2 Forskningsdesign	24
3.3 Datainnsamling	25
3.3.1 Primærdata	26
3.3.2 Sekundærdata	28
3.4 Vurdering av metode	29
3.4.1 Reliabilitet	29
3.4.2 Validitet	30
3.4.3 Forskers rolle	31

4.0 Data / empiri	32
4.1 Bakgrunnsinformasjon	32
4.1.1 Skolesektoren Bodø kommune bakgrunnsinformasjon.....	33
4.1.2 Pleie- og omsorg sektoren Bodø kommune	34
4.2 Perspektivmelding Bodø kommune / strategisk planlegging	35
4.3 Budsjetttarbeidelse på overordnet nivå	37
4.4 Budsjetttarbeidelse på virksomhetsnivå	39
4.4.1 Budsjetttarbeidelse i skolesektoren	39
4.4.2 Budsjetttarbeidelse i pleie- og omsorg	42
4.5 Budsjettoppfølgning på virksomhetsnivå.....	44
4.5.1 Budsjettoppfølgning og rapportering i skolesektoren	44
4.5.2 Budsjettoppfølgning og rapportering i pleie og omsorg	47
4.6 Oppsummering av hovedfunn	51
5.0 Analyse	53
5.1 Normative syn på økonomistyring	53
5.2 Alternative syn på økonomistyring	54
5.2.1 Dekobling	54
5.2.2 Budsjettpill.....	56
5.2.3 Inkrementell styring	59
5.2.4 Rituell styring	60
5.3 Perspektiver	62
5.3.1 Beslutningsteori.....	63
5.3.2 Betingelsesteori	64
5.3.3 Læringsteori	66
6.0 Konklusjon.....	69
6.1 Forslag til videre forskning	72
Litteraturliste.....	73
Vedlegg 1 Intervjuguide.....	77

Figur og tabelloversikt

Figur 2.1 Faser i økonomistyring	7
Figur 2.2 Faser i en beslutningsprosess.....	14
Figur 2.3 Betingelsesteoriens rammeverk	18
Figur 2.4 Enkeltkretslæring.....	20
Figur 2.5 Dobbelkretslæring	20
Tabell 3.1 Primærdata	26
Tabell 4.1 Effektiviseringskrav i Bodø kommune	36
Tabell 4.2 Plan og budsjettprosess 2011	37
Figur 5.1 Samhandling mellom regnskap, handling, prat og beslutning.....	57

1.0 Innledning

I dette kapitlet redegjør jeg for valg av tema til oppgaven. Videre presenterer jeg problemstillingen og formålet med denne. Til slutt skisserer jeg oppgavens oppbygging.

1.1 Presentasjon av tema

Temaet i denne oppgaven er budsjettering i kommunal sektor. For de fleste innbyggere her i landet er statlige bevilgninger til norske kommuner og kommunal tjenesteyting et aktuelt tema. I hele livsløpet fra vi blir født, gjennom barnehagetiden, skoletiden, det voksne liv og i alderdommen, så mottar vi kommunale tjenester. Og vi forventer selvsagt at tjenestene skal være gode.

Regjeringen har i de siste årene varslet flere utfordringer i norsk økonomi. Dette krever at vi kontinuerlig må se på hvordan offentlige midler forvaltes og hvordan effektiviteten til tjenesteyterne kan forbedres. For det første viser en analyse av den demografisk utviklingen at det blir flere som trenger kommunale tjenester, spesielt for gruppe 70+. For det andre blir den norske befolkningen stadig eldre og det vil bli en kamp om personalressursene i den nærmeste fremtid. For det tredje er befolkningens forventninger til velferdsstaten skrudd opp i været og det vil være liten aksept for en eventuell tjenestereduksjon på bakgrunn av lite ressurser.

I tillegg til nevnte utfordringer er det viktig å merke seg at kommunal sektor forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i Norge. Tallene viser at Norge brukte 12,6 % av brutto nasjonalprodukt på kommunesektoren i 2005, mens i 2010 er dette tallet økt til 14,3 % (Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, april 2011). Effektiv forvaltning av disse midlene er derfor en forutsetning for videreføring av velferden i Norge.

De største utfordringene i Norge ligger i styring av helsesektoren. Både helseforetakene i staten, samt pleie- og omsorgstjenestene og helsetjenestene i kommunene, sliter med store underskudd og stadige budsjettoverskridelser. Tidligere studier har vist at det er vanskelig å skape økonomisk ansvarlighet i omsorgsrelaterte yrkesgrupper (Nyland og Pettersen, 2004). Andre studier hevder derimot at det finnes ulike grader og former for økonomisk ansvarlighet, og at utformingen av den bør tilpasses den enkelte organisasjonen (Ouchi, 1979).

Vi erfarer at selv forskerne er uenige i konklusjonene om økonomisk ansvarlighet i helsesektoren, noe som bekrefter at økonomistyring i helsesektoren ikke er en enkel sak. Dette har derfor vekket min interesse for temaet. Og fordi jeg er ansatt i Bodø kommune var det et naturlig valg for meg å se på pleie- og omsorgstjenestene i min egen kommune. Helse- og sosialavdelingen i Bodø kommune står overfor betydelige utfordringer. I likhet med tidligere år var ikke aktiviteten i 2009 i samsvar med de vedtatte økonomiske rammene. Dette kommer i tillegg til et stort press på å videreutvikle tjenestetilbudet.

Bodø kommune er en mellomstor kommune som i de siste årene har oppnådd positive økonomiske resultater. En mer detaljert analyse av kommunens drift viser imidlertid at det er store forskjeller mellom bruken av resurser i kommunens to største sektorer; skolesektoren og pleie- og omsorg. Mens skolesektoren bruker de resurser de har fått for et år om gangen, så bruker pleie- og omsorg betraktelig mer enn budsjetttrammene gir rom for.

Det er mange likheter mellom skolesektoren og pleie- og omsorg. Begge er arbeidsintensive og begge er i stor grad lovregulert. Skolesektoren ansetter ca 950 årsverk, og har et årsbudsjett på 512 mill. Pleie- og omsorg har 842 årsverk og et årsbudsjett på 487 mill. Tallene viser at kommunens totale økonomi er svært avhengig av en god økonomistyring i disse to sektorene. En gjennomgang av de økonomiske resultatene de siste 10 årene viser at det er en stor forskjell på oppnådde resultater i de respektive sektorene ved årets slutt. Skolesektoren klarer i hovedsak å holde driften innenfor de tildelte budsjetttrammene, mens dette er en stor utfordring i pleie- og omsorg. Jeg ble interessert i hvorfor det er så store forskjeller i de økonomiske resultatene når disse sektorene sammenlignes, på tross av at de i forhold til ressursrammer og andre nevnte rammebetingelser virker til å være like. Er det noe fra økonomistyringen som kan anvendes fra de som klarer seg til dem som har utfordringer?

1.2 Problemstilling og formål

Budsjettprosessen består av flere faser. Anthony & Young (2003) snakker om fire faser som består av strategisk planlegging, budsjettarbeidelse, drift og måling, samt rapportering og evaluering. Jeg ønsker å se på alle fasene i budsjettprosessen for både skolene og pleie- og omsorg. Videre ønsker jeg å vurdere budsjettprosessene ut fra flere perspektiver knyttet til beslutningsteori, betingelsesteori og læring for å samle inn mer informasjon om ønsket tema. Med utgangspunktet i presentasjon av tema har jeg valgt følgende problemstilling for denne oppgaven:

Hvordan foregår budsjettprosessen i skolesektoren og pleie- og omsorg i Bodø kommune?

Formålet med oppgaven er å finne ut hvordan budsjettprosessen foregår i disse to sektorer, hva som er felles i prosessene og hvor forskjellene ligger. Videre vil jeg se på likheter og forskjeller i forbindelse med beslutningstaking, hvordan sektorene opplever kommunens økonomisystem og hvordan læring på sektornivå foregår. På grunn av begrenset omfang og tidsaspekt har ikke denne oppgave som mål å stadfeste hvilke forhold som bør anvendes til pleie- og omsorg. Dette vil bli foreslått til videre forskning. Tidligere studier av økonomistyring i kommuner har i hovedsak vært knyttet til makronivå, det vil si budsjettering på toppledelsesnivå. Det finnes imidlertid få studier om økonomistyring på avdelingsnivå. Et annet formål med denne oppgaven derfor er å gi bedre innsyn i hvordan økonomistyring foregår på avdelingsnivå i kommunal sektor.

1.3 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 redegjøres det for den teoretiske referanserammen som jeg vil benytte for å belyse problemstillingen. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for den metodiske fremgangsmåten, hvor jeg velger undersøkelsesstrategier og metode for datainnsamling. Videre redegjør jeg for styrker og svakheter, herav pålitelighet og gyldighet for denne oppgaven.

I kapittel 4 presenteres empirien som skal belyse problemstillingen. Her presenterer jeg kommunens to sektorer, intervjuobjektene oppfatning av økonomistyringen, samt den informasjonen jeg har fått ved deltagelse i de felles budsjettmøtene.

I kapittel 5 kobler jeg sammen teoridelen med innhentet empiri og analyserer dette slik at viktige funn trekkes frem. Dette kapittelet har som målsetning å gi svar på problemstillingen presentert i første kapittel. Kapittel 6 trekker en konklusjon basert på mine funn og det gis også forslag til videre forskning.

2.0 Teoretisk rammeverk

I dette kapittel redegjøres det for begreper og teorier som blir brukt i analysedelen. Jeg starter med forklaring av begrepet økonomistyring i offentlig sektor. Deretter ser jeg på økonomistyring som en prosess som består av elementene strategisk planlegging, budsjettering, drift og måling, samt rapportering og evaluering. Videre redegjør jeg for alternative syn på økonomistyring. Her tar jeg for meg begrepene dekobling, budsjettspill, inkrementell styring og rituell styring. Til slutt ser jeg på beslutningsteori, betingelsesteori og læringsteori.

2.1 Økonomistyring i offentlig sektor

Høgheim et al., (1989) definerer økonomistyring på følgende måte: *“The process by which managers assure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization’s objectives.”* I følge Bjørnenak (1997) kan man beskrive alle virksomheter som organisasjoner som gjennom innsatsfaktorer setter i verk aktiviteter for å produsere output. Output kan i større eller mindre grad være i samsvar med de ønsker man har, her menes organisasjonens mål. Innsatsfaktorene (ressursene) viser hva man har anvendt pengene til, og fokusering på dem kalles ressursstyring. En virksomhet kan kun styres hvis det foreligger mål for aktivitetene (Mauland & Mellemvik, 1998). Det forutsettes at målene må være målbare, og hvis dette ikke er tilfelle, så har virksomheten heller ikke styring med aktiviteten.

Organisasjonens strategier og mål er utgangspunktet for den økonomiske styringsprosessen. I en politisk styrt organisasjon som kommunen er, så vil dette ikke være en enkel prosess. Det politiske styringssystemet baserer seg i utgangspunktet på ideologisk uenighet. Samtidig må man komme fram til egnede kompromisser i forbindelse med strategier og mål. Dette for å omsette deler av sin partipolitiske ideologi i konkret handling. I følge Busch (2009) er årsaker til svikt i økonomistyring ofte at beslutningstakere ikke har tilstrekkelig kunnskap om de foreliggende problemer. Dette betyr at ledelsen må formidle viktighet og konsekvenser av beslutningstaking til beslutningstakere for å oppnå god økonomistyring.

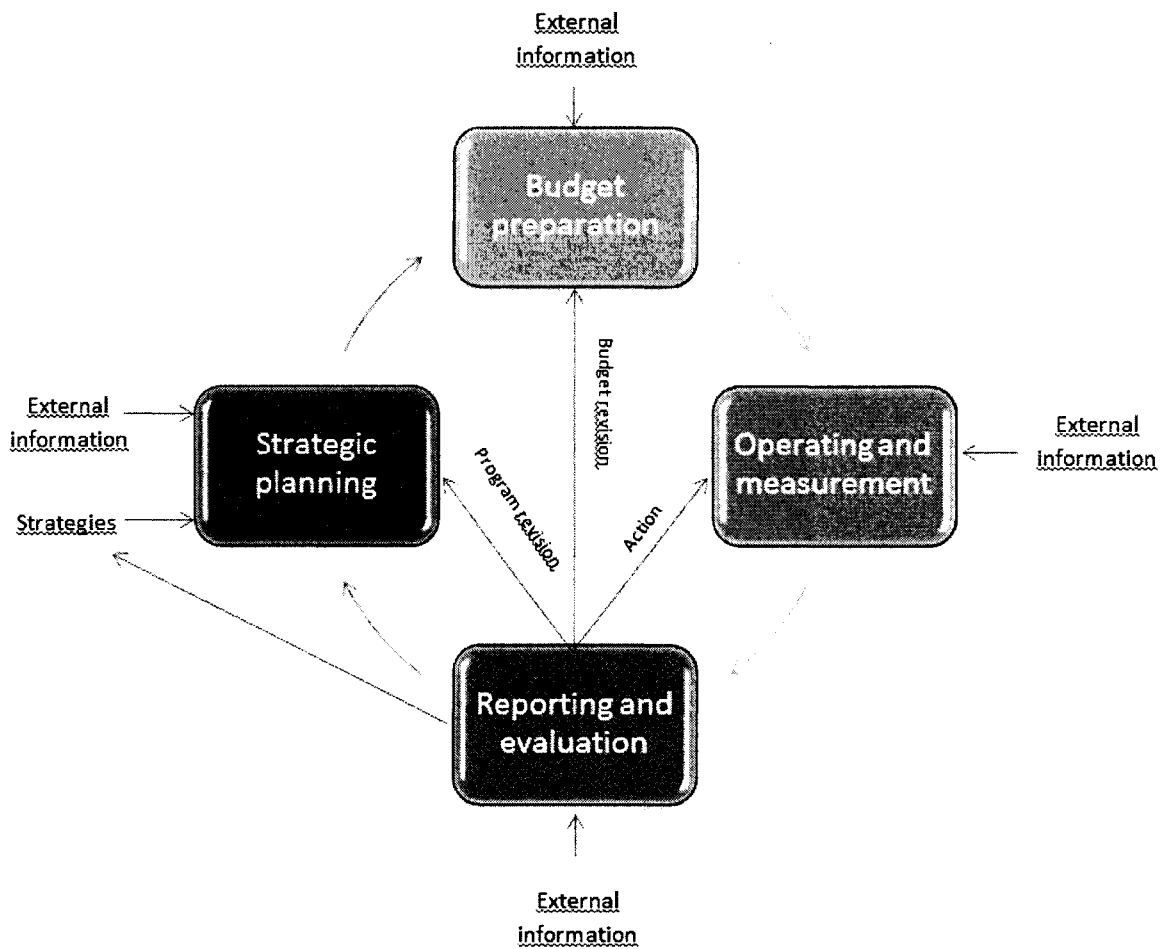
Økonomistyringens hovedelementer er budsjett, handling og regnskap (Olson og Mellemvik, 1996). I budsjettet er mål fremtidig handling, mens regnskap viser de gjennomførte handlingene. Budsjett og regnskap er koblet til hverandre gjennom handlinger. Budsjett er det verktøyet som fokuserer på ressursstyringen, og dette forklarer den sterke budsjettkoblingen man har i offentlig sektor. Her er ofte det viktigste spørsmålet hva man skal anvende ressursene til, og ikke hva man har anvend ressursene til. I offentlig sektor er regnskapsfunksjon å følge opp budsjettet og bidra til den finansielle styringen av virksomhetene, uten budsjettet styrer man i blinde. I følge Olson og Mellemvik (1996) brukes regnskapet i liten grad når kommunene utarbeider budsjett, og regnskap får med dette en underordnet betydning. I offentlig sektor er beslutning og handling mer løst koblet til hverandre (Mellemvik et al.2000).

Et viktig mål for de fleste organisasjoner er å bestå som organisasjon. For å oppnå dette er det viktig at organisasjonen skaper seg legitimitet. I offentlig sektor skapes legitimitet gjennom avbildning, i tillegg til at det også utføres en del handlinger. Avbildning betyr at organisasjoner representerer de synspunkter som omgivelser har, og den oppnås gjennom prat og beslutninger. Dette er et kjennetegn for politiske organisasjoner.

2.2 Økonomistyring som prosess

Økonomistyring kan ses på som en kontinuerlig prosess bestående av flere faser. Figur 2.1 viser Antony & Young (2003) sin modell til økonomistyring som en prosess som består av fire faser. Disse fasene er strategisk planlegging, budsjettering, oppfølging og måling, samt rapportering og evaluering.

Figur 2.1 Faser i økonomistyring



(Kilde Anthony & Young, 2003: 19)

Et budsjett produseres på bakgrunn av strategiske planer. I løpet av et budsjettår måles og registreres aktiviteter som presenteres i månedlige, kvartalsvis eller tertialvise rapporter. Til slutt sammenlignes budsjett og regnskap slik at avviksanalyser kan gjennomføres. Disse avviksanalysene danner så grunnlag for korrigerende av økonomistyringsprosessen. Figuren viser her den normative sammenhengen i økonomistyringen, det vil si hvordan disse fire fasene bør henge sammen.

2.2.1 Strategisk planlegging

Strategisk planlegging er et viktig element i offentlig sektor. Den viser hva organisasjonen skal satse på i fremtiden og hvilke tiltak som skal iverksettes for å komme dit. To sentrale begrep i strategisk planlegging er mål og visjoner. I denne oppgaven settes mer fokus på organisasjonens mål. Mål skal beskrive en ønsket fremtidig tilstand. Mål kan formuleres på

mange forskjellige måter. Det kan eksempelvis være full barnehagedekning innen fem år, satsing på hjemmesykepleien framfor sykehjems plasser, eller valg av IT teknologi som skal benyttes i organisasjonen i fremtiden. Mål kan også spesifiseres i ”mål-middel-hierarkier”. Dette innebærer at det dannes en kjede av sammenheng mellom mål og midler, slik at et mål på et nivå blir et middel for å nå et mål på et høyere nivå. I en offentlig organisasjon er det viktig å sette konkrete mål for organisasjon på generelt grunnlag, og så bryte det ned på avdeling eller virksomhetsnivå. Disse delmål gir således klare retningslinjer for arbeidet i alle deler av organisasjonen. Et slikt målhierarki vil sikre at alle aktiviteter bidrar til realisering av organisasjonens hovedmål (Jacobsen og Thorsvik, 1997).

Organisasjonens mål har også en styrende funksjon. Det gir retningslinje for arbeidet, legger begrensninger på de ansattes atferd og fungerer som beslutningspremisser for den enkelte ansatte. I tillegg fungerer mål som legitimeringsfaktor overfor omgivelsene. En organisasjon kan ha utfordringer i at ulike individer og gruppe kan ha ulike mål og det kan oppstå målkonflikt. Ansattes faktiske mål kan være svært forskjellige fra organisasjonens formelle mål.

Målsetningene i offentlige organisasjoner kan være meget komplekse og er ofte preget av kompromisser. Hovedårsaken til dette er at offentlig sektor må forholde seg til mange ulike og motstridende forhold når målene skal utarbeides. I tillegg er mange oppgaver komplisert tjenesteyting hvor ”mål-middel” sammenhengen er uklar. Offentlig sektors mål er også kontinuerlig og det er vanskelig å si når målet er oppnådd. Offentlige organisasjoner kan ikke fritt velge hvilket område de vil operere innenfor. Offentlige organisasjoner har politisk styring og politiske målsetninger består ofte av kompromisser, uklarheter og motstridende elementer. Politikere velger mål ut fra hva man ønsker å realisere, og ikke ut fra hva som er realistisk å realisere. I følge Jacobsen og Thorsvik (1997) kan politiske mål lett bli en del av en retorikk der målene blir sentrale symboler heller enn retningslinjer for konkret handling. Kommunale sektorer er et godt eksempel for ovennevnte kjennetegn.

2.2.2 Budsjettutarbeidelse

Budsjett og budsjettering er det viktigste styringsinstrumentet i offentlig sektor (Mauland & Mellempvik, 1998). I budsjettdebattene og budsjettprosessene viser politikere hva de står for, og hva de ønsker å oppnå. Budsjettet er med andre ord en prosess hvor finansielle ressurser fordeles ved hjelp av politiske prosesser.

Et budsjett kan beskrives som en rekke mål med prislapper på (Wildavsky og Caiden, 2000). Gjennom budsjettet koordineres organisasjonens planer, og skal med dette sikre at alle deler av organisasjonen går i samme retning. I offentlig sektor settes mer fokus på budsjettet enn hva som er tilfellet med regnskapet. Organisasjonen er mer opptatt av hva ressursene skal anvendes på, enn hva organisasjonen faktisk har anvendt ressursene på. En trolig årsak til dette er at det er lettere å avbilde virksomheten ved å fokusere på fremtiden i stedet for å fokusere på fortiden. Budsjettet er bindende, og aktivitetsnivået for kommende år er fastlagt når budsjettet er vedtatt (Mauland & Mellempvik, 1998). Dette betyr at når en sektor har fått et budsjett så må den holde seg innenfor de tildelte rammene. Wildavsky og Caiden (2000) sier at siden ressursene er en knapp faktor, så blir budsjettet en mekanisme for å gjøre valg mellom de alternative formålene.

I en budsjettprosess enes involverte parter om forventet output for et år, og hvilke ressurser som må benyttes for at forventet output kan produseres. Dette betyr at budsjettet kan ses på som en gjensidig forpliktelse hvor virksomheter godkjenner produksjon som forventes med de tildelte ressurser, og hvor ledelsen aksepterer at denne aktiviteten er tilfredsstillende. En viktig forutsetning her er at omgivelsene ikke endres vesentlig (Anthony & Young, 2003).

I følge Oppstad 2003 er det i budsjettprosessen to metoder som står sentralt. Dette er oppbyggingsmetoden (bottom up) og nedbrytingsmetoden (top-down). Oppbyggingsmetoden innebærer at budsjettet utarbeides på et lavere nivå for så å sendes videre til ledelsen. Ledelsen bruker dette som grunnlaget for endelige budsjettutarbeidelse. Dette betyr at budsjettutarbeidelse starter hos virksomhetene. Fordelen med denne metoden er at virksomhetene er mer involvert i budsjettprosessen og får derfor en stor ansvarsfølelse og bevissthet på ressursbruken. Ulempen er imidlertid at virksomhetene ikke har et nødvendig helhetsbilde og kan derav være urealistiske i sine budsjettforslag. Ved nedbrytingsmetoden er det ledelsen som kommer med budsjettforslaget. Fordelen med denne metoden er at helhetsbildet er klarere, samt at budsjettutarbeidelsen ikke tar så lang tid da det ikke er så

mange involverte. Ulempen er at virksomhetsledere ikke får eierskap til de tildelte budsjetttrammene, og at ansvarsfølelsen blir noe mindre i forhold til oppbyggingsmetoden.

