

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE320E

Navn: Andreas Haug Løland, Benjamin Swärd og Anders Lien

Budsjett som styringsverktøy i offentlig sektor – en studie av utfordringer

Dato: 02.12.2019

Totalt antall sider: 82

Abstract

The aim of this study has been to gain greater insight into how leaders view challenges involving budgets as management tools in the public sector, in light of changes in the environment and general criticism towards traditional budgeting. Public sector is here represented by a case-group of middle and upper management in the city-district of Nordstrand in Oslo.

We have summarized the challenges they described and categorized these into a typology of three different types of challenges. These are challenges within communication- and cooperation (type A), planning and strategizing (type B) and management (type C). We have then used existing relevant literature to gain a greater understanding of the types of challenges and suggested underlying challenges that lie behind.

The findings indicate that environmental changes are affecting the daily operations in our case, but that other underlying challenges also should be considered when understanding or countering the more obvious. We have also found a challenge of potential project dependency that seem to deserve more attention by both researchers and practitioners.

Using a contextualist approach to research, a grounded theory methodology, we have presented new theory, in the form of the mentioned typology and underlying challenges in our case, that can and should be tested in other research.

Forord

Denne studien er skrevet som en avsluttende del av MBA-studiet ved Nord Universitet. Arbeidet med studien startet våren 2019, og ble avsluttet i desember samme år.

Det har vært en utfordrende, spennende og ikke minst lærerik prosess, som har gitt innsikt i et relevant fagområde og en viktig sektor.

Vi ønsker å rette en stor takk til ledelsen i Bydel Nordstrand og alle respondentene som har tatt seg tid til å delta i vår studie i en ellers travel hverdag. De har bidratt med verdifull informasjon gjennom sin innsikt og engasjement.

Videre ønsker vi å rette en stor takk til vår veileder, Konstantin Timochenko, førsteamanuensis ved Handelshøgskolen Nord. Konstantin har gjennom sin faglige kompetanse og sine konstruktive tilbakemeldinger, vært en aktiv og viktig støttespiller gjennom hele prosessen. Vi takker også Martine Axe for uvurderlig hjelp med korrekturlesning og andre tilbakemeldinger.

Alle eventuelle feil er derimot helt og holdent våre egne.

Til slutt ønsker vi å takke hverandre for et godt og givende samarbeid. Vi er stolte av å presentere denne masteravhandlingen og håper den også kan komme andre til nytte.

Oslo og Førde, 2. desember 2019

Andreas H. Løland

Benjamin Swärd

Anders J. Lien

Sammendrag

Formålet med studien er å bedre forstå hvordan ledere i offentlig sektor i dag opplever utfordringer i bruken av det tradisjonelle budsjettet som styringsverktøy. Både i lys av skiftende omgivelser og mer generell kritikk av budsjett som styringsverktøy. Offentlig sektor er her representert av ledere på ulike nivå i Bydel Nordstrand i Oslo.

Vi har oppsummert utfordringene respondentene har beskrevet og kategorisert disse i en typologi med tre ulike typer utfordringer. Disse er kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer (type A), plan- og strategiutfordringer (type B) og styringsutfordringer (type C). Vi har så tatt i bruk tidligere relevant forskning for å få en større forståelse av disse typene og funnet mulige bakenforliggende utfordringer.

Funnene indikerer at skiftende omgivelser kan påvirke budsjettstyringen, men at det også er en rekke andre mulige bakenforliggende utfordringer som man må ta høyde for om man ønsker å forstå eller motvirke de mer åpenbare. Vi har også funnet en konkret utfordring i mulig prosjektavhengighet som virker å fortjene mer oppmerksomhet fra både forskere og praktikere.

Ved å bruke en kontekstualistisk tilnærming til forskning – en type grounded theory metode – har vi presentert forslag til ny teori, i form av den nevnte typologien og mulige bakenforliggende utfordringer. Disse kan og bør testes av andre forskere.

Innhold

1. Introduksjon	1
1.1 Tema for studien	1
1.2 Aktualisering	1
1.3 Formål, problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.4 Avgrensninger	5
1.5 Bydel Nordstrands og Oslo kommunes budsjettpraksis	5
1.6 Særlige forhold i caset – tillitsreform og endringsarbeid	8
1.7 Valg av metode	8
1.8 Struktur	9
2. Tidligere relevant forskning.....	10
2.1 Tidlige utfordringer - Inkrementalisme og relevance-lost.....	10
2.2 Bred kritikk fra tilhengere av radikal forandring.....	11
2.3 To typer løsninger – felles utfordringer til ytterligere forskning.....	13
2.4 «Oss vs. dem».....	13
2.5 Manglende kobling til målstyring, måloppnåelse og strategi.....	14
2.6 Politikkenes effekt på budsjettprosesser.....	15
2.7 Ulik kontekst og bakgrunn – ulikt syn på kritikk	16
2.8 Annen litteratur brukt i analysen	16
2.9 Oppsummering av forskningsfronten og hvordan vår studie bidrar	16
3. Metode	18
3.1 Hvorfor kvalitativ forskning?	18
3.2 Forskningsstrategi og design	18
3.3 Datainnsamlingsteknikk og utvalg	19
3.4 Behandling av data	22
3.5 Gjennomføringen av dataanalysen - steg for steg.....	22
3.6 Reliabilitet og validitet	25
3.7 Refleksjon over vår egen rolle som forskere	27
3.8 Kritisk refleksjon over valgt design og metode.....	27
3.9 Etske problemstillinger.....	28
3.10 Grunnregler for datapresentasjonen.....	29
4. Data: Presentasjon av utfordringer.....	31

4.1 Typologiens «anatomy» – utfordringer og arbeidsoppgaver.....	31
4.2 Datapresentasjon.....	31
Type A: Kommunikasjon- og samarbeidsutfordringer	31
Type B: Plan- og strategiutfordringer	43
Type C: Styringsutfordringer	50
4.3 Oppsummering	59
5. Analyse	60
5.1 Kontekstualisering	60
5.2 Drøfting av problemstilling - bakenforliggende utfordringer.....	66
Type A: Endringsslitasje og «december fever»	66
Type B: Mange kokker, ulike oppskrifter og behovet for demokratisk kontroll	70
Type C: Dynamiske omgivelser, trange budsjetter og «comfort blankets»	72
En lite beskrevet utfordring: Prosjektavhengighet.....	75
6. Konklusjon.....	77
6.1 Hovedfunn	77
6.2 Teoretiske bidrag og implikasjoner	78
6.3 Implikasjoner for Bydel Nordstrand, og offentlig sektor generelt	79
6.4 Forslag til videre forskning.....	80
6.5 Metodiske begrensninger ved studien	81
7. Litteraturliste.....	83
8. Vedlegg: Intervjuguide	88

1. Introduksjon

1.1 Tema for studien

Verden er i stadig endring og forvaltningen av økonomiske midler utfordres på ulike vis som resultat av dette. Et svært sentralt virkemiddel i det meste av slik forvaltning er budsjettet, et verktøy som også har blitt utsatt for sterk kritikk. Denne studien ser på hvordan ledere i offentlig sektor opplever utfordringer de i dag møter i budsjettstyringen av sine virksomheter. Hvilke typer utfordringer er det egentlig de møter på i praksis? Og hva forteller eksisterende forskning oss om disse utfordringene?

1.2 Aktualisering

Vi definerer her budsjett som «et tallmessig uttrykk for en virksomhets handlingsplaner for en gitt fremtidig periode» (Hoff og Helbæk, 2015, s. 26). Det er med andre ord en form for oppsummering av «de forventede konsekvenser og resultater av alle de planer og tiltak [virksomheten] skal iverksette i en gitt periode for å nå sine mål» (ibid.). Dette betyr videre at man for å forstå konseptet budsjett også må se det sammen med «de strategier og mål virksomheten arbeider mot, og de forutsetninger og foreslåtte gjennomføringsplaner som ligger til grunn for tallene» (ibid.).

Budsjettet og den tilknyttede budsjettprosessen har vært sentral som et verktøy for styring av de fleste virksomheter i mange år, samtidig har det også jevnlig vært utsatt for kritikk fra flere aktører (Grønnevet og Østergren, 2008, s.57; Hope og Fraser, 2003; Wallander, 1995; Wildavsky, 1974). Budsjettet og bruken av det har likevel ikke vært statisk i hele denne perioden. Eksempelvis har man tilført systemer som aktivitetsbasert kalkulasjon, rullende prognoser og balansert målstyring (Bjørnenak, 2013b, s. 51). Etersom bruken av budsjettet hele tiden har vært i endring kan man forstå merkelapper som *tradisjonell* eller *moderne* ulikt, alt etter når i denne utviklingen man «trekker en linje». I denne studien referer vi derimot til alle tidligere versjoner av budsjett som *det tradisjonelle budsjettet*. De ulike kritikerne innen tidligere forskning som vi er innom i studien vil forfekte ulike løsninger på det de anser som utfordringer. Vår interesse er derimot primært den skepsisen de deler i synet på budsjettet som et effektivt styringsverktøy.

Budsjetter brukes som en del av *økonomisk styring* for å bidra til målformuleringer, styring og kontroll av aktiviteter som ansatte og deres ledere utfører for å påvirke en virksomhet sin avkastning og likviditet (Hoff og Helbæk, 2015, s. 22). Innen offentlig sektor er målet for denne økonomistyringen å optimalisere forvaltningen av *knappe ressurser* slik at samfunnet får mest mulig *avkastning* på bruken av disse ressursene i form av gode omsorgstjenester og lignende (ibid., s. 27). Behovet for styring vil variere etter *graden av usikkerhet* når det gjelder utfallet for virksomheten og *evnen til å tilpasse* seg endrede omgivelser (ibid. s. 34). Innen offentlig sektor har disse to faktorene vært såpass lave at behovet for styring tradisjonelt sett også har vært lavt, og man har konsentrert seg om å holde kostnadene på budsjett og produktiviteten slik at man holder seg innenfor avtaler og frister (ibid.).

Flere kilder mener dette derimot er i endring. Marianne Andreassen, administrerende direktør i Statens Lånekasse, skrev eksempelvis i 2017 i tidsskriftet Praktisk Økonomi og Finans at fremtidens økonomistyring innen offentlig sektor vil endres i retning av:

...større oppmerksomhet på effekter, muligheter og produktivitet fremfor aktivitets- og detaljstyring. Ledelse, organisering og kultur for å få til innovasjon blir viktigere enn tradisjonell styring og kontroll. Evnen til å finne gode løsninger for brukerne utover egen etat og sektor vil styrkes med økt tilgang på data og nye teknologiske muligheter. Tempo i nytenkning og digitalisering vil være avgjørende for å unngå finansielle problemer og et for høyt skattenivå (Andreassen, 2017, s. 86).

I en SSB-rapport fra 2011 (s. 3) blir innovasjon i offentlig sektor «sett på som en avgjørende faktor for å kunne opprettholde god kvalitet på offentlige tjenester i møtet med utfordringer knyttet til globalisering og demografisk utvikling som skaper press på offentlige velferdstjenester». I omgivelser som kildene beskriver vil ledere nødvendigvis utfordres til å endre seg selv og måten de leder på, også når det gjelder hvilke verktøy man bruker og hvordan disse brukes.

Tradisjonell budsjettering som verktøy for økonomistyring er viktig for de aller fleste virksomheter, både i offentlig og privat sektor. Faktisk svarer hele 96 prosent av respondentene i en studie av ulike virksomheter fra 2011 (Bjørnenak og Kaarbøe) at budsjettet fortsatt er det mest «nyttige, utbredte og brukte styringsverktøyet». Som styringsverktøy har det derimot sine svakheter, og en del har i møte med de stadig mer dynamiske omgivelsene vi beskrev i seksjon

1.1, opplevd så store utfordringer at de har valgt å legge det helt bort. Tidligst ute med å legge bort budsjettet var Jan Wallander, sjef i Svenska Handelsbanken (Hoff og Helbæk, 2015, s. 456-457). Hoff og Helbæk referer til en del av det han og andre har sett som utfordringer med budsjettet, som at 1) man uansett som regel bommet på trendfremskrivningene som budsjettet i praksis innebar (ibid.) 2) At budsjettarbeid lammer annet arbeid (ibid.). 3) At forutsetningene man legger til grunn kan endre seg så raskt at budsjettet mister sin verdi (ibid.). 4) At medarbeidere tilpasset ambisjonsnivået i målsetting til det de var sikre på å nå, noe som gir lavere ambisjoner enn man burde satt seg (ibid.). Og 5) at budsjettene i praksis får leve sine egne liv, fristilt fra de strategiske målsettingene man måtte ha satt seg (ibid.).

Vi vil ikke gå inn på hver enkelt av disse utfordringene her, men referer til dem for å vise at det er flere utfordringer med budsjettering, og at virksomheter opplever disse som så pressende at man er villig til å ta drastiske grep for å hindre at de kommer i veien for god måloppnåelse.

1.3 Formål, problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med studien er å bedre forstå hvordan ledere i offentlig sektor i dag opplever utfordringer i bruken av budsjettet som styringsverktøy, i stadig mer skiftende omgivelser, der man tvinges til å drive mer aktiv styring. Vi studerer altså *ledere på topp- og mellomnivå sine meninger*, ved å snakke med dem om budsjettarbeid og virksomhetsstyring.

Problemstillingen for studien, som danner grunnlaget for disse samtalene er:

Hvilke utfordringer finnes med tradisjonell budsjettstyring i offentlig sektor?

Basert på studiens metode er problemstillingen med hensikt ganske åpen, for i minst mulig grad å la studien styres av hypoteser vi måtte ha i forkant av datainnsamlingen. Vi definerer likevel noen begreper og setter en ramme for det vi ser etter.

Et eksempel på slike rammer er at vi i datainnsamlingen har lagt Hoff og Helbæks definisjon av budsjettet til grunn slik den ble referert over – *som en omfattende plan* – som brukes som en del av *økonomisk styring* (Hoff og Helbæk, 2015, s. 22-26). Vi har derfor ikke utelukkende sett på bruken av selve tallbudsjettet, men også på hvordan dets eksistens påvirker driften i bredere

forstand. Vi har derfor valgt å bruke begrepet *budsjettstyring* i problemstillingen. En studie av utfordringer ved det tradisjonelle budsjettet alene ville vært mangelfull dersom den ikke tok høyde for hvordan det fungerte i en virksomhets bredere økonomistyring. Tilsvarende ville også en studie av utfordringer i økonomistyring generelt være mangelfull om den ikke tok høyde for budsjettet. De to er sammenhengende fenomener som må studeres sammen. Eller som Stephen C. Hansen, David. T Otley, og Wim A. Van der Stede (2003, s. 95) konkluderer når de refererer anbefalingene fra forskningsfronten vi studerer: «...budgeting does not operate in isolation of many other organizational practices, and thus, should be studied as part of an organizational package».

Respondentene har selv fått definere hva de legger i ordet *utfordringer*, for at vi ikke skal gå glipp av viktig informasjon ved å legge for stramme føringer på samtalen. Men generelt sett kan man si at det handler om hva som helst innen budsjettstyring som respondentene opplever at kommer i veien for å oppnå virksomhetens mål på den mest hensiktsmessige måten. Til sist har vi definert *offentlig sektor* som konteksten for studien, noe som allerede er begrunnet i aktualiseringen over.

Vi vil i studien først se nærmere på følgende to forskningsspørsmål, før vi så ser på hovedproblemstillingen i lys av svarene på disse og en drøfting av funnene våre i lys av litteraturen på feltet:

- Hvilke utfordringer ser ledere i offentlig sektor, her representert ved bydel Nordstrand i Oslo kommune, med dagens budsjettstyring?
- Hvordan kategoriseres/typologiseres slike utfordringer i tidligere forskning?

Det første av disse besvares i analysen av innsamlet data fra bydel Nordstrand, mens det andre besvares som en del av den påfølgende kontekstualiseringen og analysen av funnene våre. Det første spørsmålet er valgt fordi dette er hovedanliggende i problemstillingen, definerer kilden til informasjon og settingen vi søker å forstå. Det andre spørsmålet er valgt fordi en besvarelse av det vil innebære en fordypning i våre egne funn i lys av annen relevant forskning, og slik sett indirekte bidra til ytterligere utdypning av det første spørsmålet og problemstillingen generelt.

1.4 Avgrensninger

Dette er en case-studie av bydel Nordstrand og kan i utgangspunktet ikke generaliseres til offentlig sektor eller Oslo kommune generelt. Likevel vil vi, som beskrevet i metoddelen, kunne lære av andres erfaringer ved å se caset i lys av annen forskning. I det vi gjør det bidrar vi også til økt kunnskap om utfordringer i bruken av tradisjonell budsjettering som styringsverktøy ved å legge til kunnskap fra et nytt case til forskningsfronten. Vi har ikke som mål å kunne besvare om Oslo kommune og andre offentlige aktører kan, eller har evne til å motvirke utfordringene vi finner ved tradisjonell budsjettering. Vi har heller ikke som mål å kunne rangere ulike utfordringer som mer eller mindre viktige eller store.

1.5 Bydel Nordstrands og Oslo kommunes budsjettpraksis

Kommunal budsjettpraksis kan være forskjellig fra kommune til kommune, alt etter hvordan man bruker ulike rapporterings- og styringsverktøy og hvordan budsjettutarbeidelsen faktisk ser ut (Rognlid, 2016, s. 33). Det stilles krav til økonomisk håndtering, som at man skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid (Kommuneloven, 1992). Det skal utarbeides samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling. (ibid.). Lovverket tydeliggjør visse budsjettkrav man må følge; ansvar, kvalitet, form, tidsfrister og krav til oppnåelse av budsjettvedtakene i praksis (Rognlid, 2016, s. 33). Det er ikke til hinder for bruk av alternative styringsverktøy i tillegg til budsjettet (ibid., s. 35).

En fullstendig gjennomgang av hele budsjettprosessen til Oslo kommune og bydel Nordstrand vil ikke være nødvendig, da vår interesse i denne oppgaven ligger i hvordan lederne vi snakker med oppfatter budsjettstyringen og utfordringer ved bruken av budsjett som styringsverktøy, ikke hvordan den rent formelt er tenkt å fungere. Det er likevel nødvendig å ha en grunnleggende forståelse for å vite hvilke rammer lederne vi har snakket med opererer innenfor og tydeliggjøre at det er et godt case for å undersøke den typen tradisjonell budsjettstyring som vi er ute etter.

Oslo kommune har et parlamentarisk politisk system der de folkevalgte har gitt byrådet fullmakt til å lede administrasjonen, forvalte vedtak og utforme forslag til budsjett (Oslo kommune, 2019b). Oslo kommune består, per 2019 av 15 bydeler, alle ledet av bydelsutvalg valgt ved eget

bydelsvalg samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Disse, og Oslo kommune som helhet, utarbeider årsbudsjetter med «...oversikt over inntekter og utgifter for kommunens virksomheter kommende år» (Oslo kommune, 2019a, s. 17). I tillegg utformes det økonomiplaner både for Oslo by og for hver enkelt bydel. Disse skal ha et lengre perspektiv og gi en pekepinn for mer langsiktig planlegging (Andresen, 2018, s. 3).

Økonomireglementet og bydelsreglementet pålegger bydelsdirektøren og bydelsutvalget et «særlig ansvar for en helhetlig økonomisk styring på bydelsnivå» (ibid.). I henhold til økonomireglementet (Oslo kommune, 2019a, s. 19) må bydelsutvalget vedta og oversende bystyret et driftsbudsjett for bydelen som gir «...en oversikt over utgifter og inntekter knyttet til funksjonsområdene bydelen har ansvar for». Det skal også lages måltall for bydelens aktivitet i året som kommer (ibid.). For bydelenes del, er disse inkludert i budsjettdokumentet (ibid. s. 17-19).

Bydel Nordstrands budsjett deles inn etter de fem avdelingene som finnes i bydelens driftsmodell. Dette er henholdsvis *oppvekst, mestring og omsorg, tilrettelagte tjenester, velferd, og bydelsdirektørens stab* (Bydel Nordstrand, 2019). Samtlige av disse avdelingene har deltatt i vår studie med en eller flere respondenter.

Budsjettene for kommende år blir vedtatt av bydelsutvalget i Oslo i desember måned. Innen det har budsjettet vært gjennom nesten et år av utforming og revidering (Andresen, 2018, s. 3). Vi lar her en av respondentene vi har snakket med i studien vår referere denne prosessen:

Budsjettprosessen starter i august med at stillingene legges inn i budsjettverktøyet slik at tjenestelederne kan kontrollere stillingsbrøker og lønnstrinn. Hoveddelen av budsjettprosessen starter etter at man ultimo september får rammene gjennom byrådets budsjettforslag. Her ser man hva man har til disposisjon, og hvilke realendringer det er fra inneværende år. Medio november kommer det en tilleggsinnstilling som blant annet innarbeider endringer i statsbudsjettet. Ultimo november legger bydelsdirektøren frem sitt forslag til budsjett som behandles i komiteer, råd og utvalg frem til endelig vedtak i bydelsutvalget medio desember. Vi er jo en politisk styrt organisasjon, både lokalt med bydelsutvalget og sentralt med bystyret (Respondent, 2019).

Viktigst for denne studiens del er her byråkratiets rolle som forslagsstiller og hvordan det involveres ulike politiske aktører, i ulike faser og ledd av prosessen.

Grønt hefte for 2019 (Byrådsavdelingen for finans, 2018), beskriver budsjettgrunnlaget for bydelene. Et mål for fordelingen av budsjettmidler er ifølge dette at «alle bydelene skal ha samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere» (ibid., s. 1). Metoden det fordeles etter er at bydelene får midler etter det som kalles *kriterier*, basert på befolkningens størrelse, alder, sivilstand osv. og hvilke behov den enkelte type innbygger statistisk sett er beregnet å ha (ibid.). I tillegg til pris- og lønnsjustering, gis det også noen særskilte tildelinger til bydelene utenom kriteriesystemet. Dette er gjerne i sammenheng med «særlige satsninger, oppgaver bare noen få bydeler har eller for å kompensere for ufrivillige kostnadsvariasjoner som ikke fanges opp gjennom kriteriene» (ibid.).

Det gjøres også jevnlig endringer i fordelingen. Datagrunnlaget for kriteriesystemet oppdateres årlig, slik at en endring i befolkningsgrunnlaget i år én vil ha en direkte effekt på budsjettet for året etter (ibid., s. 10). I tillegg oppdateres funksjonsområdene for barnevern og økonomisk sosialhjelp 20 prosent med sist tilgjengelige regnskapstall og 80 prosent med kriteriesystemet (ibid.). Dette gjør at disse to områdene i noe større grad enn de andre justeres i henhold til faktisk forbruk, da det for de andre kun er endringer i befolkningsgrunnlag som legges til grunn (ibid.). For 2019 var det regnskapet fra 2017 som fungerte som endringsgrunnlag for de to områdene barnevern og økonomisk sosialhjelp (ibid.).

Pr 1. kvartal og 2. tertial rapporterer bydelene på både økonomi og tjenesteproduksjonen (Oslo kommune, 2019a, s. 20). Det er bydelsdirektøren som har ansvaret for å utarbeide rapportene til bystyret, men de behandles også i bydelsutvalget (ibid.). Bydelsdirektøren legger frem en økonomisk tilstandsrapport til hvert møte i bydelsutvalget og bydelens økonomiske prognose for året legges hver måned inn i kommunens økonomisystem, slik at det kan akkumuleres en samlet prognose for kommunen (Respondent, 2019). I tillegg til budsjett og økonomiplan utformer og vedtar bydelsutvalget en strategisk plan med politiske mål for den neste valgperioden (ibid.). For å følge opp dokumentene som er vedtatt på politisk nivå, altså strategisk plan, budsjett og økonomiplan, lager bydelsdirektøren en virksomhetsplan for hvordan dette skal oppnås i praksis (ibid.). Vi har hatt tilgang til denne i arbeidet med studien, men den danner ikke en del av datagrunnlaget da det ikke er et offentlig dokument.

1.6 Særlige forhold i caset – tillitsreform og endringsarbeid

Bydelen har siden det ble ansatt en ny bydelsdirektør i 2016 aktivt arbeidet for å drive innovasjon og kulturbygging gjennom å «...gjøre noe med vår vilje og vår evne, vår kultur og vår kompetanse» (INNOMAG Newsroom, 2017). Dette er oppfølging av byrådet i Oslo sin satsning på tillitsledelse, noe mange ser som en motvekt til den sterke målstyringen i New Public Management som har preget norsk offentlig sektor tidligere (ibid.). En av respondentene i studien vår beskrev dette endringsarbeidet som en todelt prosess: «Det ene er at vi må frigjøre ressurser, altså drive effektivt med det vi holder på med i dag, sånn at vi har ressurser nok til å drive å prøve oss på det nye. Og vi må våge å flytte ressurser til det nye» (Respondent, 2019). Ord bydelen bruker på de to delene av prosessen er at man jobber med *kontinuerlig forbedring* og *innovasjon* (ibid.), der hovedhensikten med det første er å drive mer effektivt, mens innovasjonsarbeidet skal gjøre tjenestene i stand til å møte fremtidige utfordringer (ibid.). En respondent i studien knyttet endringene direkte til endringer i omgivelser: «Vi kommer ikke til å ha råd til å levere det velferdssamfunnet vi har i dag til kommende generasjoner, hvis vi fortsetter som i dag...altså må vi både være så effektive vi bare kan og vi må drive det annerledes» (ibid.).

For å følge opp denne endringen i grunnfilosofi for administrasjon og drift i praksis er det «...laget et lederopplæringsprogram over to år bygget på relasjonskompetanse og medarbeiderskap, etter ide fra KS [kommunesektorens organisasjon] og andre kommuner» (INNOMAG Newsroom, 2017). Det er også gitt opplæring til 16 personer som jobber som lean-facilitatorer for å gi ledere råd i det å drive kontinuerlig forbedringsarbeid og sju personer som skal jobbe med innovasjon på tvers av avdelingene (ibid.). Et motto for arbeidet er at «Den som prøver må få rom til å feile, men samtidig må alle feil være nye» (ibid.). Denne typen lean-arbeid har som mål å skape verdi for brukere og å fjerne sløsing og er et konsept for endringer hentet fra privat sektor som også er tatt i bruk for å effektivisere en del offentlige tjenester (Solheim, 2017, s. 19). Vi kommer innom dette endringsarbeidet i ulike deler av studien, da respondentene snakket en del om det i intervjuene.

1.7 Valg av metode

Dette er en induktivt anlagt studie som benytter Grounded Theory (GT) som metode, noe som betyr at vi ønsker å unngå at teori fra tidligere forskning blir styrende for hva vi som forskere ser

etter. I stedet skal vi gjennom hele prosessen la dataene vi finner i felt lede oss. Slik unngår vi at «terrenget [formes] etter kartet» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 201). Selv om GT innebærer at vi ikke tar utgangspunkt i en hypotese eller konkret teori i møte med data, vil vi likevel bruke teori «på lik linje med andre typer data» (ibid.) ved at den trekkes inn i analyse- og fortolkningsarbeidet i etterkant av datainnsamlingen. Det har også vært viktig for oss å bygge teoretisk forståelse i forkant av studiene i felt for å øke vår «teoretiske sensitivitet» (ibid., s. 202-203). Det innebærer at vi gjennom tidligere relevant forskning har søkt å øke vår «følsomhet overfor nyansene i datamaterialet, og [vår evne] til å forstå og identifisere hva som er viktig og mindre viktig og gi det en mening» (ibid.).

