Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Håkon Kristian Sørby

Masteroppgave

Økonomisk rammestyring i Karlstad og Drammen kommuner - en komparativ analyse

Frame budgeting in the municipalities of Karlstad (Sweden) and Drammen (Norway) – a comparative analysis

MPA – Master of public administration

2017
Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA ☒ NEI ☐
Forord

I 2013 tok jeg spranget fra privat regnskaps- og revisjonsbransje over til kommunal sektor og stilling som økonomirådgiver og senere økonomisjef i Notodden kommune. Dette ga meg motivasjon for å fordype meg i de styringsutfordringer man møter som leder i offentlig sektor. Siden 2014 har jeg vært student ved masterprogrammet for offentlig styring og ledelse (MPA) ved Høgskolen i Innlandet, avdeling Rena.

Noen ganger har studiet medført en følelse av å være «forvirret på et høyere nivå», men like ofte har man kunnet nikke gjenkjennende til teorier om styring og ledelse av offentlig sektor. Mange fenomener tas for gitt i kommunal sektor (de er institusjonaliserte!), og man tror kanskje at man vet hva de dreier seg om. Et slikt fenomen er økonomisk rammestyring. De aller fleste økonomisjefer tar for gitt at kommunens økonomi styres gjennom rammer, men hva innebærer det i praksis? Jeg har i denne masteroppgaven forsøkt å undersøke hvilke strukturelle aspekter ledere innenfor utdanningsområdet legger til grunn for sine handlinger relatert til økonomisk rammestyring i en norsk og en svensk kommune. For økonomistyring handler ikke først og fremst om tall, men om mennesker!

Det er flere personer som fortjener en takk for at jeg har kunnet gjennomføre denne masteroppgaven. Jeg vil gjerne takke økonomisjefene i Karlstad og Drammen kommuner som var mine døråpnere inn i disse kommunene, og som velvillig har besvart mine spørsmål. Jeg vil også takke «hjemmefronten», og ønske Lill lykke til med egen masteroppgave. Forhåpentligvis har jeg noen gode råd å bidra med etter arbeidet med denne undersøkelsen!

Til slutt vil jeg takke min veileder P. O. Norell, som selv har vært økonomidirektør i Karlstad kommune. Jeg håper han kjenner seg igjen i mine beskrivelser av økonomistyringen hos sin tidligere arbeidsgiver!

Håkon Kr. Sørby

Heddal, 30. oktober 2017
Innhold

INNHOLD ............................................................................................................... 4
NORSK SAMMENDRAG .................................................................................. 6
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT) ......................................................... 7

1. INNLEDNING ................................................................................................. 8
   1.1 OVERORDNET TEMA OG TILNÆRMINGSMÅTE ........................................... 8
   1.2 BEGRUNNELSE FOR VALG AV TEMA/PROBLEMOMRÅDE ......................... 9
   1.3 AVHANDLINGENS STRUKTUR .................................................................. 11

2. VALG AV PROBLEMSTILLING ..................................................................... 13
   2.1 PROBLEMSTILLINGENS REFERANSE-ERAMME OG BEGREPSBRUK .............. 13
   2.1.1 Økonomistyring .................................................................................... 13
   2.1.2 Økonomisk rammestyring .................................................................... 14
   2.1.3 Økonomisk rammestyring i et politisk kontekst ..................................... 15
   2.2 ANALYSE AV PROBLEMSTILLING .......................................................... 16
   2.3 PROBLEMFORMULERING OG UTLEDNING AV FORSKNINGSPØRSMÅL ....... 17
   2.4 AVGRENSNINGER ..................................................................................... 18

3. TEORITILKNYTNING/TEORETISK RAMEVERK .......................................... 20
   3.1 FORMER FOR ØKONOMISTYRING ............................................................. 20
      3.1.1 Økonomistyring i et instrumentelt perspektiv ........................................ 22
      3.1.2 Økonomistyring i et institusjonelt perspektiv ......................................... 23
   3.2 ØMRÅDER FOR ØKONOMISTYRING ......................................................... 24
      3.2.1 Resultatkjeden ..................................................................................... 25
      3.2.2 Budsjettmetoder og deres forankring i resultatkjeden ......................... 25
   3.3 ØKONOMISK RAMMESTYRING .................................................................. 26
      3.3.1 Økonomisk rammestyring – en idealmodell ........................................... 27
   3.4 ØKONOMISK RAMMESTYRING I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV .............. 28
      3.4.1 Principali-agenter teori .......................................................................... 29
      3.4.2 Management-teori ............................................................................... 30
   3.5 ØKONOMISK RAMMESTYRING I ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV .............. 30
      3.5.1 Demokratiteori ..................................................................................... 31
      3.5.2 Suhmans typologisering av legitimitsbegrepet ...................................... 33
      3.5.3 Inkrementell budsjett- og økonomistyringsadferd ............................... 34