2.2.3 Oppfølging og måling

Når budsjettet er vedtatt og overlevert til de driftsansvarlige, så starter oppfølging av den operative virksomheten. Oppfølgingen skjer gjennom regnskapet som viser det faktiske forbruket. Dette innebærer at regnskapet får flere oppgaver i forbindelse med drift. Riahi-Belkaoui (2004:38) gjengir American Accounting Association`s definisjon på regnskap: "Accounting is the process of identifying, measuring and communicating economic information to permit informed judgements and decisions by users of information". Denne definisjon peker på de tre regnskapsoppgavene registrering, måling og kommunikasjon. Registreringsoppgaven går ut på å registrere alle økonomiske forhold i organisasjonen. Måleoppgaven innebærer sammenligninger mellom det faktiske forbruket og opprinnelig plan beskrevet i budsjettet. Til slutt går kommunikasjonsoppgaven ut på å levere den nødvendige informasjonen for å kunne ta beslutninger. Mellemvik et al (2000:13) sier at det er en regnskapsoppgave å sikre god tilgang på informasjon, slik at beslutning kan tas på minst mulig usikkert grunnlag. Det poengteres imidlertid i Mellemvik et al (1988) at regnskap må antas å også ha andre funksjoner som legitimering, myter, makt og konflikter.

I følge Mauland & Mellemvik (1998) fines det tre formål med budsjettkontrollen (oppfølging)

- Å kontrollere at aktiviteten innenfor de ulike sektorene holdes innenfor de rammer kommunestyret har vedtatt i budsjettet
- Å få bedre oversikt over inn- og utbetalingsstrømmer, samt løpende vurdering av budsjettets inntektsside og utgiftsside
- Å få en samlet oversikt over budsjettssituasjonen på gitte tidspunkter i løpet av budsjettår

Det er viktig å påpeke at budsjettkontrollen har sin hensikt kun hvis den samlede informasjonen er forståelig for brukere. I følge Mellemvik et al (2000) er brukerne av det offentlige regnskapet de samme menneske som bruker offentlige tjenester. Dette kan være publikum, politikere, administrasjon og revisjon. Det er derfor viktig at disse forstår hva en virksomhet prøver å formidle.

2.2.4 Rapportering og evaluering

Oppfølging av regnskapet gir informasjon som analyseres og rapporteres videre til bystyret, slik at de får informasjon om hva som skjer i organisasjonen. Denne tilbakemelding gir forklaring på avvik mellom målene og det som blir realisert. I følge Anthony og Young (2003) er dette nyttig for å forbedre planlegging og budsjettering, og for å kunne bruke budsjettet som et styringsredskap.

Budsjettbevilgningen er i utgangspunktet bindende, og dette betyr at det ikke skal være avvik mellom budsjett og regnskap. I mange organisasjoner oppstår imidlertid uforutsette situasjoner i løpet av et driftsår som generer avvik mellom aktivitet og plan. De folkevalgte har anledning til å justere budsjettet hvis dette vurderes som nødvendig, men budsjettjustering må følgelig forutsette at kommunen har tilgjengelige ledige midler. I følge Busch (2009) vil en politisk diskusjon om totalrammen som regel finne sted hvis budsjettforutsetningene svikter i løpet av et år. Hvis kommunen ikke har ledige midler, er reduksjon av budsjettet på andre områder den eneste mulige løsningen.

2.4 Alternative syn på økonomistyring

Alternative syn på økonomistyring er etablert fordi det finnes eksempler som viser at budsjettprosessen ikke nødvendigvis foregår ut fra et normativt syn. I denne delen tar jeg for meg dekobling og budsjettspill (Brunsson, 2002), inkrementell styring (Wildavski og Caiden, 2000) og rituell styring (Opstad, 2003).

2.4.1 Dekobling

Det er en løs kobling mellom budsjett og aktiviteter eller handlinger i offentlig sektor. I følge Brunsson (2002) åpner dette for atferd som kalles for ”dobbeltmoralisk” eller hyklerisk. Dette innebærer at organisasjon kan si en ting, beslutte en annen ting, og handle på en tredje måte. I en offentlig organisasjon kan det lett oppstå en usammenheng mellom budsjett og regnskap fordi for eksempel tildeling av midler til et spesifikt formål ikke trenger å innebære at formålet vil bli oppnådd i samme størrelse eller oppnådd i det hele tatt. Hvis man begynner å stille spørsmål om denne usammenhengen og hva er årsak til den, så kan organisasjonen

forklare at de har bevilget penger, men at utførere har mislykkes i å bruke dem, har sløst dem, eller har brukt på noe annet (Brunsson, 2002).

I mange organisasjoner er det større interesse for å diskutere budsjett enn å analysere regnskap. Dette fordi en budsjettdiskusjon gir offentlige organisasjoner større frihet til å presentere sitt valgte helhetsinntrykk. Dette innebærer at budsjettet oppfyller en symbolsk funksjon. Det er vanskelig å tilfredsstille en bred og stor etterspørsel når midlene ikke strekker til. Dette er i følge Brunsson (2002) årsak til at man både prøver å bortforklare og sier andre ting, men likevel beslutter noe annet.

Høgheim et al (1989) beskriver løse koblinger i styringssirkelen. Her snakker man om to økonomistyringssystemer i stedet for to verdener. Det første økonomistyringssystemet er et budsjett hvor beslutningene relateres til historiske beslutninger som er gjennomført i organisasjonen. Det andre økonomistyringssystemet er regnskapet, det betyr de handlingene som allerede er gjennomført. Høgheim et al (1989) mener at det er en flyktig kobling mellom disse verdenene fordi linken mellom den slås av og på fra tid til annen.

2.4.2 Budsjettspill

I følge deskriptiv teori er budsjett en prosess hvor aktører med forskjellige roller forhandler og kjemper for ulike interesser. Rollene aktørene har kan være forkjempere, voktere og høstere (Brunsson, 2002). Forkjempernes rolle besittes i den kommunale sektoren av virksomhetsledere og rektorer som prøver å sikre at deres virksomheter får større eller tilsvarende ressurser som året før. Vokterrollen ligger hos kommunens topledelse, her rådmannen og hans topledere. Staten har rollen som høster, ved at den forsøker å få til et romslig budsjett gjennom å holde kostnadene nede, samt at de ikke øker inntektene gjennom skattesystemene (Brunsson, 2002).

Det er ulikt kunnskapsnivå mellom voktere og forkjempere. Trolig gjør kunnskapsmengden hos vokterne at sparing blir vanskelig. Hvis man ikke vet noe om en funksjon, så kan man overbevise seg selv om at det finnes potensialer for innsparing. Hvis man vet mye om en funksjon er det stor mulighet til å konkretisere muligheter for innsparing. Vet man bare litt, er det enda vanskeligere å se hvordan innsparingen bør foretas (Brunsson, 2002).

Tjerbo og Hage (2005) snakker om ”harde” og ”myke” budsjettskranker i helseforetakene. Dette kan direkte anvendes på den kommunale sektoren. Myke budsjettskranker vil være en situasjon hvor kommunene gjennom sin interesseorganisasjon (Kommunen sentralforbund, KS) appellerer til staten om tilleggsbevilgninger. På denne måten skapes forventninger lokalt og forbruket øker. Harde budsjettskranker betyr at det ikke forventes tilleggsbevilgning. Siden kommunene ikke forventer økt bevilgning vil det bli foretatt lokale tilpasninger av tjenesteproduksjon for å få den økonomiske handlefriheten tilbake.

2.4.3 Inkrementell styring

I inkrementell styring brukes det tidligere årsbudsjett som grunnlag til nytt budsjett. Det tidligere års budsjett justeres for planlagt aktivitet og endrende forhold og danner grunnlag for neste års budsjett. Denne budsjettmodell er ikke noe spesielt handlingsorientert og bærer preg av rutiner. Ulempe med den er at man ikke er kritisk nok til aktivitetene som pengene er brukt på og om aktivitetsnivå er korrekt. I tillegg videreføres systematiske skjevheter og prioriteringer skjules (Bjørnenak, 1997). I følge Wildavsky og Caiden (2000) tillater generelt enighet om tidligere budsjettbeslutninger kombinert med akkumulert erfaring og spesialisering fokus på kun små endringer på eksisterende budsjett. Budsjettkampen derfor dreier seg om kun disse inkrementelle endringene.

2.4.4 Rituell styring

Differensiering som oppstår når en organisasjon vokser kan skape problemer med hensyn på å få integrert de differensierte enhetene. I følge Ouchi (1977) kan styring ses på som en evalueringsprosess som er basert på overvåking og evaluering av atferd og resultat. Styringen omfatter også belønning og korrigerende tiltak.

I non-profitt bedrifter er det vanskelig å styre gjennom resultat og atferd fordi det er vanskelig å identifisere sammenhengen mellom årsak og virkning. I tillegg er det uklare resultatmål. I følge Opstad (2003) kalles rituell styring også for profesjonsstyring fordi det er faggruppers normer og verdier som er avgjørende for valgene som tas. Opstad (2003) foreslår derfor at profesjonsstyring brukes der hvor det er manglende kunnskap om hvordan handlingene virker og hvor det er vanskelig å evaluere faktiske resultater i forhold til målene. Dette betyr at beslutninger i stor grad må overlates til den enkelte tjenesteyters faglige skjønn. I en

kommune kan man finne flere forskjellige styringsformer. Profesjonsstyring brukes av skoler og virksomheter, mens støtteavdelinger bruker resultat- og atferdsstyring.

I følge Opstad (2003) kan bruk av bare profesjonsstyring være en uheldig løsning. En kombinasjon av profesjonsstyring og resultat- og atferdsstyring kan derimot være fornuftig å bruke. På denne måten kan en virksomhet styre mot et resultat, samtidig som fagpersonell kan velge gode faglige løsninger. Men det er viktig at det utarbeides en ordning som skal fungere i det tilfellet hvor det oppstår en konfliktsituasjon mellom disse to typene styringsmodeller.

2.5 Perspektiver

I det følgende ønsker jeg å se på budsjettet i forhold til beslutningsteorien, betingelsesteorien og læringsteorien. Disse perspektivene mener jeg ytterligere kan forklare hvordan en budsjettprosess foregår i en organisasjon.

2.5.1 Beslutningsteori

Beslutningstaking er en viktig del av organisasjonens eksistens. Den brukes både når et problem ønskes løst og i forbindelse med ulike målsetninger. I følge Flaa et al. (1995) er beslutningstaking å treffe valg mellom alternative måter å utføre aktiviteter på. Dette representerer en tradisjonell eller normativ tenking, hvor man forklarer hvordan man tenker at beslutningen foregår.

Figur 2.2 Faser i en beslutningsprosess



(Kilde Jacobsen og Thorsvik, 2002)

Beslutningstaking består av tre faser. Dette er innsamling av informasjon, valg mellom alternativer og iverksetting. Innsamling av informasjon er en prosess hvor det søkes etter ulike alternativer. I samme prosessen reduseres antall alternativer til de aktuelle som bør ses nærmere på.

I beslutningsfasen ser man på de valgte alternativer og sammenligner alle mot alle. Man vurderer videre konsekvensene av hvert alternativ. I denne fasen er det viktig å undersøke om alternativene er mulig å gjennomføre i forhold til økonomi og tilgjengelig teknologi, samt om alternativene stemmer overens med de eksisterende normer og ideologi som finnes i organisasjonen.

I iverksettingsfasen analyseres aktivitetene som gjennomføres for å sette den valgte beslutning ut i livet. I kommunal sammenheng vil disse fasene betyr at administrasjonen samler inn informasjon, mens det er bystyret som foretar endelige valg. Implementering av beslutningen ligger hos administrasjonen.

Begrepet rasjonell knyttes ofte til begrepet fornuftig. Jacobsen og Thorsvik (2002) har en antagelse om at mennesker er rasjonelle, og dette spiller sentral rolle i all teori om menneskelig adferd. Men det er ikke realistisk å forvente at mennesker opptrer rasjonelt i alle sammenhenger. Det er en del praktiske forhold som begrenser dette. Flaa mfl (1995) tar opp individet, organisasjonsstrukturen og omgivelsene som tre begrensende faktorer for rasjonalitet. Individet vil vurdere tiden man har, kostnadene en vil ha i prosessen, og nytten en vil ha ved å bruke av egne ressurser. I tillegg vil individets kunnskap spille stor rolle. Organisasjonsstrukturen vil med dens regler og instruksjoner, samt måten kommunikasjon foregår på, være med på å styre hvor stor valgfrihet en person har og hvordan informasjon innhentes. Dette kan relateres til måten problemer blir løst på. Omgivelsene har betydning ved at en retter seg mot enkelte deler av omgivelsene en synes det er viktig å se nærmere på, og dermed vil man utelukke hva andre deler av omgivelsene kan ha av informasjon.

Det finnes i følge Jacobsen og Thorsvik (2002) to ulike rasjonelle beslutningsmodeller. Dette er konsekvensorienterte beslutningsmodeller og regelorienterte beslutningsmodeller.

Konsekvensorienterte beslutningsmodeller fokuserer på konsekvenser av foretatt beslutning. Sentrale kjennetegn med søkeprosessen er at den er problemorientert. Dette betyr at søkeprosessen utløses av at man har et problem og denne prosessen fortsetter til man har løst problemet. Søkeprosessen er også enkel og tar gjerne utgangspunkt i tidligere løsninger. Videre er den ikke objektiv da den bærer preg av aktørenes tilknytning til saken.

Regelorienterte beslutningsmodeller tar utgangspunkt i at beslutningstakeren skal bruke reglene som ligger til grunn på riktig måte. Dette betyr at konsekvenser av en beslutning på

forhånd er kjent da de er kalkulert idet reglene blir gitt. Mål blir realisert dersom man anvender reglene riktig. Oppgaven for beslutningstakeren er dermed å anvende reglene riktig.

Beslutningsteori gransker de faktorene som virker inn på beslutningsprosessen hos individer eller sosiale systemer. Det er forskjell mellom klassisk syn på beslutningstaking og funn som ble gjort gjennom forskjellige forskningsoppgaver.

Feldman og March (1981) oppsummerer det tradisjonelle synet på beslutningsteori på følgende måte:

- Relevant informasjon samles inn og analyseres før beslutningsprosesser
- Informasjon samlet for bruk til en beslutning vil bli brukt til å foreta samme beslutning
- Tilgjengelig informasjon vil bli undersøkt før det søkes om mer informasjon
- Behov for informasjon vil bli fastsatt før man ber om informasjon
- Informasjon som er irrelevant for beslutning vil ikke bli samlet

I teorien finnes det også et deskriptivt syn på beslutningsteorien. Det sier noe om hvordan beslutningen er tatt, og ikke hvordan den bør tas. Funnene fra forskjellige forskninger viser følgende forhold mellom beslutningstaking og informasjon (Feldman og March, 1981):

- Mye av samlet og formidlet informasjon har liten relevans for beslutningstaking
- Informasjon som brukes til å ferdiggjøre en beslutning er samlet etter at beslutningen er tatt
- Mye av informasjon som er forespurt tas ikke i betraktning når beslutningen tas
- Uavhengig av om det er tilgjengelig nok informasjon til beslutningstaking vil ny informasjon bli etterspurt
- Klage på manglende informasjon overser tilgjengelig informasjon
- Relevansen av informasjon som er gitt i beslutningsprosessen er mindre tydelig enn en insistering på informasjon
- Det er et overforbruk av informasjon

I teorien brukes ofte begrepet kognitiv stil for å forklare hvordan mennesker bruker informasjon. Det er forskjell på mennesker knyttet til hvordan de behandler informasjon. Derfor er det viktig å tilpasse informasjonen til deres egen kognitive stil, det vil si deres tankemønster. Det finnes en kobling mellom tankemønster hos et menneske, og informasjon

som presenteres (Mellempvik og Olson, 1996). Forståelsen hos brukere øker i takt med kompleksiteten av informasjon, men dette skje bare til et visst nivå. Når nivået er nådd begynner forståelsen å avta, og til slutt blir det veldig få brukere som er i stand til å forstå informasjonen. Dette innebærer at det eksisterer et problem når vi diskuterer hvordan regnskapsinformasjon skal tilpasses enkelte brukere. Siden det er så mange forskjellige brukere av regnskapsinformasjon er det nesten umulig å tilpasse informasjon til alle. Det blir alltid noen som enten ikke forstår informasjon eller mener at informasjon er altfor enkel. Det betyr at usikkerheten som i utgangspunktet skal fjernes med mer informasjon blir i enkelte tilfeller bare forverret ved å innhente mer informasjon.

2.5.2 Betingelsesteori

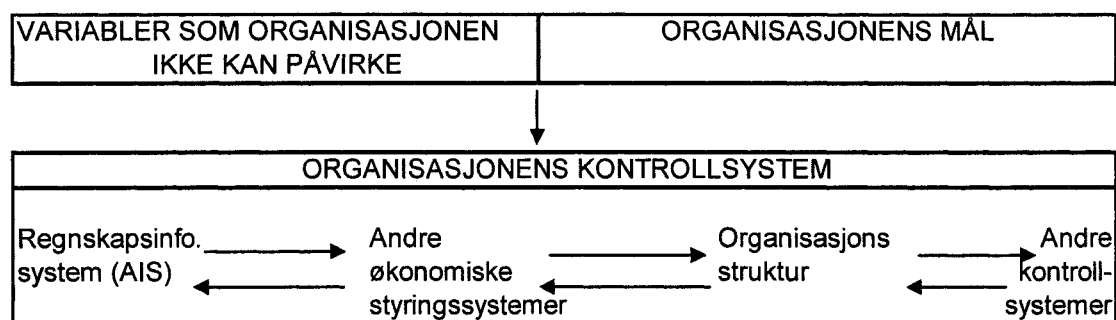
I følge betingelsesteorien finnes det ikke et universalt økonomistyringssystem som passer til alle organisasjoner i ulike situasjoner (Otley, 1980). Økonomistyringssystemer har utviklet seg gjennom årene fra et fokus på levering av mer formelle, økonomisk målbare informasjon til ledelsen, til større fokus på et mye bredere omfang av informasjon (Chenhall, 2003). Dette inkluderer ekstern informasjon knyttet til markeder, kunder og konkurrenter. Det inkluderer også ikke-finansielle opplysninger knyttet til prosessene, intelligent informasjon og et bredt spekter av beslutningsstøtte mekanismer, og uformelle personlige og sosiale kontroller. Konvensjonelt oppfattes økonomistyringssystemer som passive verktøy som gir informasjon for å hjelpe ledere. Men i følge Chenhall (2003) ser tilnærminger etter en sosio-logiske orientering økonomistyringssystemer som mer aktive til å oppnå sine egne formål. Betingelsesteoriens forskning følger de mer konvensjonelle syn som oppfatter økonomistyringssystemene som et passiv verktøy utviklet for å hjelpe lederens avgjørelser.

Både private og offentlige organisasjoner bruker visse forutsetninger i forbindelse med valg av regnskapssystem og økonomistyringssystem, og disse forutsetningene kan være ulike. Man kan si at organisasjoner generelt har ulike variabler som påvirker dens kontrollsystem.

Organisasjonsteorien på 1960-tallet var fokusert på betingelsesteori, mens betingelsesteori knyttet til regnskap kom først på midten av 1970-tallet (Otley, 1980). Det finnes fortsatt lite empirisk forskning vedrørende betingelsesteorien, noe som tyder på at teorien kun hadde kortvarig interesse blant forskere.

Som følge av studiene ble det funnet tre variabler som påvirker design og bruk av et regnskapsinformasjonssystem (AIS= Accounting Information System) fra en situasjon til en annen. Disse tre variablene er teknologier, organisasjonsstrukturer og omgivelser. Dette har økt behovet for en form for betingelsesrammeverk ved studie av AIS design. I følge Otley (1980) kan betingelsesteoriens rammeverk illustreres med følgende figur:

Figur 2.3 Betingelsesteoriens rammeverk



(Kilde Otley, 1980)

Som man kan se av figuren er AIS bare en del av kontrollsystemet til en organisasjon. Andre elementer er økonomiske styringssystemer, organisasjonens design og andre planleggings- og kontrollsystemer knyttet til AIS. Rammeverket skiller mellom kontrollerbare og betingede variabler. Kontrollerbare variabler er en del av organisasjonens kontrollsystem, og dermed en del av organisasjonens kontrollmuligheter. Betingede variabler påvirker organisasjonens valg av regnskaps- og økonomistyringssystemer og deres handlinger for å nå organisasjonens målsetninger. Disse ligger utenfor organisasjonens kontroll, men er likevel kjent for organisasjon. Organisasjonen prøver å tilpasse seg til disse betingelsene ved å lede de kontrollerbare variabler på en slik måte at det oppnås best mulig effektivitet.

Etablering av en passende AIS krever at forhold som bestemmer effektivitet må bygge på organisasjonens mål og ikke bare på eksterne standarder. Organisasjonsmessig effektivitet er vanskelig å måle. Organisasjonen lar seg vanskelig koble mot effektivitet og dette er vanskelig å bevise (Otley, 1980). Måling av effektivitet må ses i forhold til alle faktorer som påvirker eller har betydning for organisasjonen, som ledelse, samfunnsforhold oppgaver og lignende. Det er svært vanskelig å isolere effekten av en faktor på grunn av et helt spekter av kontrollmekanismer og det er derfor vanskelig å måle effektiviteten til hver enkel faktor (Otley, 1980).

En effektiv organisasjonskontroll krever flere karakteristikk. Dette er spesifisering av et mål, måling av graden av måloppnåelse, en prediktiv modell for sannsynlig utfall av kontrollaktivitetene, og evne og motivasjon til å handle. Modellen presentert i figuren over muliggjør oppnåelse av disse karakteristikkene. Et generelt teoretisk rammeverk må identifisere de viktigste faktorene relatert til organisasjonens effektivitet, og bruke usikkerheten til slike faktorer som en viktig betinget variabel. Mange variabler som har effekt på AIC har også effekt på organisasjonsmessig struktur. Det er derfor viktig at forskning på dette området er av antropologisk art, i stedet for de tradisjonelle metoder som har blitt brukt i regnskapsforskning (Otley, 1980).

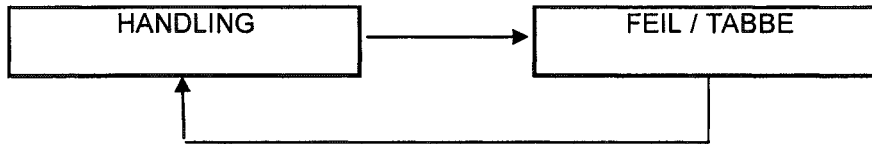
2.5.3 Læringsteori

Begrepet "læring" knyttes ofte til måten mennesker lærer på. Jacobsen og Thorsvik (1997) sier at læring er en relativ permanent endring av adferd på grunnlag av erfaring. Det finnes flere forhold som kan beskrive læring. For det første innebærer læring en endring av adferd. For det andre foregår det læring når vi opplever noe, og i ettertid forsøker å analysere hvorfor dette har skjedd. Det er i slike tilfeller at atferden faktisk har endret seg og vi ser sammenheng mellom kunnskap og adferd. Dette viser at læring inneholder både kunnskaps- og handlingskomponenter. For det tredje må endring av adferd være forholdsvis permanent. For det fjerde antas det at læring skjer på grunnlag av erfaring, det vil si på bakgrunn av noe vi har opplevd (Jacobsen og Thorsvik, 1997).