Vi har valgt GT som metode delvis på grunn av vår egen preferanse når det gjelder tilnærming til forskning. Vel så viktig har det vært at vi anså det som sannsynlig at en metode som legger til rette for bruk av flere ulike typer teori på funnene vil kunne gi bedre forståelse av utfordringer i et case der det er sannsynlig at både politiske, organisatoriske og økonomiske faktorer påvirker lederne vi studerer sin virkelighetsopplevelse. Dette støttes i en tidligere masteravhandling som også har sett på en problemstilling relatert til budsjettstyring i Oslo kommune, når den konkluderer med at man bør anlegge: «...et pluralistisk teoretisk utgangspunkt i studiet av institusjonelle endringers effekt på offentlige beslutningsprosesser» (Nyen, 1992).

1.8 Struktur

Under ser vi på tidligere relevant forskning, mens vi i det påfølgende kapitlet beskriver vi mer av tankene bak og den praktiske bruken av metoden. Metoden har valgt å beskrive ganske grundig da man ikke nødvendigvis er kjent med Lars Mjøsets kontekstualistiske tilnærming til forskning (2009) eller GT mer generelt. Etter metodekapitlet presenterer vi funnene vi har gjort, før vi så analyserer disse i kapitlet etter. I starten av analysen bruker vi en teknikk for generalisering av funnene våre som Mjøset kaller kontekstualisering (ibid.), før vi deretter tar eksisterende forskning mer generelt i bruk for å besvare problemstillingen og forstå våre egne funn enda bedre. Til slutt samles trådene i en konklusjon der vi oppsummerer hva vi har funnet og hvilke anbefalinger vi vil gi for videre forskning til andre forskere.

2. Tidligere relevant forskning

Vi vil i denne delen gå gjennom et bredere spekter av tidligere relevant forskning for å beskrive den akademiske konteksten til studien vår. Vi har valgt å inkludere både utenlandske og norske studier. Fellesnevneren er at studiene løfter direkte eller indirekte frem forskjellige utfordringer med tradisjonell budsjettstyring. I kontekstualiseringen i starten av analysekapitlet velger vi ut studier som vi anser som særlig relevante for å vurdere om våre funn stemmer med det andre tidligere har funnet av lignende utfordringer og eventuelle typologier. I den resterende analysen brukes litteraturen mer generelt for å besvare problemstillingen.

2.1 Tidlige utfordringer - Inkrementalisme og relevance-lost

I 1940 skrev Valdimer Orlando Key Jr. *The lack of a budget theory* og fremsatte blant annet en grunnleggende utfordring for budsjettstyring i offentlig sektor, som mange etter han har prøvd å besvare på ulike vis, da han stilte spørsmålet: “How should one decide to allocate X dollars to activity A instead of activity B?” (Key, 1940, s. 1138). Lance T. Leloup (1978) diskuterer hva han mener er en utfordring med budsjettet i offentlig sektor, inkrementalisme - der budsjettet i stor grad blir overført fra forrige år til neste år med bare marginale endringer. Aaron Wildavsky (referert i Leloup, 1978, s. 490) sammenfatter denne utfordringen godt:

Budgeting is incremental, not comprehensive. The beginning of wisdom about an agency budget is that it is almost never actively reviewed as a whole every year in the sense of reconsidering the value of all existing programs as compared to all possible alternatives. Instead, it is based on last year's budget with special attention given to a narrow range of increases or decreases.

Ifølge Wildavsky (referert i McCarthy og Lane, 2009, s. 40) medfører de inkrementelle, fragmenterte og forutsigbare elementene som assosieres med det tradisjonelle budsjettet til en reduksjon av konflikter, da det skaper en trygghet for alle involverte. Budsjettet kan på denne måten være positivt, men det kan også bidra til å opprettholde status-quo dersom det fungerer som et “comfort blanket” for alle de aktørene som er involvert i prosessen og fører til lav villighet til endring hos aktørene (ibid.). Dette kan være en utfordring, særlig for aktører som befinner seg i turbulente omgivelser (Bogsnes referert i Bourmistrov og Kaarbøe, 2013, s. 198). Professor Allen Schick har et noe mer nøytralt syn på fenomenet inkrementell budsjettering som en naturlig følge av trange økonomiske rammer (Caiden, 2010), noe vi kommer tilbake til i analysen.

Relevance lost-debatten som Thomas H. Johnson og Robert S. Kaplan (1987) startet viser flere andre utfordringer med budsjettet som styringsverktøy. Debatten fokuserte på at ledere av virksomheter ikke alltid fikk den relevante informasjonen de faktisk trenger for å kunne styre sine virksomheter (Glomsdal og Thormodsæter, 2014, s.13). Den medførte at det såkalte aktivitetsbegrepet ble innført i økonomistyringen gjennom verktøy som aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC) og aktivitetsbasert budsjettering (ABB) (Bjørnenak, 1993). Disse har på samme måte som andre verktøy en ambisjon om å supplere eller forbedre budsjettprosessen. Fra 1970-tallet og frem til i dag har det blitt utviklet verktøy slik som rullende prognoser, benchmarking og balansert målstyring som også er blitt tatt i bruk som supplement eller erstatninger til det tradisjonelle budsjettet (Glomsdal og Thormodsæter, 2014, s.36-40).

2.2 Bred kritikk fra tilhengere av radikal forandring

I nyere tid har det vokst frem det vi her kaller «radikale kritikere», som forfekter at man forkaster det tradisjonelle budsjettet helt og går over til andre styringsmetoder. Det som er interessant for denne studien sin del er ikke løsningene disse foreslår, men utfordringene de påpeker innen budsjettpraksis slik det praktiseres i virksomheter flest i dag.

Et viktig eksempel på kritikk som konkluderer med at man bør gå helt bort fra tradisjonell budsjettstyring kommer fra praktikere som Bjarte Bogsnes (2018) og hans erfaringer fra Statoil/Equinor, der de har gått helt bort fra bruken av budsjett og erstattet det med det de kaller Beyond Budgeting¹. Han referer til ulike erfaringsbaserte utfordringer med budsjettet som at det *tar for mye tid, blir fort utdatert, ofte er svakt koblet til strategien, ofte er et dårlig mål for evaluering av innsats, gir en illusjon av kontroll på tross av dynamiske omgivelser, fordi beslutninger blir tatt før man egentlig vet nok, at man tar beslutninger for høyt oppe i hierarkiet, fordi man risikerer å gjøre noe bare fordi det er på budsjettet, fordi det kan medføre manglende prognosetall for nyåret og fordi det stimulerte til uetisk oppførsel (Sandbagging, lowballing og gaming)*. Budsjettkritikken som kommer fra Bogsnes og andre Beyond Budgeting-tilhengere er også undersøkt nærmere av flere forskere og det er deres funn vi tar i bruk i studien vår.

¹ Vi går her ikke inn på hva Beyond Budgeting innebærer, da det er deres kritikk av det tradisjonelle budsjettet vi er interessert i.

Trond Bjørnenak (2013a og 2013b) operasjonaliserer påstander fra radikale kritikere av det tradisjonelle budsjettet, som i stor grad er aktører i privat sektor, i ulike påstander og systematiserer disse i tre ulike deler i hans studier av norske sparebanker. Han legger disse så frem for økonomisjefene i bankene og spør dem hva de mener om budsjettkritikken. Her finner han at de i stor grad føler at kritikken ikke er treffende, men han finner også støtte for en del. Gerard McCarthy og Alison Lane (2009) tar på lignende vis utgangspunkt i påstandene fra radikale kritikere, men med en mer induktiv tilnærming til datainnsamlingen enn Bjørnenak. Hensikten med studien deres er å vurdere hvorvidt irsk offentlig sektor er klare for å innføre Beyond Budgeting, og de ser i løpet av denne prosessen på hva ledere i denne konteksten mener er utfordringene med budsjett slik de bruker det (ibid.). Slik sett samler de inn data som ligner på dem i denne studien, selv om hensikten er noe ulik.

Respondentene til McCarthy og Lane mener generelt sett at den tradisjonelle budsjettprosessen i offentlig sektor i Irland er en “waste of time” og “needs to better reflect reality” (2009, s.39). Når det gjelder mer detaljerte utfordringer viser studien blant annet til utfordringer med inkrementell budsjettering, der budsjettet i for stor grad blir overført fra forrige år til neste år, og at budsjettet; “fails to squeeze maximum efficiency from resources” (ibid., s.40). Studien viser at respondentenes utilfredshet med det rådende budsjettssystemet ikke er tilstrekkelig for å implementere et radikalt konsept som Beyond Budgeting som styringsverktøy, primært fordi ledere og politikere i offentlig sektor ikke vil miste den sentrale kontrollen de har over budsjettet (ibid.). Vi tar i bruk både Bjørnenak og McCarthy og Lane sine funn i analysekapittelet under.

McCarthy og Lane sine funn er også i tråd med funn fra en norsk setting (Aandstad og Furhovde, 2012). Ifølge deres studie er utfordringene med det tradisjonelle budsjettet i norsk offentlig sektor at det blant annet gir lav fleksibilitet, har måleproblemer og at det har et uklart kundeperspektiv (ibid., s. 87-88). Basert på disse tre utfordringene kommer de frem til en lignende konklusjon som McCarthy og Lane, at et konsept slik som Beyond Budgeting ikke er løsningen for deres case fra det norske sjøforsvaret (ibid.).

2.3 To typer løsninger – felles utfordringer til ytterligere forskning

Hansen, Otley, og Van der Stede (2003, s. 95) finner at kritikk mot det tradisjonelle budsjettet kan deles opp i to forskjellige retninger: en retning som vil supplere og forbedre det tradisjonelle budsjettet, og en retning som radikalt vil forlate budsjettet, slik som de vi nettopp har beskrevet. Deres studie fokuserer på privat sektor, men løfter frem mange viktige aspekter av den akademiske debatten som også blir nevnt i henhold til offentlig sektor (ibid., s.110). Begge retningene representerer sine unike forskingsmuligheter, men forfatterne understreker imidlertid at det er mange felles tema blant disse to som burde blitt mer forsket på:

...both stress the importance of environmental turbulence as a dominant factor in budget design and use; both suggest that budgeting does not operate in isolation of many other organizational practices, and thus, should be studied as part of an organizational package; and both emphasize the importance of expanding budgeting research to incorporate the behavior of middle and lowerlevel managers. These are underresearched areas and deserving of more attention (ibid.).

De to retningene løfter altså ifølge forfatterne begge frem *viktigheten av skiftende omgivelser* som ekstern faktor, at *budsjettering bør bli studert som en del av organisasjonens virksomhet mer generelt* og man bør *involvere ledere på mellomnivå og lavere nivå* i forskning på budsjett. Alle disse tre faktorene har vi tatt høyde for i denne studien.

2.4 «Oss vs. dem»

Audrey Taylor og Hans Steenporte (2007) er et eksempel på forskere som ikke forfekter like radikale endringsgrep som tilhengerne av *Beyond Budgeting*. I stedet presenterer de et konsept for å håndtere disse utfordringene som de kaller «strategisk budsjettering», som kort oppsummert handler om å utvikle et budsjett som er mer langsiktig enn ett år (ibid.). Studien har som hovedfokus å diskutere implementeringen av slik strategisk budsjettering i en nederlandsk kommune og fokuserer ikke på kategorisering av utfordringer slik som oss (ibid.). Det er likevel interessant å se hvilke utfordringer de løfter frem og baserer sine anbefalinger på. De beskriver blant annet hvordan budsjettprosessen fører til en «...’us and them’ mentality. The ‘us’ is the department personnel. The ‘them’ includes everyone not in the specific department, including other department managers, personnel, and upper-level managers. “Even owners are considered to be in the ‘them’ category in many instances » (ibid., s.20-21). Mer spesifikke utfordringer de løfter frem, delvis som resultat av denne oss vs. dem-tenkningen er at: 1. det blir en *intern*

konkurranse mellom ledere for å sikre ressurser, 2. overskudd blir oftest brukt opp i slutten av året for å sikre seg fremtidige midler, 3. ledere og avdelinger med budsjettoverskudd blir straffet, og at 4. det er vanskelig å få tak i midler for nye prosjekter i løpet av regnskapsåret (Taylor og Steenporte, 2007, s. 20-21).

2.5 Manglende kobling til målstyring, måloppnåelse og strategi

I kontekstualiseringen under tar vi også i bruk en studie fra offentlig sektor i Norge. I en masteroppgave om generelle utfordringer i samferdselssektoren i Norge ser Kristian Espenes (2010) på om disse utfordringene kan forklares av budsjettmessige svakheter. Han konkluderer med at dette er tilfelle, men at det også er andre faktorer som spiller inn på det som er ansett som utfordringer i sektoren. I vår analyse under er det særlig gjengivelsen hans av budsjettmessige svakheter som er interessant da disse er sammenlignbare med de utfordringene vi har funnet i vårt case, særlig under type B om plan- og strategiutfordringer.

I en annen studie, av Majken Kristiansen Sando og Tone Katrine Andersen (2007), fokuseres det på budsjettet som styringsverktøy ved et norsk offentlig sykehus. Deres funn viser at det tradisjonelle budsjettet *ikke bidrar til sykehusets økonomiske målsettinger*, som blant annet er nullresultat (ibid., s.94.) Studien viser utfordringer med at det tradisjonelle budsjettet *verken lykkes med å kontrollere kostnadsnivået på en god nok måte eller skaper en god nok prognose for resultatet*. De løfter frem forskjellige økonomiske insentiver, som belønning og bonussystemer for å effektivisere driften og å få bedre kontroll på kostnader og inntekter (ibid., s. 95). De nevner også at andre typer av belønninger slik som; reiser, kursing og sosiale tilstelninger kan brukes ved budsjettoverholdelse og nullresultat (ibid.).

Lene Steen og Elisabeth Olsen (2007) har en noe annerledes tilnærming til de utfordringene som kommunen i deres case-studie har med nåværende styringsverktøy, deriblant budsjettet, som de mener blant annet leder til for *kortsiktig styring*. Deres funn viser at elementer fra, eller balansert målstyring (BMS) i sin helhet, kan implementeres for å bedre optimalisere dagens styringssystem (ibid., s. 108). De foreslår at implementering av BMS kan forhindre kortsiktig styring å bidra til et mer langsiktig fokus slik at *«visjon, mål og strategi i større grad kan oppnås»* (ibid., s. 107).

Theresa Libby og R Murray Lindsay (2010) gir oss et annet perspektiv på utfordringer koblet til det tradisjonelle budsjettet, men da fra privat sektor. Deres funn viser på at mange amerikanske og kanadiske bedrifter ikke har noen planer om å gå vekk fra det tradisjonelle budsjettet, men at mange bedrifter planlegger tiltak for å supplere og forbedre sine budsjettprosesser. I tillegg viser studien at flertallet av bedriftene ikke opererer i så uforutsigbare miljøer at budsjettet raskt blir utdatert slik som ofte er et viktig poeng blant budsjettkritikere (ibid., s.67). Funnene viser også at budsjettprosessen ikke er frikoblet fra strategi-implementering, men at budsjettering derimot er et viktig verktøy for å implementere og følge opp strategier i bedriftene (ibid.).

Funnene om sammenheng mellom strategi og budsjett står i motsetning til funn fra norsk offentlig sektor. For eksempel beskriver Lars Børge Rognlid (2016) flere utfordringer med det tradisjonelle budsjettet som kan sies å være i denne kategorien. Hans studie av Tromsø kommune presenterer resultater som viser til *manglende kobling mellom budsjettet og kommunens strategiske mål*. Budsjettet virker i denne studien også å *hemme strategi- og tjenesteinnovasjon* i kommunen (ibid., s. 59). Videre er respondentene i studien kritiske til at budsjettet *brukes opp i slutten av året*, istedenfor å overføre ubrukte midler til neste års budsjett, og at man *braker for mye tid på avviksrapportering* i budsjettet, og *for lite tid på analyse* (ibid., s. 59.) Rognlid (s. 60) trekker likevel en lignende konklusjon som Libby og Lindsay (2010, s. 67) når han sier at «budsjettet i stor grad er egnet som styringsverktøy sett opp mot brukernes nytteverdi».

2.6 Politikkenes effekt på budsjettprosesser

Katherine G. Willoughby (2008) legger til en interessant politisk nyanse til forskningen på budsjetter. Studien hennes gir eksempler på de forskjellige aktørene som blir involvert i en offentlig budsjettprosess. Hennes funn blant amerikanske delstater viser blant annet at:

...states illustrate greater weakness in budget timeliness (component of budget process) and structural balance. Management in these areas involves numerous stakeholders both within and outside of government (citizens, elected officials, administrators, staff, media) and requires high levels of political engagement and agreement. Passing the budget is the final political showdown between and among budget stakeholders, signifying acceptance of the taxing and spending plan for the next fiscal year. Though budgeting is inherently political, the process today can often devolve into ideological stalemate, and this is troubling for efficient budget management (Willoughby, 2008, s.440).

Hun viser med andre ord *hvordan politikken påvirker og ofte overstyrer budsjettstyringen i offentlig sektor* noe som særlig kan være en utfordring om det går *ideologiske skillelinjer* gjennom ulike aktører som er involvert i budsjettstyringen.

2.7 Ulik kontekst og bakgrunn – ulikt syn på kritikk

I en studie av budsjettering i norske kommuner generelt, konkluderes det med at rådmenn og økonomisjefer jevnt over mener kritikk mot budsjett som styringsverktøy er lite relevant i deres kommuner (Solstad og Sommervik, 2015). Forfatterne finner derimot videre at «Økonomisjefens alder, ansiennitet, erfaring fra privat sektor, antall års høyere økonomisk utdanning og utdanningsbakgrunn har signifikant innvirkning på enigheten i budsjettkritikken» (ibid., s.66). De finner også at økt usikkerhet i omgivelsene, gir mer sannsynlighet for å være enig med budsjettkritikk (ibid., s.66). Funnene deres illustrerer at ulike aktører i en virksomhet kan ha ulike syn på budsjettet og at ulike kommuner kan oppleve press fra omgivelsene i ulik grad.

2.8 Annen litteratur brukt i analysen

Som presentert i 1.3, og bekreftet som hensiktsmessig av Hansen, Otley, og Van der Stede (2003, s. 110), ser vi budsjettering som en del av virksomhetens økonomiske styring. Dette medfører at vi i analysen også kommer til å ta i bruk kilder som ser bredere på styring av virksomheter og organisasjoner, for bedre å forstå utfordringene vi har funnet. Eksempelvis bruker vi Oliver Serrat (2017) for å bedre forstå silotenkingen, Daniel Tarschys (2002) for bedre å forstå koblingen mellom budsjettstyring og politikere, og Hans Olav Melberg (2019) for å forstå hvordan byråkratisering kan påvirke utfordringene vi studere. Vi er også innom flere andre kilder underveis i analysen.

2.9 Oppsummering av forskningsfronten og hvordan vår studie bidrar

Gjennomgangen over viser at forskningen på feltet finner utfordringer med bruken av budsjett som styringsverktøy, også slik det brukes i dag. Typen og graden av utfordringer varierer fra case til case, fra kontekst til kontekst, og det virker ikke å være en uniform beskrivelse av utfordringer som nødvendigvis vil følge med bruken av budsjett. Snarere viser forskningen at budsjettet må sees i lys av den konteksten man opererer i dersom man skal forstå hvilke utfordringer hver

enkelt virksomhet må ta høyde for at kan dukke opp. Slik sett kan man si at forskningen viser at utfordringer i budsjettstyring varierer og at vi som forskere bør ha en «følsomhet overfor nyansene i datamaterialet» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 202-203). Dette vil vi tilstrebe når vi tar forskningen i bruk i analysen for å bedre forstå hvordan vi kan besvare problemstillingen.

Vårt bidrag til forskningen vil være en bred beskrivelse av utfordringer ledere opplever med budsjettstyring i et enkelt case fra offentlig sektor, noe vi ikke har funnet tydelige eksempler på i eksisterende forskning. Gjennomgangen av forskningen viser at det heller ikke er vanlig å se flere utfordringer i sammenheng på den måten vi gjør det i typologien vår, særlig når det gjelder offentlig sektor. I stedet listes det ofte opp en rekke ulike utfordringer, eller man går inn for å forstå en enkelt utfordring. I tillegg dedikeres heller som regel heller ikke studier til forståelse av utfordringer i seg selv, men som et steg på veien til å legge frem en løsning, noe som reduserer dybden av analysen av utfordringene.

I tillegg til typologien, bidrar vi også med ny substantiv teori, i form av bakenforliggende utfordringer som ledere i bydel Nordstrand bør være klar over om man ønsker å forstå de mer praksis-nære utfordringene som respondentene legger frem. De bakenforliggende utfordringene er kontekst-spesifikke til bydel Nordstrand, men andre forskere kan ta dem og typologien vår i bruk til å sammenligne og kontrastere funn fra andre case. Vi går nærmere inn på hvordan vi definerer teori i metodekapitlet under.

3. Metode

3.1 Hvorfor kvalitativ forskning?

Vi har valgt en kvalitativ tilnærming fordi det egner seg godt for områder hvor vi som forskere kan ha personlig kontakt med fenomenet (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 33). Videre tillater en kvalitativ tilnærming at forskere bygger et nødvendig informasjonsgrunnlag gjennom grundig drøfting av datamaterialet, og på den måten har man frihet til å utforske og innhente utdypende informasjon om ulike emner (ibid., s. 32). I tillegg gir en kvalitativ tilnærming oss muligheten til å sammenligne og kontrastere ulike deltakeres meninger, og eventuelt undersøke forholdet mellom disse (ibid., s.33).

Den kvalitative tilnærmingen egner seg best til vår studie fordi den på en god måte kan benyttes til å belyse og forstå subjektive meninger om budsjett som styringsverktøy (Saunders et al. referert i Bjørsvik og Axe, 2016, s. 33). Vi ønsker å skape en god forståelse av utfordringer med tradisjonell budsjettering i offentlig sektor. Denne forståelsen har vi bygget opp ved å hente inn lederes subjektive synspunkter og erfaringer.

3.2 Forskningsstrategi og design

Vi har som nevnt i innledningen valgt å bruke en videreutviklet versjon av Barney Glaser og Anselm Strauss sin Grounded Theory (GT) som metodisk tilnærming i forskningsarbeidet (referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 201-205). Til et mer moderne og videreutviklende perspektiv på GT benytter vi Lars Mjøset (2007; 2009) og hans kontekstualistiske tilnærming til forskning.

Vi har valgt en forklaringsbasert forskningsmetode fordi vi ønsker å gå «ut i felten uten forutsetninger». Ved å sette parentes rundt det en vet (tidligere kunnskap, kulturbestemte fordommer) skal en åpne seg for den fulle empiriske erfaring man tilegner seg i løpet av «feltarbeidets gang» (Mjøset, 2007, s. 16). Slik har vi søkt å unngå å «forme terrenget (datamaterialet) etter kartet» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 201), og heller i så stor grad som mulig latt dataene forme våre konklusjoner.

Metoden innebærer at utviklingen av ny teori skal være det Glaser og Strauss kaller «grunnfestet i data» (referert i Mjøset, 2007, s. 15). Det er likevel heller ikke en ren induktiv tilnærming, da «det [ikke] dreier seg om å tilstrebe induksjon for å gjenspeile et maksimum av empirisk detalj, men om å ta utgangspunkt i empirisk relevante problemstillinger» (ibid.). Abduksjon, i tradisjonen til pragmatisme-filosofen Charles Sanders Peirce, er en bedre betegnelse (ibid.). I praksis kan man litt forenklet si at vi har startet med å fordype oss i data, for så i løpet av forskningsprosessen tatt pause for å betrakte det vi studerer fra utsiden (Christoffersen og Tufte, 2011, s. 204), slik at vi har både distanse og nærhet til dataene vi samler inn (Repstad, referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.204).

3.3 Datainnsamlingsteknikk og utvalg

Vår tilnærming samstemmer med Johannessen, Christoffersen og Tufte (ibid., s. 110) i form av at rekrutteringen av våre respondenter har hatt et klart mål, og i litteraturen omtales dette som *purposeful sampling*, eller *strategisk utvelgelse* på norsk. Vår strategisk utvalgte gruppe er som tidligere nevnt sentrale ledere i bydel Nordstrand, som har tatt del i en rekke dybdeintervjuer med åpne spørsmål. Det finnes flere alternative fremgangsmåter å nå ut til respondenter på (ibid., s.116-117). Den metoden vi fant mest hensiktsmessig er *personlig rekruttering*, der vi tok kontakt med bydelsdirektøren i bydel Nordstrand, initierte dialog, etablerte interesse for emnet, og bygde et godt fundament til å fortsette samarbeidet.

Problemstillingen vår danner grunnlaget for intervjuet. Selv om det selvsagt er umulig å unngå det helt, så har vi søkt å ikke la våre forutsetninger farge intervjuguiden før datainnsamling. Vi startet åpent for så, i tråd med praksis fra GT, å snevre inn fokuset etter hvert i studien (ibid., s. 202). Målsettingen for datainnsamling og analyse har vært å komme frem til hovedkategorier som kan fungere som utgangspunkt for mer dyptgående teoretiske utledninger (ibid., s. 207).

Det er ikke alltid en selvfølge hva som regnes som kvalitativ data. Med Mason (referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.153) som veileder for hva vi skulle fokusere ekstra på når vi skal intervju respondentene tok vi en del valg før datainnsamlingen startet. Vi har valgt å fokusere på den informasjonen respondenten har forsøkt å formidle i intervjusituasjonen. Det

som så er blitt kommunisert som muntlig språk har blitt omgjort til en lettere kommuniserbar skriftlig versjon når det er tatt inn i dette dokumentet, men uten å endre innholdet.

Vi har i utgangspunktet ikke ansett kontakt før og etter intervjuet som data, men bestemte oss for å oversende transkriberingene av intervjuene til hver enkelt respondent for mulighet til å korrigere eventuelle feil. Dette har et par av respondentene gjort, men endringene har vært semantiske, noe som gjør at det fortsatt er den kunnskapen som ble formidlet i selve intervjusituasjonen som utgjør datagrunnlaget. Tolkning av kroppsspråk, stemmeleie og lignende har ikke blitt ansett som relevant og er dermed ikke inkludert som data. Mason minner også om viktigheten av at vi som forskere tydelig definerer hva av våre notater som skal behandles som data (referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.153). Her har vi valgt å fokusere på de ferdig transkriberte intervjuene.

Utvalget av respondenter har vært basert på ansvarsområder og funksjoner i bydelen. Målene med utvelgelsen var «[1] å ‘fille opp’ de teoretiske kategoriene [vi] har identifisert, [2] teste den utledede teorien på nye respondenter og [3] utvide den utledede teorien» (Yin referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 207). For å få bredest mulig informasjon tidligst mulig i prosessen, intervjuet vi både de som sitter tettest på budsjettprosessen, ledergruppen i bydelen og ledere for tjenesteleverandører i bydelen tidlig. Slik har vi også håpet å unngå at «toppen av pyramiden» i byråkratiet skulle få legge premisser uten en «motstemme» fra de lengre ned i pyramiden. Vi har av kapasitetshensyn valgt å fokusere på ansatte i bydelen, selv om også politikere fra bydelsutvalget eller bystyret og ansatte fra sentralt i Oslo kommune ville kunne gitt interessante perspektiv i besvarelsen på vår problemstilling.

En fordel ved å starte prosessen ved å avtale samarbeid med bydelsdirektøren direkte har vært at det har lettet arbeidet med rekrutteringen av resten av respondentene. Gjennom samarbeid med bydelsdirektørens stab har vi kunnet finne frem til respondenter med god erfaring fra bydelen og kunne vise til avtalen med ledelsen når vi kontaktet andre respondenter med ønske om deltakelse i prosjektet.