Læring på organisasjonsnivå oppstår bare hvis individene i organisasjonene lærer. En organisasjon er i stand til å lære bare hvis den forstår hvordan individuelle læringsprosesser foregår. I følge de klassiske læringsteoriene starter ledelsen læringsprosessene når de eksponerer medlemmene for ulike stimuli. Organisasjonen kan for eksempel etablere belønningssystemer og straffereaksjoner som oppmuntrer eller forhindrer ønsket eller uønsket adferd. En positiv belønning av en viss type atferd vil over tid kunne føre til permanent endring i atferden til organisasjons medlemmer, dette vil si at en læringsprosess finner sted. Men for at en organisasjon skal lære er det nødvendig at flere medlemmer lærer noe og ikke bare noen få (Jacobsen og Thorsvik, 1997).

I følge Argyris (1982) finnes det to typer organisatorisk læring, enkeltkretslæring og dobbelkretslæring.

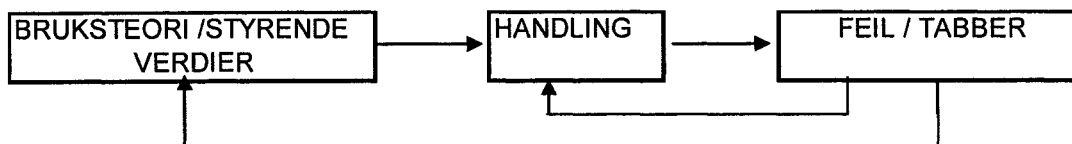
Figur 2.4 Enkeltkretslæring



(Kilde Argyris, 1982)

For å forstå hvordan mennesker handler er det viktig å nevne at mennesker opererer med to handlingsmodeller. Dette kan beskrives som "påtatt teori" og "bruksteori". Påtatt teori er noe man er seg bevisst, mens bruksteori er ukjent for de fleste og kan tett koples til adferd (Jacobsen og Thorsvik, 1997). Enkeltkretslæring kan være effektivt hvis man klarer å løse problemet, men det er det tvilsomt at mennesker gjør (Argyris, 1990). I denne type læring rettes handlingen opp og man unngår å stille spørsmål om hvorfor handlingen ble gjennomført. Handlingen er ofte et resultat av en handlingsmodell og kommer sjelden tilfeldig. I følge Jacobsen og Thorsvik (1997) er enkeltkretslæring utilstrekkelig og overflatisk.

Figur 2.5 Dobbeltkretslæring



(Kilde Argyris, 1982)

I dobbelkretslæring stiller man stadig spørsmål ved grunnleggende premisser for en beslutning og den bruksteorien som produserte handlingen (Jacobsen og Thorsvik, 1997). Det foreligger en konstant vurdering og evaluering av de valg man tar, og det foregår en åpen diskusjon mellom likeverdige parter. Hvis en person finner feil, retter den opp og samtidig retter opp det som førte til feil, så snakker vi om dobbelkretslæring. Overgang mellom enkeltkretslæring og dobbelkretslæring er en omfattende kulturendring, og det er de grunnleggende og skjulte verdier og handlingsmodeller som hindrer læring (Argyris, 1990).

Formålet med ledelsesfunksjonsdisipliner er å hjelpe ledere til å styre ved hjelp av regnskapet og kontroll av produksjonen i organisasjonen. Dette forutsetter at en ledelsesfunksjon er regnskapet (Argyris, 1990). I følge samme forfatter har kontrollteorien to sider, den normative og den menneskelige side. Normativ kontrollteori innebærer en idealisert visjon og bruk av tall, begreper og regler, men er lite anvendbar i praksis på grunn av regnskapets kompleksitet. I tillegg er det spenning mellom regnskapsbrukere og dem som utarbeider regnskapssystemer. Derfor kan regnskapet kan tolkes som en trussel (Argyris, 1990). Menneskelig kontrollteori aktiveres når trussel hindrer mennesket i å effektivt iverksette regnskap som kontrollsystem. Korrekt bruk av regnskap kan medføre både produktivitet og ikke produktive konsekvenser. Effektiv bruk av regnskapet forutsetter at regnskapsbrukere lærer seg å bruke det regnskapet som er relevant for problemene som oppstår. Dersom mennesker lærer å forstå regnskapet, ønsker å bruke det og får lov til det, så vil de bruke det (Argyris, 1990).

Implementering av regnskapssystemer eller andre økonomisystemer kan være problematisk. Individer kan ha ulike metoder for å opprettholde kontroll, og endring av disse kan oppfattes som en trussel (Argyris, 1990). Når man velger å innføre et system kan det derfor oppfattes av enkelte som en trussel. Mennesker som føler seg truet kan endre atferd ved å bruke metoder for å ikke tape ansikt og for å forsvare sine standpunkter selv om de vet at de tar feil (Argyris, 1990). Forsvarsmekanismer tas ofte i bruk når man er minst effektiv, men samtidig har størst behov for problemløsning. Dette kan hindre organisatorisk læring og kan også føre til defensiv adferd.

Om organisasjonen ikke har formelle sanksjoner mot defensiv adferd på individnivå, så kan dette fort utvikles til defensive rutiner på organisasjonsnivå. Dette fordi både gamle og nye medarbeidere vil bruke samme rutiner som andre. En type defensiv adferd er tvetydige signaler, som kjennetegnes ved at individer utaler seg og opptrer inkonsistent og omvendt. Mennesker kan blant annet ha tendenser til å redusere viktigheten av styringssystemer (Argyris, 1990). Defensiv adferd forårsaker sårbarhet og hjelpeløshet slik at folk slutter å engasjere seg i å redusere de defensive rutinene. En slik organisasjon er vanskelig å lede og er også kilden til å fordreie informasjon (Argyris, 1990).

I følge Argyris (1990) vil regnskapskontrollsystem fungere bare hvis man blir mindre redd for endringer, samtidig som at det innrømmes eventuelle frustrasjoner. Dette må håndteres av ledelsen der hvor usikkerheten er stor. Strategier for å redusere problemet med defensiv

adferd er avhengig av ledelsens forhold til budsjettprosessen, og ledelsens forhold til de underordnede. Hvis ledelsen har problemer med å stole på informasjon fra de forskjellige avdelingene, ikke riktig kan evaluere virksomhetsledernes prestasjon, eller ikke er godt nok utrustet til å konfrontere virksomhetsledere direkte, så kan utarbeidelse av en strategi være en uendelig prosess.

Det er flere måter å unngå problemene med defensiv adferd. Man kan for eksempel gi de budsjettansvarlige budsjetter som de kan oppfylle, og derav vil budsjettoppnåelsen oppfattes som en suksess. Men denne løsning vil føre til at virksomhetsledere blir for passive og ikke vil ta sjanser og nye utfordringer. En annen måte å unngå problemene på er å gi kompensasjon til virksomhetsledere, da kompensasjon er uavhengig av produksjonen og prestasjonen til den enkelte. Lederne vil da være sikret mot usikre faktorer. Dette krever imidlertid mer kunnskap til lederne, og den kunnskapen kan brukes både for læring og kontrollformål. Ledere som opplever regnskapet som en trussel benytter seg ofte av en ubevisst kontrollteori, og dette kan medføre til misforståelser. Å fjerne disse "ubeviste" feilkildene kan være en utfordring.

3.0 Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for metoden jeg har brukt for å besvare problemstillingen. Videre redegjøres det for hvordan datainnsamlingen er gjort, og studiens reliabilitet og validitet vil evalueres.

3.1 Valg av metode

En metode kan defineres som det middelet en forsker bruker for å løse et problem, og for å komme fram til nye fakta og løsningen på fenomenet som er studert (Riley et al, 2005). På bakgrunn av redegjørelsen for metode oppnås i følge Halvorsen (2003) tillit mellom forsker og leser. Valg av metode er en stor utfordring når en vil gå fram for å få svar på en presisert problemstilling (Ryen, 2002).

Hvilken metodisk tilnærming en forsker velger er avhengig av problemet som forskeren ønsker å belyse (Mehmetoglu, 2004). Det er mulig å velge mellom to metoder, kvantitativ og kvalitativ metode. Den kvantitative tilnærmingen tar sikte på å formidle forklaringer, og går i bredden av problemet. Ved bruk av denne metoden kan informasjon formes til målbare enheter. I følge Riley (2005) kjennetegnes denne metoden av at det fokuseres på å utarbeide en forskningsdesign som gjør det mulig å generalisere funnene. I den kvalitative metoden bruker forskeren sine egne egenskaper i observasjoner og intervjusituasjoner. Virkeligheten oppfattes subjektivt, og det utvikles nye teorier basert på nærhet til fenomenet som utforskes. Den kvalitative tilnærmingen fanger opp meninger som ikke kan måles og kan skape en bedre forståelse av problemstillingen. Forståelsen gjelder både i forhold til teoretisk og empirisk utvalg og avgrensning av problemstillingen.

I denne oppgaven ønsker jeg å belyse hvordan budsjettprosessene ved skolene og pleie- og omsorg foregår. Jeg ønsker ikke å gå i bredden av problemstillingen, men ønsker å oppnå en dybdeforståelse av problemet. I forbindelse med innsamling av data gjennom intervjuer og ved observasjoner av budsjettmøter har jeg brukt mine egne egenskaper for å forstå problemet. På denne bakgrunn har jeg konkludert med at den kvalitative tilnærmingen passer best til å belyse problemstillingen som er valgt i denne masteroppgaven.

3.2 Forskningsdesign

Forskningsdesignet skal beskrive hvordan analysen av problemet er lagt opp for at man skal løse oppgaven. Det innebærer en organisering av forskningsaktiviteten på en slik måte at det er mest sannsynlig å finne svar på problemstillingen (Easterby-Smith et. al., 2002). Det er derfor veldig viktig at man vet hvilke typer data man trenger, hvordan dataene kan skaffes til veie, og hvordan data kan analyseres. Hvilken design som blir brukt i forskning er avhengig av hvor mye man vet om problemstillingen og hvilken hensikt man har til å analysere og forklare sammenhengene.

I min oppgave ønsker jeg å beskrive hvordan budsjettprosessene ved to sektorer i Bodø kommune foregår. Dette betyr at jeg kan bruke casestudie, som legger vekt på å beskrive hva som finner sted i en spesiell situasjon.

Det finnes tre forskjellige typer casestudier, dette er eksplorativt, deskriptivt og kausalt (Riley et.al., 2000). Eksplorativ casestudie brukes når man ikke har en klar oppfatning av hva som skal være hovedfokuset i studiet. Problemstillingen kan formuleres etter datainnsamlingen. Deskriptiv casestudie brukes når man har en klar forståelse av problemstillingen. Dette betyr at problemstillingen er avgrenset og klart definert. Kausal casestudie brukes når forskeren antyder at det eksisterer årsak - virkningsforhold som kan forklare fenomenet. Formålet med analysen avgjør hvilken design som vil bli brukt.

I min oppgave bruker jeg deskriptiv casestudie siden jeg ønsker å beskrive budsjettprosessene i skolesektoren og pleie- og omsorg. Dette betyr at jeg basert på det teoretiske grunnlaget vil komme med egne fortolkninger av de to caser jeg har valgt. Jeg ønsker å bruke deskriptivt design for å forklare ulike aspekter ved problemstillingen, og sannsynliggjøre de mest aktuelle funnene fra intervjudataene. Dette for å skape en bedre forståelse av emnet.

I et case studie benytter man flere ulike informasjonskilder for å samle inn informasjon. Kildene som jeg har brukt er dokumenter fra kommunens eget arkiv, intervjudata som jeg har samlet inn, data samlet inn ved å observere budsjettmøter, uformelle samtaler om budsjettprosessen, kommunens økonomisystem, faglitteratur, internett og dokumentstudier.

3.3 Datainnsamling

Datainnsamling er den mest utfordrende fasen i forskningen. Dette er fordi all forskning er basert på å kunne finne bekreftelser for sine funn i det datagrunnlaget man har valgt. De viktigste aktivitetene i forbindelse med datainnsamlingen er å finne personene som skal studeres, skaffe nødvendig tillatelse for å kunne studere disse, bruke utvalgte kriterier for å nå informantene, og å begynne å samle inn data (Mehmetoglu, 2004).

Jeg har startet min undersøkelse gjennom en uformell prat med sektorenes økonomirådgivere om min oppgave og formålet med den. Bodø kommune har en rådgiver for skoler og en for pleie- og omsorg. Økonomirådgivere var et naturlig sted å starte, da de jobber mesteparten av sin arbeidstid som støtte til rektorer og virksomhetsledere. De vil ha best kjennskap om budsjettprosessen og oppfølging av budsjettet. Jeg har brukt rådgiverne både for å hente informasjon direkte knyttet til oppgaven, men også som veiviser i en jungel av informasjon som finnes om sektorene, deres budsjettprosesser og deres budsjettoppfølging. I samtalene har jeg fått mer informasjon om møtevirksomheter ved sektorene hva gjelder selve budsjettprosessene og oppfølging av budsjettet. En oversikt over alle ressursmøter ved skolesektoren fikk jeg tilsendt på epost. Jeg kunne velge hvilket møte, dato og klokkeslett som passet best for meg. Det var ingen begrensning i forhold til hvilke og hvor mange møter jeg kunne delta på. Når det gjelder pleie- og omsorg så har de hittil ikke hatt budsjettmøter på lik linje med skolesektoren. De felles budsjettmøtene som var avholdt i forbindelse med utarbeidelse av budsjett 2011 var avholdt i løpet av høsten 2010, før jeg startet på denne oppgaven. Fra og med budsjettprosessen 2012 blir dette endret fordi sektoren har innført en trenivåstruktur etter modell fra skolesektoren. Dette vil antakeligvis også endre måten budsjettutarbeidelsen foregår. Forfatteren mener at manglende deltakelse i felles budsjettmøter i pleie- og omsorg ikke svekker tilgangen til god og tilstrekkelig informasjon i denne oppgaven. De intervjuer som er avholdt dekker det meste av innholdet i denne oppgaven.

Ryen (2002) anbefaler at man forsøker å finne et variert utvalg av informasjonskilder. Jeg har derfor valgt å intervjuer to virksomhetsledere og to rektorer. Virksomhetslederne og rektorene er direkte involvert i budsjettprosessen, og har også et budsjettansvar. Videre var det et viktig kriterie for valg av intervjuobjekter at de er lett tilgjengelig på epost eller telefon på grunn av begrenset tid til oppgaveskriving. Jeg ønsket også en leder og rektor som har klart å holde seg

innenfor budsjettrammer de siste årene, og en som hadde utfordringer med dette. På bakgrunn av disse kriteriene har økonomirådgiverne foreslått intervjuobjektene, og det har jeg godtatt. Det skilles mellom to typer informasjon i forbindelse med datainnsamling. Dette er primær- og sekundærdata. Primærdata er data som er samlet av forskere selv, mens sekundærdata allerede er tilgjengelig. I min oppgave har jeg brukt både primær- og sekundærdata.

3.3.1 Primærdata

I følge Riley (2005) beskrives primærdata som informasjon som forskeren selv må samle inn og sette sammen til et ferdig produkt. Jeg har samlet inn data både gjennom intervjuer og observasjoner som jeg har gjort i diverse budsjettmøter. Tabellen under viser en oversikt over primærdataene som jeg har samlet inn. I tillegg har jeg samlet informasjon inn ved å sende oppfølgende spørsmål på epost.

Tabell 3.1 Primærdata

Dato	Tid	Datakilde
28.01.2011	1,5 time	Obeservasjonsmøte ressursfordeling skole
31.01.2011	1,5 time	Obeservasjonsmøte ressursfordeling skole
10.02.2011	1 time	Intervju, økonomirådgiver skoler
11.02.2011	1,5 timer	Obeservasjonsmøte pleie- og omsorg
15.03.2011	57 minutter	Intervju, skole
15.03.2011	55 minutter	Intervju, pleie- og omsorg
17.03.2011	59 minutter	Intervju, pleie- og omsorg
01.04.2011	1 time 7 min	Intervju, økonomirådgiver pleie- og omsorg
07.04.2011	58 minutter	Intervju , skole

Etter at jeg hadde fått oversikt over hvilke rektorer og virksomhetsledere som jeg skulle intervjuer, så har jeg sendt henvendelse på epost. I eposten har jeg informert dem om hvem jeg er, om masteroppgaven min, tema til oppgaven, formål med oppgaven, hva jeg ønsker å prate med dem om og om de kunne sette av tid for et intervju. Jeg har ikke foreslått konkret dato, men har foreslått uke når jeg ønsker intervjuet. I eposten har jeg også informert dem om at intervjuguiden ville bli sendt i forkant av møtet, at jeg ville bruke lydopptaksutstyr i møte og at intervjuene ville bli anonymisert. Responsen var nesten øyeblikkelig og jeg fikk svar i løpet av en halv time fra alle de fire forespurte. To av dem kunne stille opp dagen etterpå. Siden jeg ikke hadde klart spørsmålene, så har jeg informert dem om at intervjuguiden blir presentert i selve intervjuet på grunn av kort frist, og har spurt om dette skaper problemer for dem. Samtidig har jeg påpekt at spørsmålene er enkle og at de ikke krever forberedelse. Jeg fikk aksept for å ikke sende intervjuguiden på forhånd.

I intervjuene med rektorer og virksomhetsledere har jeg brukt halvstrukturerte personlige intervjuer. Dette betyr at jeg har utarbeidet intervjuguiden med hensyn på de emner som jeg ønsket å belyse i oppgaven, samtidig som jeg stilte ekstra spørsmål. I tillegg fikk intervjuobjektene anledning til å prate om tema som de ikke var forespurt om, men som likevel kunne være nyttig i forhold til min oppgave. Årsaken til at jeg valgte personlige intervjuer, og ikke telefonintervjuer, er at man gjennom personlig intervju skaper en bedre og mer avslappet klima. I tillegg kan man lettere be om ytterligere utdypning av informasjonen.

Intervjuene foregikk på rektorenes og virksomhetsledernes egen arbeidsplass. Jeg ble tatt inn på kontorene, vi håndhilste og småpratet litt. Jeg ga dem intervjuguiden. Vi småpratet litt til, og så startet jeg intervjuet ved å slå på lydopptaksutstyr. Jeg sa innledningsvis hvor lang tid vi kommer til å bruke, litt om oppgaven min og oppgavens problemstilling. Jeg sa også at spørsmålene i intervjuguiden kun var veiledende og at de kunne si mer hvis de hadde behov for det. Jeg avsluttet intervjuene ved å slå av lydopptaksutstyret og å si at intervjuene vil bli transkribert fra lydopptaket og sendt på epost til respondentene for godkjenning. Alle intervjuene var godkjent. Jeg har også spurt om jeg kunne kontakte dem senere hvis dette skulle bli et behov, og fikk positiv respons fra alle fire.

Intervjuene varte mellom 53 og 59 minutter, og foregikk i rolige omgivelser. Det var ingen pauser under intervjuene og alle intervjuobjektene var veldig kunnskapsrike. Selv om jeg brukte spørsmålene i intervjuguiden som veiledende, prøvde jeg å holde fokus på den for ikke å spore av problemstillingen.

I forbindelse med intervjuene med økonomirådgiverne har jeg brukt ustrukturerte intervjuer, men emnesamtalen har vært budsjettprosessen. Valget falt på ustrukturerte intervjuer fordi økonomirådgiverne er mine arbeidskollegaer, og budsjettprosessen er noe vi alle er opptatt av. I hovedsak opplever vi utfordringene på samme måte, det er kun løsningene av dem som kan være forskjellige. Budsjettprosessen er et naturlig tema når to økonomer ved økonomikontoret i kommunen snakker sammen, mens dette kan være en utfordring når det er samtale mellom en økonom og en ikke økonom. Derfor var spørsmålene unødvendige i mine intervjuer med økonomirådgiverne.

3.3.2 Sekundærdata

Sekundærdata er informasjon som allerede er tilgjengelig, og som forskeren ikke selv trenger å organisere og samle inn (Riley et al, 2005). Denne type informasjon er lite ressurskrevende. Likevel er informasjonen ikke alltid overførbar til en spesifikk situasjon, da den er samlet inn for andre formål. Jeg hadde full tilgang til sekundærdata både gjennom kommunens arkiv og tilgang til økonomisystemet. Denne informasjonen var ikke unntatt offentlighet. I oppgaven har jeg brukt kommunens trykte dokumenter som Perspektivmelding 2011-2020, Budsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014, Årsmelding 2009 og Årsregnskap 2010. I tillegg har jeg brukt dokumenter som ikke er trykt, men som er sendt ut til kommunens ledere gjennom kommunens arkivsystem. I denne kategorien har jeg sett på rundskrivet til Årsbudsjett 2011 og Perspektivmelding 2011-2020. Forfatteren selv er involvert i budsjettprosessen og er godt kjent med kommunens økonomisystem. Derfor var det ikke behov for å utforske det. Regnskaps- og budsjettall har forfatteren selv kjørt ut. En ulempe med fri tilgang til data var at det finnes masse dokumenter om budsjettprosesser i kommunen, og jeg brukte mye tid på å sortere dem. Kommunens økonomisystem og rapporter var mye enklere å jobbe med.

3.4 Vurdering av metode

Innsamling og bearbeiding av informasjon samlet til en forskning må sikre at konklusjonen gjenspeiler det som er samlet inn av data. Det er viktig å være klar over hva som må vurderes for å unngå at det oppstår uklarheter i undersøkelsen (Riley et al, 2005). I vurdering av metodebruken brukes begrepene reliabilitet og validitet. Reliabilitet sier noe om dataenes pålitelighet, mens validitet viser til dataens gyldighet i forhold til problemstillingen som skal belyses.

3.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet sier noe om pålitelighet til hvordan undersøkelsen er gjennomført og om resultatene vi har kommet fram til er pålitelige. Et resultat som ikke er reliabelt er heller ikke valid, men en reliabel måling trenger ikke å være valid (Riley et al.) 2005). En teknikk som sikrer studiens reliabilitet er metodetriangulering. Dette betyr at man bruker flere metoder for å studere et fenomen slik at fenomenet kan beskrives mer presis (Riley et al 2005). I min oppgave har jeg benyttet meg av både intervjuer og observasjoner, samt en stor mengde av sekundærdata for å få tilstrekkelig mengde av opplysninger. Dette mener jeg forsterker reliabiliteten til oppgaven.

Et av forhold som må tas hensyn til når man vurderer pålitelighet er subjektivismen (Riley et al.) 2005). Intervjuobjektene kan misforstå spørsmålene eller unnlate å gi svar på sensitive spørsmål. Videre kan resultater av et intervju tolkes på forskjellige måter. Påliteligheten til intervjudataene er avhengig av hvordan intervjuene er gjennomført og hvordan man opptrer som observatør. Under budsjettmøtene har jeg vært observatør og på den måten fikk jeg innblikk i hva som diskuteres under normale omstendigheter. Jeg fikk ikke inntrykk av at budsjettmøter ble noe endret på grunn av min tilstedeværelse. Jeg fikk også bekreftet fra økonomirådgiver at møter foregikk på samme måte, uansett om observatør var eller ikke var tilstedet. Dette tilsier igjen at reliabilitet til innsamlet data er god. Når det gjelder intervjuene så er alle intervjuobjektene veldig kunnskapsrike fagfolk. Misforståelse av spørsmål og gitt svar har jeg unngått ved å bruke lydutstyrsopptak. Ved å sende over transkriberte intervju til gjennomlesning og får dem godkjent betyr at misforståelse og feiltolking av svar er minimalisert. Dette igjen viser at reliabiliteten er god.