Selv om fordelene langt oppveier for ulempene, så er det også en bakside ved en slik avtale og samarbeid med toppledelsen i en virksomhet. En risiko er at de respondentene ledelsen anbefaler er ledere med et godt forhold til prosesser slik de fungerer i dag og til ledelsens egne løsninger. Vi tror ikke dette har vært tilfelle, da vi på øverste nivå har fått intervju hele ledergruppen i bydelen. En avdelingsleder valgte senere av ulike årsaker å trekke sitt bidrag til prosjektet, men den opprinnelige anbefalingen av prosjektet som gikk til alle i ledergruppen viser at intensjonen er å være åpen og ikke styre konklusjonene gjennom hvem de anbefaler som respondenter. Det gjør oss tryggere på at lederne anbefalt som respondenter også er valgt på det grunnlaget vi hadde avtalt – innsikt i budsjettprosesser og erfaring fra virksomheten. At respondentene også har vært villige til å uttrykke seg kritisk til dagens løsninger styrker denne konklusjonen.

Det finnes primært tre forskjellige måter å strukturere intervjuer på; ustrukturert, semistrukturert og strukturert (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 145). De fleste studier som bruker en GT-tilnærming, ender opp med å bruke en semistrukturert tilnærming (Bluff, 2005, s. 152). Årsaken er at etter hvert som det dukker opp nøkkel-tema i intervjuene, så er det behov for å fokusere på disse og utvikle teori fra datainnsamlingen (ibid.).

Dersom utfordringer med budsjettet ikke helt kom av seg selv kunne vi så bruke erfaringer fra tidligere intervjuer til å stille mer spesifikke spørsmål. Dette i tråd med for eksempel Rosalind Bluff som er tydelig på at «...such questions will be important in developing the emerging theory» (Bluff, 2005, s. 152). I introduksjonen av mer spesifikke spørsmål er det ekstra viktig å være var på at disse ikke må dominere slik at det som er viktig for respondenten aldri blir oppdaget (ibid.). Det var derfor særlig viktig for oss at respondentene også i besvarelsen av spørsmål om spesifikke utfordringer skulle få snakke fritt og oppleve intervjusituasjonen som avslappet slik at det som var viktig for dem kom frem.

Det er blitt gjennomført tolv intervjuer som hver hadde en varighet på mellom 1 time og 12 minutter og 1 time og 42 minutter. En av respondentene valgte som tidligere nevnt å trekke seg fra studien, slik at antallet intervjuer som ble analysert var elleve. Dette antallet er for øvrig ikke uvanlig for denne typen mindre prosjekter og pilotprosjekter (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 108). Intervjuene ble så transkribert til tekster på 10-20 sider per intervju.

Intervjuene ble gjennomført på kontorene til respondentene i løpet av perioden august-september 2019.

3.4 Behandling av data

Prosjektet har blitt meldt til norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) fordi vi behandler alminnelige personopplysninger i form av kontaktinformasjon til respondentene. Utvalget har blitt informert gjennom bruk av NSDs mal for informasjonsskriv og samtidig blitt spurt om samtykke. Lydfiler og transkripsjoner av intervjuene har blitt kryptert og oppbevart på skylagringstjenesten Microsoft OneDrive, som har databehandleravtale med Universitet Nord.

3.5 Gjennomføringen av dataanalysen - steg for steg

Dataanalysen har blitt gjennomført i henhold til metoden som beskrives i Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, s. 207-216), med stegene 1. koding, 2. notater, 3. teoriutledning og 4. sammenligning med eksisterende litteratur. De to sistnevnte sees her i sammenheng da utviklingen av teori i stor grad skjer i dynamikk med annen litteratur (Mjøset, 2009).

Koding

«Koding er prosessen der data analyseres, konseptualiseres og bygges opp til en beskrivelse» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 207). Kodingsprosessen følger tre steg: Åpen koding, koding langs handlingsaksen og selektiv koding (ibid.). Analyseprosessen innebærer at vi hopper mellom disse tre stegene til vi mener at teorien vi utleder fra datamaterialet er dekkende nok (ibid., s. 212).

Dette har vært en viktig prosess i utarbeidelsen av studien, særlig fordi vi er flere personer som har vært involvert i analysen. Etter at feltarbeidet ble avsluttet har vi brukt et databehandlerprogram for kvalitativ analyse som heter Nvivo. Her har vi gjennomført en kodeprosess der vi endte opp med 37 koder. Disse utgjør grunnlaget for de tre kategoriene med utfordringer som blir beskrevet og diskutert i analysen under.

Førstnevnte steg, *åpen koding*, handler om at vi som forskere sammenligner hendelser for at like fenomener kan få samme navn, og at vi stiller spørsmål til hvert fenomen av typen «hva er

dette?» og «hva representerer dette?» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 207-209). Dette var den grunnleggende begrepsdefineringen som dannet grunnlaget for videre analyse. Vi valgte i utgangspunktet å bruke beskrivende koder i form av *in vivo* koder hentet direkte fra det respondentene sa. Slik holdt vi oss så nært som mulig til målet om at data skal forme teoretisering og abstrahering.

Andre steg i kodingen var *koding langs handlingsaksen* der vi klargjorde forbindelser mellom de enkelte kategoriene ved bruk av paradigmemodellen etter Strauss og Corbin (ibid., s. 209-210), som vil beskrive hendelsesforløp over tid. I denne fasen så vi på hypoteser om sammenhengen mellom ulike emnekategorier og undersøkte om disse sammenhengene også fantes i datamaterialet (ibid.).

I vår bruk av paradigmemodellen definerte vi *utfordringer* som *fenomenet/kjernekategori* vi studerer. I kodeprosessen så vi etter ytterligere begrepsdefinering som gav en presis og utfyllende forståelse av alle utfordringene respondentene opplever. Her har vi ikke bare sett på hvordan selve utfordringen kan beskrives, men også inkludert begreper som beskriver årsakene bak og effektene som følger kjernekategori – begge faktorer som fanges opp av paradigmemodellen. De ulike delene av modellen er beskrevet under.

Først i paradigmemodellen ligger *årsaksforhold*, som handler om det som leder til kjernekategoriens eksistens eller utvikling (ibid.). Mens *konteksten* er det «settet av egenskaper» (med tilhørende verdier) som hører til kjernekategori og påvirker handlings- og interaksjonsmønsteret (ibid.). *Inngripende omstendigheter* er med på å sette ord på «den bredere konteksten, herunder samfunnsmessige og økonomiske forhold, som fenomenet forekommer i» (ibid.). Mens vi til slutt så på *handlings- og interaksjonsstrategier* som kommer av fenomenet og de påfølgende *konsekvensene* disse medfører (ibid., s. 210).

Tredje og avsluttende steg av analysen var *selektiv koding*. Her utformer man en analytisk historie, som med utgangspunkt i en enkelt kjernekategori eller enkelt fenomen, vil «redegjøre for de teoretiske sammenhengene i materialet» (ibid., s. 211). Denne *storylinen* er «den beskrivende fortellingen om det fenomenet eller den kjernekategori som studeres» (ibid.). I

vårt tilfelle ser vi denne fasen som en del av analysen, der vi ser utfordringene også i sammenheng med relevant litteratur for bedre å forstå interne dynamikker og andre bakenforliggende utfordringer.

Et mål for studien har vært å samle sammen en så utfyllende beskrivelse som mulig av utfordringene i caset. I gjennomføringen av de siste intervjuene dukket det i liten grad opp nye typer utfordringer, mens de utfordringene vi hadde hørt fra tidligere respondenter ble utbrodert. Målet før vi startet studien var nettopp dette; å hente inn ny data til vi ikke lenger fant ny informasjon, slik forskere som Seidmann, Kvale og Brinkmann (referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 108 og s. 207) anbefaler. Det kan likevel selvsagt finnes utfordringer som andre i bydelen opplever som vi ikke har kommet over i studien.

Notater

For å holde bedre oversikt og struktur underveis i dataanalysen har vi gjort separate notater for å bedre strukturere informasjonen. Vi har i varierende grad tatt i bruk tre typer notater (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 212-213): *Kodenotater*, der vi har diskutert valg vi gjorde underveis i kodingen. *Teorinotater* der vi har analysert, gjort fortolkninger og notert ideer som har oppstått underveis. Og til slutt *operasjonelle notater* der vi kort har beskrevet tanker om valg av intervjupersoner, endringer i intervju spørsmål og valg av detaljeringsgrad. Disse har vært til hjelp i forberedelse og gjennomføring, men vi regner ikke disse som data i seg selv og de er dermed ikke gjengitt i studien. I stedet redegjør vi for disse valgene underveis i teksten der det er relevant.

Teoriutledning og sammenligning med eksisterende litteratur

Bruken av teori i forskning forstås her i tråd med Glaser og Strauss (1967, s. 33) når de skriver at: "A substantive theory generated from the data must first be formulated, in order to see which diverse formal theories are, perhaps, applicable for furthering additional substantive formulations". Substantiv teori forstås her som teori utviklet «for a substantive, or empirical, area of sociological inquiry' (e.g. race relations, delinquency, research organizations)» (Glaser og Strauss, referert i Mjøset, 2009, s. 54), i vårt tilfelle er dette *teori om utfordringer innen budsjettstyring i caset vårt*. Mens formell teori forstås som «developed for a formal, or

conceptual, area of sociological inquiry' (e.g. stigma, deviance, formal organization, social mobility)» (ibid.), i vårt tilfelle er dette for eksempel *teori som beskriver mulige bakenforliggende utfordringer, som for eksempel byråkratisering*. I tillegg følger vi Mjøset (2009, s. 63) sin etterlysning av at det bør legges sterk vekt på kontekstualisering i denne typen kvalitativ forskning: "Typology construction by means of comparison is a main way of specifying context".

For vår studie sin del betyr dette at vi benytter og utleder ulike typer teori i tre ulike faser. Først, i datapresentasjonen når vi utvikler substantiv teori for vårt case – i form av en typologi som setter utfordringene i system. Deretter benytter vi annen substantiv teori i første del av analysen til å sjekke validiteten i våre egne funn og typologien vi har laget, dette er Mjøsets (2009) kontekstualiserings-fase. Deretter benytter vi både substantiv og formell teori i drøftingen av problemstillingen for å bedre forstå utfordringene vi har funnet i felt.

Konklusjonene våre fra analysen vil dermed være det Mjøset definerer som *formal grounded theory*, eller som "...explanatory 'modules', which results from researchers' efforts to spell out in some detail the formal properties of selected interaction patterns" (ibid., s. 56). I vårt tilfelle vil dette være våre konklusjoner og påstander om bakenforliggende utfordringer bak de mer praksis-nære utfordringene respondentene har beskrevet i budsjettstyringen i bydel Nordstrand. Teorien vi genererer - både typologi og de bakenforliggende utfordringene - vil inntil den eventuelt finnes igjen i flere case, være spesifikk til konteksten man finner den i (ibid.). Studien tar dermed ikke mål av seg å utvikle generell teori om budsjettstyring, men kontekst-spesifikk teori om budsjettstyring i bydel Nordstrand.

3.6 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet er kravet til at data skal være pålitelig (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 458). Dersom andre skulle gjennomføre samme studie som oss, ville de i så fall komme frem til de samme svarene? I kvalitative studier som dette er det vanskelig å oppnå full reliabilitet fordi datainnsamlingen foregår i en verden som stadig er i endring. Det noen anser som en utfordring i dag, er kanskje ikke det i morgen. Vi er også ulike som personer, og det vil være umulig å gjenskape de samme samtalene som vi har i dette prosjektet. Vi kan likevel gjøre en del for å øke

sannsynligheten for god reliabilitet. Eksempelvis er bakgrunn og formål med oppgaven beskrevet, vi har gjengitt utvalget av respondenter, metode for datainnsamlingen og legger ved intervjuguiden vi har brukt.

Validitet i denne studiens tilfelle handler om hvor godt data representerer fenomenet *utfordringer med budsjett som styringsverktøy i offentlig sektor* (ibid., s. 462). Det kan videre deles inn i ytre validitet og begrepsvaliditet. Begrepsvaliditet handler om i «hvilken grad det er samsvar mellom det generelle fenomenet som undersøkes, og operasjonaliseringen av fenomenet i variabler/indikatorer» (ibid., s. 448). I dette prosjektet ivaretas denne validiteten ved at det i stor grad er respondentene som har fått definere hva de ser på som utfordrende med budsjett som styringsform.

GT-metoden har hjulpet oss å opprettholde validitet ved at vi har kunnet justere intervjuguiden underveis etter hva respondentene faktisk sier, og datainnsamlingen har ikke blitt avsluttet før nye respondenter i stor grad gjentar de utfordringene man allerede har fått beskrevet. Etter hvert som vi analyserte data har det vært viktig å fange opp nyansene i det respondentene sier i de begrepene vi valgte da vi abstraherte utfordringene, slik at vi holdt oss tettest mulig på det som ble sagt. I neste ledd, utformingen av typologi og systematiseringen av utfordringene, har vi søkt å inkludere de begrepene vi har valgt for å oppsummere det respondentene har sagt. For slik å sikre at mest mulig «mening» fra respondentene beholdes.

Ytre validitet handler om i hvilken grad utvalget representerer populasjonen og i hvilken grad det er overførbart til andre situasjoner (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 448). Her får vi hjelp av det Mjøset (2007) kaller «lokale forskningsfronter» av kunnskap, bygd opp basert på andre forklaringsbaserte studier.

...lokale forskningsfronter består av substantiv Grounded Theory, nemlig generaliseringer bygget på de så langt mest tilfredsstillende forklaringer av enkeltcase. Slik generalisering inkluderer alltid spesifisering av konteksten for sin gyldighet. Ved denne formen for generalisering er det ikke noe motsetningsforhold mellom generalisering og spesifisering: Systematisk sammenlikning – en sentral operasjon i Grounded Theory – med andre case viser hvilke dimensjoner som konstituerer dem, og dette muliggjør samtidig presis definisjon av særtrekk ved de case som analyseres (Mjøset, 2007, s. 17).

Den lokale forskningsfronten blir beskrevet i kapitlet om tidligere relevant forskning, i tillegg vil den bli anvendt som en del av forskningsprosessen i kontekstualiseringen og analysen som følger datapresentasjonen. Men her har også møtet med innhentet data underveis i forskningen og systematisk sammenlikning av forskningsfronten ført til endringer i intervjuguiden underveis i arbeidet vårt. Denne systematiske sammenlikningen eller «kontekstualiseringen», er viktig for både å forstå vårt eget case og sannsynliggjøre generaliseringspotensialet i funnene våre.

3.7 Refleksjon over vår egen rolle som forskere

«Data er teoriladete, og forskeren kan aldri helt fri seg fra sin referanseramme og sine forhåndsoppfatninger. Alt forskeren har lest og lært gjennom livet, former ham» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 202). Vi har derfor søkt å være bevisst på våre egne fordommer om hvordan virkeligheten ser ut. Eksempelvis gjelder dette erfaringer fra eget arbeid med budsjett, eller ting vi har hørt og lest om tematikken vi studerer. Dette har vi latt informere oss, men samtidig søkt å unngå at det skulle styre konklusjonene våre om den virkeligheten vi studerer. Dette var viktig også i selve intervjusituasjonen, der vi som forskere søkte å unngå at vi påvirket respondentene til å mene det ene eller det andre. Valget av åpne spørsmål, i hvert fall i starten av datainnsamlingen, har bidratt til dette.

3.8 Kritisk refleksjon over valgt design og metode

Kritikk mot GT-tilnærmingen kan eksempelvis være at 1. det er umulig å distansere seg fra egne fordommer, 2. metoden legger opp til ren induktiv innhenting av kunnskap fra data, 3. man ikke kan generalisere fra enkelt-case og 4. vi ikke vil evne å gå bak respondentenes egen selvforståelse og slik avdekke underliggende realiteter (Mjøset, 2007, s. 16).

Den første kritikken kan her besvares ved at det ikke er slik at GT krever at man er helt uten forutsetninger i møte med virkeligheten, men at man baserer disse på annen erfaringsbasert kunnskap i den *lokale forskningsfronten* og ikke på høynivå teori (ibid.). I vårt tilfelle betyr dette at vi holder oss til denne typen empiri-basert kunnskap for å styrke vår teoretiske sensitivitet før datainnsamling og analyse.

Den andre kritikken ble besvart i teksten over, under ytre validitet. Metoden innebærer ikke en ren induksjon, men en dobbel generaliseringsstrategi (Mjøset, 2007, s. 17). I denne oppgaven innebærer dette først en typologisering av utfordringene respondentene legger frem, så en sammenligning med beskrivelser av budsjettstyringsutfordringer fra andre.

Denne andre delen av den doble generaliseringsstrategien besvarer den tredje kritikken av GT. Den formelle teorien som samlet sett bygges fra flere case, etter kontekstualisering i lokal forskerfront, gjør at det bygges «forklaringsmoduler som konvergerer på tvers av mange substantiv, lokale forskningsfronter» (ibid., s. 18). Denne oppgaven bidrar til å bygge forskningsfronten om utfordringer med budsjett som styringsverktøy og slik sett bidrar den også til generalisering på tvers av flere case, men den har ikke som eget mål å utforme slik formell teori.

I løpet av kontekstualiseringen i etterkant av dataanalysen, har vi gjennom systematisk sammenligning fått en bedre forståelse av utfordringene vi har funnet og typologien vi har laget. Underveis i denne prosessen kan typologiene potensielt også «syntetiseres i overordnede substantiv forskningsfronter» som inkluderer flere lokale forskningsfronter. «F.eks. kan typologier fra finanssystemer, bedriftssystemer, markedsformer osv. brukes til å lage typologier som beskriver kapitalismen, som er et fellestrekk ved alle disse feltene» (ibid., s. 19-20). Disse typologiene besvarer den fjerde kritikken av GT. Gjennom slike overordnede forskningsfronter kan kunnskap – Grounded Theory – om fenomener i samfunnet basert på case-studier bygges, uten at man på noe punkt beveger seg over i hypotese-drevet forskning (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 202). I dette tilfellet ville det bety at vi eksempelvis fant noe som gjorde det nødvendig å foreslå endringer i budsjett-teori mer generelt. Dette har ikke vært tilfelle. Vi har likevel bidratt til den lokale forskningsfronten om utfordringer med bruken av tradisjonell budsjettstyring med et nytt case. I tillegg har vi funnet en utfordring som virker lite beskrevet i eksisterende litteratur, noe vi kommer tilbake til under.

3.9 Ethiske problemstillinger

Ghauri og Grønhaug (referert i Bjørsvik og Axe, 2016, s. 46) beskriver forskningsetikk som: «moralske prinsipper og verdier som påvirker hvordan forskningsprosessen utføres» (ibid.).

Videre kan etiske problemstillinger oppstå når forskning og innsamling av data involverer og påvirker mennesker på en direkte måte (Saunders mfl., referert i Bjørsvik og Axe, 2016, s. 46).

Vi har måttet ta i betraktning at våre analyser og funn skal kunne uttrykkes uten å risikere å skade eller negativt påvirke respondentene. Derfor har vi fulgt en del prinsipper i arbeidet: 1.) Funn er presentert på en ærlig og korrekt måte, både med tanke på respondentene, men også i forhold til validitet og reliabilitet for videre forskning. 2.) Vi har vært opptatt av å tilrettelegge for en bekvem og komfortabel intervjuopprosess for respondentene. Vi har balansert mellom å «pushe» respondenten på mer og rikelig informasjon, men la dem stå fritt til å stoppe hvis de følger seg ukomfortable med spørsmålet. 3.) Respondentene er anonyme i det ferdige arbeidet. 4.) Intervjuene var frivillige, og respondenten kunne til enhver tid velge å trekke seg.

3.10 Grunnregler for datapresentasjonen

Som følge av metodevalg, etiske vurderinger og andre hensyn legger vi en del grunnregler til grunn for datapresentasjonen. Eksempelvis legger vi frem utfordringene i tilfeldig rekkefølge, da vi ikke har hatt som mål å kunne rangere disse opp mot hverandre etter viktighet, alvorlighetsgrad eller andre faktorer. Vi gjør heller ikke noe poeng ut av hvilken avdeling i bydelen vi har observert hvilke utfordringer.

Respondentene er trukket ut av en ganske liten gruppe ledere, særlig når det gjelder toppledelsen i bydelen. Vi velger derfor å ikke oppgi avdeling, tittel eller ledernivå på respondentene og vi anonymiserer sitater som avslører arbeidssted, for å vanskeliggjøre identifisering av hvilken del av bydelen respondenten tilhører. Av samme årsak oppgir vi heller ikke noen spesifikk respondent-kode til hvert sitat, da man i så fall vil kunne samle sammen alle sitater fra en respondent og finne ut hvem det var. Disse grepene tar vi for å beskytte respondentene og holde fokuset på den generelle eksistensen av utfordringer, ikke diskusjoner om enkeltavdelinger, -ansatte eller -virksomheter i bydelen. Til det er datagrunnlaget for svakt. Vi bruker videre pronomenet «hun» i omtalen av alle respondentene, også når det egentlig var en mann, for ytterligere anonymisering.

I tråd med GT-tilnærmingen så lar vi respondentenes svar/meninger/ytringer/tanker komme tydelig fram ved gjennomgående bruk av sitater (Dalen, 2011, s. 41). Vi trekker for hver type utfordring frem det vi ser på som et *nøkkelsitat*. Dette oppsummerer ikke nødvendigvis alle nyanser i den typen det henviser til, men illustrerer et hovedpoeng i hvorfor respondentene anser det som en utfordring. For at sitatene skal komme til sin rett har vi lagt vekt på å få en god flyt i teksten. Derfor, og fordi det i noen tilfeller er vanskelig å skille mellom ulike utfordringer, har vi valgt å ikke lage overskrifter for hver enkelt utfordring. I stedet er essensen i hver enkelt utfordring kursivert *på denne måten* i tillegg til at vi oppsummerer i det avsluttende avsnittet i hver underkategori. Av samme årsak, og fordi vi av anonymiseringshensyn uansett ikke skiller mellom ulike respondenter, velger vi å ikke referere til intervjuene hver gang vi viser til noe en respondent har sagt. Alle sitater eller referanser i datapresentasjonen har intervjuene vi gjennomførte høsten 2019 som kilde.

Vi går i noen tilfeller inn i det respondenter har sagt for å finne utfordringer som de ikke nødvendigvis er så bevisste på selv, men som logisk følger av det de har sagt. Eksempelvis kan en respondent snakke varmt om et alternativt styringsverktøy hun har innført, mens det ut ifra det hun sier også kommer frem en interessant utfordring.

4. Data: Presentasjon av utfordringer

I dette kapittelet vil vi presentere og analysere resultatene fra datainnsamlingen. Vi tar her utgangspunkt primært i det første av forskningsspørsmålene presentert i kapittel 1, mens det andre vil bli adressert i neste fase når vi skal analysere funnene.

4.1 Typologiens «anatomi» – utfordringer og arbeidsoppgaver

Vi presenterer under en typologi med tre typer utfordringer vi har funnet i datamaterialet. Å sette funnene i et system på denne måten gjør dem mer tilgjengelige for senere teoretisk analyse. Typene deler et felles karakteristika i det at det handler om utfordringer i utførelsen av ulike typer arbeidsoppgaver de som er involvert i budsjettstyring møter på. Disse typene arbeidsoppgaver finnes i ulike typer prosesser i bydelen og i ulike faser av disse prosessene. Eksempelvis vil samarbeids- og kommunikasjonsoppgaver oppstå i nesten alle typer arbeidsprosesser fordi man hele tiden relaterer seg til andre, mens strategi- og målstyringsoppgaver er sentrale i planlegging, gjennomføring og evaluering av de fleste tiltak og i selve budsjettprosessen. I starten av hver type ser vi kort på hva utfordringene vi har kategorisert der har til felles.

4.2 Datapresentasjon

Type A: Kommunikasjon- og samarbeidsutfordringer

Felles for disse utfordringene er at det involverer arbeidsoppgaver der man på tvers av avdelinger, ledelsesnivå, tjenester, byråkrati, politiske beslutningstakere og andre involverte aktører jobber sammen for å nå felles mål.

A1 – Silotenkning

«Hensikten med omorganiseringen var å unngå siloer. Men når du får større avdelinger i stedet for mindre enheter, vil det alltid være fare for større siloer med enda tjukkere vegger.»

«... mest har vi hatt utbytte av at vi har hatt samarbeid på tvers, å bygge ned disse såkalte siloene man kalte en gang.»

Silotenkningen som det refereres til her oppfatter vi ut ifra det respondentene sier å innebære en *manglende vilje til samarbeid* og til å *se bydelen som helhet*. Respondentene virker jevnt over ganske positive og tenker som respondenten i det andre nøkkelsitatet at man har blitt bedre på å

se den helheten som egen virksomhet er en del av. Likevel er det også tegn som tyder på at den typen utfordringer fortsatt finnes, som det første nøkkelsitatet indikerer.

En respondent sa at det er motsetninger mellom avdelingene og en kamp om ressurser, men at den er basert på hvor god man er til å kjempe for sin sak og behovene i sin avdeling: «Noen ganger er man budsjettvinner og noen gang taper. Men det kommer helt an på hvilke utfordringer man har, hvordan man har klart å formidle de utfordringene». En slik kamp om fordelingen av ressursene i bydelen er uunngåelig. Spørsmålet er hvordan fordelingen foregår og om den medfører tap av evne til måloppnåelse og optimal ressursfordeling.

Det virker som man jevnt over deler et mål om å se virksomheten i bydelen som helhet, ikke bare sin egen avdeling. «Vi må jo se på essensen som i en bydel, for vi skal jo klare dette sammen» sa for eksempel en respondent. Hun støttet også opp om at det var verre før da hun sa at:

Jeg syntes at vi ser mer helheten [nå] ... For vi var jo veldig låst. Vi [bydelen] var 56 millioner i minus her for noen år siden, så vi skulle spare inn ... Det var ikke snakk om å ha en krone å legge på bordet en gang. Det var tøffe prosesser, så jeg tror for noen av oss så ligger det litt i ryggmargen enda.

Når hun her sier «legge på bordet» viser hun til det å gi beskjed om at det var mulig å ta midler fra ens eget budsjett og gi til andre virksomheter og avdelinger i bydelen. Referansen til at det ligger «litt i ryggmargen enda» tolker vi som at hun fortsatt kjenner litt på en trang til å holde igjen på mulige midler som kan frigjøres. En annen respondent ga uttrykk for det samme ved at man kjemper for sin del av budsjettet og var tydelig på at hver enkelt da fokuserer mest på sine egne behov:

Det er klart at den knivingen som fort blir...når pengene skal plasseres, det er ikke så gøy. Alle snakker jo for sin syke mor i forhold til å få økt sine budsjetter, og alle har jo gode argumenter. Så det kan jo fort bli en dragkamp...som kan være krevende.

Dette kan indikere at det er en utfordring i det å få de ulike avdelingene til å sette bydelens behov sett under ett foran det som hver enkelt avdeling opplever som viktig.

Et konkret eksempel på en type handlingskonsekvens av manglende syn på helheten i økonomien som kom frem fra noen respondenter var at det virker å være *en fare for at man vil holde igjen på*

midler som kanskje kunne vært brukt av andre i løpet av året. En respondent var tydelig på at hun ønsket å se helheten, men at hun var forsiktig med å melde for tidlig på året at hun hadde noe til overs som andre kunne få fordi «Da kan du ikke si [etterpå] at ‘å nei, det gikk visst galt, jeg må ha de pengene likevel’». En annen opplevde det på samme måte da hun sa at: «...selv om jeg ligger i minus [underforbruk] på våren så skriver jeg null [i prognosen]...Jeg vil jo ikke at det skal være sånn at hvis jeg går litt overskudd på våren fordi vi da har spart på ting, at det da skal trekkes inn i potten». At man har underforbruk på våren kan skyldes ulike ting, f.eks. at utgifter kommer senere på året enn beregnet. Men dersom det ikke rapporteres i det hele tatt for å bli vurdert omfordelt, så risikerer man at brukere med mer akutte behov andre steder i bydelen går glipp av midler de kunne fått.