Et annet forhold som jeg har vurdert i forhold til reliabiliteten i denne oppgaven er forfatterens stilling som rådgiver ved økonomikontoret Bodø kommune, og forfatterens rolle som kontrollør. I de ordinære budsjettprosessene er økonomikontoret rådmannens forlengede hånd, dette vil si et kontor som har fullmakter til å stille krav. I en prosess full av diskusjoner kan økonomikontorets rolle fort oppfattes som ”de der på økonomikontoret”. Forfatteren har reflektert over hvor vidt svarene fra intervjuene er preget av denne relasjon. Jeg har imidlertid kommet fram at svarene fra intervjuene ikke i stor grad er påvirket av forfatterens rolle. For det første har forfatteren fått en del funn som avviker fra hva forfatteren forventet. Dette tyder på at informantene har fortalt om andre forhold enn bare de beste, og at svarene ikke er ”pyntet” på. For det andre har forfatteren testet svarene på rådgiverne til de respektive virksomheter. De spørsmålene hvor svarene avviket mye fra forfatterens forventninger, ble stilt til rådgiverne. De fleste av rådgivernes svar avviket ikke fra svarene til virksomhetslederne.

3.4.2 Validitet

Validitet sier noe om man faktisk måler det man har til hensikt å måle (Easterby-Smith et al., 2006). Det finnes forskjellige former for validitet. Dette er begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet (Johannessen og Tufte, 2002). Begrepsvaliditet dreier seg om relasjonen mellom det generelle fenomenet som skal undersøkes og de konkrete dataene. Intern validitet betyr at undersøkelsen er gjennomført på en slik måte at det gir mulighet for å si noe om sammenhengen mellom de variablene man undersøker. Ekstern validitet sier noe om i hvilken grad vi kan generalisere resultatene.

Alle mine intervjuobjekter er ansatte med lang erfaring, noe som gir felles plattform for deres uttalelse. I tillegg har jeg helt bevist unngått forskjellige faguttrykk fra budsjettprosessen i intervjuguiden for å minimalisere begrepsmisforståelser. Under intervjuene har jeg forsikret meg om at spørsmålene var korrekt forstått. Dette har jeg gjort ved å forklare hva jeg mener og spørre om intervjuobjektet forsto hva jeg mente. Derfor mener jeg at begrepsvaliditeten er høy i min oppgave.

Jeg har brukt kun seks intervjuobjekter, og det i seg selv kan være grunn til å tenke at oppgaven har lav intern validitet. Grunnen til at jeg ikke har valgt flere er dårlig tid både hos meg og intervjuobjektene. Men siden svarene jeg fikk ikke avviker i stor grad i mellom seg selv, så har jeg grunn til å tro at intern validitet er tilfredsstillende.

Før jeg utarbeidet intervjuguiden har jeg lest teorien som jeg mener godt kan belyse problemstillingen. Jeg har også brukt min egen kunnskap om budsjettprosessene i Bodø kommune og mine erfaringer med den. På bakgrunn av dette har jeg utarbeidet spørsmål som var sortert etter det tradisjonelle synet på budsjettprosessen. Dette vil si hvordan man tror at budsjettprosessen foregår. Jeg spurte om tildeling av budsjetttrammene, budsjettutarbeidelsen, budsjettoppfølgingen og rapporteringen. Gjennom samling av informasjon knyttet til valgt teori fra flere intervjuobjekter, mener jeg at jeg har innhentet den nødvendig informasjonen som kunne besvare problemstillingen. Jeg mener derfor at ekstern validitet også er tilfredsstillende. På bakgrunn av ovennevnte beskrivelser av forskjellige typer validitet, mener jeg generelt at validiteten i oppgaven er tilfredsstillende.

3.4.3 Forskers rolle

Økonomisk forskning kan ikke være fullstendig objektiv og verdifri. Økonomer velger forskjellige forskningsområder og konsentrerer seg om utvalgte sider av problemstillingen. Dette vil gi forskjellige forenklende forutsetninger, og dette påvirker forskers tolking av resultatene. I følge Easterby-Smith et al., (2006) er det derfor viktig å ta stilling til forskers rolle i undersøkelsen. I dette casestudiet vil forskeren ha en deltakende rolle. Forskerens egen deltakelse i observasjoner gir forskeren nærkontakt med feltet og situasjonene forfatteren ønsker å få kunnskap om. Forfatteren har i sin rolle som rådgiver i kommunen nærkontakt med budsjettprosessen og feltet økonomistyring. Dette kan påvirke denne oppgave både på positiv og negativ måte. Den positive måten gjelder det faktum at forfatteren kjenner godt til budsjettprosessen i kommunen, og dette betyr at informasjonsinnsamling kan være en mindre tidskrevende prosess. Den negative siden av å kjenne et område man forsker på godt, er at man kan være for subjektiv i sine konklusjoner. Forfatteren var klar over disse negative sidene i prosessen og har bevist foretatt handlinger som reduserer disse negative sidene av prosessen. De fleste av mine konklusjoner som ble gjort på bakgrunn av mine personlige opplevelser av situasjonen er blitt testet på mine kollegaer. I enkelte tilfeller har jeg tilegnet meg ytterligere informasjon for enten å bekrefte eller avkrefte mine tidligere konklusjoner.

4.0 Data / empiri

I dette kapitlet presenter jeg først bakgrunnsinformasjonen, dette vil si mine casesektorer skole og pleie- og omsorg. Deretter presenterer jeg budsjettprosessen i Bodø kommune. Jeg sier noe om Perspektiv melding i Bodø kommune for perioden 2011-2020, et dokument hvor kommunens strategisk planlegging er hovedtema. Vedtaket fra Perspektivmeldingen danner grunnlag for budsjettarbeidet for kommende år, og økonomiplanarbeidet for de neste fire årene. Videre beskriver jeg budsjettprosessen 2011 på overordnet nivå, fordi den har innvirkning på prosessen på sektornivå. Jeg vil presentere budsjettprosessen på skolesektoren og pleie- og omsorg. Prosessen omfatter både budsjettutarbeidelsen og budsjettoppfølgingen. Det empiriske grunnlaget som brukes her bygger på tilbakemeldinger jeg fikk fra intervjuene, mine egne observasjoner av budsjettprosessene, samt mine egne erfaringer fra arbeidet med perspektivmeldingen og budsjettoppstarten. Til slutt presenter jeg de viktigste funnene i min studie, som i det følgende kapittel kobles opp mot det teoretiske rammeverket presentert i kapitlet 2.

4.1 Bakgrunnsinformasjon

Bodø kommune er en stor organisasjon med 3700 ansatte. Kommunen er organisatorisk inndelt i fem avdelinger, hvorav tre avdelinger leverer tjenester direkte til innbyggere. De to øvrige er støttefunksjoner. Tjenesteytende avdelinger er oppvekst og kultur, helse- og sosial og teknisk avdeling, mens støttefunksjoner er sentraladministrasjon og eiendom. Budsjettmessig er kommunen inndelt i seks såkalte rammeområder. Rammeområdene er sentraladministrasjon, oppvekst og kultur, helse- og sosial, eiendom, teknisk avdeling og rammeområde 8. Rammeområdet 8 omfatter kommunens fellesinntekter og utgifter. Dette kan være rente- og avdrag på lån, skatt og rammetilskudd, overføringer til Kommunenes Sentralforbund med flere. Kommunen bruker et felles økonomisystem kalt Wisma Enterprise. Dette er et system som er anskaffet på nittitallet, men er senere modernisert. Til budsjettering hos virksomheter brukes det et webbasert system kalt e- budsjett, mens saldering og simulering av budsjettet gjøres av et annet system kalt økoplan. Kommunen har også anskaffet et oppfølgingssystem som er ment for månedlige budsjettoppfølginger og rapporteringer, kalt webrapport. Webrapport er først og fremst ment for økonomistyring på virksomhetsnivå, og denne rapporten er tilrettelagt for dem.

4.1.1 Skolesektoren Bodø kommune bakgrunnsinformasjon

Skolesektoren i Bodø kommune er den nest største sektoren i kommunen, med sine 950 årsverk og et budsjett på 512 mill kr. Sektoren omfatter åtte barneskoler trinn 1-7, en barneskole trinn 1-4, fire ungdomsskoler, en grunnskole trinn 5-10 og ni grunnskoler trinn 1-10. Dette utgjør til sammen 23 enheter. I tillegg har sektoren også Bodø voksenopplæring, Bodø kulturskole, Bodø naturskole og St Eystein privat katolsk grunnskole trinn 1-10. Sektorens aktivitet er i tillegg til Kommuneloven og kommunens øverste reglementer definert gjennom Opplæringsloven. Kommunens egne reglementer og vedtak må vike for Opplæringsloven.

Skolesektoren er organisatorisk underlagt avdelingen for oppvekst og kultur. Bodø kommune har for en stund siden innført en todelt organisasjonsstruktur, men skolesektoren har likevel behold en trenivåstruktur. Dette innebærer kommunaldirektør, skolesjef og rektor. Det betyr at en rektor rapporterer til skolesjefen, og skolesjefen rapporter videre til kommunaldirektør. Skolesektorens økonomiske resultat i de siste år har variert, men mesteparten av perioden har resultatet vært et mindreforbruk i forhold til budsjett. I de år hvor resultatet var negativt har sektoren klart å dekke opp deler av merforbruket. I 2010 har det økonomiske resultatet vært et mindreforbruk på 7,3 mill.

Utfordringene for skolesektoren er i følge den siste vedtatte perspektivmeldingen en omfordeling av ressurser. Kommunens egne befolkningsprognoser viser at befolkningsgruppene hvor tjenester leveres fra pleie- og omsorg vil øke i tiden fremover, mens den gruppen som får tjenester fra skolesektoren vil avta. I praksis betyr dette at det må foretas en omfordeling av tildelte ressurser fra skoler til pleie- og omsorg. Omfordeling av ressurser er alltid en krevende og i perioder konfliktfull prosess. Men aller viktigst er at dette er en politisk prioritering.

4.1.2 Pleie- og omsorg sektoren Bodø kommune

Pleie- og omsorg er sammen med resten av helse og sosial den største sektoren i Bodø kommune. Sektoren har 842 årsverk og et budsjett på 487 mill. Pleie- og omsorg omfatter 303 lang- og korttidsplasser i institusjon, samt 197 bokollektivplasser, bofelleskapsplasser og leiligheter med personell hele eller deler av døgnet. I tillegg til kommuneloven og kommunens øverste reglementer er pleie- og omsorg definert ved Lov om helsetjeneste i kommunen og Lov om sosiale tjenester. Kommunens egne reglementer og vedtak må vike for disse lovene.

Pleie- og omsorg hører organisatorisk til helse- og sosial avdelingen. Helt frem til 2010 har pleie- og omsorg hatt en todelt organisasjonsstruktur. Det betyr at virksomhetsledere har rapportert direkte til kommunaldirektør for helse- og sosial avdelingen. Fra 2011 er dette endret og det er blitt innført en trenivåstruktur. Fra 2011 rapporterer virksomhetsledere til mellomledere og disse rapporterer videre til kommunaldirektør. Dette nye tiltaket til økonomistyringen til helse og sosialavdelingen er fortsatt under oppbygging, og er derfor ikke tema i denne oppgaven.

Pleie- og omsorgssektorens økonomiske resultat i de siste år har hovedsakelig vært et merforbruk. Det største avviket mellom budsjett- og regnskap skjedde i 2009, da resultatet var et merforbruk på 35,9 mill kr. Sektoren sliter også med dekning av merforbruket, den er som regel med på å øke merforbruket i påfølgende år. I 2010 er resultat for sektoren et merforbruk på 17 mill.

Utfordringene for pleie- og omsorg er flere. Det viktigste er å finne det aktivitetsnivået som er i samsvar med de tildelte bevilgninger, men det er også utfordringer i henhold til Lov om helsetjeneste i kommunen og Lov om sosiale tjenester. Videre vil sektoren i tiden fremover oppleve en økning i omfang av lovpålagte tjenester og en ytterligere mangel på ressurser. Derfor er det svært viktig at omfordelingsprosessen mellom skoler og pleie- og omsorg gjennomføres.

4.2 Perspektivmelding Bodø kommune / strategisk planlegging

Perspektivmeldingen er en viktig del av den totale planleggingen i kommunen. I min rolle som rådgiver ved økonomitjeneste Bodø kommune deltar jeg aktivt i utarbeidelsen av dette dokumentet. Teksten under er basert på mine egne erfaringer med utarbeidelsen av dokumentet, og diskusjon med mine kollegaer om samme prosess.

Perspektivmeldingen ble første gang utarbeidet i 2006. I følge rundskrivet til perspektivmelding 2011-2020 skal perspektivmeldingen ”gi et samlet utviklingsbilde av hele kommunens tjenesteproduksjon”. I meldingen analyseres kommunens fysiske kapasitet og endringer i befolkningen, lånegjeld og fremtidige tilgang til midler. Hensikten med perspektivmeldinger er å tegne et bilde av behovsdekning og kapasitet i dag, i forhold til det kommunen tror om fremtidig etterspørsel. På denne måten vil kommunen ha et langsiktig rammeverk for kommende økonomiplaner og årsbudsjett. Perspektivmeldingen gir vanligvis et bilde av kommunens utfordringer for en periode på 10 år.

Oppstarten til perspektivmeldingen skjer i februar, mens saken behandles politisk i mai/juni måneder. I mellomtiden sørger rådmannen for politisk behandling av viktige saker som kan ha store, langsiktige konsekvenser for kommunens økonomi. Disse sakene behandles i politiske møter i forkant av at perspektivmeldingen behandles, slik at konsekvenser av disse kan tas med sammen med andre anslåtte konsekvenser i perspektivmeldingen.

En utfordring med vedtaket fra perspektivmeldingen er at den ikke blir politisk fulgt opp i sin helhet. Som regel gjelder dette beregnet gjeldsnivå, det vil si andel gjeld i forhold til de totale økonomiske rammene. Selv om det fattes vedtak i perspektivmeldingen om at låneopptak ikke skal øke over et vist nivå, glemmes dette fort i de kommende budsjettprosessene. En tilsvarende situasjon har kommunen når det gjelder prioriterte tiltak. Det er mange vedtak i løpet av et år hvor det inngås langsiktige forpliktelser. Dette selv om det i vedtaket fra perspektivmeldingen står det at det ikke er akseptabelt. De politiske prioriteringene står i fokus i både perspektivmeldingsvedtaket og budsjettvedtaket. Det ser likevel ut til at prioriteringene som gjøres i forbindelse med budsjettbehandling overstyrer langsiktige prioriteringer. I tillegg er de ofte av en operativ karakter.

Dette gjør at budsjettrammene som avdelingene får ikke alltid er tilstrekkelig til å utføre alle tjenester som er planlagt utført i løpet av et år. Dette spesielt gjelder tiltak som administrativt er foreslått lagt ned for å spare inn midler til enten økt handlefrihet eller til omdisponering. Det skjer fra tid til annen at disse tiltakene vedtas lagt tilbake, mens finansieringen ikke blir fulgt opp. Dette resulterer i at en må foreta en ny administrativ omprioritering av tiltakene, noe som kan ta både tid og ressurser. Prosessen kan føre til at man ikke får informasjon om de endelige budsjettrammene på sektornivå før februar måned. Med hensyn på økonomistyringen i en sektor kan dette innebære et problem som er vanskelig å rette opp.

I sist vedtatte perspektivmelding er det påpekt at kommunen står overfor store økonomiske utfordringer. For å kunne takle dem må handlefriheten øke. Avdelingene har fått et innsparingskrav som må innfris i kommende fireårsperioden for å møte den fremtidige utfordringen. I tabellen under er det synliggjort innsparingskravene for alle avdelingene. Avdelingene selv velger hvordan kravet skal innfris, og hvordan den skal fordeles på forskjellige virksomheter. Tabellen under er tatt fra kommunens perspektivmelding 2011-2020.

Tabell 4.1 Effektiviseringskrav i Bodø kommune

Sektor	2011	2012	2013	2014
Sentraladministrasjonen	-1 500 000	-3 610 000	-6 910 000	-6 910 000
OK øvrig	-1 407 000	-3 807 000	-7 560 000	-7 560 000
Barnehage	-2 233 000	-6 073 000	-12 078 000	-12 078 000
Grunnskole	-5 855 000	-15 615 000	-30 877 000	-30 877 000
HS-øvrig og pleie og omsorg	-8 300 000	-20 040 000	-38 660 000	-38 660 000
Eiendom	-1 150 000	-2 750 000	-5 250 000	-5 250 000
Teknisk avdeling	-2 550 000	-6 100 000	-11 660 000	-11 660 000
Sum	-22 995 000	-57 995 000	-112 995 000	-112 995 000

Tabellen viser effektiviseringskravene i Bodø kommune, og endringer i forhold til vedtatt budsjett 2010. Som tabellen viser står både skolesektoren og pleie- og omsorg overfor store effektiviseringskrav i den kommende økonomiplan perioden. Dette forsterker ytterligere behovet for en effektiv drift, og utnyttelse av ressursene på en best mulig måte. Hvis budsjettgjennomføringen ikke er i samsvar med de tildelte budsjettrammene, kan dette skape utfordringer for effektivering av innsparingstiltak.

4.3 Budsjettutarbeidelse på overordnet nivå

Budsjettprosessen på overordnet nivå starter opp i juni måned, etter at vedtaket om perspektivmeldingen er fattet. Budsjettprosessen følges opp av rådmannen og økonomisjefen. Økonomisjefen og rådmannen utarbeider et budsjetttrundskriv som også er et bestillerdokument.

Tabell 4.2 Plan og budsjettprosess 2011

Aktiviteter	Frist	Ansvar
Perspektivmelding og Tertial 1, bystryre	16.06.	Ordinært møte
Budsjetttrundskriv	18.06.	Økonomitjenesten
Formannskap, orientering	23.06.	Økonomisjef
Oppstart i avdelingene	23.08-03.09	Rådmann, øk sjef, stab mfl
Formannskap, status for budsjett	25.08.	Økonomisjef
Forslag til stillingsoversikt, avtaler	01.09.	Virksomhetsledere
Forslagene fra virksomhetsledere	06.09-10.09	Økonomirådgivere
Opplegg budsjettlunsj	06.09.	Rådmannens ledergruppa
Avdelingenes budsjettstrategi-skriftlig skisse	15.9.	Avdelingene ved kommunaldirektørene
Investeringsoversikt forslag	17.9.	Kommunaldirektør/eiendomssjef
Investeringsoversikt saldering	20.9.	Rådmannens ledergruppa
Formannskap orientering	29.9.	Økonomisjef
Behov for møte ?	4.10.	Rådmannens ledergruppa
Statsbudsjettet legges fram	5.10.	
Formannskap orientering	13.10.	Ordinært møte
Avdelingens tall i Økoplanen	15.10.	Kommunaldirektør/eiendomssjef
Behov for møte ?	18.10.	Rådmannens ledergruppa
Avdelingenes tekstbudsjett med vedlegg ferdi	20.10.	
Saldering/oppdatering/simulering	18.10-22.10	
Avdelingsvis møte rådmann/avd etter behov	25.10-29.10	Rådmann, kommunaldirektørene mfl
Gjennomgang rådmannens forslag	1.11.	Rådmannens ledergruppa
Trykking av budsjettforslag	8.11.	
Formannskap endelig behandlig	22.11.	Ordinært møte
Bystyret endelig behandling	9.12.	
Gjennomgang budsjettvedtak	14.12.	Økonomisjef, økonomirådgivere
Budsjette oppdateres i hht vedtak	17.12.	Økonomisjef
Vedtatt budsjett trykkes	romjul 2010	Økonomisjef

Tabell 4.2 skisserer budsjettprosessen for budsjettåret 2011. Aktørene i prosessen er avdelingene på den ene side, og økonomisjefen og rådmannen på den annen side. Budsjetttrundskrivet gir informasjon om tildelte budsjetttrammer per avdeling, frister for innlevering av bestillingen, samt øvrig viktig informasjon. Avdelingene bidrar også med

tekstbeskrivelse av planlagt aktivitet og beskrivelser av utfordringer avdelingene har i den kommende fireårsperioden.

Under hele prosessen bidrar både rådmannen og økonomisjefen aktivt i interne prosesser i avdelingene. Dette kan være i form av felles møter mellom rådmann, kommunaldirektør og økonomisjef, men også bare økonomisjef, kommunaldirektør og rådgiver ved aktuell avdeling. Formålet med denne møtevirksomhet er å avklare utfordringene som dukker opp underveis i prosessen, samt å få felles forståelse for aktiviteter som planlegges gjennomført. Forslag til budsjett må være ferdig før statsbudsjettet legges fram for å oppsummere hvor stor utfordring kommunen har. Og for å fastslå hvor mye av foreslåtte tiltak som ikke kan settes i verk på grunn av manglende finansiering. Rådmannens forslag til budsjett er saldert, men det legges også frem de tiltak som ikke er finansiert. Det gis med dette de folkevalgte mulighet til å omprioritere tiltakene etter eget ønske. Valget om å levere saldert forslag til budsjett er gjort på bakgrunn av kommunens egne erfaringer. Kommunen har prøvd ut budsjettforslag som ikke var saldert, men hele prosessen var svært tidkrevende. Fokuset var spredd på mange forskjellige tiltak og det ble ikke fokus på helhet i budsjettet. Etter denne erfaring har rådmannen i samarbeid med politikere konkludert med at budsjettforslaget skal leveres saldert, men med muligheter til omsaldering.

Budsjettet for 2011 ble vedtatt i bystyret i desember 2011 med en del utfordringen som det måtte jobbes med umiddelbart. Utfordringene har spesielt vært på helse- og sosial side hvor man måtte omfordele en del budsjettposter, noe som tok tid. Det er årsak til at budsjett 2011 ble sent overlevert til virksomhetene. Kommunen bruker forskjellige systemer for registrering av økonomisk informasjon. I forbindelse med budsjettutarbeidelse brukes e-budsjett, et system som er tilpasset virksomhetsledere og andre som deltar i utarbeidelsen av budsjettgrunnlaget for enhetsnivå. Videre bruker kommunen økoplan, et system hvor alle budsjettforslagene samles, prissimuleres og gjøres klar for politisk behandling. Når budsjettet er vedtatt overføres all informasjon til kommunens økonomisystem Wisma Enterprise. For oppfølging av budsjett på virksomhetsnivå brukes web-rapportering, et webbasert system hvor det er anledning til å avgrense informasjonen på virksomhetsnivå. I praksis betyr det at hver virksomhetsleder får innsyn i kun sin del av budsjett- og regnskapsinformasjon. Dette letter arbeidet med budsjettoppfølging, da man bare får informasjon som er nødvendig for å se status og utviklingstrekk for inneværende år.

4.4 Budsjettutarbeidelse på virksomhetsnivå

Når startordre på budsjettprosessen er gitt, følger avdelingene opp med sine egne budsjettprosesser. Skolesektoren og pleie- og omsorg hører til henholdsvis oppvekst og kultur og helse og sosial. I dette kapitlet ser jeg først på budsjettutarbeidelsen i skolesektoren, og deretter i pleie- og omsorg.

4.4.1 Budsjettutarbeidelse i skolesektoren

Budsjettutarbeidelsen i skolesektoren foregår gjennom to prosesser. Den ene går på drift eksklusiv lønnskostnader og utarbeides for perioden 1. januar – 31. desember. I den videre teksten er dette benevnt øvrig drift. Den andre prosessen gjelder ressursbruk ved lønnskostnader og gjelder for perioden 1. august – 31. juli fordi den følger skoleår. ”Men totalt sett er det årsoppgjør per 31. desember vi blir målt på ”, sier et av mine intervjuobjekter.

Kommunen starter budsjettprosessen i juni måned jf avsnitt om budsjettutarbeidelse på overordnet nivå. I følge mine intervjuobjekter deltar skolene ikke når kommunens totale budsjetttrammer skal bestemmes. ”Vi er godt informert om hva som skjer med budsjetttrammene, da informasjonen kommuniseres ut til oss fortløpende” sier en intervjuobjekt. Men vi har ikke aktivt deltatt i deres bestemmelser. Han sier også at så snart budsjetttrammene er foreslått fastsatt, avholdes det budsjettmøter hvor noen av toppledere kommer og redegjør for den økonomiske situasjonen. Budsjettutfordringene for kommunen har vært spesielt store i forbindelse med utarbeidelse av budsjett 2011 og økonomiplanen 2011-2015. Store utfordringer som kommer i løpet av de nærmeste årene krever omstilling og større økonomisk handlefrihet. Dette kan oppnås bare med en nøktern drift og gjennom effektivisering av drift. I den kommende økonomiplanperioden er det politisk vedtatt et innsparingskrav 6,6 mill i 2011 og dette øker til 46,9 mill i 2014. For skolesektoren utgjør effektiviseringskravet 2,1 mill i 2011 og dette øker til 14,7 mill i 2014. I intervjuene ble det også pekt på at det er lite diskusjon i prosessen hvor det beregnes øvrige driftskostnader. ”Vi får stort sett samme som året får dersom det ikke skjer utbygging eller noe annet”.

Budsjettendringene i de siste år har i all hovedsak gått på endring i antall årsverk.

Budsjettet for kommunen vedtas som regel i desember måned, men for skolesektoren begynner den interne budsjettprosessen på fordeling av ressurser sent i høst. ”Vi starter sent høst med å innhente informasjon fra de skoler som kommer med elever til oss for å sjekke hvilke elevgrunnlag vi får og hvilken innvirkning vil det ha for antall undervisningstimer” sier

en av mine informanter. Fordi skolesektoren er en arbeidsintensiv sektor er største parten av budsjettet bundet i lønnskostnader. I følge mine informanter brukes det ca 80 % av budsjettet til utbetaling av lønn og sosiale kostnader. Derfor er det svært viktig at forutsetningene for budsjettgrunnlaget i størst mulig grad er kjent. Det kan være en utfordring å få fullstendige budsjettforutsetninger på plass. En rektor sier at de årlig får mellom 40 og 50 nye elever som de ikke kjenner. Elevene kommer fra barnehager, og skolen har hatt dem på innskrivning bare en halv time. Skolene får elevbeskrivelser fra barnehagene, men de opplever at beskrivelsene ikke er helt i samsvar med virkeligheten. Dette kan resultere i at rektor vurderer et lavere behov for ressurser enn det i virkeligheten er, og dette kan føre til utfordringer som det ikke er tatt høyde for i budsjetttrammene. Som en annen utfordring nevnes flytting av elever midt i et skoleår. Et intervjuobjekt sier: “ Gjennom min lange arbeidserfaring har jeg opplevd at de elevene som flytter midt i et skoleår som regel har behov for noe ekstra, og det er utfordring fordi vi ikke får nye midler til dette”. Han sier videre at rektorer har fått et godt råd fra skolesjefen. Det er å aldri legge ut alle ressursene, fordi man må ha buffere som kan håndtere uforutsette ting. Å bygge buffer er en vanskelig sak når skolene i utgangspunktet har lave budsjett. Bufferbygging betyr at de må gi avkall på noen ting for å få råd for noe annet. “Det er alltid snakk om prioritering” sier et intervjuobjekt. Han påpeker også at det kan ta lang tid før man har opparbeid seg en liten buffer og den kan fort bli oppspist i forbindelse med et eller annet innsparingskrav.

Prosessen med beregning av ressurser foregår fra november til desember, og innen 10. januar skal en ferdig skisse på ressursbruk for kommende skoleår være overlevert til grunnskolekontoret. Undervisningssjefen og økonomirådgiveren går gjennom alle søknadene, og alle rektorer får innkalling til ressursmøte. Møtene avholdes i slutten av januar og begynnelsen av februar, varer i en og halv time, og har samme form. I møtene deltar undervisningssjefen, økonomirådgiveren for skolene, og rektorene fra de inviterte skolene. Enkelte rektorer velger å ha undervisningsinspektøren med seg. Forfatteren har deltatt i tre slike ressursmøter, og alle tre bærer preg av gjensidig respekt for hverandres kunnskap om sektoren. Det er i stor grad forståelse for at det er knappe ressurser. Et av mine intervjuobjekter sa: ” jeg kan ikke huske at vi noen gang hadde stor uenighet mellom det vi hadde satt opp som behov og det skolesjefen mente vi trengte”. Forfatteren er usikker på om dette utsagnet er representativt for alle rektorene. Forfatteren har også observert at deltakerne i møtene var veldig godt forberedt. Både rektorene, skolesjefen og økonomirådgiveren er svært god kjent med sin virksomhet og innholdet i budsjettpostene.

På spørsmål om rektorene har mulighet til å påvirke de sentrale budsjettprosessene og tildelte budsjetttrammer til skolene, så får jeg forskjellige svar. Det ene intervjuobjektet ser mulighetene i samarbeidsutvalgene og de fire årlige møtene som gjennomføres. Han sier at ”jeg kan i mitt samarbeidsutvalg presentere de faktiske forhold, og håpe og tro at politikerne tar dette med seg inn i budsjettprosessene.” Det andre intervjuobjektet mener at skolerektorene ikke kan påvirke de sentrale budsjettprosessene. På mitt spørsmål om samarbeidsutvalget sier han at hans skole ikke har god erfaring med samarbeidsutvalget, blant annet så møter ikke de folkevalgte alltid opp. Han sier videre at ”det kan godt hende at møtene er kortsiktig planlagt, og at vi ikke har kommunisert godt nok møteplan til disse møtene”. Mine intervjuobjekter føler også at budsjettet i utgangspunktet er altfor lite og at de ikke får i nærheten det de mener de trenger. Og det kan de ikke påvirke. Eneste påvirkning ligger i at de får mer eller mindre i forhold til andre skoler. ”Jeg håper jeg kan være dyktig nok til å argumentere i drøftingsmøter med grunnskolekontoret om utfordringene vi får i nytt skoleår, slik at skolen får mer budsjetttramme. Men det er for lite penger i budsjettet, slik at det ikke er mulig å få mer”, sier et intervjuobjekt. Den andre informanten sier at han har prøvd å endre fordelingsnøkkel til driftsmidler. Han mener midlene var skjevt fordelt fordi ungdomstrinnet fikk mer driftsmidler enn barnetrinnet. ”Vi har kommunisert ut informasjon om dette, men har ikke fått respons”, sier han. ”Hvert år har vi for lite budsjett til engangsbøker, og må ta fra andre poster for at dette skal gå i null”, sier han videre.

Rektorene opplever også budsjettutarbeidelsen som en prosess som er litt ”rar”. De sier at kommunen først utarbeider budsjetttrammene for skoler og så kommer rektorer med sine forventninger. Det burde kanskje være motsatt. ”Budsjettet er fordelt mellom sektorene før vi kommer i prosessen”, sier et intervjuobjekt. Men de stiller også spørsmål om dette er praktisk mulig.

Mine informanter understreker også viktigheten av grunnskolekontoret inkludert skolesjefen og økonomirådgiveren i forbindelse med budsjettutarbeidelsen. I følge dem får de den støtte og bistand de trenger når forholdene er vanskelig å forstå. ”Vi er ikke økonomer og lærer noe nytt hver gang vi har møter med grunnskolekontoret”, sier en rektor. En annen rektor sier ”jeg føler at jeg blir hørt av min sjef, her skolesjefen, og at mine interesser er godt ivaretatt. Han forstår vår organisasjon, han var i våre sko, tidligere”. Forfatteren sitter med en følelse av at det ligger en åpen tillit mellom rektorene og skolesjefen.

4.4.2 Budsjettutarbeidelse i pleie- og omsorg

Budsjettutarbeidelsen i pleie- og omsorg oppleves hos mine intervjuobjekter som både en kontinuerlig prosess, og en prosess med start og slutt. Et av intervjuobjektene sier at selv om man utarbeider budsjett for et år om gangen, så oppleves dette som en kontinuerlig prosess. Det er hele tiden noen endringer og utregninger. Det er vanskelig å si hvor prosessen begynner og hvor den stopper. Andre intervjuobjekter er mer presis og opplever at prosessen starter i vår. Han sier at budsjettutarbeidelsen for 2011 startet i mai 2010, og det var spesielt tidlig. Han mener også at det er bra at prosessen startet så tidlig fordi det la litt press på dem. Pleie- og omsorg er en arbeidsintensiv sektor, hvor ca 80 % av ressursene utgjør lønn og sosiale kostnader. Det er derfor viktig at disse er korrekt beregnet. Beregning av ressurskostnader gjøres ved at virksomhetene kontrollerer at oversikt over stillingshjemler som sendes fra økonomikontoret stemmer opp mot turnus. Videre at stillingsstørrelser er korrekt og at stillingene er plassert på riktig lønnsnivå. Disse kontrollene foretas av merkantilstillingene ved virksomheten og er til stor hjelp for virksomhetsledere i følge mine intervjuobjekter. ”Hun, her merkantilstilling, får alle prosesser med seg. Så når tiden for budsjettutarbeidelsen kommer så er det bare å gi beskjed og jobben blir fort gjort,” sier et intervjuobjekt. Når ressursplanen er kontrollert, sendes den videre til økonomikonsulenten som samkjører all informasjon. Intervjuobjektene understreker at de får oversikt over stillingene fra kommunens økonomienhet, og at denne oversikten brukes som grunnlag for kontroll.

Utarbeidelsen av budsjett 2011 for øvrig drift oppleves som en forbedret prosess i forhold til tidligere år. Virksomhetslederne opplever at de for første gang ble tatt ordentlig med i budsjettprosessen. Dette har skjedd fordi helse og sosial avdeling har valgt å ta i bruk et budsjetteringssystem, kalt e- budsjett. Systemet er webbasert og virksomhetsledere har anledning til å omdisponere budsjettet mellom forskjellige budsjettposter innenfor de tildelte budsjetttrammene. ”Vi fikk kjempegodt innblikk i vårt eget budsjett”, sier et intervjuobjekt. Gjennom det nye systemet har virksomhetsledere fått et bilde av forbruket tidligere år fordelt på budsjettposter og sammenlignbart med budsjett. Dette var en etterlengtet mulighet. ”Tidligere år har vi rapportert om behov for justering av postene. Men dette ble ikke gjort, så vi sluttet å spørre”, sier et intervjuobjekt. Det påpekes videre at man ikke har fått mer penger for øvrig drift, men at man har fått anledning til å fordele det på enkelte budsjettposter. ”Dette

var veldig bra og lærerik, jeg synes det er mye lettere å følge med på forbruket i stedet for fire kjempestore poster”, sier et intervjuobjekt.

Når budsjettet til øvrig drift er gjennomgått og finfordelt, sendes det videre til økonomikonsulent som sammenfatter alle bidrag. Men virksomhetslederne opplever at de ikke kan påvirke budsjetttrammene. Et intervjuobjekt sier at de driver med veldig mye utviklingsarbeid, og dette arbeidet kommer andre virksomheter til gode. Og selv om dette positivt påvirker avdelingens regnskap, har de ikke blitt tilgodesett med en eneste krone mer enn andre. Videre opplever de at deres bidrag til sak om perspektivmelding hvor budsjetttrammene fastsettes ikke blir hørt. For dem er dette dokumentet ikke et levende dokument. Et intervjuobjekt mener at dette vil bli endret fra budsjettprosessen 2012. Man vil gjennom felles møter om perspektivmelding kunne samle bidrag fra alle virksomhetslederne og formidle det videre til politisk behandling. Helse – og sosial avdelingen har nemlig fra 2010 innført en tredelt organisasjonsstruktur. Inntil 2010 har strukturen vært flat og virksomhetsledere har rapportert direkte til kommunaldirektør. ”Det var lang vei mellom oss og kommunaldirektøren”, sa et intervjuobjekt. Denne avstanden var også synlig i selve prosessen med budsjettutarbeidelsen. Mine intervjuobjekter legger derfor store forventninger til denne organisasjonsendringen. Et intervjuobjekt sa:” Vi kunne ikke påvirke budsjetttrammene, men nå blir det kanskje bedre. Vi er ganske ferske i møter med institusjonslederne, men det blir helt sikkert mulighet til å diskutere mer, kanskje foreta noe også”.

Når budsjettforslaget er utarbeidet og oversendt til kommunens økonomienhet, er første fase i budsjettprosessen ferdig for virksomhetslederne. Resterende arbeid ligger hos økonomienhet, hvor budsjettforslagene fra alle enhetene sammenfattes i et felles forslag fra helse- og sosial avdelingen.

Budsjettet for 2011 ble vedtatt 9. desember 2010, men virksomhetslederne fikk informasjon om budsjetttrammene i januar /februar 2011. Den sene utsendelsen av informasjon om vedtatte budsjetttrammer skaper imidlertid ikke problemer for budsjettoppfølging. ”Vi driver bare lovpålagte oppgaver så hvis en er syk så leier jeg inn for dem, vi tuller ikke med pengene”, sier en informant. Videre i intervjuet ble det sagt at det eneste problemet i forhold til sen utsendelse av budsjett er kompetanseheving. Virksomhetslederne kunne ikke melde folk på kurs, fordi de ikke viste hvor stort budsjett for dette område de fikk.

4.5 Budsjettoppfølging på virksomhetsnivå

I dette underkapittelet beskrives det hvordan budsjettoppfølgingen foregår i skolesektoren og pleie- og omsorg. Det gis informasjon om hvordan sektorer følger opp budsjett og måler forbruk, samt hvordan rapporteringen til ledelsen og evalueringen foregår.

4.5.1 Budsjettoppfølging og rapportering i skolesektoren

Budsjettåret starter 1. januar, mens driftsåret for skolene starter 1. august. Dette innebærer at skolene har to sett data å forholde seg til. Den første får de i begynnelsen av et regnskapsår og den andre gjelder fra 1. august samme år. I følge mine intervjuobjekter skaper ikke dette problemer i forhold til budsjettoppfølging, men det ligger mye planlegging i det. ”Informasjon om øvrig drift får vi tidlig i januar, mens lønnsbudsjett for nytt skoleår får vi i februar, og så har vi tid til å planlegge fram til 1. august”, sier et intervjuobjekt. ”Vi er vant til å forholde oss til en personaloversikt for første halvår og en annen for andre halvår”, legger han til.

Budsjettoppfølgingen starter så snart budsjetttrammene er på plass. Intervjuobjektene mine synes at budsjettansvaret ligger fullt ut hos dem selv, det er delegert fra kommunaldirektøren for oppvekst – og kultur. I budsjettgjennomføringen brukes det web- rapporteringssystem som redskap. Systemet er innført for flere år siden og det er virksomhetene selv som har valgt hvilke regnskaps og budsjettinformasjon som skal brukes i oppfølgingen. ”Månedlig webrapportering og tettere oppfølging får oss til å sette fokus på det å se nærmere hva som skjer med regnskapet”, sier et intervjuobjekt. Alle mine intervjuobjekter sier at de ikke følger opp budsjettet daglig, men de er inne i systemet minst en gang i uken.

Utarbeidelse av prognoser på resultatet ved årets slutt kan være utfordrende. Her nevner intervjuobjektene strømutfgiftene, og hvor vanskelig det er å anslå det endelige forbruket. Det nevnes videre at regnskap kan vise høyere tall enn idealprosenten, noe som i seg selv betyr en utfordring. Likevel er forbruket ved årets slutt innenfor tildelte rammene. Det går stort sett på egne erfaringer, men man må også kjenne til årshjulet for utgiftene. I tillegg er det også en blanding av å tro at de beregnede idealprosentene er rimelig korrekte, men man må samtidig vite hva som kan dukke opp. ”Av og til må man også stikke finger i været og bare gjette”, sier et intervjuobjekt. I praksis er idealprosentene en antatt forbruksprosent for en periode basert på erfaringer fra tidligere år. For ressursbruk er idealprosent for en måned beregnet til 9,22 % for alle måneder med unntak av juni hvor prosenten er -1,42 % på grunn av feriepenger

utbetaling. Så lenge man holder seg innenfor idealprosenten er balanse mellom regnskap og budsjett sikret. Hvis det ikke er balanse betyr dette en utfordring i budsjettstyringen. Idealprosent for øvrig drift er ikke så fullt lett å beregne. Øvrig drift kan være forskjellig fra virksomhet til virksomhet og fra år til år. Kommunen har derfor innført en flat fordeling av disse kostnadene, hvor idealprosenten for en måned er beregnet til 8,33 % (100/12). Styring i forhold til denne prosenten kan være utfordrende, men rektorene bruker egen erfaring. I tillegg er bare 20 % av skolebudsjettet øvrig driftsbudsjett, noe som betyr at hvis man har kontroll over ressursbruk, har man også kontroll over eget budsjett.

Regnskapsinformasjon og regnskapsføring kan skape utfordringer i budsjettgjennomføringen. Kommunen bruker et fakturasystem for håndtering av faktura. Det betyr at alle innkomne fakturaer skannes og sendes så videre til mottakerne. Bruk av fakturasystemet har redusert muligheter for feilregistrering, da alle fakturaer konteres bare en gang. Utfordringen ligger imidlertid i korrekt koding av moms, samt riktig bruk av systemet. ”Det er fra tid til annen ikke så lett å huske hvilke momskode vi skal påføre fakturaen, men vi får stadig tilbud om kurs og opplæring som vi vurderer fortløpende”, sier et intervjuobjekt. ”Men problemet er tid, det strekker ikke alltid til”, legger han til. Som en utfordring nevnes også kommunens innkjøpsavtaler og kommunen egne regelverk som styrer anskaffelse. Dårlig tid nevnes som årsak at man opplever at innkjøpsavtaler ikke alltid er lett å bruke. Samtidig er man forpliktet til å bruke de innkjøpsavtalene man har.

De tildelte budsjetttrammene for et regnskapsår gjenspeiler skolenes behov, i følge mine intervjuobjekter. Men rammene er ikke store nok i forhold til hva rektorene mener skoler trenger i hverdagen. Rammene er basert på et normalt aktivitetsnivå, men uforutsette ting skjer hvert år og må håndteres innenfor de tildelte rammene. ”Når det skjer uforutsette ting på skolen som jeg ikke har budsjett for, kan jeg ikke ansette mer folk og de ressurser jeg har må utnyttes maksimalt”, sier et intervjuobjekt. ”Jeg må redusere tilbudet likt for alle, men innenfor vedtatt regelverk”, legger han til. I utgangspunktet må alle prioriteringer skje innenfor egne rammer. Rektorene sier også at store endringene skjer sjelden i løpet av et driftsår, og at fordelene med skolene er at mye kan foregå i store grupper. En annen rektor mener at det ikke alltid er mulig å samle små klaser i store klasser. Det er avhengig av skolestørrelse og hvor mange klasser skolene har. Hvis det er få og store klasser er det vanskelig å samle alle elever. Dette går på undervisningskvalitet. ”Så en lik utfordring kan være overkommelig å håndtere i en skole, men det kan være stort problem for en annen

skole”, sier et intervjuobjekt. Det sies videre at av og til skjer det at en skole får nye midler, men det betyr også at en annen skole må trekkes for at midlene kan omdisponeres. ”Da kommer grunnskolekontoret og hjelper med omprioriteringer”, sier en informant.

Informasjon om status på budsjettgjennomføringen sendes månedlig til toppledelsen gjennom månedlig webrapportering. I tillegg rapporteres det til de folkevalgte to ganger i år, 30. april og 31. august. Rapporteringen skjer i begynnelsen av hver måned og det legges press på rektorene for å ivareta rapporteringen hver måned. ”Månedlig rapportering tvinger oss til å sette mer fokus på økonomi, i hvert fall på det tidspunktet vi utarbeider rapportene”, sier et intervjuobjekt. Det sies videre at rektorene går gjennom regnskapet minst en gang i måneden med sine ledere som har ansvar for deler av det totale budsjettet. ”De som har merforbruk må redegjøre for det og komme med forslag om hvordan de skal løse problemet. I enkelte tilfeller innfører vi innkjøpsstopp”, sier et intervjuobjekt.

Budsjettoppfølgingen skjer ved å sammenligne regnskap med det totale budsjettet. ”Det er bunnlinjen vi forholder oss til”, sier et intervjuobjekt. Budsjettet er fordelt på budsjettposter, men det oppleves som en frihet å kunne styre budsjettet etter bunnlinjen. ”Budsjettpostene forenkler oppfølgingen, men det er bunnlinjen jeg blir målt etter”, sier en informant. Rektorene understreker at budsjettet består av forskjellige elementer som for eksempel vedlikehold, personalutgifter og investeringer. Disse elementene gjenspeiler den aktiviteten skolen har og hvordan budsjettet er planlagt å anvendes.

Økt læring og forståelse for drift av skoler står veldig sterkt i fokus i skolesektoren. I følge et intervjuobjekt har skolesjefen gjort en genistrekk. Alle rektorer er pålagt til å gjennomføre en rektorskole ved Universitetet i Nordland på minimum 30 studiepoeng. I 2011 er det 20 stykk som går på masterstudiet skoleledelse. Dette har betydelig bedret kunnskapen hos deltakere på hva det betyr å drive en skole. I tillegg er deltakere blitt bedre kjent og bedre samkjørt. ”Denne skolen har styrket vår felles ansvarsfølelse”, sier et intervjuobjekt. ”Tidligere var det ”mitt” og ”ditt”, mens nå er det mye fellesskapsfølelse”, legger han til. Han legger til videre at gjensidig kommunikasjon mellom rektorene hjelper på når utfordringene skal løses.

4.5.2 Budsjettoppfølging og rapportering i pleie og omsorg

Budsjettåret for pleie og omsorg starter fra 1. januar, og budsjettoppfølging starter fra samme dato. Budsjetttrammene for virksomhetene er kjent for virksomhetslederene hovedsakelig i januar, men for 2011 ble de kjent først i februar. Det betyr at budsjettoppfølgingen i en kort periode ble utført uten at budsjetttrammene var kjent. I følge mine intervjuobjekter er dette ikke et problem for budsjettoppfølging. En informant sier: ”Vi driver bare med lovpålagte oppgaver og når en er syk så leier jeg for dem. Vi tuller ikke med pengene”.