En respondent var tydelig på hva som kunne gjøre det vanskeligere å måtte gi fra seg midler til andre: «Det er ganske tøffe prosesser...noen [har] kanskje gått med minus og hvorfor skal de få mer fordi de ikke klarte å styre?». Det kan være ulike årsaker til at en annen del av bydelen ber om penger, enten i løpet av året eller i starten av et nytt budsjettår. Respondenten her irriterer seg over de tilfellene der hun opplever at vedkommende kunne unngått dette behovet gjennom bedre styring. Irritasjonen over å måtte gi bort midler kan også ha sin opprinnelse i at man rett og slett synes det er vanskelig å kutte i egen virksomhet. En respondent kom med et eksempel for å illustrere dette da hun sa: «Si at du må kvitte deg med noen fordi noen sitter et annet sted å skal få midler. Så er det ikke sikkert at du synes det er så ålreit». Budsjettene i bydelen består i stor grad av lønninger til ansatte. Om du som leder må kutte vet du at det fort betyr at du må gi slipp på ansatte som du egentlig ønsker å holde på.

Effekten kan også gå andre veien, ikke bare at man må gi midler til andre som styrer dårlig, men at ledere kan føle en trang til å *la være å styre for stramt* fordi de vet at det fort fører til kutt i neste runde. En respondent beskrev dette slik:

Det er ikke alltid så lurt, det må du ikke si kanskje, å være så flink på økonomi. Fordi da når det da er trøbbel og merforbruk og sånn, så er det jo i din tjeneste de går inn og kutter. Og det er jo på en måte riktig også, for de som klarer å drive for mindre skal jo også gjøre det. På en annen side så legger det et ekstra press på at de veldig kløktige løsningene du klarte å få til i fjor og veldig flinke ansatte som klarte hele tiden å være så tett på ballen at vi klarte å generere opp de pengene. Det er ikke sikkert at vi alltid klarer å være like

gode, men nå har vi vist frem at vi kan være det, og så plutselig blir det en forventning. Så det er en tosidighet i det.

Vi tar her med hele sitatet for å vise at respondenten ikke utelukkende så det som negativt, men at det er en «tosidighet», i det at det er dem som styrer mest effektivt som også risikerer kutt.

Mangel på et helhetlig syn på driften kan også handle om at man *ikke i god nok grad evner å samarbeide på tvers av avdelinger*. En respondent snakket her om at det i en del tilfeller kunne være utfordrende å avgjøre «...hvor brukeren skal havne og hvem sitter igjen med regningen...». I slike tilfeller kan man også «kanskje [være] faglig enig, men man har økonomisk sett ikke lyst til å bli sittende igjen som svarteper». Eksempelvis kan det være at man har rett på tjenester i to ulike avdelinger, at en bruker flyttes fra en avdeling til en annen eller at man er uenige om hvilken avdeling som har ansvaret for en bruker som overføres fra spesialisthelsetjenesten.

En annen respondent så en utfordring i at man var for dårlige på å ha «...en proaktiv strategi for å innlemme flere områder, eventuelt dreie fokus vekk fra noe og mot noe annet. Fordi man jobber på det man selv synes er viktig». For å illustrere effekten av en slik manglende evne til å dreie fokus og justere strategi viste hun til et eksempel med to bydelsvirksomheter i ulike avdelinger, men som har overlappende brukergrupper:

Den ene lederen kunne da sagt at: ‘Disse her [f.eks. aleneforsørgere med rusproblematikk] får enda mindre, selv om de har tyngre behov. Skal vi ikke gjøre om på hvem som får hva?’ Så kan jeg si at ‘Nei du, her driver vi med vårt [f.eks. tjenester for aleneforsørgere med generell helseproblematikk]. Vi har et opplegg vi for dette’...Og så får vi en ‘viktighetsdiskusjon’ hvor jeg kan anklage deg for at ja, mener ikke du at det her er viktig, disse eneforsørgerne. Jo, men det viktige må jo sees i et enda større perspektiv, viktig vs. ennå viktigere.

Slik mener respondenten at brukergrupper som egentlig kanskje trenger økt eller mer spesialisert tilbud kanskje ikke får et godt nok tilbud, fordi den virksomheten som per i dag har ansvaret for gruppen ikke ønsker eller evner å justere fokus. Som bakgrunn for utfordringen sa respondenten at «...det vil bli brukt et økonomisk argument: ‘Ja, men jeg har ikke penger til å drive for begge grupper’». En annen respondent var også innom denne typen problematikk med manglende koordinering av samarbeid. Hun så det som ganske tydelig hva hver enkelt avdeling skulle bidra med i møte med brukere som hadde behov som gikk på tvers av flere felt, men så et problem i

«...hvordan kan vi sørge for at vi oppfattes som en [av brukeren]? Og at hjelpen er best mulig?». Hun mente også i motsetning til respondenten over at «...det er ikke noe diskusjoner egentlig hvor pengene skal gå fra for det er egentlig ganske opplagt».

Det er også mulig at det finnes en utfordring i *samarbeidet mellom bydelene* i form av at man ikke er villig til å åpne helt opp og lære av hverandre fordi «Alle ønsker jo å være best i klassen, og kanskje man ikke ønsker å vise kortene til andre». Respondenten mente at dette kunne skje som et resultat av manglende kjemi mellom ledere på tvers av ulike enheter og virksomheter. Det er uklart om hun tenkte på et spesielt ledelsesnivå, eller om det var en mer gjennomgående utfordring.

Generelt sett virker det som om man ønsker å se helheten på tvers av avdelinger og enheter i bydelen, og at lederne føler at man som bydel har blitt bedre på det enn man var før. Likevel er det tegn på at fordelingsprosessen ikke alltid fungerer uten utfordringer som kan skape redusert effektivitet. Eksempelvis kan det virke som at man til tider setter sine egne behov først. Og at man kan være skeptiske til å gi bort midler i løpet av året om man har underforbruk, særlig om man mistenker dårlig styring hos dem som styrer mot et underskudd. Det er også en fare i måten kutt gjennomføres på at man kan ønske la være å styre så effektivt som man kanskje kunne gjort, for å unngå at man neste år må kutte tilsvarende fjorårets underforbruk. Stramme budsjetter kan også føre til at man ikke er villig til å samarbeide på tvers av avdelinger, mens samarbeid og læring fra andre bydeler kan hindres som følge av et ønske om fortsatt å levere bedre resultater enn andre.

A2 – Ulike syn og praksis rundt involvering av ansatte og befolkning/brukere

«Budsjett er å demokratisere beslutninger, sånn at de som skal ta dem, får innsikt og forståelse for hvordan fremtiden skal se ut. Det er bare et verktøy for å gjøre folk kompetente, som skal delta i beslutningen, til å kunne få innsikt og forståelse.»

Jevnt over forstår vi respondentene dit hen at man anser at det er både et behov og et ønske for bred involvering, slik at beslutninger tas på et best mulig grunnlag og at folk som berøres av beslutningene føler at de har fått sagt sitt. Dette understøttes eksempelvis av en annen respondent som beskrev fordelene ved involvering da hun sa at «... så får du informasjon om hva som

foregår, du skjønner det når du kommer mye tettere på. Og den kunnskapen du får, den vil du bruke, når du skal gi styringssignaler andre steder». En respondent snakket om den øvelsen budsjettprosessen er da hun sa at den «er veldig nyttig fordi det skaper en verdifull bevissthet rundt økonomistyring i organisasjonen». Det er mye som tyder på at et flertall av lederne anser relativ bred involvering som viktig. Alle er derimot ikke helt enig i denne tilnærmingen. Hvordan involvering ser ut i praksis er det også ulik oppfatning om blant respondentene, både når det gjelder involvering av ansatte, brukere og dynamikken opp mot politikerne som skal vedta budsjettet til slutt. Under tar vi for oss hver av disse tre gruppene etter tur.

De ansatte, særlig de som er lengre ned i lederhierarkiet, er jevnt over interessert i å være deltakende i budsjettprosessen. Eksempelvis sa en: «Selve budsjettarbeidet, når man skal utarbeide det, så vil jeg gjerne være med på det. Sånn at man kan få inn de tingene som er riktige, og alle faktorer, så det blir et realistisk budsjett». Flere respondenter uttrykker også at man har muligheten til å delta i prosessen. Eksempelvis sa en at «Vi har jo store budsjettmøter hvor de ansatte blir informert hvor er vi og hvor skal vi. Og vi driver med gruppearbeid hvordan man skal få det til». Slik involvering understøttes av en annen respondent som sa at: «Ledere går igjennom med sine ansatte ... På denne måten så blir de ansatte sett, og de får hjelp til å tenke rundt saker som de syntes er vanskelig». Men i praksis er det ikke alle som føler at man får delta i den grad man ønsker «Budsjettprosessen er jo lederdrevet...Det kan godt hende de har med seg noen ansatte på prosessene, men erfaringen er at det er ledere». Det er med andre ord *ikke alle ansatte som blir involvert i praksis*.

Lederne ser det likevel jevnt over som både nødvendig og ønskelig å involvere de ansatte. Eksempelvis sa en respondent om budsjettprosessene hun ledet at hun ville få «...med flest mulig, for ellers så får vi det ikke til. Jeg kan ikke si at nå er det sånn, rammene er sånn, vi endrer. Det funker ikke, jeg lover deg, det funker ikke. Folk må få tid til å tenke, folk må få lov å si hva man syntes». Andre er tydelige på at involvering også kan ha en negativ side. En respondent virker bevisst på at hun ikke ønsket at ansatte skulle bruke noe særlig tid på budsjettet, og heller konsentrere seg om god tjenesteleveranse:

Vi gjør det vi må gjøre [i forhold til de økonomiske målene] og vi skal gjøre det riktig og vi holder på med de prosessene for å gjøre de så gode og effektive som vi kan hele tiden. Og så er den pengeopptellingen som det egentlig bare er noen få av oss som gjør. Veldig

få. Jeg er ganske opptatt av at det er mange som ikke skal bry hodet sitt med det... Vi impliserer aldri flere enn nødvendig til å forholde seg til utfordrende økonomi.

Respondenten utdyper ved å si at «...tallene blir ikke noe bedre av at vi driver og snakker om de eller ser på de. Skal vi ha bedre tall så er det der nede [i tjenestene] det foregår». Involveringen i dette tilfellet er altså begrenset til et lavt antall ansatte, både når det gjelder budsjettplanlegging og påfølgende oppfølging i løpet av året, for at ansatte flest skal holde fokuset på å nå de faglige målene man har for virksomheten. Denne typen tankegang står i sterk kontrast til lederen over som for eksempel sa at hun ønsket «å ha med flest mulig» i budsjettprosessen. Hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig tar vi ikke stilling til her, men det at det er så ulike tilnærminger internt i en og samme organisasjon kan potensielt være en utfordring. Særlig dersom en av dem egentlig anses som «den rette» av toppledelsen eller dersom de ansatte egentlig ønsker å være mer involvert.

Det virker å være *uklarhet rundt i hvilken grad og hvordan man skal involvere brukerne i budsjettprosessen*. En respondent vi snakket med var for eksempel tydelig på at hun hadde et ønske om å få til bedre brukerinvolvering da hun sa at «Nei, det er jo der vi har et forbedringspotensial hvor vi jobber veldig mye nå. For alle politiske signaler og våre egne signaler er at vi skal ha med brukeren i prosessen, hele prosessen». Derimot var en annen respondent tydelig på at brukerne ikke var en del av selve budsjettprosessen da hun sa at: «...vi har ikke en prosess som gjør at vi lager budsjett sammen med brukerne våre». Respondenten forklarte videre at «Det hadde ikke vært noe problem å få til og det hadde vært ønskelig...men vårt bydelsutvalg vil ikke». Det er altså ifølge respondenten ønskelig å få til innbyggerinvolvering i prosessen, men signaler fra bydelens politikere gjør at man holder igjen. Dette står i motsetning til det respondenten over sa om at alle signaler går på at brukeren skal være med i hele prosessen. Denne uklarheten kan være en utfordring som kan lede til ulike forventninger hos ledere med de to virkelighetsbeskrivelsene representert over.

Respondentene over var begge tydelige på at man kan bli bedre på innbyggerinvolvering, selv om det var en uklarhet i hva de politiske signalene sa. I bydelens praksis virker det likevel å være en del som kan regnes som en form for brukerinvolvering. Eksempelvis nevnte en respondent blant annet datainnsamling som foreldrestudier i barnehagene og måling av antall klagesaker til

fylkesmannen og aktiv bruk av disse i planlegging og budsjettering. Dette understøttes av en respondent som legger til at man også kjører «...brukerstudier og sånt, hvor vi spør hvordan synes du tjenesten er, og hva skulle vært annerledes». Andre tenker at dagens drift er riktig basert om en ikke hører noe fra brukere: «...vi har ingen klager, da tenker vi at brukeren er ganske fornøyd». Dette understøttes som et mål for driften av annen respondent: «Vi kan likevel få til gode tjenester uten at [pårørende] sliter seg ut på å sende søknader for å klage på oss, for det skal de slippe i tillegg». En respondent mente derimot at få klager kunne være tegn på at man brukte for mye midler på en tjeneste. Hun sa at om vi ikke har noen klager «...da ligger vi kanskje litt høyt, vi skal jo ligge litt sånn på grensen fordi at vi kan jo ikke være beste bydelen i Oslo på ting heller. Men det gjør man heller ikke for det er jo et mye større behov enn det vi har midler til». Det er tydelig at man tolker signaler fra brukerne ulikt og har ulike mål for hvor mange klager man kan tåle. Dette vil nødvendigvis også lede til ulik tankegang rundt hvor mye midler en tjeneste skal trenge. Om det er greit og til og med ønskelig med noen klager, så vil også finansieringsbehovet sannsynligvis være lavere. *Denne uklarheten i hvordan man tolker klager på tjenestene* kan også utgjøre en utfordring.

Det å få til en god dynamikk med politikerne, ved at politisk ledelse får et best mulig styringsgrunnlag til sin budsjettprosess virker å ha sine utfordringer. En respondent sa at «Budsjettet er det viktigste politiske styringsinstrumentet vi har, fordi det setter premissene og ressurstilgjengeligheten, for de aktivitetene man ønsker seg». Men her er det viktig at administrasjonen evner å skape «god involvering» i form av god overlevering av utkast til de politiske prosessene. Dette viktige momentet understøttes av en annen respondent: «Vi skal legge frem utfordringene for politikerne, men vi må også samkjøre oss. Hva tenker vi er viktigst, vi som ansatte her». Det kan derimot tyde på at det er utfordringer i dynamikken mellom administrasjon og politikere, og politikere imellom, noe en respondent uttrykker:

Man kan av og til få overraskende eller uvanlige vedtak som følge av impulsivitet og forhandling over bordet i politiske møter, og som følge av at folkevalgte skal forholde seg til avanserte regelverk og kompliserte organisasjoner med mange fagområder. Så det er litt sånn, det å involvere bydelspolitikere på et passe nivå, så de klarer å forholde seg til det.

Slike *uklarheter i kommunikasjonen* mellom politiske beslutningstakere og administrasjonen kan altså føre til at man får *utfordringer i evnen til praktisk gjennomføring* fordi vedtak kan være basert på misforståelser eller feil.

Dette virker å være bakgrunnen for at noen respondenter ønsket seg bedre samspill (involvering) med både byråd og bydelsutvalgsledelse i forkant av den politiske budsjettbehandlingen. En av respondentene var veldig tydelig på at bydelsutvalget ikke virket interessert i noe samspill om budsjettet før det ble oversendt. Mens en annen sa at prosessen opp mot byrådet «...for så vidt [er] grei, men de burde være flinkere til å involvere oss». I tillegg er det en utfordring i at byråd og bydelsutvalg ikke har kommunikasjonslinjer seg imellom:

Oslo burde ha lagt seg på en tydeligere samhandling mellom de politiske aktørene i budsjettprosessen. Den er nesten fraværende. Byrådet og bydelsutvalget har ikke noe dialog seg imellom, det foregår via bystyret. Så hvis de i byrådet vil mene noe overfor bydelsutvalget, så går de til bystyret, får det vedtatt der, da må de følge.

Dette kan skape utfordringer rundt det å få til en god dialog om budsjettprosessen der man unngår misforståelser og har tydelig flyt av informasjon mellom aktørene. Vi kommer tilbake til dette under utfordringene i type B, da dette også er en utfordring for mål og strategiarbeidet til bydelen.

Oppsummert virker lederne å ha et generelt mål om involvering i budsjettprosesser, selv om det finnes unntak i hvor stor grad man anser det som nødvendig å involvere ansatte. Slike unntak kan ha sin hensikt og være fordelaktige, men de kan også utgjøre en utfordring dersom ansatte eller andre ledere egentlig ønsker seg mer involvering. Respondentene virker jevnt over som de i praksis føler seg passe involvert i budsjettprosesser, selv om det ikke gjelder alle. Det virker videre å være en mulig uklarhet om graden av involvering og hvordan man i praksis skal involvere brukerne av tjenestene. Kommunikasjonen mellom politiske beslutningstakere og administrasjonen virker ikke alltid å være god nok.

A3 – Uklarhet om hva som motiverer

«Det er ganske krevende å føle at du drifter bra for nesten ingenting og så føle at du ikke blir sett for det. Det syntes jeg er det som er demotiverende.»

Det kommer tydelig frem fra respondentene, som i nøkkelsitatet over, at budsjettet og budsjettprosessen har en tydelig kobling til motivasjonen de føler i hverdagen. Det er derimot et unntak i tilfellet som vi også var innom i seksjonen om involvering, der en respondent snakket om hvordan hun bevisst lot være å involvere de ansatte i budsjettprosessen. Her virker det som om ingen hverken motiveres eller demotiveres. Dette basert på det en annen respondent i denne virksomheten sa: «De som jobber her har ingen formening om budsjett...De andre er fornøyd når det går bra. De vet bare at vi har nok penger til å gjøre det vi skal». Lederen i denne virksomheten fokuserer heller på å motivere de ansatte ved å gjøre selve tjenesteproduksjonen meningsfull. Hun er likevel opptatt av at det ferdige budsjettet ikke skal demotivere i form at de ansatte ikke føler de har handlekraft. Hun sa for eksempel at «Og jeg er sånt sett opptatt av at helt, helt ut i leddet skal man oppleve at man har handlekraft. Og noen ganger så er økonomi nødvendig for å få den handlekraften...». Vi har ikke snakket med de ansatte som disse respondentene snakker om, så vi kan ikke trekke noen slutninger ut over den opplevelsen som de respondentene vi har snakket med har. *Teoretisk sett kan det være ansatte som for eksempel føler seg demotivert av en lite involverende budsjettprosess.*

Ellers i bydelen er det del respondenter som oppgir at budsjettprosessen er motiverende, men av ulike årsaker. En respondent sa for eksempel at hun opplevde at ledelsen hadde gitt mer midler til arbeidet hennes. «Det opplevde jeg som motiverende. For da opplevde jeg at [toppledelsen] faktisk ser, fordi at vi har hatt så gode brukerstudier og vi leverer så bra». Andre virker å se budsjettarbeid som en givendes prosess i seg selv. For eksempel sa en: «Jeg syntes jo budsjett og budsjettarbeid er artig...det å lete etter tiltak for å gjenvinne en balanse, det syntes jeg er artig».

Det virker også å være en *sammenheng med motivasjon og hvor utfordrende det er å holde seg innenfor de rammene budsjettet har satt*. En respondent svarte for eksempel på spørsmål om motivasjon og budsjett som styringsverktøy at: «Jeg syntes det er motiverende, men jeg opplever jo at jeg har greit med ressurser». Denne siste respondenten fortsatte og sa «Men det vil nok være folk på huset her på andre seksjoner som kanskje ikke opplever det. Som har mye sykefravær, mye turnover, det er mange andre faktorer som gjør at det koster mer å drive og da vil du hele tiden ha en følelse av at du ikke har nok folk, du har ikke nok penger». En annen svarte på

samme måte at budsjettprosessen ikke var demotiverende for henne: «...men sikkert for andre. Som stadig krever noe, og hører bare vi kan ikke få noe».

Flere respondenter *ser på budsjettprosessen som uviktig da det uansett lages en kopi av fjoråret*. Noen av disse legger ikke mer vekt på budsjettet enn å se til at stillingshjemler er oppdatert etter lønnsutviklingen i virksomheten. Som en sa: «Jeg bruker ikke så mye tid på det vet du. Det er de stillingene jeg må gjennomgå». Samme person sa også at hun opplevde budsjettprosessen totalt sett som motiverende, så at hun brukte lite tid virket ikke å påvirke hennes motivasjon i negativ retning i hvert fall. At man bruker lite tid på budsjettarbeid virker derimot mest å gjelde dem som er på ledernivået under avdelingslederne. Blant lederne høyere oppe i systemet er det imidlertid også flere som opplever at «...vi får jo bare en blåkopi [av fjorårsbudsjettet]». Hvilke konsekvenser dette har for deres motivasjon har vi ikke tydelige nok data til å si noe sikkert om, men det er ikke unaturlig å tolke at man kunne blitt mer motivert gjennom andre prosessmetoder. Dette kommenterer vi noe mer i seksjon B1 om mangel på langsiktig planlegging.

En del ser også på oppfølgingen av budsjettet som gjøres i avviksrapporteringen gjennom året som demotiverende og mest som en *trussel for å bli fratatt midler*. Respondenten vi siterte over i del A1 for å vise hvordan potensielt underforbruk på våren kan bli holdt tilbake i frykt for at det skal bli tatt fra en, fortalte videre om konsekvensen et eventuelt kutt ville hatt på henne: «...man blir litt demotivert...du kommer til september og så er det ansettelsesstopp og alle tingene der. Det er triste greier altså». Det som demotiverer virker altså primært å være at man utsettes for kutt dersom man egentlig trenger midlene til høsten. Hun sier også at dette er noe hun opplevde tidligere, men at det ikke er slik nå. Det er ikke klart fra våre data hvor langt tilbake hun mente at dette hadde skjedd.

Flere respondenter snakket om det å bli utsatt for *kutt dersom man drev effektivt* og fikk til et underforbruk. Mange var tydelige på at dette var en del av det å være en del av en bydel og at man hjalp hverandre. En respondent oppsummerte på en god måte denne holdningen som vi så igjen hos de andre respondentene da han sa at «Jeg opplever lederne som lojale, og omfordelinger skjer dessuten ofte innen egen avdeling mellom ledere som står hverandre nært, på bakgrunn av at noen har plusser og andre minuser». På tross av dette er det også noen tegn til at

det ikke alltid er like motiverende å måtte tåle kutt fordi man leverer gode resultater. En respondent svarte for eksempel enkelt og greit på spørsmål om hva effekten av slike kutt er «...det er litt demotiverende». En annen respondent sa at:

...jeg tenker at vi er en bydel og de aller, aller fleste som går med merforbruk kan dokumentere for at det er ytre faktorer [som ligger bak]. Men det er klart at om det kan være mulige indre forhold, om det er et veldig høyt sykefravær, dårlig resultat på medarbeiderstudier...så er det mye vondere å gi fra seg penger hvis du ikke har helt tillit til at den andre har gjort det som overhodet er mulig.

Det virker med andre ord som det er viktig at man opplever at alle virksomheter i bydelen gjør sitt ytterste for å finne kutt og drive effektivt i egen organisasjon før man ber om hjelp fra andre. En respondent foreslo for øvrig en belønningsordning for bruk av midler fra underforbruk, i form at man i større grad kunne bruke slike gode resultater til aktivt å skape motivasjon. For eksempel kunne hun «...kanskje ønske seg at man fikk noen prosent av det [overskuddet], til at vi kan gjøre noe hyggelig og sette pris på de ansatte. Det kunne vært veldig motiverende».

Det som virker å være avgjørende for motivasjonen i budsjettprosessen er blant annet at det oppleves at det er *likebehandling og åpenhet mellom de ulike virksomhetene i bydelen*.

Eksempelvis sa en respondent:

...har vi ikke penger så har vi ikke penger. Hvis du da sitter sammen og du hører at folk [nå] foretar kutt som vi tok for 10 år siden og har hatt store helt andre rammer, det er også demotiverende...Jeg tenker at vi må skjønne hvilke rammer vi har, og så må rammene føles rettferdige i en helhet, det må være gjennomiktig tenker jeg. Jeg tror det er utrolig viktig at det er gjennomiktig og at vi tenker at vi drifter en bydel sammen og hvis vi greier det så kan vi ha litt ro rundt økonomibiten. Fordi jeg tenker at hvis vi greier å ha ro rundt økonomibiten så selv om vi har lite penger så kan vi få til veldig mye bra.

Det er flere interessante elementer i sitatet over. Et er det første respondenten sier, at hun har opplevd det som at andre ikke har måttet ta de samme kuttene som hun selv har gjort for lenge siden. Det sier seg selv at dette demotiverer og at en klar likebehandling mellom sammenlignbare virksomheter i bydelen er viktig. Videre sier hun hva hun forventer av arbeidet med budsjettet. Vi tolker dette som at disse tingene også vil være motiverende for henne. En grunnleggende motivasjonsfaktor her er at det er åpenhet, noe hun mener vil gjøre det lettere å forstå eventuelle kutt. Åpenheten må så føre med seg en rettferdig fordeling av ressursene, og at hun som hun fortalte i starten f.eks. ikke må oppleve at andre slipper å ta kutt hun selv må ta.

Oppsummert virker det å være enighet om at motivasjon er viktig. Samtidig er det ulike syn på hva som motiverer og demotiverer, og det er detaljer i budsjettpraksisen som demotiverer. Den ulike graden av involvering av ansatte som er beskrevet i A2 virker å bunne i et ulikt syn på hva som motiverer, slik sett er det her to utfordringer i ett – ett i at man har ulik grad av involvering og et i at man har et ulikt syn på hva som motiverer. Det virker å være en sammenheng med motivasjon og graden av utfordring med å holde seg innenfor de rammene budsjettet har satt. I tillegg beskrives en del detaljer i budsjettstyringen som demotiverende av respondentene. Dette inkluderer at man opplever budsjettet som en kopi av fjoråret, at man må gi ifra seg midler i løpet av året om man driver mer effektivt enn budsjettet, at man får kutt året etter om man går med overskudd et år og at kutt ikke alltid oppleves som rettferdige.

Type B: Plan- og strategiutfordringer

Felles for denne typen utfordringer er at de angår arbeidsoppgaver innen planlegging og målstyring av virksomhetene i bydelen. Planleggingen av driften gjøres både på kort og lang sikt, og begge omtales under. Målstyringen beskrives nærmere i del 1.5 av oppgaven, men kan kort oppsummeres her til at det handler om hvordan både politikere på ulike plan og ledelsen i bydelsadministrasjonen søker å jobbe sammen for å oppnå en del definerte mål.

B1 - For kort planleggingshorisont

«Mens det vi ikke tenker er hvor er vi om fem år og ti år og hva gjør vi av kloke grep i dag. Det savner budsjettet litt, det er veldig overstyrt. Det er nok ikke så rart det, for vi er driftsnære, og de lange linjene styres politisk. Som aldri er lenger enn fire år.»

Respondenten i nøkkelsitatet savner langsiktig planlegging ut over den politiske valgperioden på fire år. En ulempe med en slik tidshorisont er at man ikke tar stilling til eller fanger opp problemstillinger og utfordringer som kan ligge lengre frem i tid enn den gitte perioden budsjettet gjelder for. En respondent satte ord på hvordan fremtiden vil se ut og indikerte at en det er en utfordring for bydelen at man *ikke er forberedt på konsekvensene disse endringene vil ha på fremtidige offentlige budsjetter.*

I Norge kommer vi ikke til å ha råd til å levere det velferdssamfunnet vi har i dag til kommende generasjoner hvis vi fortsetter som i dag. For de som skal finansiere det er for

få. Det er mye rart, hvordan kan vi vite det. De fleste av oss kommer jo til å bli erstattet av annen produksjon som er så effektiv at det langt overgår oss.