I likhet med rektorene synes virksomhetslederene at budsjettansvaret ligger fullt ut hos dem selv, da det er delegert fra kommunaldirektøren for helse- og sosial. ”Men jeg må også drive forsvarlig. Så det blir hele tiden en avveining mellom økonomi og faglig forsvarlighet”, sier en virksomhetsleder. Det påpekes videre at virksomhetslederene vurderer det tildelte budsjettet i forhold til antall timer de leverer til brukere. ”Hvis jeg får budsjetttrammer som ikke er i samsvar med behovet som min virksomhet har, så skriver jeg avviksmelding til kommunaldirektør. Jeg informer om at jeg ikke kan ivareta en del brukere og at det blir hans ansvar”, sier en virksomhetsleder.

Budsjettoppfølgingen skjer ved bruk av web- rapporteringssystem. ”Webrapporteringen er god, den holder meg i ørene”, sier et intervjuobjekt. Gjennom månedlig rapportering settes det fokus på regnskapsforbruk og eventuelle avvik i forhold til planlagt drift. Mine intervjuobjekter sier at de ikke følger opp budsjettet daglig, men at de er inne i systemet minst en gang i uken.

Utarbeidelse av prognoser på resultatet ved årets slutt er en utfordrende oppgave. Mine intervjuobjekter sier at de ikke er økonomer og at de ikke alltid forstår hva som kreves av dem. Ofte havner vi i en fagprat om omsorgen og glemmer budsjettprat. ”Vi er sykepleiere av utdanning, vi får tårer i øyne når vi ser at brukere våre ikke får det tilbudet vi mener de bør få”, sier et intervjuobjekt.

Regnskapsføring kan skape utfordringer i budsjettgjennomføringen. Alle innkomne fakturaer som angår pleie- og omsorg blir skannet og sendt til kontering. Fakturaene behandles og sendes til lønn- og regnskapsenheten for utbetaling. ”Vi plages fra tid til annen med momskoder. Det er vanskelig, sier et intervjuobjekt. Korrekt koding av momskompensasjon er viktig fordi kommunen har anledning til å søke om kompensasjon fra staten. Feilkoding

innebærer merarbeid for de ansatte. I tillegg til momskoding nevnes også kommunens innkjøpsavtaler og kommunen egne regelverk som styrer anskaffelse som en utfordring. ”Vi har en del anskaffelser og må bruke innkjøpsavtalene”, sier en informant. ”Men heldigvis har jeg en merkantil stilling, hun er flink til sånt”, legger han til.

Mine intervjuobjekter sier at de er lojale overfor budsjettet og at de føler at de må drifte innenfor gitte rammer så langt som overhode mulig. De sier videre at budsjettet gjenspeiler de vedtakene virksomhetene har fått, men dette ikke er nok til å drifte en optimal virksomhet. ”Vi drifter forsvarlig, men det er ingen midler til utviklingsoppgaver”, sier en informant. Når uforutsette ting skjer er det svært vanskelig å tilpasse driften til dem. ”Jeg har minimal bemanning og har ingen mulighet til ytterligere å styre bemanningen ned”, sier et intervjuobjekt. ”Da går det ut over faglig uforsvarlighet”, legger han til. En informant sier også at hvis han nå hadde fått pålegg om bemanningsreduksjon, så vet han ikke hvor han skulle tatt det. Samme intervjuobjekt bruker ordet ”oppvasktua” når han forklarer innsparingsprosesser i pleie- og omsorg. ”Jeg ser for meg en oppvasktue som er gått gjennom sentrifugering og så skal du vri mer ut av den”, er hans beskrivelse av situasjon. Samme intervjuobjekt sier stålt at han har gått med overskudd i 2010 og at dette skyldes god økonomistyring, men også en god porsjon flaks. Han sier at hans virksomhet har vært heldig og har hatt lavt sykefravær, noe som har resultert i lavere innleier ved sykdom.

Virksomhetslederen understreker at hans virksomhet har strenge regler for bruk av overtid. ”Overtid eksisterer ikke”, sier han. Han sier også at hvis noen kommer til grensen for å bruke overtid så blir de innkalt til samtale for en redegjørelse. I den videre samtalen påpekes viktigheten av at man jobber med rekruttering, og det å ha nok vikarer klare for jobb. Det påpekes også at det er viktig å få lojalitet til budsjetttrammene ned i organisasjon, og involvere hele personalet i driften av virksomheten. ”Det har vi klart, det ble trampeklapp da informasjonen om overskuddet for vår virksomhet ble kjent”, sier virksomhetslederen.

Selv om man føler lojalitet overfor budsjetttrammene, er det alltid faglig forsvarlighet som veier tyngst når virksomhetslederne vurderer innleie av ekstraressurser. ”Så lenge jeg kan forklare hvorfor jeg har gjort ting er jeg ikke redd for røde tall”, sier et intervjuobjekt. ”Jeg føler at jeg får forståelse for det når jeg går med røde tall”, legger han til. I pleie- og omsorg er det ikke mange buffere som man kan bruke til å dekke opp uforutsette ting. Det finnes en buffer for tiltaksvekst. Denne skal kompensere for økte kostnader som følge av økt antall timer som leveres av pleie- og omsorg. ”Men for å kunne få midler herfra må vi dokumentere

og dokumentere og dokumentere, jeg må jobbe beinhardt for hver ekstra kroner vi får”, sier en virksomhetsleder. Han legger til: ”I tillegg får vi ikke finansiert 100 % av vedtakstimene, vi får 80 % av midlene”. Lederen mener at det meste av hans tid går til å dokumentere og bevise at hans tjeneste har vokst. Og den gjør det hele tiden. ”Jeg er ikke økonom og skjønner ikke budsjettspill” sier han. Han mener også at kommunen ville tjene mye hvis virksomhetsledere hadde tilgang til sine egne økonomirådgivere. ”Jeg ville helt sikkert lede virksomheten på en mer effektiv måte enn det jeg gjør i dag”, sier han.

I følge mine intervjuobjekter drives pleie- og omsorg med minimale ressurser. Virksomheten drives forsvarlig, men det er nesten umulig å takle uforutsette forhold innenfor tildelte ramme. Sykefraværet generer som regel innleier av vikarer og dette er det lite tatt høyde for i budsjettet. Så lenge faglig vurdering overveier økonomiske argumenter, leies vikarer inn uten at det finnes budsjettdekning for det. Denne ekstrainnleien gjøres i samråd med toppledelsen i helse- og sosial avdelingen. ”Så lenge jeg får godkjent røde tall fra min leder, her menes kommunaldirektør, er det ikke viktig om budsjettmidlene blir regulert inn i mitt budsjett”, sier et intervjuobjekt. ”Men jeg vet at det finnes ledere som ikke sover om natta på grunn av røde tall i regnskapet”, legger han til. Disse aksepter av ekstrainnleie og dermed aksept av røde tall i budsjettet har en svak side. Avdelingen aksepterer røde tall uten at man prøver å finne inndekning for det innenfor egne rammer. Sett på en annen måte godtar man budsjettoppjustering uten at det finnes budsjettdekning for det. I forhold til budsjettfullmaktene har ikke kommunaldirektør fullmakt til å godkjenne budsjettoverskridelser uten at det finnes budsjettdekning for dette. For budsjettgjennomføringen i pleie- og omsorg betyr dette at godkjenningen av ekstrainnleie bare trykker virksomhetslederne, men hjelper ikke sektoren i arbeidet med å forbedre økonomistyringen.

Informasjon om status på budsjettgjennomføringen sendes månedlig til toppledelsen gjennom månedlig webrapportering. I tillegg rapporteres det til de folkevalgte to ganger i år, 30. april og 31. august. Rapporteringen skjer i begynnelsen av hver måned og det legges press på virksomhetslederne i å ivareta rapporteringen hver måned. I tillegg til webrapportering understreker virksomhetslederne viktigheten av budsjettgjennomgangen med økonomirådgiveren på økonomikontoret. De ønsker seg flere oppfølginger, men forstår at det kan være utfordrende på grunn av for lite tid. Virksomhetslederne forteller at de går gjennom regnskapet minst en gang i uka med sine ledere som har ansvar for deler av det totale

budsjettet. Tidligere var økonomi også drøftet i ledermøtene hvor alle 25 virksomhetsledere i helse og sosial avdelingen deltar. Men nå har gruppen bestemt seg for å flytte fokus bort fra økonomi, fordi det blir så depressivt. ”Det er ikke interessant for meg å høre om økonomien til andres virksomheter”, sier en virksomhetsleder. En annen arena for diskusjon av økonomi er etablert fra 2010 hvor det er innført tredelt ledermodell i helse- og sosialavdeling. ”Her blir det mulig til å drøfte økonomien i små grupper, sier et intervjuobjekt.

Budsjettoppfølgingen skjer ved å sammenligne regnskap med det totale budsjettet. ”Det er bunnlinjen vi forholder oss til”, sier et intervjuobjekt. Budsjettet er fordelt på budsjettposter, men det oppleves som en frihet å kunne styre budsjettet etter bunnlinjen. ”Budsjettpostene forenkler oppfølgingen, men det er bunnlinjen jeg blir målt etter”, sier et intervjuobjekt.

En informant har påpekt flere ganger at han ikke er økonom og at han trenger opplæring. Men opplæring må være foretatt av profesjonelle, folk som har pedagogikk i sin utdanning. ”Jeg forstår ikke hva økonomirådgiveren snakker om, sier en informant. ”På grunn av dette har vi opplevd problemer i fjor fordi jeg har misforstått ting”, legger han til. Informanten sier videre at han bruker nå epost på alle henvendelser til rådgiveren for å unngå misforståelser i kommunikasjon. Han mener også at virksomhetslederne trenger et enklere system for å forstå hvordan økonomistyringen foregår. ”Jeg ønsker at økonomirådgiveren rapporterer til meg”, sier en informant. Han sier at han trenger en analyse av virksomhetens regnskapstall som er foretatt av økonomer, men at økonomirådgiveren stiller kritiske spørsmål om budsjettgjennomgangen. Hans rapport ville det være at han svarer på de spørsmålene. Virksomhetsleder er sikker på at denne type budsjettgjennomføring vil gjøre ham mer effektiv på jobb.

Pleie- og omsorg har i en lang årrekke hatt et merforbruk for sektoren totalt sett. Men innen sektoren er det økonomiske resultatet forskjellige. Enkelte virksomheter har klart å holde seg innenfor tildelte budsjetttrammene, og til og med oppnådd et positivt resultat.

Intervjuobjektene mine sier imidlertid at fortsatt stilles det ikke spørsmål mellom lederne om hvordan enkelte får det til, slik at man kan lære av hverandre. Det er en oppfatning av at de som overholder budsjettet har bedre rammebetingelse i forhold til andre. ”Men jeg håper dette vil bedre seg nå når vi har fått trenivå organisasjonsstruktur”, sier et intervjuobjekt.

4.6 Oppsummering av hovedfunn

Avslutningsvis presenteres en oppsummering av hovedfunn jeg har gjort gjennom innsamling av informasjon. Funnene er sortert etter de teorier som er redegjort for i den teoretiske referanserammen og brukes videre i analysedelen.

Kommunen involverer ikke virksomhetsledere i sitt strategiske budsjettarbeid. Verken skolesektoren eller pleie- og omsorg deltar i utarbeidelsen av strategidokumentet og det ser ut til at det er et bevist valg av kommunens toppledelse. Pleie- og omsorg forventer imidlertid en endring av denne politikk i de kommende år, på grunn av innføring av et trenivå styringsledd. Skolesektoren viser en kobling mellom budsjett og tiltak, og mellom budsjett og rapportering, noe som tyder på at budsjettprosessen kan forklares med et tradisjonelt budsjettssyn.

I pleie- og omsorg er det ikke kobling mellom budsjett og tiltak, og mellom budsjett og rapportering, noe som tilsier at budsjettprosessen foregår på en ikke-tradisjonell måte.

Mine funn viser videre at det foreligger forskjellige budsjettspill når budsjetttrammene skal fordeles. Dette gjelder både i skolesektor og i pleie- og omsorg. Spillet er sterkere hos pleie- og omsorg på grunn av usikkerhetsgrad i forhold til daglig drift. Men kommunens øverste ledelse begrenser budsjettspillet ved å bruke nedbrytings budsjettmetode. På denne måten er budsjetttrammene bestemt for avdelingene før de blir overlevert til de budsjettansvarlige. Dette begrenser plass budsjettspill.

Budsjettering av ressurser i begge sektorer gjøres på bakgrunn av et antatt behov for tjenesteyting. Skolene bruker elevgrunnlag for å beregne personalbehov, mens pleie og omsorg bruker utarbeidet turnusplan for ressursbruk. Situasjon er noe annerledes når det gjelder budsjettering av øvrig drift. Der brukes det tidligere års budsjett og korrigeres for forhold som har intruffet i løpet av året. Skolesektoren har en modell som fordeler ressurser i forhold til elevtall. Dette gjør at den bare kan endres hvis elevtall endres, eller hvis avdelingen totalt ønsker å bruke mer på øvrig drift.

Det eksisterer profesjonsstyring både hos skolesektoren og pleie- og omsorg. Tillitsfølelse mellom ledelse og virksomhetslederne er sterkere hos skolesektoren enn hos pleie- og omsorg. I pleie- og omsorg tar søkeprosessen i forbindelse med beslutningstaking utgangspunkt i tidligere erfaringer. I skolesektoren derimot er søkeprosessen basert på bruk av regler til håndtering av uforutsette forhold i løpet av et driftsår i skolesektoren.

Rektorene i skolesektoren er tilfredse med økonomisystemet som brukes for budsjettoppfølging, men sektoren bruker ikke systemet for budsjettutarbeidelsen. I pleie- og omsorg er man tilfreds med systemet for budsjettering, og dette oppleves som en stor forbedring i forhold til tidligere år. Budsjettoppfølgingssystemet er man mindre tilfreds med, og man mener det trenges en endring av dette systemet.

Læringsprosess i forbindelse med strategisk planlegging eksisterer ikke i kommunen fordi det er en liten gruppe som deltar i strategiutarbeidelse. Læring i forbindelse med budsjettutarbeidelse er sterkere hos skolesektoren fordi det foregår en diskusjon om budsjetttrammene mellom til likeverdige parter. Likeverdigheten i pleie- og omsorg kan oppleves lavere og tyder på en dårligere læringsprosess. Skolesektoren satser på både faglig oppdatering og læring om skoledrift, mens pleie- og omsorg er oppdatert mest på faglig oppdatering.

5.0 Analyse

I dette kapitlet knyttes informasjonen fra empirikapitlet til teori fra kapitlet 2. Jeg starter en analyse av budsjettprosessene i skolesektoren og pleie- og omsorg ut i fra et normativt syn på budsjettet. Mine innsamlete data viser imidlertid at budsjettprosessen i Bodø kommune ikke foregår i henhold til et normativt syn. Derfor ønsker jeg å se på de samme prosessene ut i fra alternative syn. Målet er å finne ut om det foreligger likhetstrekk til teoriene om dekobling, budsjettspill, inkrementell styring og rituell styring. Videre vil jeg se på budsjettprosessene gjennom perspektiver knyttet til beslutningstaking, betingelsesteori og læring.

5.1 Normative syn på økonomistyring

Normativt syn på økonomistyring sier at det finnes en kobling mellom forskjellige elementer i en budsjettprosess. Olson og Mellemvik (1996) beskriver en kobling mellom budsjett, handling og regnskap, mens Anthoni & Young (2003) snakker om kobling mellom strategisk planlegging, budsjettutarbeidelse, drift og måling, og rapportering og evaluering.

Informasjonen fra min datainnsamling viser at det ikke finnes en kobling mellom alle nevnte elementer. Virksomhetslederne eller rektorene deltar ikke i utarbeidelsen av perspektivmeldingen. En informant sier at de sender forslaget til perspektivmelding til økonomikontoret, men at dette ikke brukes videre. Den andre informanten sier at de får informasjon om hva som foregår under prosessen, men at de ikke bidrar til dokumentets utarbeidelse. Dette tyder på at det ikke foreligger en koblingen mellom strategisk planlegging og budsjettutarbeidelse på virksomhets nivå. Dette betyr at økonomistyring i kommunen ikke foregår i henhold til et normativt syn på økonomistyring. For kommunen kan dette betyr at ansvarsfølelsen for langsiktige planer ikke er godt plantet ned i organisasjon. Videre kan dette også bety at realisering av strategier gjennom årlige budsjetter stopper opp fordi virksomhetslederne og rektorene har andre mål.

Videre viser min innsamling av informasjon at det ikke foreligger kobling mellom budsjett og regnskap i pleie- og omsorg, noe som skulle vært til stedet hvis budsjettstyring foregår etter

det normative synet (Olson og Mellemvik, 1996). En informant sier at man ikke ser på budsjett når man må leie inn vikarer i forbindelse med sykdom. Dette fordi man driver bare med lovpålagte tjenester. Dette viser at det foreligger løse koblinger mellom budsjett og regnskap i kommunen (Olson og Mellemvik, 1996). De løse koblingene kan for kommunen bety at de økonomiske målsetningene ikke blir oppnådd, eller at kommunen ikke bruker ressursene i henhold til politiske vedtak. For skolesektoren tyder innsamlet informasjon på at det finnes kobling mellom budsjett og regnskap. Dette fordi sektoren bestreber seg til å finne løsninger på problemstillingene innenfor egne tildelte rammer. I tilfelle det ikke er mulig, løses problemet ved at det overføres midler til problemområdene, mens andre områder reduseres tilsvarende. For kommunen betyr dette at det er mulig å oppnå økonomiske mål og at bevilgningen brukes i henhold til vedtatte budsjetttrammene.

Analysen over og innsamlet data viser at det er brudd på forutsetningene til et normativt syn på budsjett som er definert i Anthonis & Youngs (2003) definisjon av en normativ budsjettprosess gitt i teorikapittelet. Jeg fortsetter derfor analysen ved å gå over til alternative syn på budsjettprosess for å spare plass i oppgaven.

5.2 Alternative syn på økonomistyring

I analysen over har jeg vist at budsjettering i skolesektoren og pleie- og omsorg ikke foregår etter det normative synet. Jeg bygger analysen derfor videre på alternative syn på budsjett. Dette er dekobling, budsjettspill, inkrementell styring og rituell styring.

5.2.1 Dekobling

I følge det tradisjonelle synet på økonomistyring eksisterer en kobling mellom flere faser i en økonomistyringsprosess. Dekobling, som et alternativt syn på økonomistyring, hevder derimot at faser i budsjettet ikke er koblet, det eksisterer en dekobling mellom dem (Brunsson, 2002).

I empiridelen i oppgaven har jeg vist at strategisk planlegging i Bodø kommunen er representert gjennom vedtaket på Perspektivmeldingen. Perspektivmeldingen bestemmes på overordnet nivå og virksomhetene er ikke involvert i dens utarbeidelse. En uheldig konsekvens av dette er at virksomhetsledere ikke har noen eierskap til tiltakene som vedtas i

strategiske planer. I tillegg klarer man ikke å se kommunen som en helhet, man er heller opptatt av sin egen tjeneste og sin egen virksomhet. Mine funn tyder også på at i Bodø kommune eksisterer en nedbrytingsmetode (top-down). Dette er strategisk planlegging hvor toppledelsen utarbeider strategier som videre kommuniseres ned i organisasjonen (Oppstad, 2003). En positiv effekt av dette er at denne type prosess ikke tar mye tid, det er ikke mange som er involvert og helhetsbildet av budsjettet er klarere. Den negative konsekvensen er at ansvarsfølelsen til vedtatt budsjett og øvrige planer blir noe mindre.

I følge mine informanter vil pleie- og omsorg i kommende år endre på prosessen, slik at virksomhetslederne i større grad blir inkludert i strategisk planlegging. Dette forventes å være gjennomførbart på grunn av innføring av trenivå lederstruktur i helse og sosial avdelingen. For 2011 er konklusjonen imidlertid at både skolesektor og pleie- og omsorg viser en tendens til dekobling i strategisk planlegging.

Når det gjelder kobling mellom avdelingenes budsjetter og deres aktivitet er situasjonen noe annerledes. Skolesektoren viser til en kobling mellom budsjettet og de aktiviteter som utføres. Dette fremkommer av at skolene i enkelte tilfeller reduserer tilbud når bevilgningene ikke strekker til. I helt spesielle tilfeller kan en skole få økt bevilgning, men da må en annen skole redusere rammene sine. Dette viser at skolesektoren har en koblingstendens mellom budsjett og aktivitet. For kommunen som helhet betyr det at vedtatte målene for skolesektoren blir oppfylt.

Hos pleie- og omsorg er situasjonen annerledes. I denne sektoren er dekobling mellom budsjett og aktivitet akseptert så lenge man kan forklare hvorfor man kobler budsjett fra aktiviteten. Dette fremkommer av at virksomhetslederne får lov til å levere tjenester uten budsjettdekning så lenge de kan forklare hvorfor de gjør det. I pleie- og omsorg ser det ut at det er akseptabelt med budsjettdekobling så lenge man kan henvise til en faglig vurdering av iverksatte tiltak. Dette burde ikke i seg selv føre til en dekobling mellom budsjett og aktivitet hvis sektoren kunne omdisponere budsjetter fra andre poster. Men så lenge dette ikke er tilfellet, så vil aktiviteten i pleie- og omsorg være dekoblet fra budsjett.

Kommunens øverste ledelse har lagt opp til noe av denne dekoblingen. I de månedlige rapportene fra virksomhetslederne til kommunaldirektør skal virksomhetsledere forklare avvik og komme med forslag til løsning på problemene. Som regel redegjør likevel

rapportene bare for avvik, mens tiltakene uteblir og dette gir heller ikke konsekvenser. Dette stemmer med Melanders(1996) utsagn om at budsjettoppfølging i det offentlige inneholder ikke egentlig problembehandling, men heller fokus på konkrete styringsforhold. Ovennevnte tyder på at systemet i kommunen er lagt opp slik at man bruker tid på å forklare forhold, i stedet for å finne løsninger på dette. I følge Brunsson (2002) åpner dette for adferd som kalles for “dobbelmoralisk” eller hyklersk. Dette innebærer at kommunen sier en ting, bestemmer en annen og handler på tredje måte. Her er det altså full dekkning mellom prat og handling. Når det eksisterer en stor etterspørsel og ressursene ikke strekker til, så kan dette være årsaken til at man både prøver å bortforklare ting, sier ting, men beslutter noe annet (Brunsson, 2002). Forfatteren har kjennskap til månedlige rapporteringer gjennom sitt arbeid som rådgiver i kommunen.

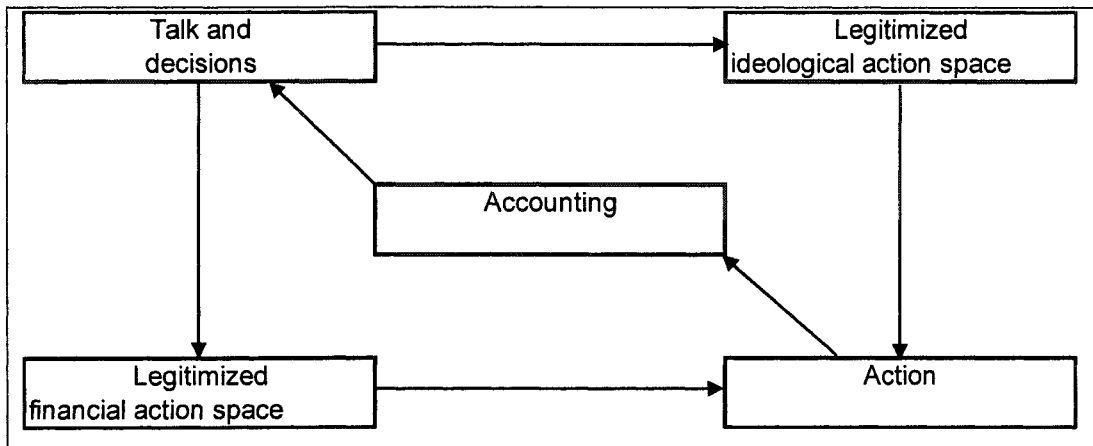
I forhold til ovennevnte informasjon om budsjettering og rapportering kan jeg konkludere med at det eksisterer en stor forskjell på skolesektoren og pleie- og omsorg når det gjelder forholdet budsjett – aktivitet og forholdet budsjett - rapportering (handling). Skolesektoren viser en kobling mellom aktivitet og budsjett, samt budsjett og rapportering (handling). Pleie- og omsorg viser derimot en dekkningstendens i begge tilfeller.

5.2.2 Budsjettspill

I følge Brunsson (2002) finner man i en budsjettprosess flere aktører. Aktørene har forskjellige roller i forhandlingene og det foregår et spill mellom dem. Skolesektoren har noe mer stabil og forutsigbar drift sammenlignet med pleie- og omsorg, hvor driften er mer usikker og dynamisk. Denne graden av usikkerhet har betydning for sektorens spillemuligheter.

Alle mine intervjuobjekter har fortalt at de er opptatt av å overholde budsjetttrammene, men praksis viser noe annet. Mens rektorene i skolesektoren oppfatter budsjetttrammene som noe som er fast, så oppfatter virksomhetslederne i pleie- og omsorg budsjetttrammene som noe som er fleksibelt. Når en virksomhet har overforbruk kan dette fort beskrives som en nødvendig overskridelse hvis bare virksomhetslederen har en fornuftig forklaring. På denne måten har virksomhetslederne anledning til å skape både finansiell og ideologisk legitimitet hos toppledelsen for de tiltak som ikke er finansiert. Dette eksemplet kan illustreres med følgende figur:

Figur 5.1 Samhandling mellom regnskap, handling, prat og beslutning



(Kilde Jönsson & Mouritsen, 2005)

Bildet viser hvordan en handling som ikke har legitimitet blir legitim. Et innleie av ekstrahjelp uten budsjettmessig dekning skaper et problemområde som ikke har legitimitet. I en slik situasjon må legitimitet skaffes for at handlingen skal bli godkjent. Virksomhetsleder argumenterer ut i fra sine faglige vurderinger og hvis kommunaldirektør godtar det, så er finansiell legitimitet skapt. Mine intervjuobjekter nevner også som hovedårsak til innleie at det er lovpålagte oppgaver og situasjoner hvor liv og helse er i fare. Dette kan være et godt argument for også å oppnå en ideologisk legitimitet. Ideologien er blant annet at kommunene skal levere forsvarlige og gode tjenester.

Staten gir fra tid til annen tilleggsbevilgning. Dette kan føre til at man er litt mer fleksibel med budsjettet fordi man forventer en eller annen ekstrabevilgning. Så sent som i desember 2010 bevilget staten ekstramidler med den intensjonen at disse skulle brukes på helse- og sosial, den omtalte "eldremilliarden". Dette viser at det eksisterer myke budsjettskranker i virksomhetene fordi at rammene i praksis ikke er endelige (Tjerbo og Hage, 2005). I slike tilfeller kan organisasjonen risikere at budsjettspill vedvarer fordi virksomhetene får aksept for rammeoverskridelse.

Budsjettspillet er spesielt synlig i forbindelse med innfrielse av effektiviseringskravene. Det er mulig å tro at hvis virksomhetene innfrir kravene vil dette generere nye innsparringskrav

fordi virksomheten har vært dyktig og innfridd krav. For å unngå dette vil virksomhetene argumentere for at de allerede drifter med et minimum av ressurser, og at det ikke er mulig å redusere mer. Dette bekrefter informasjonen fra alle mine intervjuobjekter, både fra skolesektoren og pleie- og omsorg. Alle informantene konkluderer med at de har en minimal drift og at det ikke er mulig å innfri flere effektiviseringskrav. Kommunen løser dette ved at budsjetttrammene bestemmes ovenfra og ned. Dette gjør at effektiviseringskrav må tas høyde for i budsjettet uansett. På denne måten reduseres mulighetene for budsjettspill. Det må likevel sies at selv om virksomhetene ikke er så involvert i fastsettelse av budsjetttrammene, så trenger ikke dette å oppleves som problematisk for virksomhetene. Dette er på grunn av de myke budsjettskrankene (Tjerbo og Hage, 2005). Et stort engasjement er ikke så nødvendig når man vet at man vil få aksept for rammeoverskridelser i løpet av et år. Dette viser at virksomhetene har flere spillmuligheter under budsjettoppfølgingen. Man kan konkludere med at budsjettspill eksisterer både i skolesektoren og pleie- og omsorg, men at spillet er mye sterkere hos pleie- og omsorg. Dette på grunn av forskjeller i usikkerhetsgrad i forhold til den daglige drift.

Kamp mellom voktere, forkjempere og høstere

I følge Brunsson (2002) finnes det tre roller i en budsjettprosess. Det er forkjemperne, vokterne og høstene, og det er et forskjellig kunnskapsnivå mellom dem. I en kommunal sammenheng kan man se at alle tre rollene eksisterer. En typisk høster er staten. Staten har overordnet ansvar for velferds i Norge og dens finansiering. Prioriteringene og realisering av politiske mål gjøres det gjennom de årlige budsjettbevilgningene. Staten påser at sektorene som prioriteres får større bevilgningene, men mindre prioriterte får mindre bevilgninger. I kommunalsektor er denne rollen forbeholdt bystyret. Bystyret prioriterer gjennom årlige budsjetter og realiserer politiske mål for kommunen. Rollen som vokter i kommunen passer godt til kommunens toppledelse. Kommunens toppledelse sørger for at vedtatte målsetningene oppnås og at ressursene brukes i henhold til vedtakene. Virksomhetslederne og rektorene er typiske forkjempere. Ledere er hovedsakelig opptatt av sine egne virksomheter og kjemper en kamp for å få mest mulig ressurser her. Forkjempere er ikke opptatt av hvordan samlende ressursene burde vært fordelt, de er opptatt av at deres virksomheter får mest mulig.

I Bodø kommune utarbeider vokterne strategiske planer for sine respektive sektorer. Dette kan ha både positive og negative sider. Man må anta at når strategiske planer utarbeides av vokterne, så vil planlagt ressursbruk være mer nøktern en hvis planlegging foretas av

forkjemperne. Dette er en positiv effekt. Den negative effekten av dette kan være at en forkjemper som ikke deltar i prosessen følger sine egne regler. En annen negativ effekt kommer fra forskjellig kunnskapsnivåer knyttet til tjenesteproduksjonen mellom vokterne og forkjemperne. Forkjemperne er de som kjenner sine virksomheter best, mens vokterne kjenner dem bare overfladisk. I følge Brunsson (2002) trolig gjør kunnskapsmengden hos vokterne at sparing kan bli vanskelig. Dette fordi at hvis man har lite kunnskap om en funksjon, så kan man overbevise seg selv om at det finnes potensialer for innsparing. I praksis kan det bety at planlagte tiltak ikke er realistiske og dermed heller ikke mulig å oppfylle.

5.2.3 Inkrementell styring

Et kjennetegn på inkrementell styring er at budsjettgrunnlaget utarbeides på bakgrunn av tidligere års budsjett, justert for planlagt aktivitet og endrende forhold (Wildavsky og Caiden, 2000). Ulempen med denne budsjetteringsmodellen er at man ikke er kritisk nok til aktivitetene som ressursene er benyttet til, og om aktivitetsnivået er det korrekte. Dette kan resultere i at systematiske skjevheter videreføres. På den annen side, hvis det er enighet om tidligere budsjettbeslutninger, og hvis man ikke har annen erfaring, så kan fokus på bare små endringer bli en god løsning for budsjettutarbeidelsen (Wildavsky og Caiden, 2000). Informasjonen fra mine intervjuobjekter tyder på at både skolesektoren og pleie- og omsorg bruker en kombinasjon av inkrementell og tradisjonell budsjettering. Begge sektorer tar utgangspunkt i planlagt aktivitet når ressursbruken budsjetteres. Dette krever en ytterligere forklaring.

På toppnivå i Bodø kommune brukes det inkrementell budsjettering. Avdelingene får tildelt budsjetttrammene, som er lik fjorårets budsjett korrigert for planlagte aktiviteter. Når budsjettet er vedtatt fordeles rammene videre til skoler og andre virksomheter. I denne fasen endrer budsjetteringen sin karakter og går over til en tradisjonell stil. Dette betyr at grunnlaget for beregning av ressurser er planlagt aktivitet, som igjen beregnes på bakgrunn av allerede eksisterende turnusplaner. På lik linje begynner en rektor i skolen å planlegge aktiviteten på bakgrunn av informasjon om hvor mange elever som kommer til skolen. Alt dette viser at det eksisterer en kombinasjon av rituell styring og tradisjonell styring, dog avhengig av fra hvilket ståsted man ser på prosessen. Tilstedeværelse av tradisjonell budsjettering av ressurser bekrefter også mine funn. Virksomhetsledere sier at de begynner budsjettering av ressurser ved å se på turnusplaner, altså de beregner hva de trenger og ikke hvor mange stillinger de

kan få ut i fra bevilgende rammende. Lik situasjon er ved skolesektoren. Rektorene ser på lærer behov for neste skoleår og ikke på budsjetttrammene som er tildelt. Men det er selvsagt slik at både lærere og virksomhetsledere må ta utgangspunkt i behov og ikke ønsker når de utarbeider ressursbudsjett.

Den øvrige driften bærer preg av inkrementell budsjettering i begge sektorer. Kommunens egen budsjettprosess er lagt opp slik at det brukes inkrementelle metoder for budsjettering. Dette fremkommer ved at skolesektoren har en modell som tildeler budsjett til øvrig drift beregnet ut i fra elevtall og kvadratmeter av areal. Det betyr at bare endring i antall elever eller endring i areal kan endre det øvrige driftsbudsjettet. Pleie- og omsorg bruker budsjetteringsmodellen e- budsjett, hvor det er mulig å kopiere budsjettallene fra året før og korrigere for tiltak. Samlet budsjetttramme for virksomheten skal overholdes.

Det er ikke vanskelig å forstå hvorfor inkrementell styring brukes av kommunalsektor. For det første går prosessen fortere. For det andre er den mer rettferdig i forhold til rammefordeling. I en prosess hvor man kjemper for sine rammer er det alltid en fare at de som er mer flink til å formidle sine behov får høyere budsjett enn de som er mindre flink. I en inkrementell styring er dette lite mulig. For det tredje sparer denne type styring mye tid i forhold til saldering av budsjettet. Kommunen har begrenset med ressurser og det ville vært en tidkrevende jobb å gå gjennom alle ønsker, vurdere dem og dernest prioritere. Det er imidlertid viktig å understreke at inkrementell styring kan oppleves som rettferdig bare hvis virksomhetene får økt bevilgning hvis planlagt aktivitet øker neste år. Hvis dette ikke skje kan inkrementell styring oppleves som ganske urettferdig. I følge Wildavsky og Caiden (2000) tillater generelt enighet om tidlige budsjettbeslutninger kombinert med akkumulert erfaring og spesialisering, fokus på kun små endringer i budsjettet. Forutsetningene for denne påstand er til stede i kommunens budsjettprosess. Dette betyr at budsjettkampen kun kan dreie seg om små inkrementelle endringene.

5.2.4 Rituell styring

Rituell styring kalles også for profesjonsstyring fordi det er faggruppers normer og verdier som er avgjørende for valgene som tas (Opstad 2003). Både skolesektoren og pleie- og omsorg har en stor profesjonsgruppe. Gruppen har sine etiske perspektiver som er vanskelig å styre. De innsamlede data viser at det etiske perspektivet i pleie- og omsorg er sterkere enn i

skolesektoren, noe fremkommer tydelig i forbindelse med budsjettstyringen. Det kan være vanskelig å få en sykepleier på et sykehjem til å forholde seg til budsjettet når han vurderer at det er etisk rett å sette pasientene framfor budsjettet. Det er profesjonsnormer som styrer deres adferd på arbeidsplassen. Dette betyr at en sykepleier kan ha et helt annet fokus i styringen av ressurser i forhold til en økonom, fordi en sykepleier bruker profesjonsstyring. En økonom vil bruke resultatorientert styring. For organisasjonen er det svært viktig at toppledelsen følger en resultatorientert styring. En årsak til merforbruk ved pleie- og omsorg er at de fleste tiltak som generer merforbruket er vurdert av profesjonelle som tiltak som er nødvendig å sette i verk for å unngå situasjon hvor liv og helse blir satt i fare.

I en rituell styring kan det være hensiktsmessig å bygge relasjoner mellom ledelsen og profesjonsgruppen slik at tillitsforhold forsterkes (Oppstad 2003). I skolesektoren er dette veldig synlig. En rektor sier at han føler at hans interesse blir veldig godt ivaretatt av skolesjefen, at skolesjefen forstår han fordi tidligere var skolesjefen i hans sko. Dette var også synlig i ressursmøtene hvor begge sider prøvde å finne løsning selv om atmosfære var antent i en periode. Det så ut til at tilliten til skolesjefen som et kunnskapsrikt menneske var med på å løse deler av utfordringene. For en organisasjon vil gode relasjoner mellom toppledelsen og profesjonsgruppen medføre et solid fundament for organisasjonens overlevelse.

I pleie- og omsorg er situasjonen noe annerledes. Virksomhetslederne sier at de får forståelse fra kommunaldirektøren, men dette er i forbindelse med godkjenning av merforbruk. Gode relasjoner mellom kommunaldirektør og profesjonsgruppe finnes også her, men det kom ikke så godt fram fra mine intervjuer. Dette kan skyldes at det i pleie- og omsorg lenge har eksistert en tonivå modell i lederstrukturen, som medførte at det var lang vei mellom kommunaldirektør og virksomhetsledere.

Viktigheten av å bygge relasjoner mellom ledelsen og virksomhetslederne kommer også av at kommunen ikke har formelle sanksjoner i tilfelle budsjett udisiplin. Hvis en virksomhetsleder eller rektor ikke overholder rammene, så vil det ha små konsekvenser. Ansvarer reguleres derfor bare gjennom relasjoner som er bygget sammen med ledelsen. Det betyr at i en situasjon med stort underskudd vil relasjoner mellom leder og toppledelsen være berørt.

I skolesektoren og i pleie- og omsorg eksisterer både profesjonsstyring og resultat- og atferd styring (Oppstad, 2003). Bruken av begge metoder er bra bare hvis det eksisterer ordninger

som skal fungere i tilfelle det oppstår en konfliktsituasjon mellom disse to typer styringsmodeller. Når en konfliktsituasjon oppstår, som for eksempel behov for økt bevilgning på grunn av uforutsette ting, er dette i skolene løst ved en gjensidig forståelse av at det må finnes løsninger innenfor egne rammer. For pleie- og omsorg er situasjonen annerledes. Når behov for ny bevilgning oppstår og dermed en konfliktsituasjon, så er dette løst ved at virksomhetsledere informerer toppleder i helse- og sosial. Leder for dernest aksept for budsjetttrammeoverskridelsen. Konflikten mellom virksomhetsleder og toppleder er på denne måten løst, men denne løsningen betyr også en rammeoverskridelse for kommunen. Helse- og sosialavdelingen har ikke etablert mekanismer som aktiveres i det øyeblikket behov for ny bevilgning utløses. Det finnes dermed ikke mekanismer som sørger for at overskridelsene finansieres. Dette kan for eksempel være at merforbruk utløser bruk av et etablert fond for ekstraordinære tiltak, eller omdisponering og budsjettreduksjon på andre områder. Men disse tiltakene må være drøftet både med virksomhetslederne og toppledelsen i kommunen.

Ovennevnte viser at det eksisterer rituell styring både i skolesektoren og pleie- og omsorg, men at det etiske perspektivet er sterkere hos virksomhetsledere i pleie- og omsorg. Virksomhetsledere er nemlig sykepleiere som gjennom sin utdanning har sterk fokus på etikk hvor en pasient settes alltid foran alle andre forhold blant annet økonomi. Dette viser også mine funn hvor en virksomhetsleder sier at han får tårer i øyne når han vet at en pasient ikke kan få hjelp på grunn av økonomi. Tillitsfølelsen mellom ledelsen og virksomhetslederne er sterk i skolene, mens den er under bygging i pleie- og omsorg. Mekanismene som skal fungere i tilfelle det oppstår en konflikt mellom profesjonsstyring og resultat- og atferd styring er etablert i helse- og sosialavdelingen, men den er med på å generere merforbruk for kommunen totalt sett.

5.3 Perspektiver

En forståelse av budsjettprosessen er en viktig suksessfaktor for en organisasjon. Forståelsen kan oppnås på forskjellige måter. Man kan skaffe seg bedre kunnskap om hvordan beslutningene foretas. Videre kan man bli kjent med interne og eksterne faktorer som påvirker budsjettprosessen. I tillegg kan man bli bedre kjent med hvordan organisasjonen lærer og hvordan kunnskap hos de ansatte vedlikeholdes eller økes. For å oppnå dette har jeg valgt tre

teorier som jeg mener belyser nevnte forhold. Teoriene er beslutningsteori, betingelsesteori og læringsteori. Virksomhetslederne og rektorene foretar daglig beslutninger som angår deres egen budsjettprosess. Beslutningene gjøres på bakgrunn av informasjon fra kommunens økonomisystemer, og i løpet av hele prosessen lærer man av sine egne erfaringer.

5.3.1 Beslutningsteori

I følge teoridelen har vi sett at beslutningstaking kan gjøres på tradisjonell og deskriptiv måte (Feldman og March (1981)). På bakgrunn av informasjon fra mine intervjuer har jeg grunn til å tro at beslutningene hos begge sektorer tas på bakgrunn av et tradisjonelt syn. Begge sektorer bruker samme økonomisystem for budsjettoppfølging, kalt web-rapportering. Rapportene er tilgjengelige for sektorene på samme tidspunkt, og alle mine informanter bekrefter at de ikke bruker verken systemet eller budsjettet daglig. Sektorene leter ikke etter mer informasjon i forbindelse med budsjettgjennomføringen enn det som er tilgjengelig gjennom økonomisystemet. De beslutningene som foretas gjøres på bakgrunn av tilgjengelig informasjon.

Når det gjelder vurdering av informasjon er prosessen noe annerledes mellom mine casesektorer. Beslutningsmodellen til pleie og omsorg har egenskaper av konsekvensorientert beslutningsmodell. Dette kommer frem på bakgrunn av innsamlet informasjon, hvor en informant sier at han leier inn vikarer når noen er syk, fordi han utfører bare lovpålagte tjenester. Ved fravær bruker man altså ikke mye energi for å vurdere alternative løsninger. Konsekvensorienterte beslutningsmodeller karakteriseres ved at søkeprosessen er problemorientert. Den er enkel og tar gjerne utgangspunkt i tidligere løsninger (Jacobsen og Thorsvik, 2002). Dette kan tyde på at erfaringer fra tidligere utfordringer bidrar til løsninger på utfordringer som kommer etterpå. Pleie- og omsorg har over tid hatt utfordringene med budsjettstyring innenfor hele sin sektor. Noe av forklaringen kan finnes i måten beslutningene tas på av virksomhetslederne. Virksomhetsledere kan beslutte å ta inn ekstra personell uten at det får konsekvenser for verken dem personlig eller deres virksomhet. Dette bidrar at en leder vil leie inn personell uten budsjett også neste gang fordi det ikke får konsekvenser for ham.

Beslutningsmodellen til skolesektoren bærer preg av regelorienterte beslutningsmodeller (Jacobsen og Thorsvik, (2002)). I skolesektoren finnes regler for hvordan uforutsette ting skal håndteres. For det første så skal ikke rektoren fordele ut alle ressurser, det skal alltid være noe

til ekstratiltak. For det andre skal disse bufferne bygges med de rammene man har fått og ikke med ekstrabevilgning. For det tredje skal uforutsette ting ikke generere overskridelse på budsjettet totalt sett, men budsjettposter kan justeres etter behov. Når en rektor får et uforutsett forhold må han ta utgangspunkt i disse reglene når han skal ta beslutning. Dette betyr at konsekvenser av en beslutning er på forhånd kjent fordi de nevnte reglene ligger til grunn for beslutning.

5.3.2 Betingelsesteori

Donaldson (2001) hevder at organisasjonen må være tilpasset sine betingelser for å fungere godt. Det finnes mange betingelsesvariabler, men i denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på to variabler. Dette er teknologi og organisasjonsstruktur.

I følge betingelsesteorien finnes det ikke et universalt økonomistyringssystem som passer alle organisasjoner i alle ulike situasjoner (Otley, 1980). Bodø kommune er en stor organisasjon og bruker samtidig et felles økonomisystem. Både pleie- og omsorg og skoler har tilgang til e-budsjett og web-rapportering, men systemene brukes i forskjellig grad. Likedan er det forskjell i hvor tilfreds virksomhetslederne og rektorene er med disse systemene. Skolesektoren bruker ikke e-budsjett fordi budsjettutarbeidelsen foregår på en annen måte enn systemet legger opp til. Pleie- og omsorg bruker e-budsjett og er fornøyd med systemet.

Når det gjelder budsjettoppfølgingen er det web-rapporteringssystemet som brukes. Begge sektorer bruker systemet, men det er forskjell i hvor stor grad rektorer og virksomhetsledere er fornøyd med det. Ut fra informasjon i empiridelen er det ikke tydelig at rektorene ikke er fornøyd med systemet. Det er nevnt utfordring i forbindelse med prognoseutarbeidelsen, men det kommer ikke fram at man ikke har forståelse for hvordan systemet fungerer. Fra pleie- og omsorg kommer det derimot en klart beskjed om at produktiviteten kunne blitt bedre hvis rapporteringen foregikk på en annen måte. Her kan en stille spørsmålstegn ved om kommunens valg av rapporteringssystemet og rutiner for rapporteringen er med på å skape usikkerheten. I følge teorien er det forskjell på måten mennesker behandler informasjon. Forståelsen hos brukere øker i takt med kompleksiteten i informasjonen, men bare til et vist nivå (Mellempvik og Olson, 1996). Når nivået er nådd begynner forståelsen å avta og til slutt blir det veldig få brukere som er i stand til å forstå informasjonen som gis. Ut fra dette kan

man konkludere med at det ikke er mulig å tilpasse informasjonen og systemene til alle. Men ut fra ståstedet i betingelsesteorien vil det være naturlig å foreslå at kommunen bør se om deler av et felles økonomisystem bør tilpasses de enkelte aktørenes kunnskap om systembruk. I følge Chenhall (2003) har økonomistyringssystemer utviklet seg til å være mer informative i forhold til tidligere år. Systemene inkluderer nå ekstern informasjon knyttet til prosessene, ikke finansielle opplysninger knyttet til prosesser, intelligent informasjon med mer. Økonomisystemet i Bodø kommune er fortsatt basert på det tradisjonelle synet på økonomistyringssystem, og er et passivt verktøy for virksomhetslederne og rektorene. Det kan være en ide å reflektere over nye behov i økonomistyringssystemet, herav hva man trenger i dag for å styre økonomien. Men det er veldig viktig at denne prosessen inkluderer ledere fra forskjellige tjenesteområder i tillegg til økonomipersonellet.