En annen respondent satte ord på hva hun føler at man mangler når bydelen ikke planlegger på lang nok sikt da hun sa at «...vi kommer bakpå plutselig, også skal vi begynne å *lage budsjettene uten å ha hatt de gode diskusjonene* i forkant på hva vi skal prioritere». Slike diskusjoner vil gjerne handle om å hente inn ny informasjon som man ikke har fra før og å bedre forstå hverandres synspunkter. En annen respondent satte også ord på hva hun fryktet kan skje og hva bydelen mangler i dagens planleggingsrutiner:

Fordi at når penger begynner å rulle, så ruller de fort. At vi ikke har et våkent nok blikk om at kartet nå stemmer med terrenget. Har vi nok nærhet til hva som rører seg ute i bydelen? Og så er det klart at med politisk skifte så kan jo også økonomien påvirkes. Man kan ha et bystyre som satser veldig på bydelene, og så kan det være neste bystyre som ikke gjør det. Og det er jo heller ikke ting vi vet.

Et interessant aspekt ved utfordringen som respondenten legger til her er det å *evne å plukke opp informasjon om «terrenget» kontinuerlig*. En annen respondent sa noe av det samme: «Vi må finne en måte og fange opp brukernes behov tydeligere og bedre enn vi gjør i dag. De verktøyene trenger vi». At en *omveltning i de politiske omgivelsene* til bydelen også er et viktig perspektiv i utfordringen om mulig langsiktig planlegging. Som vi har sett over gir respondenter på flere ulike måter uttrykk for at det er utfordringer med dagens planleggingsrutiner, at planleggingshorisonten burde utvides, at man bør vurdere fremtiden kontinuerlig og bake dette inn i budsjettet for å være forberedt på det man tror vil skje.

En respondent trakk inn det naturlige neste steget etter eventuell konklusjon om at man må planlegge på lengre sikt. Hun trekker da inn mulighetene for et bedre og mer langsiktig samarbeid der de folkevalgte og bydelens administrasjon sammen kan bidra til at bydelen som helhet kan være mer forberedt på en usikker fremtid.

Vi burde samskapt – de burde samskapt og vi burde samskapt – og det hadde skapt en langsiktighet. Hva er den gode utviklingen for bydelen vår over tid? Det burde vi blitt enige om. Og det politiske har jo ambisjoner om løsningsveier og slikt, men vi har innsikt i driften, kompetansen og innsiden fra brukerne som gjerne har vært involvert i prosessen. Da ville vi sagt at det gode samfunnet ser sånn ut om fem år, la oss bevege oss mot det. Det hadde gått an. Finnes kjempeartige verktøy på det.

Det respondenten her viser til når hun bruker ordet «samskapt», som er et relativt nytt begrep i konteksten offentlig sektor, er en prosess der «både offentlig sektor og sivilsamfunn og/eller private aktører inngår som aktive deltakere i en prosess der verdi skapes» (Røiseland og Lo, 2019, s. 55). Basert på dette, og utfordringsbeskrivelsene over, er en mulig beskrivelse av essensen i denne utfordringen at man *mangler prosesser der langsiktige fremtidsplaner lages i samarbeid mellom flere aktører i bydelen*. Mangelen på slike prosesser er ifølge respondenten også et eksempel på manglende oppfølging av politiske vedtak i praksis: «Byrådet og bydelsutvalg samhandler ikke, det forutsettes det at de gjør i en tillitsbasert modell». Dette kommer vi tilbake til i seksjon B2.

Det er viktig å poengtere at ikke alle respondenter signaliserte bekymring for langsiktige utfordringer, men de som ga uttrykk for at dette kunne være utfordrende var på høyere nivå i bydelsledelsen. Årsakene til at det var akkurat disse som så dette langsiktige perspektivet kan være mange og vi skal være forsiktige med å trekke slutninger på et så lite datagrunnlag. Likevel er et interessant ekstra poeng her at et av aspektene topplederne nevner er om de har «...nok nærhet til hva som rører seg ute i bydelen?». En mulighet til å få inn denne typen informasjon er å sikre at man også involverer og bevisstgjør ledere på lavere nivå om problemet med sviktende langsiktighet. Av de to gruppene med ledere, er det dem som i størst grad er ute i bydelen, møter brukerne, ser hvordan situasjonen er og vet hvilke problemer som ser ut til å vokse i størrelse.

Oppsummert virker utfordringen med manglende langsiktig planlegging å handle om at respondentene frykter at man ikke vil være forberedt på store samfunnsendringer som det går an å mene noe om i dag. I stedet vil endringer skje uten at man har hatt de gode samtalene som trengs for å tilpasse seg og uten at man vet hvordan innbyggernes behov endrer seg. Det er også tydelig at man utfordres på langsiktigheten på grunn av at politikernes valgperioder er begrenset til fire år. En eventuell løsning på utfordringen må dermed ta høyde for at det kan skje endringer i det politiske landskapet. Her er brede samskappingsprosesser en mulighet som ble løftet frem av en av respondentene.

B2 – Manglende samsvar mellom politiske vedtak og budsjett

«Når vi snakker om å nå noen av byrådetts mål, så henger ikke de nødvendigvis så mye sammen med vårt detaljerte tallbudsjett».

«Og så mener jeg jo at det politiske Oslo ikke har tatt det [tillitsmodellen] innover seg. Så de opererer langt på vei som før. Både de som kom med ideen og opposisjonen...De styrer oss på et detaljerings nivå som ikke er tillitsfullt».

I det første nøkkelsitatet vi har plukket ut her ser vi hvordan en respondent opplever en svak sammenheng mellom målene man opererer med og tallene i budsjettet. Respondenten refererer her konkret til selve budsjettdokumentet. Her står det en del byrådsvedtatte mål for tjenestelevering. At målene ikke alltid er koblet sammen med budsjettet innebærer at det blir opp til bydelen å *få til disse resultatene innenfor rammen de er tildelt, selv om rammen ikke nødvendigvis er helt tilpasset de målene politikerne har satt seg*. Denne utfordringen oppleves også i praksis og har flere ulike aspekter som vi vil komme nærmere inn på under gjennom sitater fra ulike respondenter.

Et mulig eksempel på en slik manglende sammenheng kommer frem i det andre nøkkelsitatet. Her beskrives det hvordan man politisk har *vedtatt innføring av det som kalles tillitsmodellen, men at politikerne ikke følger opp dette vedtaket i praksis*, da for eksempel i måten man budsjetterer på. Dersom man var villig til å følge dette opp burde heller politikerne sagt at «Vi trenger at om fire år så må dere levere en hjemmetjeneste som helt annerledes enn i dag svarer på brukernes behov. Gå hjem og gjør det. Det har dere greie på». I stedet står det «...masse vakkert om tillitsmodellen i det [budsjettet], men det står også 500 årsverk da. Og mye annet på et detaljeringsnivå som ikke er tillitsfullt». Årsverk-eksemplet bruker respondenten for å illustrere en type detalj-styring som ikke passer med vedtaket om tillitsbasert styring. Manglende oppfølging av tillitsmodellen kan være et eksempel på at budsjettet ikke tilpasses andre vedtak, i dette tilfellet er heller ikke målene endret i stor nok grad.

Et mer spesifikt eksempel på manglende koordinering mellom mål og budsjett virker å være at bydelen har hatt et mål om kutt i antall sykehjemsplasser, men at man kanskje ikke har på plass riktig bemanning og nok ressurser på hjemmebesøk for å ta imot det økte behovet som kutt i institusjonsplasser medfører. En respondent forklarer denne situasjonen slik:

Nå de siste årene har vi hatt et mål om å gå ned på institusjonsplassene, men så har man jo også økt på hjemmetjenesten...Sånn at det har vært diskusjoner om det, hvor mye klarer vi å gå ned...Om vi klarer å møte det behovet som det reduserte antallet institusjonsplasser medfører. Da må folk bo hjemme lenger og de må ha tettere oppfølging. Altså går det opp i opp eller gjør det ikke det?.

Som respondenten uttrykker avslutningsvis så eksisterer det uklarheter om hvordan man skal løse ressursbehovet. Hun legger også derfor til at «Der er vi vel ikke helt i mål tror jeg, jeg tror ikke helt at vi har sett det enda om vi får det til».

I tillegg til at mål og budsjett kanskje ikke henger godt nok sammen i det spesifikke tilfellet der man skal redusere antall institusjonsplasser, passer dette også inn i en større *strukturell utfordring der man har en aldrende befolkning som byr på nye utfordringer som ikke blir ivaretatt godt nok i budsjettet*. Slik forklarer en respondent situasjonen:

...fordi når man tenker at folk bor hjemme lenger, og at mennesker lever lenger og blir eldre. Og når de først begynner å trenge hjelp så kan det være at de trenger mye hjelp og faglig kompetanse, og så med samhandlingsreformen så skrives jo folk fortere ut fra sykehus, de kommer ut med prosedyrejobber som vi ikke så før i det hele tatt.

Hun ser altså en todelt utfordring der man politisk har bestemt både at eldre skal bo lenger hjemme og at kommunene som en del av samhandlingsreformen skal ta en større del av rehabiliteringsprosessen i etterkant av behandling i spesialhelsetjenesten. Videre gis det uttrykk for at man mangler ressurser og riktig kompetanse for å møte disse politisk vedtatte endringene: «...lederne sier jo at de har ikke grunnbemanning som er stor nok eller riktig faglig sammensatt nok». Respondenten forklarer nærmere:

...så har man problemer med rekrutteringen, særlig til sykepleiere som er vanskelig å få tak i, turnover og sykefravær og dette henger jo sammen. Og uansett om du har aldri så mange stillinger på papiret og skal gå ned på disse plassene, så sliter du jo med å få det til å fungere. For alle disse menneskene på disse stillingene de er jo ikke der. Mens midlene er tapt og omdisponert.

Det er med andre ord ikke nødvendigvis bare en finansiell utfordring ved at man ikke har gitt nok tilskudd i budsjettene til å følge opp politisk vedtatte mål, men også at det er *vanskelig å få tak i det fagpersonellet* som man trenger til å nå målene sine. Det å ha et langsiktig mål om å ha nok ansatte innen visse profesjoner og legge til rette for det med økte bevilgninger i budsjettet kan likevel være viktig for å forhindre større utfordringer i fremtiden. Det er også koblet til

utfordringer med lav fleksibilitet på type C2, som beskrives nærmere under. Eksempelvis snakket en respondent her om behovet for at budsjettet gav rom for å kunne gi tilbud om økt lønn til fagpersoner man var i ferd med å miste eller kunne hente inn utenfra.

Oppsummert virker hovedaspektet i denne utfordringen å være at det ikke alltid er sammenheng mellom politiske vedtak og den praktiske oppfølgingen, i for eksempel budsjettprosesser. At man dermed må få til ønskede resultater innenfor rammen de er tildelt, selv om rammen ikke nødvendigvis er helt tilpasset de målene politikerne har satt seg. Manglende oppfølging av tillitsmodellen er også et eksempel på at budsjettet ikke tilpasses andre vedtak, i dette tilfellet er heller ikke målene endret i stor nok grad. I tillegg kan større endringer som delvis er påvirket av politiske vedtak, som samhandlingsreformen eller tilgangen på fagpersonell, påvirke betingelsene bydelene må operere innenfor for å oppnå målene sine.

B3 – Manglende samsvar i den politiske styringen

«Det som er litt spesielt sammenlignet med en del andre er at vi har to styringslinjer. Vi har et bydelsutvalg som er vårt kommunestyre som skal vedta dette budsjettet. Samtidig så har vi en byrådsavdeling som legger frem et budsjettforslag, kommer med styringssignaler om hva de ønsker...».

«...et styringssystem politisk bestående av to styringslinjer som ikke er koordinerte. Det vil si at du får fort, i alle fall delvis, en suboptimalisering av sentrale og lokale politiske mål som ikke nødvendigvis er forenelige».

Det er her behov for å vise til to ulike respondenter for å få frem essensen i denne utfordringen. Det første nøkkelsitatet viser til hvordan styringslinjene fungerer. Det er altså slik at bydelsdirektøren i hans ledelse av tjenestetilbudet i bydelen må svare til flertallet i bystyret, til daglig representert ved byrådet på den ene siden og bydelsutvalget på den andre. Det andre sitatet viser en konsekvens av denne strukturen. *Beslutninger og signaler som kommer fra disse to styringslinjene er ifølge denne respondenten ikke alltid samkjørt*, noe som for eksempel kan påvirke hvilke mål man velger seg ut og dermed også hvordan midler fordeles i budsjettet. Respondenten utdypet hva den manglende koordineringen innebærer: «Byrådet og bydelsutvalget har ikke de noe dialog seg imellom. Det foregår via bystyret. Så hvis de i byrådet vil mene noe overfor bydelsutvalget så går de til bystyret...Budsjettet er et verktøy for å synliggjøre begge politiske ambisjonene.».

En annen respondent løftet frem et eksempel for å vise hva utfordringen kunne føre til:

...I fjor anket bydelsdirektøren inn et av bydelsutvalgets vedtakspunkter til bystyret som følge av at han mente at det var utenfor bydelsutvalgets fullmakter. Slike anker skjer unntaksvis. Men så lenge bydelsdirektøren er ansvarlig i to styringslinjer og de ideologisk sett er veldig forskjellige, kan slike situasjoner oppstå.

At de ideologisk sett er veldig ulike utdypet respondenten slik «Når vi har et blåblått bydelsutvalg og et rødgrønt byråd så kan jo det av og til bli interessant». Altså har et flertall av partier på høyresiden i bydelsutvalget tatt beslutninger som er i strid med det som er vedtatt av et flertall på venstresiden i bystyret. På den måten blir bydelsadministrasjonen stående i det som egentlig er en politisk konflikt, fordi man skal svare til begge sider. Dette kan naturlig nok ta både tid og krefter bort fra normal tjenesteproduksjon.

Det respondenten i nøkkelsitatet over viste til som «en suboptimalisering av sentrale og lokale politiske mål som ikke nødvendigvis er forenelige» er en problemstilling vi har blitt klar over helt mot slutten av datainnsamlingen, og vi har ikke hatt mulighet til å gå tilbake for å hente mer konkrete eksempler på mål som kan være «uforenlige» på den måten respondenten viser til. *Det er likevel klart fra funnene at bydelsadministrasjonen opererer med flere ulike mål, med flere ulike kilder og hensikter.* En respondent snakket om det da han svarte på spørsmål om budsjettet fungerer som et verktøy for å oppnå mål at: «Det spørres hvilke mål du snakker om. Når vi snakker om å nå noe av byrådets mål så...henger ikke [de] nødvendigvis så mye sammen med pengene». I tillegg til målene fra byrådet, kan bydelsutvalget også komme med politiske føringer på hvilke mål man skal sette seg. Det kan altså komme politiske vedtatte mål fra begge de to styringsorganene som bydelen svarer til, uten at disse knyttes direkte til midlene i budsjettet. I tillegg settes det flere typer interne mål som bydelsadministrasjonen selv jobber frem, noen overordnede satt i etterkant av at budsjettet er vedtatt, mens andre settes ned på antall timer og lignende samtidig som budsjettet lages.

En annen respondent viser til at bydelsadministrasjonen får lite signaler fra bydelsutvalget som de kan bruke i utarbeidelsen av budsjettforslaget. Noe hun savner fordi at «med slike signaler kunne vi bedre tatt høyde for flertallsmeningen som uansett vil komme til syne i behandlingen av

budsjettet i bydelsutvalget». Det virker som om dette også betyr at de ikke benytter anledningen til å komme med innspill på mål, selv om de kan. Om det sa nemlig en respondent at «Bydelsutvalget vedtar en overordnet strategisk plan og fattet vedtak om enkeltposter eller tjenesteområder i budsjettet, men de vedtar kun i begrenset grad detaljerte mål for forvaltningen.».

Oppsummert er essensen i denne utfordringen at beslutninger og signaler som kommer fra de to styringslinjene ikke alltid er samkjørt. Dette kan ha konsekvenser i konkrete beslutninger, men også for måten man setter mål på i sammenheng med budsjettstyringen. En respondent foreslo en mulig løsning for bedre koordinering i det å bruke budsjettet til «å inspirere til en tydeligere samhandling mellom aktørene...Men det forutsetter at man måles på andre ting enn det budsjettet peker på i dag. Typ bare effektivitetsmål eller produktivitetsmål». Dette bør sees i sammenheng med diskusjonen om samskaping under punkt B1.

Type C: Styringsutfordringer

Utfordringene her har til felles at det handler om utfordringer i sammenheng med utførelsen av arbeidsoppgaver som gjør hver enkelt leder i stand til å nå de målene de styrer etter. Dette er i de fleste tilfeller ting som dukker opp jevnlig i hverdagen, gjerne når det skjer noe uforutsett.

C1 - Manglende fleksibilitet

«Hvis du får en av de tyngste sakene så smeller det, de...millionene har vi jo ikke, men...hvis du tenker at faglig sett så kan vi ikke si nei til dette, så må vi bare gjøre det.»

Nøkkelsitatet vi har valgt for denne utfordringen illustrerer en trend i de fleste intervjuene. Respondentene opplever i ulik grad budsjettet som begrensende for å kunne gjøre grep man oppdager at det er behov for å gjøre i løpet av budsjettåret. Altså at det kan *dukke opp nye uforutsette utgifter eller muligheter, men at man mangler handlingsrom til å kunne møte disse med nødvendige midler.*

Selv om en del respondenter viste til utfordringer med fleksibilitet, noe vi går gjennom i de neste avsnittene, er det viktig å samtidig ha i bakhodet at flere også var tydelig på at de ikke opplevde manglende fleksibilitet som en utfordring. Eksempelvis sa en at «...budsjettet er stort nok til at vi

kan ta hensyn til det vi trenger», da også inkludert å ta høyde for behovet for endringer som måtte dukke opp i løpet av året. Mens en annen sa at «Hvis noe skjer så må man jo bare rekalkulere og finne ut hva vi gjør og hvordan vi kan løse det. Og det hender jo at det dukker opp ting».

Blant dem som så fleksibilitet som en utfordring har det også flere ganger blitt referert til hva som er lovpålagt. Eksempelvis sa en, etter å ha snakket om utfordringer ved store utgifter som kan dukke opp, at «...det nytter jo ikke å si at jeg har lovpålagte tjenester, for det har vi alle ikke sant. Så det er snakk om nivået på tjenestene og hva som er godt nok». Mens en annen, mer positivt oppsummerte hvordan endringer i løpet av året kan løses med at «Vi må finne ressursene innenfor det som er lovpålagt». Det er altså flere som ser hva som er lovpålagt som en viktig faktor.

En respondent satte forholdet til det lovpålagte godt på spissen da hun sa:

I løpet av et år får jeg aldri mer penger. Men hvis for eksempel en bruker hos meg blir kjempesyk og det krever store ressurser, så gjør vi bare det, for lovverket går foran alt annet. Helsehjelp, nødvendig helsehjelp skal brukerne våre ha og når jeg kan dokumentere det så blir jeg ikke hengt for å gå en halv million underskudd.

Det er altså aksept for å gå med underskudd dersom det er på grunn av uforutsette behov som utløser lovpålagte tjenester. En annen respondent bekreftet at det finnes en mulighet for å dekke inn store uforutsette utgifter ved å referere til at bydelen som helhet har bygget seg opp en buffer gjennom å gå i overskudd totalt sett flere år på rad. Hun sa at «...vi har brukere som koster oss 20 millioner i året, det kan dukke opp [store utgifter] i morgen. Så hvis vi skal tåle de svingningene så har vi på en måte en buffer på et vis da». Konsekvensen av legitime underskudd som følge av uforutsette utgifter er like fullt en grad av kutt andre steder for å «...prøve å ta igjen det da. Det er jo ikke sånn at bydelen får mer penger av det, det tar lengre tid».

På tross av at tjenesteleveransen er lovpålagt og dermed garantert også for brukerne som kommer inn uforutsett, poengterer respondenten at også de berørte enkeltvirksomhetene sitt tjenestetilbud kan påvirkes «...hvis vi får veldig mange uforutsette ting, så får ikke vi tilrettelagt tjenestene mer, så da må jo det kuttes noen steder».

Et annet eksempel på hvordan lovverket påvirker graden av fleksibilitet i økonomistyringen forklarte en respondent ved at det *ikke var samsvar mellom det lovpålagte og midlene i budsjettet*. Hun løftet frem hvordan de som brukte tjenestene hadde fått «...tildelt et timeantall de får som sier hvor mye tjenester de har krav på ut ifra deres utfordringer. Og det stemmer ikke. De timene, med budsjettet stemmer ikke». Dette gjelder særlig når det flytter personer til bydelen i løpet av året som har rett på visse tjenester, men også ved at personer overføres fra andre typer tjenester i bydelen fordi de for eksempel fyller 18 år eller overføres til bydelen etter ferdig behandling i spesialisthelsetjenesten.

En annen relatert referanse som dukket opp i sammenheng med fleksibilitet, er kontroll fra fylkesmannen og statlige normer. Eksempelvis snakket en respondent om hvordan bydelen kan være utsatt for søksmål dersom brukere ikke har fått det tilbudet de har krav på. Mens en annen snakket om hvordan slike eksterne parter gjør at avdelingene «...kan jo bruke pengene på kryss og tvers når [vi] vil. Men det hjelper jo ikke. Det er jo ikke fleksibelt i den grad av at...normene er veldig klare på hvor mange [ansatte] du skal ha med den utdanningen, hvor mange ansatte per [braker], alt er ganske regulert». Med andre ord er det *tilfeller der det lovpålagte ikke bare er regulert etter hva slags tilbud brukere skal få, eksempelvis via bundne pengesummer på budsjettet, men også hvordan tilbudet skal leveres*. Dette reduserer fleksibiliteten ytterligere for den som skal forvalte budsjettet.

Flere respondenter snakket om hvordan *budsjettet i stor grad består av lønn til ansatte, noe som reduserer mulighetene til fleksibilitet i løpet av et år fordi*, som en sa: «...da må man si opp folk da, ikke sant. Vi har jo nesten ikke driftspenger igjen...Slik at det [som er igjen] er å ta stillinger, si opp folk eller flytte på folk». Sammen med en annen nyanse, skaper dette en ekstra dimensjon i utfordringen. Denne nyansen kom frem da en respondent reflekterte over hvordan ren tjenesteyting kan få for mye fokus, slik at det å legge ressurser inn i tjenesteavvergende innsats blir prioritert ned. Det på tross av at forebyggende tiltak kan hindre større utgifter senere. For å sørge for at slik tjenesteavvergende innsats fortsatt iverksettes vektla respondenten at «ambisjonsnivået på det lovpålagte» må reduseres. Et praktisk eksempel på dette ble nevnt av en annen respondent som snakket om hvordan et slikt forebyggende tiltak var nettopp det som ble

valgt ut for kutt da man så etter innsparingsgrep. «Hvis jeg får beskjed...[om at] ‘du skal spare...millioner’, da må jeg ta stillinger da for jeg har ikke noe annet å ta, og da tenkte jeg at det var det minst kontroversielle». Konklusjonen, og hva man da ender opp med å si til de som er skuffet over å miste en tjeneste de liker er at «det var veldig bra tiltak, men vi hadde ikke penger og økonomi til å prioritere det». *Fordi budsjettmidlene stort sett er bundet opp i stillinger, og det blir kontrovers om folk skulle miste jobben, gjør det altså at det kan være tiltak som ikke er knyttet til faste stillinger som kuttes.* Dette til tross for at de ikke nødvendigvis er de rette å kutte om man skal nå målene sine. Under utfordringen om mulig avhengighet av eksterne prosjektmidler, så vi også at disse midlene kan brukes til å gjennomføre slike tjenesteavvergende tiltak. Dette kommer vi tilbake til under C2.

Selv om respondenter syntes at mye av budsjettet er bundet opp av ulike årsaker følte flere likevel fleksibilitet. Noen bruker eksterne prosjektmidler for å få til denne fleksibiliteten fordi «Det kan vi styre i stor grad selv». Men denne kilden til fleksibilitet kan gi utfordringer i seg selv, noe vi skriver mer om i seksjon C2. En annen respondent sa følgende om hennes kilder til frie midler: «...det er sykepenger når vi har dekket inn sykepengekravet i budsjettet...og så er det vakanser. Og når vi har mye fagstillinger så er folk relativt godt lønnet, så hvis vi har vakanser kanskje 3-4 måneder så blir jo det en del penger som kan hjelpe oss». På tross av en i utgangspunktet lav fleksibilitet skapes det altså fleksibilitet i løpet av året ved at man slipper å lønne ansatte som av ulike årsaker ikke er på jobb. At dette også betyr at man er noen færre ansatte på jobb enn beregnet på starten av året trenger ikke nødvendigvis være negativt med andre ord. Likevel var en annen respondent tydelig på at dette ikke var en løsning de ønsket å bruke for mye: «Det er klart at sliter man virkelig så kan man holde stillinger ledig også når folk slutter og går ut i permisjon...Men det vil jo gå ut over tilbudet til brukeren».

Et alternativ til å ikke erstatte fraværende ansatte, er å hindre at de blir fraværende. En respondent sa følgende om hvordan hun, i tillegg til å bruke eksterne prosjektmidler, også skaffet seg fleksibilitet til å drive med ekstra kompetanseheving av de ansatte fra bydelsfinansieringen: «Vi bruker noe av bydelens midler også til opplæring, men det er utfra at man sparer på innleie og sykefraværet...Får vi redusert sykefravær så er det veldig mye vi kan finansiere selv. Det er det som koster mest».

Eventuelle frigjorte lønnsmidler vil nødvendigvis ikke gi fleksibilitet til akkurat det man måtte ønske. Dette ble løftet frem av en annen respondent som sa at «...det heter seg vel egentlig at jeg ikke skal bruke lønnsmidler til å kjøpe bord for å si det sånn. For lønnsmidlene skal gå til brukerrettet arbeid». Ettersom man kan få store driftsbehov i løpet av året og mesteparten av budsjettene er knyttet opp i lønn, kan det altså være vanskelig å finne midler som ikke er bundet opp til å være brukerrettet, selv om det skulle være ledige midler fra vakanser.

Noen respondenter rapporterte om *manglende fleksibilitet også i sammenheng med ganske forutsigbare utfordringer*. Slik som å kunne tilby fagarbeider-lønn til potensielle kandidater i nye stillinger eller å legge til rette for økt bemanning i tjenester som opplever økt trykk i ferietid. Førstnevnte utgjør en utfordring fordi det er stor kamp om å ansette helsefagarbeidere. Mens sistnevnte oppstår som utfordring fordi brukere som vanligvis benytter dagsenter ikke kan besøke disse i ferietid, noe som øker belastningen på institusjoner der de bor.

En av respondentene snakket også om et aspekt ved manglende fleksibilitet som ligger litt mellom uforutsette og forutsigbare hendelser; *at man trenger å finne midler til å hente inn vikarer ved sykdom hos ansatte fordi hun bruker opp det som ligger i budsjettet*. Respondenten sa at når det kommer til «...dette med at vi ikke har vikarbudsjett som er reelt. Så må vi faktisk gjøre det selv utfra de midlene vi har». Løsningen hun her snakker om er at lederne på virksomhetsnivå gjennomførte en gjennomgang hos alle tilsvarende tjenesteleverandører i bydelen og «...hentet inn opplysninger om hvor mye de trengte å bruke [til ansatte], satte opp det, og passet på at alle da hadde nok igjen til vikarbudsjett. Det er en utfordring å få det til, men det må bare gjøres». I mangel på fleksibilitet i budsjettet i dette tilfellet skaffet man seg altså heller det gjennom et samarbeid på tvers av virksomheter.