En annen viktig variabel for organisasjonens eksistens er organisasjonens struktur. I følge betingelsesteorien må organisasjonen hele tiden tilpasse sin organisasjonsstruktur i forhold til sine omgivelser. Det finnes ikke en felles struktur som vil passer til alle organisasjoner. I likhet med mange andre kommuner innførte Bodø kommune en flatere organisasjonsstruktur for 12 år siden, etter statlig anbefaling. I følge Fafo-rapport 351 er flat struktur innført for å øke organisasjonsklarheten, tro på desentralisering og tro på effektivitets- og kvalitetsmålinger. Pleie- og omsorg har helt frem til 2010 beholdt sin tonivå lederstruktur. Dette innebærer en direkte relasjon mellom kommunaldirektør og virksomhetsleder. Skolesektoren var derimot skånet fra denne strukturendringen, og beholdt skolesjefen som eget ledd mellom kommunaldirektøren og rektorene.

Anbefalingen om en felles struktur for alle kommuner i Norge, uansett størrelse, var ikke bundet i en teoretisk referanseramme. Det var først og fremst et politisk ønske om å lage grunnlaget for at kommunale tjenester skulle kunne konkurransesettes. Kommunens regnskap viser en gradvis forverring av resultatet til pleie- og omsorg etter at denne endringen ble innført. Dette kan skyldes flere faktorer, blant annet strukturendringen. I følge betingelsesteorien så skulle ikke forskjellige organisasjonsstrukturer i skolesektoren og pleie- og omsorg føre til konflikter. Dette fordi forskjellige organisasjonsstrukturer bør tilpasses til forskjellige organisasjoner. Men resultatene fra Bodø kommune viser at man ikke kan anvende denne delen av betingelsesteorien for å forklare forskjeller i økonomistyringen i skolesektoren og pleie- og omsorg. Dette fordi det ikke fungerer her. Dette kan skyldes at det ikke er så stor forskjell mellom skolesektoren og pleie- og omsorg, og at

organisasjonsstrukturen ikke trenger å være forskjellig. Samtidig har man laget viktige strukturelle forskjeller mellom disse to tjenestene.

5.3.3 Læringsteori

Jacobsen og Thorsvik (1997) sier at en organisasjon lærer bare hvis flere medlemmer lærer, og ikke bare noen få. I følge de samme forfatterne foregår det en læringsprosess i henhold til dobbelkretslæringsmodellen, jfr. figur 2.6 i kapittel 2. Modellen viser at menneskers adferd og styrende verdier er tett koblet til handlingene, og det foregår en konstant vurdering og evaluering av de valg man tar. Det foreligger en åpen diskusjon mellom likeverdige parter. Hvordan er dette anvendt i budsjettprosessen i mine casevirksomheter?

I forhold til strategisk planlegging er det åpenbart at kommunen som organisasjon ikke lærer. Det er et begrenset antall ansatte som er involvert i prosessen, og disse utgjør toppledelsen og deler av deres medarbeidere. Virksomhetslederne og rektorene er ikke involvert. I følge teorien så lærer ikke organisasjon som helhet når det er bare noen få som lærer. For kommunen kan dette ha flere konsekvenser. For det første vil organisasjonen gjøre samme feil i den neste års budsjettprosess fordi den ikke har lært noe. Diskusjonen om de valg man gjør omfatter ikke mange likeverdige parter, og vurderingen av valgene vil bli foretatt av et lite utvalg av ansatte. For det andre er det ikke mulig å utvikle organisasjonen hvis den ikke lærer. De styrende verdier som ligger hos virksomhetslederne og rektorene er en viktig del av kommunen, men de blir ikke brukt i utarbeidelsen av de strategiske planverkene.

I forbindelse med budsjettutarbeidelsen antar jeg at læringsprosessen foregår både i skolesektoren og pleie- og omsorg. Dette blir også støttet fra funn fra mitt empirikapittel. Skolesektoren arrangerer ressursmøter med rektorene, hvor behov for ressurser gjennomgås. I disse møtene mener jeg det foregår en dobbelkretslæring. Man stiller stadig spørsmål ved grunnleggende premisser for beslutningen og den bruksteorien som produserer handlingen (Jacovsen og Thorsvik, 1997). I resursmøtene er budsjetttrammene de grunnleggende premisser for en beslutning, mens bruksteorien som produserer handling er rektorens ansvarsfølelse for tildelte rammer og skoledrift. I en dialog er rektor og skolesjefen likeverdige parter og det foretas en evaluering og vurdering av de valg man tar. I de ressursmøtene jeg har observert, har det vært synlig at skolesjefen og rektorene var likeverdige parter.

I pleie- og omsorg foregår læringsprosessen på en annen måte. Læringen foregår gjennom kommunikasjon mellom virksomhetslederne, rådgiverne og toppledelsen. Jeg mener at det foregår en dobbelkretslæring i budsjettutarbeidelsen i denne sektoren også, men en forutsetning for dobbelkretslæring er det viktig å ha fokus på. I følge Argyris (1990) er det i en dobbelkretslæring en konstant vurdering av de valg man tar, og det foregår en åpen diskusjon mellom likeverdige parter. I forbindelse med budsjettutarbeidelsen foregår det en diskusjon mellom alle ledd i kommunens styringssystem og diskusjon er åpen. Men forutsetning om likeverdige parter i den diskusjonen stiller jeg spørsmål ved. En sykepleier har ikke økonomisk utdanning og hans profesjonsnormer styrer hans handlinger. I en budsjettprosess kan dette skape utfordringer i forbindelse med forståelse av hele budsjettprosessen og hvordan pleie og omsorg generelt drives. Virksomhetslederne kan også føles seg "overkjørt" av økonomifolk, noe som også kan skape en passiv adferd hos dem i budsjettprosessen. For kommunen kan dette bety at lederne blir demotiverte og at arbeidsinnsatsen på budsjettområdet blir lavere. Videre kan dette resultere i at lederne ikke får eierskap til budsjetttrammene de får tildelt, fordi det var økonomifolk som har utarbeidet dem.

I en læringsprosess er det også viktig å se på fasen når budsjettet brukes, nemlig i budsjettgjennomføringen. Jeg konsentrerer meg om månedlig rapportering når informasjon om status for en måned gis til toppledelse. Denne rapporteringen foregår gjennom systemet web-rapportering. I følge Argyris (1990) kan individer ha ulike måter å opprettholde kontroll på, og endring av disse kan oppfattes som trussel. Videre sier Argyris (1990) at ledere styrer ved hjelp av regnskapet og at regnskap er en ledelsesfunksjon. Kontroll av budsjettgjennomføringen i kommunen foregår gjennom bruk av regnskapsinformasjon og gjennom web-rapporteringssystemet. Web-rapporteringen er innført for flere år siden og det betyr at både rektorer og virksomhetsledere skal være kjent med systemet. De skal dermed kunne holde kontroll med budsjettet gjennom dette systemet. Dette betyr at det ikke bør finnes noen følelse av trussel hva angår økonomisk kontroll hos rektorer og virksomhetsledere. For kommunen innebærer dette at det i forbindelse med månedlig rapportering foregår en organisatorisk læring. Dette på bakgrunn av at virksomhetsledere og rektorer opprettholder kontroll over den viktige ledelsesfunksjonen regnskap.

Læringsprosessen er veldig viktig for skolesektoren, ikke bare som følge av de tjenester de skal levere, men også på grunn av et kontinuerlig behov for bedre forståelse av skoledrift.

Skolesektoren har innført en obligatorisk rektorskole ved Universitetet i Nordland og i følge mine informanter har dette gitt resultater i form av bedre forståelse for skolesektoren. Det er flere og flere som tar denne utdanningen og her kan vi snakke om stor organisasjonslæring. Denne skolen har også hjulpet rektorene til å bygge et nettverk hvor erfaringer kan utveksles.

I pleie- og omsorg snakker man mer om læring på fagnivå. Det vil si kompetanseheving på personell innenfor de fag som er viktig for tjenesteproduksjonen. Man er veldig opptatt av kompetansebudsjettet og stolt over kompetansen man har bygget opp i sine respektive virksomheter. I forhold til læring om drift av pleie- og omsorg er dette lite representert. Det ser ikke ut at sektoren bruker egne gode erfaringer med budsjettstyring til å lære videre til resten av sektoren. Det finnes interesse for mer læring, men dette er ikke kommunisert godt ut i organisasjon. Dette bekrefter funn fra intervjuet. En informant etterspør opplæring på høyskolenivå av profesjonelle, mens i selve sektoren sitter en annen leder som har klart å styre budsjettet med overskudd og som ikke er etterspurt å dele sine erfaringer med andre ledere. Erfaringsutveksling er fortsatt ikke etterspurt i pleie- og omsorg.

6.0 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg sett på budsjettprosessene i Bodø kommune. Gjennom en kvalitativ studie har jeg prøvd å svare på spørsmålet om hvordan budsjettprosessen i Bodø kommunes skolesektor og pleie- og omsorg foregår.

Formålet med oppgaven var å se om budsjettprosessene foregår etter et tradisjonelt syn eller etter alternative syn. Jeg har brukt fire ulike teorier på alternative syn, herav dekobling, budsjettspill, inkrementell budsjettering og rituell styring. I tillegg har jeg sett på hvordan budsjettprosessen foregår ut i fra perspektivene knyttet til beslutningstaking, betingelsesteori og læringsteori.

Min analyse viser at budsjettprosessen i skolesektoren og pleie- og omsorg ikke foregår etter det tradisjonelle synet på budsjettet. Jeg har funnet elementer av alle fire alternative syn. Dekoblingstendenser har jeg funnet i prosessen hos pleie- og omsorg både i forholdet mellom budsjett og budsjettgjennomføring, og i forholdet mellom budsjett og rapportering. Skolesektoren viser en kobling mellom budsjett og budsjettgjennomføring, samt mellom budsjett og rapportering. For begge sektorer finnes det dekobling mellom strategisk planlegging og lederens egne deltakelser i prosessen.

I forhold til budsjettspill viser min analyse at det foreligger budsjettspill hos begge sektorer, men at den er sterkere hos pleie- og omsorg. Dette kan delvis forklares med forskjell i den daglige driften til disse sektorene. Pleie- og omsorg har mer dynamisk og uforutsigbar drift i forhold til skolesektoren, og dette muliggjør budsjettspill. Staten bidrar også til at budsjettspill kan foregå gjennom ekstraordinære bevilgninger. Videre har jeg funnet ut at rutine som brukes til å melde inn bruk av innleie uten dekning ikke er tilfredsstillende. Disse rutine gir grunnlag for både finansiell og ideologisk legitimitet til tiltak som i utgangspunktet ikke burde hatt legitimitet. Analysen har også avdekket at det eksisterer to sentrale roller i et budsjettspillet. Disse er vokterne og forkjemperne.

I min analyse har jeg også funnet ut at det foreligger inkrementell styring i skolesektoren og i pleie- og omsorg. Begge sektorer bruker inkrementell styring i forbindelse med budsjettering

av øvrige driftskostnader, mens for beregning av ressurser brukes det tradisjonelt syn. Det er her viktig å nevne at kommunens sentrale budsjettering foregår etter inkrementell metode.

Et annet alternativt syn på budsjettprosessen som omhandler rituell styring eller profesjonsstyring eksisterer både i skolesektoren og i pleie- og omsorg. Begge sektorer har en blanding av profesjonsstyring og resultatstyring. De mekanismer som skal fungere i tilfellet det oppstår en konflikt mellom profesjonsstyring og resultatstyring er etablert i helse- og sosial avdelingen. Den er imidlertid med på å generere merforbruk for kommunen totalt sett.

Beslutningene i forbindelse med budsjettgjennomføringen foretas på et tradisjonelt vis i begge sektorer, men informasjonen som mottas behandles på forskjellige måter. Skolesektoren bruker en regelorientert beslutningsmetode, som betyr at beslutningene er basert på etablerte regler. Pleie- og omsorg bruker konsekvensorientert beslutningsmodell, det betyr en modell som tar i betraktning egne erfaringer fra tidligere handlinger. Egne erfaringer med eksempelvis innleier uten budsjettdekning, og uten at det får konsekvenser, kan være en årsak til at man velger akkurat samme løsning ved en senere anledning.

Et perspektiv fra betingelsesteoriens ståsted viser at det ikke er så stor tilfredshet med kommunens økonomisystem hos pleie- og omsorg. Det er for skolesektoren ikke mulig å vurdere tilfredshet på bakgrunn av innsamlet informasjon. Kommunens systemer er bygget på et tradisjonelt syn, og det kan være en ide at kommunen begynner å reflektere over hva den trenger i fremtiden. I disse drøftingene er det viktig å involvere alle lederne i kommunen. I forhold til organisasjonsstruktur og dennes påvirkning på budsjettprosessen, så er det viktig å vurdere om endringen ved innføring av flat lederstruktur i Bodø kommune kan være en mulig årsak til forverring av de siste års økonomiske resultater i pleie- og omsorg. Kommune har fra 2011 innført igjen trenivå lederstruktur i sektoren.

Læring foregår i både budsjettutarbeidelsen og budsjettgjennomføringen, men foregår ikke på strategisk nivå. Virksomhetslederne og rektorene er ikke inkludert i strategisk planlegging og lærer følgelig ikke av den. I forbindelse med budsjettutarbeidelsen og budsjettgjennomføringen foregår det en dobbelkretslæring både i skolene og pleie- og omsorg. Det er imidlertid en stor forskjell mellom dem. Mens rektorer fremstår som likeverdige partnere i en budsjettdiskusjon, så er dette ikke tilfellet i pleie- og omsorg. Det kan være flere årsaker til dette, men jeg mener at det viktigste er å satse på ytterligere

kompetanseheving hos virksomhetslederne. I tillegg bør også økonomirådgiverne som arbeider mot pleie- og omsorg øke sin kompetanse. Denne kompetanseheving bør også omfatte økt kunnskap om hvordan pleie- og omsorg driver sine virksomheter.

Læringsperspektivet på budsjettprosessen viser at læringsprosessene er veldig viktig for både skolene og pleie- og omsorg. Det er imidlertid en stor forskjell også her på hva sektorene satser på å lære. Skolesektoren velger både faglig oppdatering, og læring om skoledrift. Pleie- og omsorg setter all fokus på faglig oppdatering, mens læring knyttet til drift er tonet ned. Siden læring er en svært viktig prosess for organisasjonsutvikling, er det viktig at kommunens toppledelse kommer på banen og deltar mer i de overordnede beslutningene om satsning på kompetansen.

Avslutningsvis kan man si at på tross av likheter mellom skolesektoren og pleie- og omsorg, så foreligger det forskjeller i budsjettprosessene i disse sektorene. Prosessene viser likehetstrekk til teoriene knyttet til alternativt syn på budsjett, men graden av likhetene er forskjellige. Løse koblinger mellom elementene i økonomistyringen er mer synlige i pleie- og omsorg enn i skolesektoren. Noe av dette kan skyldes sterkere representert profesjonsstyring i pleie- og omsorg, samt valgte løsninger for hvordan konflikt mellom profesjonsstyring og ressursstyring er løst ved denne sektoren. Budsjettprosessen i pleie- og omsorg ser ut til å bære preg av ikke likeverdige parter i en diskusjon når budsjetttrammene utarbeides. Dette snus imidlertid opp ned under budsjettgjennomføringen når mange ikke legitime tiltak får både finansiell og ideologisk legitimitet gjennom en god argumentering av virksomhetsledere.

6.1 Forslag til videre forskning

I denne masteroppgaven er det pekt på likheter og forskjeller mellom budsjettprosessene i skolesektoren sammenlignet med pleie- og omsorg. En ide for videre forskning kan være å se på disse forskjellene og finne ut om det er noe fra skolesektorens budsjettprosess som kan ha overføringsverdi og anvendes til pleie- og omsorg. Videre har vi sett at rutiner for å løse en konflikt mellom profesjonsstyring og resultat- og atferd styring, er etablert i helse- og sosial avdelingen. Dog er denne med på å generere merforbruk for kommunen totalt sett. Her ligger det en stor utfordring i å finne mekanismer som leter etter løsninger, og som aktiveres automatisk i det øyeblikket det gis tillatelse til å overskride rammene.

Litteraturliste

Anthony et al., (1972). Management Control Systems, Homewood, Illinois, Irwin

Anthony & Young, (2003). Management control in nonprofit organizations. McGraw Hill, New York

Argyris (1982). Reasoning, Learning and Action: Individual and Organizational, San Francisco: Jossey-Bass

Argyris (1990). The Dilemma of Implementing Controls: The Case of Managerial Accounting, Accounting, Organizations & Society, Pergamon Press Plc, 1990, Vol. 15, No.6, pp 503-511

Bjørnenak (1997). Regnskapsbasert verktøy i offentlig virksomhet, Praktisk Økonomi og ledelse

Brunnson (2002). The Organization of Hypocrisy – Talk, Decision and Actions in Organization, Abstrakt forlag, Copenhagen Business School Press, Lieber

Busch, Johnsen og Vanebo (2009). Økonomistyring i det offentlige. Universitetsforlaget, Oslo

Chenhall (2003). Management control systems design within its organizational context: finding form contingency- based research and directions for the future. Accounting Organizations and Society 20 (2-3) 127-168

Donaldson (2001). The Contingency Theory of Organizations. Sage Publications, California

Easterby-Smith, Thorpe and Lowe (2002). Management research. Sage Publications

Feldman & March (1981). Information in organizations as signal and symbol, Administrative Science Quarterly 26(2):171-186

Flaa, et.al.(1995). Innføring I organisasjonsteori. Universitetforlaget

Halvorsen (2003). Å forske på samfunnet – en innføring I samfunnsvitenskapelig metode. Cappelen Akademiske Forlag

Høgheim, et al. (1989). The two worlds of management control, Financial Accountability & Management 1989

Jacobsen og Thorsvik (1997). Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. Fagbokforlaget, Bergen

Jönsson & Mouritsen (2005). Accounting in Scandinavia. The Northern Lights. Liber &Copenhagen Business School Press

Johannesen, Kristoffersen og Tuft (2004). Forskningsmetode for økonomisk administrative fag, Abstrakt forlag

Mauland og Mellempvik (1998). Regnskap, budsjettering og økonomistyring i offentlig sektor. Bedriftsøkonomisk forlag

Mehmetoglu (2004). Kvalitativ metode for merkantile fag. Fagbokforlaget, Bergen

Melander (1996). Økonomistyring i politisk styrende organisasjoner. Konfrontasjonen mellom økonomisk rasjonalitet og andre verdisystemer. Jurist- og Økonomforbundets forlag, København

Mellempvik, Bourmistrov, Mauland, og Stemland (2000). Regnskap i offentlig sektor: behov for en ny modell. HBO-rapport 9/2000

Mellempvik, Monsen og Olson (1988). Functions of accounting – A discussion. Scandinavian journal of management, vol 4, no. ¾, pp. 101-119

Olson og Mellempvik (1996). Regnskap I forandring. Utvikling, spredning og bruk av kommuneregnskap. Cappelan akademisk forlag

Oppstad (2003). Økonomisk styring I helse- og sosialsektoren. Gyldendal akademiske forlag, Oslo

Otley (1980). The Contingency Theori of Management Accounting: Achievement and Prognosis. Accounting, Organizations and Society, vol 5, no. 4, pp. 413-428. Printed in Berry et al (eds) (1998) Management Control Theory, Ashgate-Dartmouth Publs.

Ouchi (1977). The relationship between Organizational Structure and Organizational Control. Administrative Science Quarterly 22, pp. 95-113

Ouchi (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, Management Science (pre-1986); Sep

Pettersen & Nyland (2004). Performance management and measurement. Concepts for better management control in public hospitals. A study of the hospital sector in Norway. Working paper no. 7/2004, Handelshøgskolen I Bodø

Riahi-Belkaoui (2004). Accounting Theory. South-Wesrwen Cengage Learning

Riley, Wood, Clark, Wilkie og Szivas (2005). Researching and writing dissertations in business and management, Thomson learning

Ryen (2002). Det kvalitative intervjuet fra vitenskapsteori til feltarbeid. Bergen, Fagbokforlaget

Tjerbo og Hagen (2005). “Harde” og “myke” budsjettskranker og de regionale helseforetakenes effektivitets – og aktivitetsutvikling. Helse-Norge I støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen, Fagbokforlaget, Bergen

Wildavsky og Caiden (2000). The new politics of the budgetary process. Adisson Wesley Longman, USA

Rapporter

Molan og Bogen (2001). Fafo - rapport 351: Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer I norske kommuner – muligheter og begrensninger

Kommunal- og regionaldepartement (april, 2011). Rapport fra det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunaløkonomi,

Vedlegg 1 Intervjuguide

Problemstilling: Hvordan foregår budsjettprosessene i skolesektoren og pleie- og omsorg i Bodø kommune?

Budsjettprosess:

Beskriv budsjettprosess for din virksomhet fra oppstart til avslutning:

Når starter den?

Hvordan starter den?

Hvordan foregår prosessen?

Hvordan foregår beregning og tildeling av resurser?

Har du påvirkningsmuligheter?

Hvordan foregår kommunikasjon internt i virksomhet og mellom virksomhet og resten av organisasjon (mellomledd og kommunaldirektør)?

Er forutsetningene til budsjett kjent på forhånd? Hvis ikke når blir de kjent og hvem som informerer?

Når får du informasjon om endelige budsjetttrammene og eventuelt fra hvem?

Økonomistyring

Hva er budsjetttramme etter din oppfatning?

Hvem som har ansvar for å overholde budsjetttrammene?

Hvilket forhold har du til budsjetttrammene, gjenspeiler de det behov din virksomhet har?

Vet du 100% sikkert hva er dine budsjetttrammer pr 1 januar hvert år?

Når får du informasjon om dette?

Hvordan får du informasjon?

Hvordan løser du tilpasningsproblemer som kommer i løpet av år?

Hvordan håndterer du uforutsette forhold i budsjettet gjennom et budsjettår? Kommunikasjon med ledelse?

Hvilket formål brukes budsjettet til?

Hvem er brukere av budsjettet?

Hvordan foregår rapportering?

Hva er vanskelig og hva er mindre vanskelig i forbindelse med rapporteringen?

Har du forslag for forbedring av rapporteringen?

Øvrige forhold

Er du fornøyd med dagens budsjettpraksis?

Hva er du mest fornøyd med?

Hva er du minst fornøyd med?

Hva ville du forandre i budsjettprosessen?