Oppsummert virker flere respondenter å rapportere om faktorer ved budsjettstyringen som oppleves som utfordrende i møte med uforutsette utgifter, altså at de har *manglende fleksibilitet*. Likevel virker det som om mange finner løsninger for å håndtere disse på ulike vis. Enten ved å samarbeide med andre virksomheter for å frigjøre ressurser, finne frie midler på samme sted litt mer tilfeldig eller bare gå i underskudd fordi det er aksept for det når det er som følge av utgifter

fra uforutsette lovpålagte oppgaver. Noen av disse løsningene kan derimot også ha negative konsekvenser, som for eksempel det å gjøre seg avhengig av prosjektmidler, noe vi ser på under.

C2 - Avhengighet av eksterne, byråkratisk tunge prosjektmidler

«...det budsjettet og hvordan postene er satt opp, det er jo bare et utgangspunkt...Og dessuten så har vi også en stor prosjektøkonomi i tillegg til den bydelsfinansieringen og den understøtter også veldig den dynamiske måten å jobbe på.»

Det respondenten i nøkkelsitatet her refererer til som «den dynamiske måten å jobbe på» er det som vi har skrevet om i avsnittet i innledningen om særlige forhold i caset, at man jobber mye med kontinuerlig forbedring, kompetansehevning og innovasjonsarbeid i bydelen. Mange respondenter viser til hvordan man svært aktivt henter inn midler til denne typen arbeid. Dette er åpenbart et pluss for bydelen, *men kan gjøre at man blir avhengig av ekstern finansiering for å drive utviklingsarbeid.*

Den eksterne prosjektfinansieringen kommer fra flere kilder, og respondentene har nevnt Norske Kvinners Sanitetsforening, Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) Stiftelsen Dam (tidl. Extrastiftelsen), Helsedirektoratet, Helseetaten i Oslo kommune, Fylkesmannen og Opplærings- og Utviklingsfondet til Oslo kommune (OU-fondet) som eksempler på kilder til midler.² Hensikten fra dem som utlyser midlene sin side kan være å løfte frem enkelttiltak som man anser som særlig effektive eller grupper man anser som særlig viktige å gi ekstra oppfølging. Eller som en respondent sa: «Vi har mange som gir oss store pengebeløp hvert år til å utføre type ulike oppdrag som samfunnet er interessert i at skal gjøres». Bydelen er også aktive deltakere i ulike forskningsprosjekter, i samarbeid med for eksempel SINTEF og Oslo Universitetssykehus, og bruker deltakelse her til å få inn ekstra ressurser. «Den eneste kostnaden for oss [ved deltakelse i forskningsprosjekter] er at vi er med og at vi har brukere som vi tester på...Og så har vi mulighet til utvikling og det hadde vi ikke fått til med våre budsjettmidler».

² Det er ifølge respondentene også satt av et par millioner til innovasjonstiltak av bydelen selv, som i løpet av to år skal gi tilsvarende innsparing som det man fikk i tilskudd (ibid.). Dette innebærer også en del byråkrati og kan bringe med seg noen av de samme utfordringene som den eksterne prosjektfinansieringen.

En annen respondent la til en mulig dimensjon i hva man trenger prosjektmidler til, ut over «den dynamiske måten å jobbe på» da hun ikke bare svarte bekreftende på at de brukte eksterne midler for å finansiere den typen utvikling og innovasjon, men også la til: «...pluss at det går en del inn i driften faktisk også». En annen sa det enda tydeligere: «Vi baserer store deler av driften på at vi får inn mye prosjektmidler hvert år». *For di ekstern finansiering brukes til å gjennomføre det respondentene anser som drift, kan dette også være en avhengighet som har konsekvenser for evnen til å levere tjenester på samme nivå som før, ikke bare det som har med innovasjon å gjøre.*

En annen respondent bekreftet avhengigheten nevnt i nøkkelsitatet, og la til *byråkrati som et annet aspekt ved utfordringen* da hun svarte på spørsmål om prosjektfinansierings betydning for måloppnåelse i bydelen:

For det ikke lov-pålagte og for det kreative så er det viktig...Men det er en ressursinnsats på det som man skal på en måte, er det nødvendig at det er sånn?...Det jobber folk bare med dette. Hva er greien? Hva med å heller gi oss 10 millioner? Kom igjen vær kreativ for disse hvert år. Men det er noe skjerpene og da, vi får den millionen og for den millionen må du levere tilbake en gevinstrealisering som er det dobbelte om to år, kom igjen. Så du skal ikke se bort fra at det virker. Det er mye byråkrati altså.

Vi ser her at respondenten er delt. På den ene siden ser hun det som en utfordring at det er mye byråkrati knyttet til forvaltningen av de eksterne midlene, mens hun på den andre ser at det kan være en positiv skjerpene effekt. En annen respondent støttet opp om en slik frustrasjon med økt papirarbeid da hun snakket om hvordan: «Det er jo en jobb å bare søke. Og vi skal melde fra, rapportere og sende revisorrapport. Så da er det en sånn, går vinningen opp i spinningen?». En annen la til et aspekt ved denne utfordringen som dukker opp i det den som starter et prosjekt ikke lenger er tilgjengelig av en eller annen grunn: «Og så når du arver noen [prosjekter], så arver du det fra andre som har sin tankegang i det som kun de selv har orden på. Jeg har vært glad hver gang vi har avsluttet, rapportert og fått godkjent og nullet». Hun opplevde med andre ord som vanskelig å bli gitt ansvar for å fullføre prosjekter som hun selv i utgangspunktet ikke hadde satt i gang.

En la til et annet byråkrati-aspekt da hun sa at «...så har jeg delt ut de pengene med håp om at vi får samme bevilgningen som vi fikk i fjor». Altså at hun måtte gi ut pengene til brukere, uten å

vite om de senere på året ville få pengene eller ikke. Dette hadde i dette tilfellet bedret seg ved at midlene var inkludert på budsjettet i år, men det er likefullt et interessant mulig aspekt ved prosjektfinansiering.

Andre respondenter snakket om effekten av prosjektfinansieringen. Eksempelvis sa en at «...det som også er utfordringen på et prosjekt er at du får for et år om gangen og så da kan du ikke ansette fast, så da blir det midlertidig og da blir det *mye gjennomtrekk i de stillingene*». Denne og andre respondenter snakket videre om hvordan denne typen gjennomtrekk gjorde at man *ikke fikk beholde fagpersoner* i staben, fordi de forsvant så snart prosjektet var over. Dette skjedde enten frivillig fra den ansattes side fordi den ønsket midlertidighet, eller så var det slik at uforutsigbarheten gjorde at «...de [høykompetanse personell] vil videre, de vil ha fast jobb, alle vil jo ha fast jobb og det har vi ikke kunnet gi dem». I noen tilfeller har man også måttet avslutte arbeidsforhold før bydelen egentlig ønsket det, fordi man ikke har kunnet tilby den faste stillingen midlertidig ansatte har rett på etter tre år. En respondent sa også at det har skjedd at man motvillig har måttet ansette underkvalifisert personell i faste fagstillinger, fordi den ansatte har jobbet i tre år midlertidig. Uansett hvilken av disse dynamikkene som skjer er resultatet det samme: Man risikerer at det gode man har fått til i løpet av prosjektperioden avsluttes og at *kompetansen ikke blir i organisasjonen*. Eller som en av respondentene sa: «...den kompetansen vi har fått i form av å være i prosjektet og utviklet og fått i gang ting, så forsvinner det da hvis ikke det blir en ledig stilling som de kan søke seg inn på».

Konsekvensene av prosjektavhengighet dukker naturlig nok særlig opp når midlene tar slutt. I tilfeller der bydelen mottar...

«...tildeling av tilskuddsmidler i relativt stort omfang over flere år gir muligheter til å tilby flere eller bedre tjenester til innbyggerne, som både ansatte og brukere venner seg til. Når prosjektperioden er over og midlene ikke lenger er tilgjengelige, har man valget mellom å redusere kvaliteten eller omfanget på tjenestene eller å finansiere tiltaket ved å omfordele midler fra egen ramme, med de konsekvenser det får for andre områder som må nedprioriteres».

I slike tilfeller kan man ha skapt et behov eller en forventning hos brukere om fortsatt leveranse av tjenesten, noe som gjør at man for eksempel kanskje må kutte i andre tjenester for å få råd. Om tiltaket da egentlig ikke var sett på som så viktig da det ble innført med prosjektmidler, er det

kjedelig å måtte videreføre det på bekostning av noe annet pga. endrede forventinger hos brukerne.

Et annet spørsmål det virker som man bør stille seg er om disse utfordringene med økt byråkrati overgås av positive effekter eller ikke. Fra sitatene over ser man at det trekkes frem hvordan de eksterne midlene gir økt fleksibilitet og legger til rette for å finansiere utvikling og innovasjon. I tillegg var noen respondenter tydelige på at de eksterne midlene muliggjorde tiltak rettet mot brukerne som «lettet trykket» på de ordinære tjenestene, altså det en annen respondent tidligere i teksten kalte tjenesteavvergende tiltak. Tiltakene innebærer tettere oppfølging i en tidligere fase enn det normal drift legger opp til, og målet for disse tjenestene er blant annet å lære «dem å kjenne så godt at vi kan påvirke dem i riktig retning». En respondent la også til at med prosjektpenger så «...behandler vi flere saker enn det vi får penger til å gjøre. Sånn at på den måten genererer vi et overskudd av penger, som da går inn i bydelskassen». Prosjektpengene virker altså å ha en positiv effekt på tjenesteleveransen ved at man leverer tjenester man ikke ville levert ellers og utvikler de eksisterende tjenestene. Og på bydeløkonomien, på sikt ved å muliggjøre tiltak som kan redusere fremtidige brukerbehov og umiddelbart, ved å frigjøre midler som egentlig er gitt for å dekke de behovene som prosjektet har kommet inn for å løse i stedet.

Flere respondenter var også tydelige på at en del av utfordringene beskrevet ovenfor kan motvirkes. Eksempelvis var en respondent svært positiv til mulighetene for å fase prosjekter inn på det ordinære budsjettet og inn i normal drift: «Og da har vi hatt halvannet år er det vel med dette...prosjektet som nå går over til å bli fast drift. Vi ser så store positive konsekvenser av det her når vi klart å få det bakt inn i tjenesten». En annen snakket om hvordan de bakte prosjektvirksomheten inn i drift helt fra starten av: «Sånn at det at vi har en prosjektøkonomi det gjør at istedenfor å ha fire ansatte der [i et team] så kan vi ha fem og disse fem har en oppgavefordeling seg imellom som går både på det tradisjonelle og det utviklingsorienterte». Dette innebar også at de ansatte personer i fast stilling som de egentlig ikke hadde bydelsfinansiering til å lønne. Et resultat av dette er at de risikerer å stå med ansatte de ikke kan lønne dersom prosjektfinansieringen blir lavere enn forventet, eller som respondenten selv oppsummerte det: «...da har vi gjort oss avhengig av prosjektmidler». Men respondenten var trygg på at de skulle kunne løse den typen utfordringer ved å finne midler et annet sted på

budsjettet fordi «vi har aldri måttet la noen gå fordi vi ikke har penger til dem. Men du skal ha litt is i magen for å holde på med det og du må ha veldig tett forhold til økonomien sånn at vi har oversikt nær ned på kronen».

Oppsummert kobles det flere ulike utfordringer til prosjektfinansieringen. Blant annet om at det medfører mye ekstra byråkrati, at kompetansen prosjektene skaper ikke alltid forblir i organisasjonen etter avsluttet prosjekt og at brukere kan bli vant med at tjenester finnes. Noen respondenter mener derimot å ha funnet gode løsninger på disse enkeltutfordringene og totalt sett er prosjektfinansieringen åpenbart et pluss for bydelen. Likevel virker det som en tydelig gjenstående utfordring er hvordan aktørene kan bli avhengig av ekstern finansiering for å drive utviklingsarbeid. Om det også brukes på vanlig drift kan man få en utfordring også med å levere tjenester knyttet til kjerneoppgaver i virksomheten den dagen støtten eventuelt forsvinner.

4.3 Oppsummering

I de følgende to kapitlene skal vi sammenligne funnene med andre studier og se nærmere på mekanismene som skaper utfordringene. I denne prosessen kan tabellen under fungere som en oppsummering av funnene våre.

Type A: Kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer	1. Silotenkning 2. Ulike syn og praksis rundt involvering av ansatte og befolkning/brukere 3. Uklarhet om hva som motiverer
Type B: Plan- og strategiutfordringer	1. For kort planleggingshorisont 2. Manglende samsvar mellom politiske vedtak og budsjett 3. Manglende samsvar i den politiske styringen
Type C: Styringsutfordringer	1. Manglende fleksibilitet 2. Avhengighet av eksterne, byråkratisk tunge prosjektmidler

(Tabell 1)

5. Analyse

Vi skal her besvare forskningsspørsmålet om hvordan utfordringer med budsjettstyring kategoriseres/typologiseres i tidligere forskning, og vurdere hva denne forskningen betyr for våre funn. Denne prosessen danner et grunnlag for drøfting av funnene i lys av et bredere spekter av relevant tidligere forskning.

Med et mer «metodisk språk» kan man si at vi først vil kontekstualisere våre funn og typologien vi har laget med annen substantiv teori. Deretter tar vi i bruk både substantiv og formell teori for å besvare problemstillingen. *Kontekstualisering* av empiriske data er kjernen i Lars Mjøset (2009, s. 60) sin kontekstualistiske tilnærming til forskning, noe som er nærmere beskrevet i metodekapitlet.

5.1 Kontekstualisering

Den ideelle studien å sammenligne seg med ville vært en studie som systematiserte utfordringer med budsjettstyring fra ett eller flere case i offentlig sektor i Norge i form av noe som ligner typologier. Det har vi ikke funnet, i stedet brukes studier som på hver sitt vis gir muligheter for sammenligning og kontrastering. At slike typologier kan være vanskelige å finne støttes og forklares av Mjøset når han sier at «The pursuit of typologies – or substantive theory more generally – is weakly institutionalized. Most typologies are sketchy and hard to find; and they give low status publication wise!» (Mjøset, 2009, s. 63).

Vi har primært valgt å bruke Bjørnenak (2013a og 2013b) og McCarthy og Lane (2009) fordi de gir en god innsikt i den typen utfordringer vi også har sett på. De har også fått beskrevet utfordringer enten direkte eller indirekte fra praktikere – de som jobber med budsjettet til vanlig – på lignende vis av det vi gjør i denne studien. McCarthy og Lane gir en mulighet til å sammenligne og kontrastere en bredde av enkeltutfordringer, mens Bjørnenak gir en mulighet til å gjøre det samme med typologien. At de to casene er fra henholdsvis privat sektor i Norge og offentlig sektor i Irland er interessant i seg selv med tanke på å se om det er fellestrekk på tvers av henholdsvis sektorer og landegrenser, men vi fokuserer ikke på dette i analysen vår. I tillegg ser vi kort på et case fra offentlig sektor i Norge (Espenes, 2010), der det skisseres tre spesifikke svakheter med budsjettering innen samferdselssektoren. Det lave antallet svakheter gir et

begrenset sammenligningsgrunnlag, men vi anser det likevel som en givende parallell til denne studien på grunn av sammenfallende kontekst og typen undersøkelsesfenomen.

Bjørnenak (2013a og 2013b)

Bjørnenak skiller mellom tre ulike *deler* av utfordringer når det gjelder bruken av budsjett, lignende det vi har valgt å kalle *typer* i vår typologi. Selv om disse er bygd på erfaringer fra privat sektor er de likevel interessante å sammenligne vår typologi med, så lenge man har det i mente underveis. Utfordringene er vanlige innsigelser mot budsjettering funnet fra litteratur som anbefaler å gå bort fra tradisjonell budsjettering (Bjørnenak, 2013b, s. 58). Vi har lagt på kursivering for å fremheve typen handlinger som er vektlagt i hver del:

1. Kritikk knyttet til *budsjettprosessen*, det vil si at budsjetteringen tar for mye tid, at den lett blir utdatert, og at man i liten grad tar hensyn til endringer i omgivelsene (lite fleksibelt og responderende på endringer).
2. Kritikk knyttet til *organisatorisk og individuell adferd*. Kjernen her er at budsjettet utnyttes opportunistisk til å senke kravene, til overforbruk etc.
3. Kritikk knyttet til *manglende strategisk tenkning*. Her går kritikken på at budsjettet ofte er dårlig forankret i virksomhetens strategi, og at det i liten grad bidrar til skjerpet fokus på verdiskaping (ibid.).

Bjørnenak sin inndeling er ulik vår typologi, men det kan likevel trekkes klare paralleller. Vår type A, kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer har fellestrekk med hans del 2, organisatorisk og individuell adferd. Vår type B, plan- og strategiutfordringer er lik hans del 3, manglende strategisk tenkning; mens vår type C, om styringsutfordringer ligner på hans del 1, om budsjettprosessen.

Det er likevel også forskjeller. Bjørnenaks tre deler tar utgangspunkt i tre ganske ulike fenomener: henholdsvis generelle mangler i en type prosess – budsjettprosessen; typer negativ adferd – som følger fra budsjettet som verktøy; og manglende koherens – mellom budsjettet og andre mål. Vår typologi vektlegger ulike varianter av det samme fenomenet, nemlig utfordringer i ulike typer arbeidsoppgaver. Disse utfordringene kan oppstå i flere ulike deler, arbeidsfaser og hele prosesser i en virksomhet. Vi mener dette gir et bedre utgangspunkt for drøfting, da det er lettere å skille dem fra hverandre og å bruke forskning som også tar utgangspunkt i bredere utfordringer enn dem som er knyttet direkte til budsjettet.

Bjørnenak sjekker også om økonomisjefer i norske sparebanker er enige i budsjettkritikken han har funnet i litteraturen. Her finner han ganske liten støtte (Bjørnenak, 2013a). Han finner likevel at 30-40% av respondentene var enig i to utsagn fra del 2, to fra del 1 og ingen fra del 3. De tre utsagnene som flest kjenner seg igjen i er, i fallende rekkefølge etter gjenkjennelse, 2a) «fremforhandling av målsetninger som man tror er lavere enn oppnåelig», 2b) «overestimering av ressursbehov» og 1a) at «budsjettet hindrer rask respons på endringer fordi det i for stor grad fokuserer på budsjettoppnåelse» (ibid.). I tillegg 1b) «...anser man at tildeling av ressurser i løpet av året er et lite problem, og at budsjettet typisk er godt forankret i virksomhetens strategi (ibid.)».

Bjørnenaks punkter 1a og 1b, som han finner støtte for i bankene, har likheter med det vi har kommet frem til som *manglende fleksibilitet* under type C. Flere av våre respondenter uttrykker faktorer ved budsjettstyringen som oppleves som utfordrende i møte med uforutsette utgifter, følgelig koblingen til «lav» eller «manglende fleksibilitet» som vi kaller det. Punktene 2a og 2b har noen likheter til med vår utfordring *silotenking* under Type A, *kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer*. Der Bjørnenak beskriver opportuniste og overforbruk, så finner vi indikasjoner på at man til tider setter sin egen avdeling eller virksomhet sine behov først, skepsis til å gi bort midler ved underforbruk, og at man kanskje lar være å styre effektivt for å unngå at man neste år må kutte i sitt budsjett.

Hans respondenter føler at «budsjettet typisk er godt forankret i virksomhetens strategi», noe som står i motsetning til våre funn av utfordringer innen type B, plan- og strategiutfordringer. Det kan være mange årsaker til at de konkluderer annerledes enn våre respondenter. Eksempelvis kan det at man opererer innen offentlig sektor, med et mangfold av ulike aktører som påvirker både budsjett og målstyring gjøre at samsvaret mellom dem er lavere enn den er i en bank, der organisasjonsstrukturen er annerledes. I tillegg har Bjørnenak henvendt seg til økonomisjefen i bankene, en stilling som sannsynligvis har mye å si over hvordan strategien og budsjettet kobles sammen. Det er ikke usannsynlig at dette kan gjøre slike respondenter «blinde» for sine egne feil og mangler. I vår studie har de færreste respondentene like stor innflytelse på sluttproduktet, noe som også kan medføre en større frihet i vurderingen av strategi og budsjett.

Selv om det også finnes klare ulikheter i funnene våre, og nyanser i typologien som er annerledes, mener vi altså at disse i stor grad kan forklares. Bjørnenak sine funn styrker slik sett validiteten til både typologien vi har konstruert og en del av enkeltutfordringene vi har funnet i bydel Nordstrand.

McCarthy og Lane (2009)

McCarthy og Lane sin studie fra 2009 er valgt til å supplere kontekstualiseringen fordi den beskriver budsjettskritikk i kontekst av offentlig sektor, som ligner det vi i vår studie kaller *utfordringer*. De velger å ikke systematisere sine funn i noen typologi eller lignende, noe som gjør at vi ikke her har muligheten til å sammenligne typologien vår, men det er likevel interessant å se ulikheter og forskjeller med de enkeltutfordringene vi har funnet.

Respondentene deres beskriver flere utfordringer ved budsjettet. Noen av de er at tradisjonell budsjettering er *for tidkrevende* og *i for stor grad basert på forrige års budsjett* (ibid., s. 32, 37-38). Respondentene deres mener også at budsjettprosessen *mangler fleksibilitet* (ibid., s. 32-33). Videre er det *lav involvering* i budsjettprosessen fra mellomledere og i samarbeidet med politiske beslutningstakere (ibid.). Budsjettarbeidet er også *proessorientert, heller enn å være strategidrevet* (ibid.), og det *legges ikke til rette for deling av kunnskap* (ibid.). En del av disse har paralleller til våre funn mens andre ikke har det.

I det irske eksempelet ser man jevnt over budsjetteringen som tidkrevende og en unødvendig praksis da resultatet blir det samme uansett. For eksempel beskriver en av respondentene budsjettprosessen slik: “it goes on for a month and we end up with something we could have predicted after a day” (ibid., s.32.). Videre kaller noen irske respondenter budsjettprosessen for en; “straight jacket formula” og “a load of rubbish and a huge waste of time, as the manager has decided what you are going to get before you make your bid” (ibid., s.32).

Våre respondenter opplever derimot ikke budsjettprosessen som tidkrevende. Dette kan skyldes enten at man faktisk bruker mindre tid enn i Irland, eller at det er en større forståelse for at det er nødvendig å bruke den tiden man bruker. Det er flere respondenter fra bydelen som uttrykker direkte at man ikke bruker noe særlig tid på budsjettarbeid, vi anser dermed dette som det mest

sannsynlige av disse to alternativene. Det vi derimot finner er at flere av våre respondenter ser på budsjettprosessen som uviktig da deres inntrykk er at det uansett er tett på en kopi av fjoråret. Disse funnene samsvarer med Coombs og Jenkins, og Burns og Scrapens (referert i McCarthy og Lane, 2009, s. 32), som konkluderer med at budsjettering i offentlig sektor i stor grad er inkrementell og dermed opprettholder status quo. Vi ser dette som en del av en mer generell utfordring i hvordan bydelen bruker budsjettet til å motivere de ansatte.

En annen likhet sammenlignet med våre funn er at respondenter uttrykker at det er manglende fleksibilitet ved budsjettet. Noe som også tidligere er påpekt som en vanlig utfordring innen offentlig sektor (Dittenhoffer, 2001). Noen eksempler på hvordan flere av McCarthy og Lane sine respondenter uttrykker infleksibiliteten er: *“no wriggle room”*, *“inflexible in lots of ways”* og *“too many non-discretionary elements”* (McCarthy og Lane, 2009, s.32). McCarthy og Lane siterer Wildarsky når de mener at slik mangel på fleksibilitet indikerer at budsjettet brukes av økonomiavdelingen og andre sentrale aktører for å holde maktforhold og arbeidsmetoder slik de er i dag, og at budsjettet slik fungerer som et *“comfort blanket”* for de aktørene som er direkte involvert i budsjettprosessen (McCarthy og Lane, 2009, s. 40). I vår studie er det også flere respondenter som viste til lignende utfordringer med manglende fleksibilitet, selv om ikke alle gjorde det. Årsaksforklaringen på manglende fleksibilitet som et *“comfort blanket”* kan også være aktuell i bydel Nordstrand, noe vi returner til i analysen.

Et annet funn som er interessant er at de opplever at budsjettet ikke involverer de forskjellige mellomlederne nok, noe som fører til at de føler manglende innsyn og dialog mellom administrativ ledelse og politikerne som vedtar budsjettet. Respondentene uttrykker det slik (McCarthy og Lane, 2009, s.32): *“no dialogue backwards and forwards between those that submit [administrasjon] and those that decide [politikere]”*. En mellomleder sa at *“...whatever finance decides to give us, that’s what we get”* og dermed er de heller ikke *“...sure how the final allocation is arrived at”*.

Våre funn indikerer at det også i bydel Nordstrand er utfordringer i dynamikken og samarbeidet med politisk ledelse. Mellomlederne vi snakket med føler seg derimot ikke i like stor grad utelatt av prosessen. Det vi finner er snarere en tydelig ulikhet i tilnærmingen til graden av involvering

av ansatte, der det er svært viktig å involvere for noen ledere, mens andre er bevisste på ikke å bry ansatte med tallene. Hvorvidt det er ansatte eller mellomledere som føler at de ville vært mer involvert er usikkert. Vi finner også at det er et ønske blant lederne om åpenhet og innsyn i prosessene, noe som kan være en parallell til mellomlederne i Irland som ikke forstår hvorfor tildelingen ble som den ble. Vi anser derimot dette som en potensiell nyanse i en utfordring med å tydeliggjøre hvordan budsjettarbeidet skal fostre motivasjon hos dem som bruker det.

Andre utfordringer som også beskrives av McCarthy og Lane, men som det er mindre fokus på i deres studie, er at budsjettarbeidet er prosessorientert, heller enn å være strategidrevet (ibid., s. 32-33) og at det ikke legger til rette for deling av kunnskap (ibid.). Disse har sine klare paralleller til våre funn i form av henholdsvis en manglende kobling mellom budsjett og mål, og at det fortsatt er tendenser til silotenkning.

Espenes (2010)

Denne studien ser på om generelle utfordringer i samferdselssektoren i Norge kan forklares av budsjettmessige svakheter (Espenes, 2010). De tre svakhetene som løftes frem kan, med vokabular fra utfordringene i denne studien, oppsummeres som at det 1) er manglende *samsvar mellom de politisk vedtatte langsiktige planene i sektoren og de årlige budsjettene*, noe som gir redusert tjenesteleveranse (veibygging) (ibid., s. 40-41). 2) Man får også høyere kostnader i denne leveransen fordi finansieringen av arbeidet deles opp i budsjettår og gir redusert *langsiktighet* i planleggingen (ibid., s. 41-42). Og 3), at det er *manglende samsvar* i den politiske styringen, ved at lokale politiske aktører forhandler med staten og får til spleiselag om bompengefinansierte veier som egentlig ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme (ibid., s. 42). Det er altså paralleller til alle de tre enkeltutfordringene som ble løftet frem under type B, plan- og strategiutfordringer, i vår studie.

Konklusjoner av kontekstualiseringen

Som nevnt i innledningen av kontekstualiseringen har en viktig hensikt med denne seksjonen vært å besvare vårt andre forskningsspørsmål, om typologier i tidligere forskning. Svaret på dette spørsmålet er at vi ikke har funnet helt sammenlignbare typologier over utfordringer med budsjettstyring, men at Bjørnenaks systematisering av budsjettkritikk fra radikale kritikere av

budsjettet er det nærmeste vi kommer. Selv om det finnes nyanser i typologien hans som er annerledes vår, mener vi som beskrevet over at disse i stor grad kan forklares. Bjørnenak sine funn styrker slik sett validiteten til typologien vi har konstruert.

Det er ellers mye som tyder på at utfordringene vi har funnet i bydel Nordstrand er utfordringer som også kan finnes i andre virksomheter, både offentlige – som i tilfellet av irsk offentlig sektor (McCarthy og Lane, 2009) og norsk samferdselssektor (Espenes 2010), og private – som i tilfellet av norske banker (Bjørnenak, 2013). At vi, med unntak av prosjektavhengigheten, finner bekreftelse for våre funn i andre settinger sannsynliggjør at utfordringene også vil kunne finnes igjen andre steder i offentlig sektor. Det styrker også sannsynligheten for at dette er reelle utfordringer, ikke utslag av informasjon fra enkeltinformanter. Når det gjelder prosjektfinansieringen returnerer vi til denne mot slutten av drøftingen under.

5.2 Drøfting av problemstilling - bakenforliggende utfordringer

Over har vi presentert en typologi av utfordringer med budsjettstyring i bydel Nordstrand og funnet støtte for denne og selve utfordringene i eksisterende forskning. Typene utfordringer har til felles at de er nært knyttet til ulike typer arbeidsoppgaver. De gir slik sett et tydelig praksis-nært svar på studiens problemstilling. Men er det også noe vi kan supplere besvarelsen av studiens problemstilling med i en drøfting av utfordringstypene i lys av eksisterende litteratur, inkludert det Mjøset (2009) kaller formell teori? Under ser vi nærmere på det vi mener kan være bakenforliggende utfordringer bak de mer praksis-nære som respondentene har beskrevet.

Type A: Endringsslitasje og «december fever»

Kraften i siloer og mulig endringslitasje

Begrepet silotenking, som respondentene bruker for å beskrive en av utfordringene under denne typen, er også brukt i annen forskning på utfordringer som kan oppstå i organisasjoner. For eksempel beskriver Olivier Serrat (2017) fenomenet som “...organizational entities—and their management teams—that lack the desire or motivation to coordinate (at worst, even communicate) with other entities in the same organization” (ibid., s. 711). Dette ligner også på det Taylor og Steenporte (2007) beskriver som en «oss vs. dem»-situasjon der det er oss i den

aktuelle avdelingen mot alle andre aktører i budsjettstyringen. Effekten av slik silotenking er videre ifølge Serrat at:

...silo power misaligns goals, dilutes roles and responsibilities, makes for ambiguous authority, leads to resource misallocation, breeds defensive personnel, and fosters a culture whereby the incentive is to maximize the performance of the silo, not that of the organization (Serrat, 2017, s. 713).

Selv om respondentene virker bevisst på at silotenkning er negativt og at man har slitt med det før, kan det virke som man fortsatt har utfordringer lignende det Serrat beskriver over. For eksempel fant vi en frykt for at andre prioriterer sin avdeling sine utfordringer framfor fellesutfordringer og mulige felles løsninger på grunn av frykt for å sprekke budsjettet. At noen respondenter kan være skeptiske til å gi bort midler i løpet av året om man har underforbruk fordi man kanskje trenger de senere på året. Og at enkelte kanskje ikke driver maks effektivt av frykt for å miste midler neste år tilsvarende fjorårets eventuelle underforbruk. Det virker også som at det er lite samarbeid mellom og læring av andre bydeler som følge av et ønske om fortsatt å levere bedre resultater enn andre.

Denne typen utfordring virker å kunne oppstå med utgangspunkt i avdelingene, som respondenten med nøkkelsitatet i datapresentasjonen sa det: «...når du får større avdelinger i stedet for mindre enheter, vil det alltid være fare for større siloer med enda tjukkere vegger». I tillegg nevnte en respondent manglende vilje til å dele kunnskap på tvers av bydeler, noe som også kan være en mulig «silo». Sett i lys av Serrat sin inkludering av “management teams” bør man også være klar over muligheten for fremvekst av siloer internt i avdelingene. Dette har vi ikke data tilgjengelig for å vite noe om er et problem i praksis eller ikke.

Vi har funnet tydelige koblinger mellom bruken av budsjett og silotenkingen, men det kan også være andre årsaker bak dette. En slik årsak vil i så fall kunne utgjøre en bakenforliggende utfordring for budsjettstyringen i bydelen. Et syn på hva som ligger bak er at:

...silos do not exist because something was intentionally done: they come about because something was left undone, that is, the provision of compelling motives, means, and opportunities for personnel to come together. The idea, then, should be to replace competition with collaboration. (Serrat, 2017, s. 714).

Det handler altså ifølge denne tilnærmingen om at man ikke i stor nok grad legger til rette for samarbeid fremfor konkurranse i organisasjonen. Vi vet ikke om denne årsaksforklaringen stemmer i bydel Nordstrands tilfelle, men via løsningsiltaket Serrat foreslår kommer det frem noen interessante linker til noe av det respondentene sa. Han anbefaler nemlig at man bør:

...take care to communicate a clear, consistent corporate vision and to define expectations; work to expand individual perspectives to co-opt ambitions, energies, and skills into the broader organizational agenda; increase congruence with corporate values through training that reinforces desired attitudes and behaviors; evaluate personnel for work across functions; and help build relationships (Serrat, 2017, s. 714).

Grepene man allerede er i gang med i bydelen, med innføringen av tillitsmodellen og generelt innovasjonsarbeid, beskrevet i innledningen under særlige forhold, er sammenfallende med en slik "clear, consistent corporate vision". En respondent beskriver for eksempel at en del av dette er kurs i medarbeiderskap som alle ansatte har deltatt på, der målet blant annet er: «...å få til felles kultur og forståelse både av budsjett, hvem er vi og hvorfor er vi her, hvordan ser Oslo kommune ut...». En av respondentene indikerte også dette da hun sa at når det gjelder å «Bygge ned skottene mellom hverandre, tror jeg det mest effektive er at man har hatt lean-prosesser på tvers for å se hvordan vi kan få det til bedre sammen og smartere sammen» (ibid.). Lean-prosesser er som beskrevet i 1.6 en del av endringsarbeidet i bydelen. Slike tiltak kan være årsaken til at flere respondenter sier at silotenkingen er lavere nå enn før. Dersom man inkluderer samtaler om hvordan man skaper motivasjon og hvordan man skal inkludere ulike aktører i budsjettprosessen, vil et slikt grep med en klarere visjon og samarbeid på tvers av avdelinger også kunne bidra til å motvirke uklarhetene i de andre to utfordringene vi har funnet under type A.

Likevel er det ting som ble sagt av noen av respondentene som indikerer at endringsprosessen kan være en bakenforliggende utfordring i seg selv. Eksempelvis sa en respondent at «Noen er litt slitne nå...[og] lurer på om det er norgesmesterskap i å finne på noe nytt...Det er ingen som ser hva vi faktisk holder på med og faktisk får til hver dag» (ibid.). Og videre at «Det er jo ikke noe godt å kjenne at man ikke får det til fordi man ikke har tid, kapasitet, mulighet for å få det til innen de rammene vi har». Dette kan vitne om en slags «endringssslitasje» blant enkelte ansatte og ledere i bydelen. Der man av ulike årsaker føler at man ikke kan eller vil være med på endringer. Dersom det er mange som på denne måten for eksempel føler at det de gjør av vanlige

driftsoppgaver ikke blir sett på som verdifullt opp mot det visjonære man prøver å få til, kan dette innebære en utfordring for gjennomføring av tiltak som bedrer samarbeid og kommunikasjonsforholdene i bydelen. Potensielt kan dette dermed ligge som en bakenforliggende utfordring som fører til fortsatte utfordringer under type A.

“December fever”

En annen mulig bakenforliggende utfordring innenfor type A er noe som kan spores ut av respondenten som snakket om hvordan det er demotiverende å få kutt i budsjettet dersom man drev effektivt nok til å levere et underforbruk året før. Vi har valgt å se dette som en av flere faktorer som vitner om en uklarhet i hvordan man bruker budsjettstyringen til å motivere ansatte fordi vi ut fra det respondentene har sagt ikke anser dette som en stor utfordring for bydelen. I litteraturen kan dette derimot også analyseres som en utfordring i seg selv. Som fenomen kan denne tendensen til å bruke opp resterende midler mot slutten av året kalles “december fever”. En mulig beskrivelse av dette kan være:

If funds have to be disbursed before a certain date, spending may be prudent or even over-prudent in the early part of the fiscal year but more frenzied towards its end. From the manager's point of view, it is not only a matter of money burning in his pocket or her purse. There is also the question of future funding. If appropriations are not expended within the fiscal year, this is easily taken as a sign that the previous assessment was too high and that the future level may be lowered. Thus, there is a strong motive to get rid of available resources in time in order not to admit the existence of a “budgetary slack” (Tarschys, 2002, s.88).

Det er altså snakk om en mulig «fristelse» innebygd i budsjettstyringen fordi den er basert på perioder, der man har «sterke motiver» for å bruke opp midlene man har blitt tildelt. En respondent satte ord på en slik usikkerhet i vurderingen av eventuelle underforbruk også i bydel Nordstrand «...så kan man lure på, er det fordi at budsjettet er raust eller er det fordi man har styrt veldig bra?». Slike sitater, og det at bydelen opererer med kutt i bevilgningen ved underforbruk indikerer at “december fever” kan være en mulig bakenforliggende utfordring også her.

Forskning har ikke lyktes i å bekrefte at ledere også i praksis lar seg friste til å bruke opp budsjettet mot slutten av året (Tarschys, 2002, s.88). På samme måte har heller ikke vi funnet konkrete eksempler fra våre intervjuer som indikerer dette. Samtidig, dersom det er et problem i praksis, vil enhver respondent i en intervjusituasjon sannsynligvis også ha sterke motiver mot å

innrømme at man som leder driver mindre effektivt enn man kan. Dette er slik sett utfordringer som nok må undersøkes med andre metoder enn den kvalitative tilnærmingen i denne studien.

Type B: Mange kokker, ulike oppskrifter og behovet for demokratisk kontroll

Utfordringene under type B handler om at man ikke har et langsiktig nok perspektiv på budsjettstyringen og at det ikke alltid er godt nok samsvar mellom ulike politiske beslutningstakere, og mellom budsjettet og andre politiske vedtak de gjør. Steen og Olsen (2007) sine funn om at budsjettet i Lenvik kommune oppmuntrer til kortsiktig styring støtter opp om den første delen av utfordringen. De foreslår at man skal bruke balansert målstyring for i større grad å kunne nå det man setter som visjon, mål og strategi. Dette forutsetter derimot at man evner å ha samsvar mellom budsjettet og målene man vedtar, et punkt i budsjettstyringen der vi også har funnet mulige utfordringer i caset. Rognlid (2016) sine konklusjoner om at Tromsø kommune mangler samsvar mellom sine budsjetter og strategier sammenfaller med våre konklusjoner på dette punktet. Det manglende samsvaret, både mellom budsjett og mål, og mellom signaler fra de to ulike politiske styringsnivåene i bydel Nordstrand sitt tilfelle, er slik sett en mulig utfordring også for evnen til langsiktig styring.

Willoughby (2008), som vi refererte til under tidligere forskning, er et eksempel på eksisterende litteratur som kan gi noen mulige signaler om hvilke mer overordnede utfordringer som kan ligge bak utfordringene vi har beskrevet i type B. Hun skriver for eksempel at en del prosesser innen budsjettstyring:

...involves numerous stakeholders both within and outside of government (citizens, elected officials, administrators, staff, media) and requires high levels of political engagement and agreement. Passing the budget is the final political showdown between and among budget stakeholders, signifying acceptance of the taxing and spending plan for the next fiscal year. Though budgeting is inherently political, the process today can often devolve into ideological stalemate, and this is troubling for efficient budget management. (Willoughby, 2008, s.436).

Hun beskriver altså hvordan politikken negativt kan påvirke budsjettprosesser fordi det er mange aktører som skal involveres, og at disse mange «kokkene» opererer med flere ulike «oppskrifter» i form av ulike politiske ideologier. Dette ligner det respondentene i bydel Nordstrand beskriver når de beskriver både manglende samsvar i styringssignaler ovenfra og manglende prosesser for

samskaping mellom bydelen selv, et «blåblått» bydelsutvalg og et «rødgrønt» byråd. Man kan ta grep som har til hensikt å koordinere ulike politiske beslutningstakere, legge til rette for samskaping og lignende. Samtidig må det, som Willoughby poengterer nødvendigvis involveres svært mange aktører i budsjettprosesser i offentlig sektor, fordi man skal forankre slike beslutninger i demokratisk valgte organer og andre interessenter. Man skal ivareta en høy grad av *demokratisk kontroll*. Dette kan utgjøre en bakenforliggende utfordring i budsjettstyringen som det er vanskelig å løse helt, en utfordring der *mange kokker med ulike oppskrifter* fører til at det er vanskelig å sørge for samsvar mellom styringssignaler og mellom budsjett og mål.

Behovet for demokratisk kontroll leder også til annet interessant perspektiv når det gjelder langsiktighet. En av respondentene våre sa om hva hun savner av langsiktighet at:

«Det vi ikke tenker er hvor er vi om fem og ti år, og hva gjør vi av kloke grep i dag. Det savner budsjettet litt...Det er nok ikke så rart det, for vi er driftsnære, og de lange linjene styres politisk. Som aldri er lenger enn 4 år...vi vet ingenting om neste år. Det er mye mindre tydelig nå før det er valg» (Respondent, 2019).

Denne respondenten var altså tydelig på at det er en link mellom manglende langsiktighet og politiske valgperioder. Intervjuet ble gjennomført rett før et valg, og hun sier derfor at det til og med er lite tydelig om hva som skjer året etter. Etter dette å dømme fører behovet for demokratisk kontroll til en direkte begrensning på behovet for langsiktig planlegging.

Den svenske professoren Daniel Tarschys kan bidra videre i denne drøftingen når han på generell basis hevder at politikere er lite interessert i planlegging som går ut over ett år:

«In addition to the annual budget, most governments present some form of projection, plan, strategy or budget for the mediumterm perspective. While economists take a great deal of interest in such documents, most politicians pay them far less attention than the annual receipts and expenditures and in press reports on budgetary matters they receive very limited coverage» (Tarschys, 2002, s.84).

Han hevder altså at det er en lavere interesse for langsiktig planlegging fra både media og politikere. Samtidig refererer han til hvordan det i 2002, på det tidspunktet han skrev artikkelen, var internasjonal politisk konsensus om at de neste 10-20 årene utgjorde et "...window of opportunity for adjustment of public policy before dependence ratios climb more steeply and various effects of population ageing begin to impinge more substantially on public finance"

(Tarschys, 2002, s. 88). For å møte dette måtte man blant annet bli flinkere til å planlegge og budsjettere langsiktig (ibid.). At vi fortsatt finner tegn på manglende langsiktighet i budsjettstyringen fra et case i offentlig sektor er slik sett kanskje ekstra bekymringsfullt. Men dersom Tarschys har rett i politikeres kortsiktighet, kombinert med poenget over om *demokratisk kontroll*, vil også budsjettstyring generelt i offentlig sektor påvirkes av denne manglende politiske interessen for det langsiktige. I så tilfelle må man søke årsakene til hvorfor politikere mangler interesse for det langsiktige.

Tarschys skriver også noe om årsakene til kortsiktighet blant politiske beslutningstakere som kan indikere at inkrementelle budsjetter er en del av forklaringen: “With appropriations fixed for only one year at a time, how can policy-makers be encouraged to be sufficiently foresighted and forward-looking? And with objectives set for such a limited time-span, how can managers be stimulated to build sustainable capacity?” (2002, s. 82). Flere av våre respondenter har for eksempel karakterisert budsjettene i bydelen som i stor grad å være «en kopi av fjoråret». Inkrementell budsjettering kan som nevnt over føre til at budsjettprosessen brukes som et “comfort blanket” (Wildavsky referert i McCharty og Lane, 2009), noe som særlig kan skape utfordringer for organisasjoner som opererer i turbulente omgivelser (Bogsnes referert i Bourmistrov og Kaarbøe, 2013, s.198). Slik kan involverte aktører, deriblant politiske beslutningstakere, sørge for å opprettholde status quo, selv om man kanskje egentlig trenger større forandringer på langre sikt.

Type C: Dynamiske omgivelser, trange budsjetter og «comfort blankets»

Styringsutfordringene vi har funnet består blant annet i at en del respondenter opplever en grad av manglende fleksibilitet og at det er en mulig avhengighet av ekstern tung byråkratisk prosjektfinansiering. Som nevnt i kapittel to, vektlegger kritikere av tradisjonelle budsjetter “...the importance of environmental turbulence as a dominant factor in budget design and use” (Hansen, Otley og Van der Stede, 2003, s.110). Slik turbulens, eller det vi snakket om som dynamiske omgivelser i innledningen av studien, sees altså av kritikerne som en bakenforliggende utfordring man må ta høyde for. Som vi nevnte i innledningen, er dynamiske omgivelser også sett på som en sentral utfordring for økonomisk styring. Våre funn viser at dette

også i noen grad kan være tilfelle i bydel Nordstrand, og at dette gjør seg særlig gjeldende når det gjelder det respondentene beskriver som manglende fleksibilitet.

Nøkkelsitatet vi brukte i datapresentasjonen på C1 illustrerer dette godt. Respondenten sa her: «Hvis du får en av de tyngste sakene så smeller det, de...millionene har vi jo ikke, men...hvis du tenker at faglig sett så kan vi ikke si nei til dette, så må vi bare gjøre det». Dette var en problemstilling som flere respondenter også satte ord på, nemlig at man i løpet av året kunne få nye brukere flyttet til bydelen som hadde krav på ulike typer tjenester som kunne være svært dyre. På lignende vis kunne man få overført kostnadskrevende pasienter fra spesialisthelsetjenesten på relativt kort varsel. Med slike brukere følger det, som beskrevet i delkapittel 1.5, midler med via det demografi-baserte inntektssystemet i Oslo kommune, men disse inntektene kommer ikke før i budsjettåret etter at den nye brukeren er på plass. Om vedkommende flytter til bydelen i januar kan man altså måtte hente midler andre steder nesten et helt år før det kommer sentrale overføringer for å dekke det økte behovet. Vi har ikke gjort undersøkelser på hvor ofte bydelen opplever slike hendelser, men det at det skjer i det hele tatt er en illustrasjon på at endringer i omgivelsene kan ha en tydelig direkte effekt på graden av fleksibilitet fordi man kan være tvunget til å omprioritere midler til kostnadskrevende brukere på kort varsel.

Om tilpasning til slike omgivelser kan vi fra litteraturen blant annet lese at virksomheter «...må bygge opp tilstrekkelige finansielle ressurser til å kunne håndtere begivenheter som kan tenkes oppstå, slik at virksomheten klarer å finansiere den tiden det tar å tilpasse seg til et endret aktivitetsnivå» (Hoff og Helbæk, 2015, s. 459). Her kan vi finne et interessant læringspunkt hos en av respondentene som rapporterte at man tok grep på hennes avdeling for å forberede seg på uforutsette hendelser i omgivelsene. Hun forklarte blant annet hvordan avdelingen hele tiden sørger for å ha oversikt over brukere som det er mulig å hjelpe ut av hjelpeapparatet og gjøre i stand til å forsørge seg selv helt eller delvis (Respondent, 2019). Dermed «...påvirker vi også vårt eget system, sånn at vi får løst noen plasser og kan ta imot de som kommer. Så det at vi er proaktive på dette, så hjelper vi også vår egen økonomi for neste år og året etter» (ibid.). Det varierer altså muligens i hvilken grad de ulike tjenestene i bydelen forbereder seg på denne typen uforutsette og dyre brukere som kan dukke opp i løpet av budsjettåret. Det at noen har evnet å ta

grep som gjør dem bedre rustet til å tilpasse seg indikerer at bydelen kan ha noe å vinne på å dele “best practices” på hvordan man kan forberede seg på skiftende omgivelser.

“Comfort blanket” eller bare nødvendig konsekvens av trangere tider?

En annen mulig bakenforliggende utfordring bak type C-utfordringene kan ligge i det at budsjettpraksis i bydelen, som beskrevet i kontekstualiseringen, ligner på det som kalles inkrementell budsjettering. Som vi også berørte der, kan dette bety at budsjettprosessen fungerer som et “comfort blanket” for dem som ønsker at ting ikke skal endres i særlig stor grad. Med andre ord vil det også kunne føre til den typen manglende fleksibilitet som en del respondenter refererer til fordi ting ikke endres. En slik bruk av budsjettet kan også påvirke motivasjonen til dem som er involvert i budsjettprosessen, og føre til at det blir mer et verktøy hvor man opprettholder dårligere vaner, snarere enn å bruke det dynamisk som et verktøy for videre utvikling (Bjørnenak og Kaarbøre, 2011). I så tilfelle kan budsjettets funksjon som et “*comfort blanket*” være en bakenforliggende utfordring som leder til lav fleksibilitet og styringsutfordringer. Men det finnes også et syn på inkrementell budsjettering i litteraturen som gir en mulig indikasjon om en annen slik utfordring.

Den inkrementelle budsjetteringen som beskrives kan nemlig også oppstå som resultat av *trangere økonomisk spillerom*. I en gjennomgang av boken “Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials” beskrives hans syn på fenomenet inkrementell budsjettering slik det fremstår i dagens budsjettpraksis:

Schick argues that budgeting is inherently incremental, and particularly attuned to the contemporary predicament of twenty-first-century governments. With the boundaries of the state comparatively fixed, budgeting in many OECD countries "has settled into a process of snipping existing programmes at the margins to make room for targeted enhancements" ...If it is not possible to enlarge revenues, governments will look to enlarge fiscal space by making incremental policy adjustments to finance marginal reallocations from lower to higher priorities (Caiden, 2010, s. 208).

Denne beskrivelsen av inkrementell budsjettering som en måte å drive budsjettarbeid på som er godt tilpasset trangere tider, ikke bare en utfordring, ligner noe også en av respondenten våre snakket om da hun sa at: «Det ene er jo at vi må, vi må frigjøre ressurser, altså drive effektivt med det vi holder på med i dag, sånn at vi har ressurser nok til å drive å prøve oss på det nye. Og

vi må våge å flytte ressurser til det nye» (Respondent, 2019). En annen bekreftet at måten å skaffe midler på til et nytt behov var å «...se på hvor kan vi effektivisere. Vi vet jo at vi får ikke mer penger». Altså er fokuset ikke på at man skal sikre seg mer tilskudd eller andre inntekter, det handler om å flytte midler internt mellom prioriteringer. Et slikt syn på den inkrementelle budsjettpraksisen kan indikere at trangere offentlige budsjetter gjør at den manglende fleksibiliteten og reduserte motivasjonen som mange uttrykker fra at budsjettet bare gjentas fra året før er en utfordring man bare må leve med.

En lite beskrevet utfordring: Prosjektavhengighet

Selv om vi anser denne utfordringen som en del av styringsutfordringene i type C er den særegen fordi vi ikke har funnet den igjen i andre tilfeller i løpet av kontekstualiseringen. En mulig forklaring kan være at det handler om at dette er en særlig utfordring knyttet til eksistensen av slike støtteordninger, og at dette ikke er like vanlig i konteksten de studerer. Dette kan være gjeldende for studier fra utlandet, men de svært mange kildene til prosjektfinansiering som respondentene beskriver i datapresentasjonen under C2 taler mot dette som forklaring for studier av norske virksomheter. De mange støtteordningene tyder snarere på at det er en svært vanlig finansieringsmetode innen norsk offentlig sektor. Det vil i så fall innebære at dette kan være en utfordring også mange andre aktører kan oppleve.

Vi mener at en mer sannsynlig forklaring for at vi ikke finner det i lignende studier er at det som fenomen ikke er direkte knyttet til budsjettet, da søknadene og rapportene foregår relativt fritt fra budsjettprosessen. Dersom det ikke beskrives som utfordring i den teorien man som forsker tar utgangspunkt i, eller på forhånd regner det som irrelevant for (budsjett)prosessen(e) man studerer, vil studier som tar utgangspunkt i én type teori eller tester eksistensen av eksisterende kritikk på feltet ikke ta med prosjektavhengighet i utformingen av intervjuguide eller andre maler for datainnsamling. Dette vil i så fall føre til at man ikke samler inn data som indikerer at dette kan være en utfordring.

Det finnes likevel eksisterende teori som kan være relevant i en drøfting for å øke forståelsen av en slik avhengighet av ekstern prosjektstøtte. Ideer som kan bidra til en slik forståelse er forklaringer av fenomenet *byråkratisering* av offentlig sektor. Her løfter Hans Olav Melberg

(2019), førsteamanuensis i helseøkonomi ved UiO og forsker ved OUS, frem et viktig spørsmål når han sier at «Ingen liker at ting blir tungrodd, at vi må rapportere mer – og spørre om flere tillatelser. I det hele blir det mindre og mindre tid til kjerneaktiviteten. Men viktigere enn å klage, er det å spørre om hvorfor det blir slik». Han peker på flere årsaksforklaringer, der noen av dem kan være interessante for bedre å forstå prosjektavhengigheten vi har funnet. Han tar utgangspunkt i at «...spørsmålet [om årsakene til byråkratisering] blir hvilke strukturelle endringer som skaper behovet for flere byråkrater» (ibid.). Blant de strukturelle grepene som medfører økt byråkrati løfter han frem 1) hvordan økt spesialisering skaper behov for økt koordinering, 2) hvordan finansiering basert på gjennomførte aktiviteter skaper behov for rapportering, 3) hvordan politikere trenger flere byråkrater for å vise flere resultater og 4) hvordan individuelle rettigheter skaper behov for individuell saksbehandling (ibid.).

Av disse er forklaring nummer to, noe han mener også er en generell trend i norsk helsevesen (ibid.), en god beskrivelse av den typen finansiering som prosjektfinansiering innebærer. I tillegg er forklaring nummer tre en mulig delforklaring bak de mange kildene til prosjektfinansiering. Som vi siterte en av respondentene på i datapresentasjonen får de midlene for å *vise resultater* innen: «...ulike oppdrag som samfunnet er interessert i at skal gjøres». De som ofte representerer *samfunnet* i denne sammenhengen er politikere som har opprettet en støtteordning, da de fleste av institusjonene som nevnes er andre offentlige aktører.

Overlappingen mellom prosjektfinansieringsutfordringene som beskrives av respondentene våre og årsakene som Melberg presenterer indikerer at fenomenet *byråkratisering* også kan gi nyttige bidrag til forståelsen av utfordringene vi har funnet under type C.

6. Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å bedre forstå hvordan ledere i offentlig sektor i dag opplever utfordringer i bruken av budsjettet som styringsverktøy, i stadig mer skiftende omgivelser, der man tvinges til å drive mer aktiv styring av sine virksomheter. Vi har altså studert *ledere på topp- og mellomnivå sine meninger*, ved å snakke med dem om budsjettstyringen de driver i hverdagen og utfordringer med denne. Problemstillingen for studien, som har dannet grunnlaget for disse samtalene har vært:

Hvilke utfordringer finnes med tradisjonell budsjettstyring i offentlig sektor?

For å besvare denne har vi også studert følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvilke utfordringer ser ledere i offentlig sektor, her representert ved bydel Nordstrand i Oslo kommune, med dagens budsjettstyring?*
- 2. Hvordan kategoriseres/typologiseres slike utfordringer i tidligere forskning?*

6.1 Hovedfunn

Vi har besvart det første forskningsspørsmålet i kapitlet med datapresentasjonen og oppsummert svarene i tabell 1, på slutten av kapittel fire. Denne oppsummeringen gjengis også i tabell 2, senere i konklusjonen. Respondentenes beskrivelser er her oppsummert i åtte ulike utfordringer som er fordelt på tre ulike typer, disse er *kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer, plan- og strategiutfordringer og styringsutfordringer*.

Det andre forskningsspørsmålet har vi besvart i kontekstualiseringen vi gjorde i starten av analysen, med en oppsummering på slutten av del 5.1. Hovedpoengene i den oppsummeringen er for det første at vi ikke har funnet helt sammenlignbare typologier over utfordringer med budsjettstyring, men at Bjørnenak (2013a) sin systematisering av budsjettkritikk fra radikale kritikere av budsjettet er det nærmeste vi kommer. Selv om det finnes nyanser i typologien hans som er annerledes fra vår, mener vi at disse i stor grad kan forklares. Hans funn styrker slik sett validiteten til typologien vi har konstruert. For det andre er det mye som tyder på at utfordringene vi har funnet i bydel Nordstrand er utfordringer som også kan finnes i andre virksomheter. At vi, med unntak av prosjektavhengigheten, finner bekreftelse for våre funn i andre settinger

sannsynliggjør at utfordringene også vil kunne finnes igjen andre steder i offentlig sektor. Det styrker også sannsynligheten for at dette er reelle utfordringer, ikke utslag av informasjon fra enkeltinformanter.

I del to av analysen har vi besvart problemstillingen ved å drøfte funnene våre i lys av eksisterende litteratur mer generelt og funnet mulige bakenforliggende utfordringer som supplerer utfordringene som respondentene har løftet frem. Under har vi lagt til de mulige bakenforliggende utfordringene som en helhetlig besvarelse av problemstillingen, denne inkluderer også en gjentakelse av besvarelsen på det første forskningsspørsmålet vårt.

Typer utfordringer	Utfordringer fra respondenter	Mulige bakenforliggende utfordringer?
Type A: Kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer	1. Silotenkning 2. Ulike syn og praksis rundt involvering av ansatte og befolkning/brukere 3. Uklarhet om hva som motiverer	1. «Endringsslitasje» på ansatte i innføringen av ny tillitsmodell og innovasjonsarbeid 2. “December feber”
Type B: Plan- og strategiutfordringer	1. For kort planleggingshorisont 2. Manglende samsvar mellom politiske vedtak og budsjett 3. Manglende samsvar i den politiske styringen	1. Demokratisk kontroll gir mange aktører med ulike oppskrifter 2. Kortsiktige politikere 3. Budsjettet er inkrementelt av natur
Type C: Styringsutfordringer	1. Manglende fleksibilitet 2. Avhengighet av eksterne, byråkratisk tunge prosjektmidler	1. Skiftende omgivelser 2. Trangere budsjetter eller “comfort blankets” 3. Byråkratisering

(Tabell 2)

Utgangspunktet vårt om at økonomisk styring innen offentlig sektor utsettes for press og utfordringer fra dynamiske omgivelser blir altså bekreftet som en sannsynlig bakenforliggende utfordring. Men våre funn viser også at det kan være en mengde andre faktorer og mekanismer som skaper bakenforliggende utfordringer for ledere som skal drive budsjettstyring i dagens virkelighet.

6.2 Teoretiske bidrag og implikasjoner

Studien utarbeider og presenterer en typologi for hvilke typer utfordringer som finnes med tradisjonell budsjettstyring i et case fra offentlig sektor, her representert ved Bydel Nordstrand.

Denne vil kunne brukes av andre forskere som ønsker å sammenligne og kontrastere denne til typologier det selv har konstruert fra andre case. Det er også mulig, om man har et tilstrekkelig antall case, å bruke typologien fra denne studien som en del av datagrunnlaget til å generere teori «...som konvergerer på tvers av mange substantive, lokale forskningsfronter» (Mjøset, 2007, s. 18). Dette vil eksempelvis kunne være teori om utfordringer med budsjettstyring generelt i offentlig sektor.

I tillegg til typologien, bidrar vi også med ny substantiv teori, i form av bakenforliggende utfordringer som ledere i bydel Nordstrand bør være klar over om man ønsker å forstå de mer praksis-nære utfordringene som respondentene legger frem. De bakenforliggende utfordringene er, i likhet med typologien, kontekst-spesifikke til bydel Nordstrand.

I starten av studien argumenterte vi for hvorfor vi har brukt begrepet *budsjettstyring* for å beskrive budsjettets utfordringer i lys av bydel Nordstrands generelle økonomiske styring. Den foregående analysen har vist at dette har gitt resultater i form av at det som i utgangspunktet kan være «rene budsjettutfordringer», også kan forstås med andre typer teorier, som det å endre organisasjonskultur slik Serrat (2017) anbefaler for å bekjempe siloer. Dersom man ser budsjettet i sammenheng med økonomisk styring, vil man dermed også kunne se at en del av utfordringene ved budsjettet kan skyldes bakenforliggende utfordringer.

Vi har også funnet en utfordring i budsjettstyringen som virker å være lite beskrevet i relevant litteratur på feltet, den mulige prosjektavhengigheten. De mange støtteordningene respondentene har beskrevet at de benytter seg av tyder som nevnt på at det er en svært vanlig finansieringsmetode innen norsk offentlig sektor. Det vil i så fall innebære at dette kan være en utfordring også mange andre aktører kan oppleve og som dermed burde studeres nærmere.

6.3 Implikasjoner for Bydel Nordstrand, og offentlig sektor generelt

Funnene våre viser at ledere i offentlig sektor, slik som dem vi har intervjuet, må ha en bevissthet om utfordringer budsjettet som verktøy kan medføre, men også hvordan disse kan forklares av bakenforliggende utfordringer. Slik kan man vurdere verktøy fra ulike typer litteratur for å

kompensere for de utfordringene tradisjonell budsjettstyring bringer med seg, særlig dersom man er i en situasjon der det ikke er aktuelt å endre på budsjetteringsmetodene man opererer med.

Studien avdekker viktige funn knyttet til utfordringer med dagens budsjettpraksis, som er oppsummert i tabell 2 tidligere i konklusjonen. Et særlig interessant funn her er bydelens bruk av prosjektmidler, som gir større fleksibilitet i møte med andre styringsutfordringer, men som samtidig kan føre med seg utfordringer med byråkratisering og avhengighet. Dette tyder på at man bør ha et bevisst forhold til hvordan man bruker prosjektmidler, og dele gode erfaringer på tvers av avdelinger og undergrupper i bydelen om hvordan man kan utnytte slike midler best mulig.

Et eksempel på et konkret læringspunkt kan hentes fra Melberg (2019), som vi brukte til å forklare fenomenet byråkratisering i analysen av prosjektavhengigheten. Han foreslår at offentlig sektor innfører *åpenhet* som kontrollmekanisme for om man oppretter en for stor mengde byråkrati, slik trusselen om å gå konkurs fungerer som kontrollmekanisme i privat sektor (ibid.):

For å oppnå noe av det samme i det offentlige, må man arbeide for maksimal åpenhet om kostnader og resultater. En gapestokk er ikke like effektiv som konkurs, og kanskje er det feil ord, men forskning viser at informasjon om hvordan man ligger an – sammenlignet med andre – skaper store endringer.

I tillegg foreslår han spesifikt når det gjelder finansieringsmetoder at man vurderer å utbetale støtte «...etter resultat og ikke aktivitet. Det vil fremdeles skape behov for måling og informasjon, men ikke på samme detaljnivå som måling av alle aktiviteter» (ibid.). Begge disse grepene kan vurderes av Bydel Nordstrand, og offentlig sektor generelt, for å hindre at det blir for mye byråkrati av den eksterne prosjektstøtten innen offentlig sektor.

6.4 Forslag til videre forskning

Studien gir ikke svar på om funnene som er presentert gjelder for andre bydeler i Oslo, eller andre deler av offentlig sektor i Norge. Andre casestudier eller en kvantitativ studie kan benytte våre funn til å se nærmere på mulighetene for å si noe mer tydelig om hvilke utfordringer ledere innen offentlig sektor må regne med å møte på når de skal drive budsjettstyring i dag.

De mulige bakenforliggende utfordringene vi har påvist kan også følges opp av andre forskere, bydelen og av politiske aktører for mer konkrete analyser av hvilken rolle, hver enkelt eller flere av dem, spiller for praktisk budsjettstyring.

De bakenforliggende utfordringene kan også fungere som et utgangspunkt for forskning på hvilke endringer og løsninger man bør innføre, enten i bydelen spesifikt eller mer generelt der man opplever de utfordringene som respondentene i vårt case har beskrevet.

6.5 Metodiske begrensninger ved studien

På tross av fordelene med blant annet å kunne se dataene vi henter inn i lys av flere ulike typer teorier, har den metodiske tilnærmingen også hatt sine begrensninger. Eksempelvis har vi opplevd at vi gjerne skulle hatt mer tid til den abduksjonen som GT-metoden legger opp til. Vi kunne altså med fordel hatt mer tid til å bearbeide funnene ved å gå frem og tilbake mellom datagrunnlaget og ulike typer teori. Vi hadde heller ikke lang tid på selve datainnsamlingen, noe som ikke samsvarer lett med GT sin tanke om at man henter inn ny data helt til det man henter inn bekrefter det allerede innsamlede datagrunnlaget. Selv om vi mener at vi har lyktes med dette i ganske stor grad på den korte tiden vi har hatt på prosjektet, vil vi anbefale andre lignende prosjekter å vurdere om andre metode-tilnærminger kan passe bedre under tidspress.

Vi har intervjuet et begrenset antall personer i en empirisk kontekst som er relativt dynamisk og hele tiden endres. På bakgrunn av dette vil det være vanskelig å gjenta den samme undersøkelsen for å teste funnene våre, noe som reduserer studiens reliabilitet.

Gjennom et slik dypdykk i enkelt case på et gitt tidspunkt er det ikke mulig å generalisere funnene ut over den konteksten vi har studert, men som beskrevet over vil andre forskere kunne bruke våre funn som et av flere til å kunne si noe mer generelt om budsjettstyring i offentlig sektor. Vi har også, gjennom prosessen med sammenligning og kontrastering i kontekstualiseringen, sannsynliggjort at våre funn kan finnes i andre typer virksomheter. Dette gir en grad av generalisering av våre funn. I tillegg avdekket den ulikheter mellom våre og andres funn, eksempelvis at andre fant utfordringer med at budsjettprosessen tar for mye tid og at vi har

funnet en utfordring som virker å være lite beskrevet i eksisterende litteratur, prosjektavhengigheten.

7. Litteraturliste

Aandstad, M.N. og Furuhovde, R. (2012) *Beyond budgeting i offentlig forvaltning: en studie av Sjøforsvaret*. Masteroppgave. Norges Handelshøyskole. Tilgjengelig fra: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/handle/11250/169693> (Hentet: 02.03.2019).

Andreassen, M. (2017) Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi & finans*, (1) ss. 86-96.

Andresen, T.M (2018) *Budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022 for Bydel Nordstrand*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-nordstrand/budsjett-dokumenter-og-planer-bydel-nordstrand/#gref> (Hentet: 02.04.2019).

Bjørnenak, T. (1993) ABC- Hva er D? Grunnleggende prinsipper i aktivitetsbasert kalkulasjon. *Praktisk økonomi og ledelse*, s. 15-22. Tilgjengelig fra: <http://home.bi.no/fgl199011/bok2302/ABChvaerD.pdf> (Hentet: 01.12.2019).

Bjørnenak, T. og Kaarbøe, K. (2011) Dynamiske styringssystem – hva er det? *Magma – ECONAs tidsskrift for økonomi og ledelse*, (5), s. 22-30. Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/dynamiske-styringssystemer-hva-er-det> (Hentet: 03.11.2019).

Bjørnenak, T. (2013a) Styringssystemer og lønnsomhet. *Magma – Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, (6), ss. 31-36. Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/strategisk-oekonomistyring-en-oversikt> (Hentet: 18.11.2019).

Bjørnenak, T. (2013b) Management accounting tools in banks: are banks without budgets more profitable?, i Kaarbøe, K. Gooderham, P.N. og Nørreklit, H. (red.). *Managing in Dynamic Business Environments*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s.51-68.

Bjørsvik, A. J. og Axe, M. (2016) *Opprettelse av fellesfunksjoner i en distribuert organisasjon - En kvalitativ casestudie av implementeringen av matrisestruktur i Schibsted Norge*. Masteroppgave, Norges Handelshøyskole. Tilgjengelig fra: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/handle/11250/2432484> (Hentet: 05.05.2019).

Bluff, R. (2005) Grounded theory: the methodology, i I. Holloway (red.) *Qualitative Research In Health Care*. London: Open University Press, s. 147-167. Tilgjengelig fra: http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Bluff_2005.pdf (Hentet: 11.10.2019).

Bogsnes, B. (2018) *The Budget Problems - More Than Irritating Itches*. Tilgjengelig fra: <https://corporate-rebels.com/budget-problems> (Hentet: 25.11.2019).

Bourmistrov, A. og Kaarbøe, K. (2013) From comfort to stretch zones: A field study of two multinational companies applying “beyond budgeting«»ideas. *Management Accounting Research*, (24), s. 196-211. doi: <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.04.001>

Bydel Nordstrand (2019) *Vedlegg til Bydelsutvalgets vedtatte budsjett 2019 og økonomiplan 2019 - 2022 for Bydel Nordstrand.pdf*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-nordstrand/budsjett-dokumenter-og-planer-bydel-nordstrand/#gref> (Hentet: 13.09.2019).

Byrådsavdeling for finans (2018) *Grønt hefte. Vedlegg til byrådets budsjettforslag for 2019 – dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/budsjett-2019/byradets-budsjettforslag-2019-og-okonomiplan-2019-2022/#gref> (Hentet: 13.09.2019).

Caiden, N. (2010) Challenges Confronting Contemporary Public Budgeting: Retrospectives/Prospectives from Allen Schick. *Public Administration Review*, 70(2), s. 203-210. doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02148.x

Dalen, M. (2011) *Intervju som forskningsmetode: En kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dittenhoffer, M. (2001) Behavioural Aspects of Governmental Financial Management. *Managerial Auditing Journal*, 16(8), s. 451-457.

Espenes, K. (2010) *Samferdselssektorens utfordringer – er de knyttet til budsjettmessige svakheter? Hva er alternativene til dagens system?*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/16942> (Hentet: 01.11.2019).

Glimsdal, T. og Thormodsæter, E. (2014) *Tradisjonell og aktivitetsbasert budsjettering i ideell sektor- En kvalitativ studie av norske bibelskoler og folkehøgskoler*. Masteroppgave. Norges Handelshøyskole. Tilgjengelig fra: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/handle/11250/223643> (Hentet: 15.03.2019).

Grønnevet, G. og Østergren, K. (2008) Er budsjettstyring god økonomistyring? *Praktisk Økonomi og Finans*, 24 (4), s. 57-64.

Hansen, S. C., Otley, D. T. og Van der Stede, W. A. (2003) Practice Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective. *Journal of Management Accounting Research*, (15), s. 95-116. doi: <https://doi.org/10.2308/jmar.2003.15.1.95>

Hoff, K.G. og Helbæk, M. (2015) *Økonomistyring 2 – Driftsregnskap og budsjettering*. 6. utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Hope, J. og Fraser, R. (2003) Who needs budgets?. *Harvard Business Review*, 81(2), s. 108-115.

INNOMAG Newsroom (2017) *Innovasjon gjennom tillitsledelse?: Bydelsdirektør i Bydel Nordstrand forklarer*. Tilgjengelig fra: www.innomag.no/innovasjon-gjennom-tillitsledelse-bydelsdirektor-i-bydel-nordstrand-forklarer (Hentet: 15.08.2019).

Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P.A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag.

Johnson, H.T. og Kaplan, R. S. (1987) *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*, Boston, MA: Harvard Business School Press.

Key, V.O. (1940) The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144. doi:10.2307/1948194

Kommuneloven. (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 19.* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> (Hentet: 25.03.2019).

LeLoup, L.T. (1978) The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory. *Polity*, 10(4), 488-509. doi:10.2307/3234402

Libby, T. og Lindsay, R. M. (2010) Beyond budgeting or budgeting reconsidered? A survey of North-American budgeting practice. *Management Accounting Research*, 21(1), s. 56- 75. doi: 10.1016/j.mar.2009.10.003

Malt, Ulrik. (2018) *Grounded Theory*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/grounded_theory (Hentet: 23.04.2019).

McCarthy, G. og Lane, A. (2009) One Step Beyond: Is the Public Sector Ready to Let Go of Budgeting? *Journal of Finance and Management in Public Services*, 8 (2), s. 23-49. Tilgjengelig fra: http://www.localfinancecommission.org/-/media/files/policy%20and%20guidance/the%20journal%20of%20finance%20and%20management%20in%20public%20services/vol%208%20no%202/jour_vol8_no2_b.pdf (Hentet: 01.11.2019).

Melberg, H.O. (2019) Hvorfor blir det så mye byråkrati? *Dagens Medisin*, 03.05.2019 Tilgjengelig fra: www.dagensmedisin.no/artikler/2019/05/03/hvorfor-blir-det-sa-mye-byrakrati (Hentet: 29.11.2019).

Mjøset, L. (2007) Om teori på høyt og lavere nivå, i Hjellbrekke, J., Olsen, O.J. og Sakslind, R. (red.) *Arbeid, kunnskap og sosial ulikhet. Festskrift til Olav Korsnes*. Oslo: Unipub, s. 333-375. Tilgjengelig fra: <http://folk.uio.no/larsmj/hoy-lav-teori-rev.pdf> (Hentet: 22.11.2019).

Mjøset, L. (2009) The Contextualist Approach to Social Science Methodology, i Byrne, D. og Ragin, C.C. (red.) *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. London: SAGE Publications. s. 39-68. Tilgjengelig fra: https://www.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/25508_5247_Byrne_Ch02.pdf (Hentet: 22.11.2019).

Nyen, T. (1992) *Budsjettprosessen i Oslo etter innføringen av byrådsreformen og målstyring: bedre overordnet styring?: en vurdering av fruktbarheten av en prinsipal-agent tilnærming i studiet av institusjonelle endringer i offentlige budsjettprosesser* Masteroppgave. Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/14802> (Hentet: 29.11.2019).

Oslo kommune (2019a) *Økonomireglementet 2019*. Tilgjengelig fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13319303-1553693062/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Budsjett%202019/Dok%203%202019/unzipped_krnl_fileid_319300/PDFS_kommunens-vedtatte-budsjett-dok-3-2019.pdf?download=1 (Hentet: 29.09.2019).

Oslo kommune (2019b) *Slik styres Oslo*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/#gref> (Hentet 29.11.2019).

Rognlid, L.B. (2016). *Kommunal budsjettpraksis: ex ante eller ex post?* Masteroppgave. Universitetet i Tromsø. Tilgjengelig fra: <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/11099/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet: 12.02.2019).

Røiseland, A. og Lo, C. (2019) Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1(35), s. 51-58. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>

Sando, M. K. og Andersen, T. K. (2007) *Budsjett som styringsverktøy: en casestudie av et offentlig, et privat ideelt og et privat kommersielt sykehus*. Masteroppgave. Norges Handelshøyskole. Tilgjengelig fra: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/handle/11250/167851> (Hentet 12.02.2019).

Serrat, O. (2017) Bridging Organizational Silos. In: Knowledge Solutions. *Springer, Singapore*. (5), s. 711-716. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9_77

Solheim, K. (2017) *Å fange tidstyver i den offentlige omsorgstjenesten. Bruk av lean som styringsverktøy for å skape operasjonell effektivitet*. Masteroppgave. UiT Norges arktiske universitet. Tilgjengelig fra: <https://munin.uit.no/handle/10037/11188> (Hentet 28.11.2019).

Solstad, I.D. og Sommervik, M.H. (2015) *Budsjettkritikkens relevans i norske kommuner: en kvantitativ studie*. Masteroppgave. Handelshøyskolen i Trondheim. Tilgjengelig fra: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2372540> (Hentet 12.02.2019).

Statistisk Sentralbyrå (SSB) (2011) *Innovasjon i offentlig sektor*. 25. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201125/rapp_201125.pdf (Hentet 11.11.2019).

Steen, L. og Olsen, E. (2007) *Nytteverdi av balansert målstyring som styringssystem i offentlig sektor – Lenvik kommune*. Masteroppgave. Universitetet i Tromsø. Tilgjengelig fra: <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/998/thesis.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (Hentet: 22.10.2019).

Tarschys, D. (2002) Time Horizonz in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 2 (2), s. 77-103. doi: <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art10-en>

Taylor, A. og Steenporte, H. (2007) The Problem with Budgeting and How One Municipality Addressed It. *Management Accounting Quarterly*, 4 (8), s. 20-36. Tilgjengelig fra: <https://search-proquest-com.ezproxy.nord.no/docview/222801205/967288D2FE97476DPQ/12?accountid=26469> (Hentet: 22.10.2019).

Wallander, J. (1995) *Budgeten – ett onödigt ont*. Stockholm: SNS Förlag.

Wildavsky, A. (1974) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

Willoughby, K.G. (2008) Budget Management Capacity of State Governments: Issues and Challenges. *Public Performance & Management Review*, 3 (31), s. 431-442. Tilgjengelig fra: <https://www.jstor.org/stable/20447685> (Hentet: 22.10.2019).

8. Vedlegg: Intervjuguide

Den følgende versjonen av intervjuguiden er den vi brukte i siste fase av datainnsamlingen.

Innledende punkter – Bør ikke leses opp bokstavelig, men er like vel skrevet ord for ord av planleggingshensyn. Noe av dette presenteres skriftlig for respondenten i det intervjuet starter:

Presentasjon av oss selv:

Vi heter Benjamin, Andreas og Anders, og vi fullfører i høst et erfaringsbasert MBA program, altså en master innen business og administrasjon. Sammen har vi erfaringer fra styrerom, organisasjonsliv, politikk og næringsliv, som vi nå bruker inn i et felles masterprosjekt. Vi er veldig takknemlige for at dere i bydelen ønsker å være med på det prosjektet!

Informasjon om prosjektet og hva spørsmålene vil dreie seg om:

Mange virksomheter i flere ulike land, av ulik størrelse og type har valgt å enten gå helt bort fra, eller innføre alternative arbeidsformer i tillegg til det tradisjonelle budsjettet. Vårt mål er å forstå utfordringene dere i bydel Nordstrand har ved å bruke budsjett som styringsverktøy. I neste fase av prosjektet vil vi se hvordan deres erfaringer er sammenlignet med andre aktører.

Vi kommer i denne samtalen til å fokusere på din bruk av budsjettet i din arbeidshverdag, både hvordan det fungerer og hvilke utfordringer arbeidsformen gir. Vi gir med vilje liten «styring» av intervjuet, da det er dine erfaringer og opplevelser som skal prege samtalen.

Hvorfor være med på intervjuet og hvilke tilbakemeldinger og resultat som gis tilbake:

Vi sender alle informanter en lenke til den ferdige masteroppgaven så snart den er klar. Da håper og tror vi at det også vil være funn som vil være nyttige i deres arbeidshverdag.

Dokumentasjon av intervjuet og håndtering av data:

Intervjuet vil bli tatt opp og transkribert. Opptakene slettes så snart prosjektet er over. De transkriberte intervjuene lagres med tanke på eventuell annen forskning.

Sikre anonymitet og bruk av mottatte data:

Se eget skriv som skal leses på forhånd og signeres.

Informantens rett til å avslutte intervjuet:

En del av vårt etiske ansvar som forskere er også å minne om at du selvsagt står fri til å avbryte intervjuet dersom du skulle ønske det. Si også ifra dersom det er noe som gjør deg ukomfortabel, så gjør vi vårt beste til å tilpasse oss.

Sikre en felles forståelse av lengde på intervjuet:

Vi tar sikte på å avslutte om ca. en time. Vi håper det også lar seg gjøre i praksis.

SPØRSMÅL OG TEMAER:

Merk: Dette er en guide, i praksis vil vi også stille ikke-planlagte spørsmål for å utdype ting som dukker opp. Vi har underveis i datainnsamlingen så langt allerede identifisert noen tema som vi tar opp dersom ikke respondenten selv gjør det. Vi vil sikre oss at disse berøres fordi de er vanlige utfordringer eller omtales ofte i studier om budsjett som styringsverktøy.

Hovedtemaer som bør berøres i intervjuene;

- 1.) Mål med budsjettet
- 2.) Fordeler med nåværende budsjetterings metodikk
- 3.) Utfordringer ved nåværende budsjetterings metodikk
- 4.) Opplever respondenten budsjetteringsprosessen som tradisjonell?
- 5.) Hvilken kjennskap har respondenten til alternative budsjetteringsmetoder?

Mulige oppfølgingsspørsmål -

Det var interessant, kan du fortelle mer om det?
Hva mener du når du sier...?
Hvordan opplever du...?
Vet du hvorfor det er slik?
Hvordan fungerer det i praksis?

Fakta og oppvarming - Etablering av relasjon og tillitsforhold:

Fortell litt om deg selv.
Hva er jobben din og hva går den ut på?

Introduksjonsspørsmål - Bruk av spørsmål for å introdusere temaet som skal belyses:

Hva tenker du når du hører ordet "budsjett"?
Hva med "styringsverktøy"?

Overgangsspørsmål - Overgang fra relativt generelle betraktninger til personlige erfaringer og forståelse av temaet:

Hva anser du som det viktigste målet eller formålet for driften?
Fortell om budsjettprosessen, slik den er sett fra din synsvinkel, også kort om de fasene du ikke er involvert i.
Hvordan opplever du vanligvis henholdsvis budsjettprosessen og det endelige resultatet?
Hvordan forholder du deg til, eller bruker budsjett i hverdagen?
Hva er grunnlaget når dere lager budsjettet?
Bruker dere andre former for økonomisk planlegging enn det du anser som tradisjonell budsjettering?

Nøkkelspørsmål – For å skaffe den informasjon vi ønsker ut fra problemstilling og formål:

Hva bruker dere budsjettet til?

Mange bruker budsjettet til å sette seg mål, er det noe dere gjør og funker det i så fall?

Budsjett brukes også ofte til å predikere hvordan det neste året blir. Vil du si at dere gjør dette, og i hvilken grad fungerer det i så fall?

Budsjettet er en måte å fordele ressurser på i organisasjonen. Hvor godt fungerer dette for dere?

Hvilke mål har dere for hva bruken av budsjett skal bidra til å oppnå? Føler du dere oppnår de målene? Er det enighet om målene?

Hvordan påvirkes hovedmålene for driften av budsjettarbeidet?

Hvilke utfordringer opplever du med bruken av budsjett som styringsverktøy i følgende faser:

- Strategisk planlegging
- Utarbeidelse av tiltaksplan og annen mer praktisk planlegging
- Daglig bruk og gjennomføring av planer
- Mot slutten av budsjettperioden og påfølgende evaluering

Hvordan involveres de som er sluttbrukere av budsjettet i utarbeidelsen?

Hvordan publiseres det ferdige budsjettet til brukerne?

Slik du ser det, hva preger arbeidet deres med budsjettet?

Hvordan kontrolleres det at budsjettet følges i løpet av året?

Hvilke konsekvenser vil et eventuelt overskudd eller underskudd ha for driften?

I hvilken grad har du mulighet til å ta grep som sørger for at budsjettet overholdes?

Hva skjer dersom omstendighetene og behovene endrer seg etter at budsjettet er satt?

Hvordan bruker dere regnskapstall? Årlig og månedlige tall?

I hvilken grad har du og andre ledere fleksibilitet til å respondere på behov og muligheter som dukker opp i løpet av året?

Hva ser du som deres største utfordringer for driften generelt fremover? Hvordan påvirker endringer i omgivelsene dere?

Avslutning:

Vi er snart ferdig med intervjuet. Er det noe relevant du tenker at vi ikke har spurt om? Eller noe du har kommet på?

Er det ellers noe du ønsker å kommentere eller spørre om?