4. TEORIBASERTE ANTAKELSER OM UNDERSOKELSESFUNN OG 
   OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLING ........................................ 35
   4.1 UNDERSOKELSENS ONTOLOGISKE OG EPISTEMOLOGISKE UTGANGSPUNKT – GIDDENS’ 
      STRUKTURERINGSTEORI ................................................................. 35
      4.1.1 Meningsaspektet ............................................................................... 37
      4.1.2 Det normative aspektet ...................................................................... 38
      4.1.3 Maktaspektet .................................................................................... 38
   4.2 OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLINGEN .................................. 38
   4.3 EN TEORIBASEERT ANALYSEMODELL MED FORSKNINGSPØRSMÅL OG HYPOTESER........... 40

5. FORSKNINGSDESIGN OG -METODE ......................................................... 42
   5.1 UNDERSOKELSESDESIGN ................................................................. 42
      5.1.1 Valg av design ..................................................................................... 42
      5.1.2 Vurdering av komparativt design ...................................................... 43
Norsk sammendrag

Økonomistyring i politisk styrte organisasjoner som norske og svenske kommuner må ivareta både instrumentelle effektivitetsverdier og institusjonelle legitimitetsverdier. Når høy effektivitet i tjenesteproduksjonen forstås som høy måloppnåelse, skal økonomistyring i form av rammestyring fremme effektivitet gjennom at politikerne styrer på en indirekte og overordnet måte, og at administrative ledere har stor frihet til å velge ressursbruk og aktiviteter.

I min komparative analyse av Karlstad og Drammen kommuner har jeg valgt å fokusere på ledelsesaspektet ved økonomistyring, og særlig på samhandlingen mellom politiske og administrative ledere. Undersøkelsen forsøker å avdekke hvilke strukturelle forhold lederne legger til grunn for sin lederadferd, og om disse samsvarer med en idealmodell for økonomisk rammestyring.

Gjennom en analysemodell som identifiserer ulike delaktiviteter innenfor økonomistyring og som bygger på Giddens’ strukturasjonsteori for å identifisere strukturelle forhold, analyseres ledernes adferd i et instrumentelle og institusjonelt perspektiv. Min hovedkonklusjon er at institusjonelle legitimitetsverdier gir et bedre grunnlag for å forstå ledernes adferd innenfor økonomisk rammestyring enn idealmodellens instrumentelle fokus. Innen Giddens’ meningsaspekt er det forestillingen om begrenset ressurstilgang og forventningen om solidarisk adferd som i sterkest grad preger ledernes adferd. Innen det normative aspektet legger lederne stor vekt på løpende tillitsskapende samhandling mellom politisk og administrativt nivå, og lite vekt på at virksomhetene trenger handlingsrom for å fremme effektivitet. I maktaspektet blir politikernes overordnede rolle bekræftet, og det tydeliggjøres at økonomisk rammestyring forutsetter administrative lederes evne til å oppfatte politiske signaler og til selv å vurdere behovet for løpende politisk legitimering av sin ressursbruk.

Disse overordnede institusjonaliserte verdiene relatert til økonomisk rammestyring utgjør hovedfunnene både i Karlstad og Drammen kommuner. Politikernes funksjon innenfor økonomistyringen blir imidlertid problematisert i langt større grad i Drammen enn i Karlstad. De to kommunenes politiske og administrative organisering viser klare ulikheter, med en sterk politisk styring i Karlstad og en sterk administrativ styring i Drammen. Det er mulig at ulike bestemmelser i norsk og svensk kommunelov om administrativ ledelse og politiske underutvalg legger til rette for denne ulikheten.
Engelsk sammendrag (abstract)

Financial management in politically led organizations such as Norwegian and Swedish municipalities must take into account both instrumental efficacy values and institutional legitimacy values. When financial management is conducted by frame budgeting, high efficacy is supposed to prevail through politicians managing in an indirect and strategic way, and administrative managers having great freedom to choose among different resources and activities.

In my comparative analysis of Karlstad (Sweden) and Drammen (Norway) municipalities, I have chosen to focus on the leaders’ actions within financial management, and in particular on the interaction between political and administrative leaders. The study attempts to reveal what structural conditions the managers base their leadership behavior on, and if these structures correspond with an ideal model for financial management by frame budgeting. The analysis is based on the identification of different activities within financial management and Giddens' structural theory is used to identify the leaders’ conceptions of meaning, norms and power related to frame budgeting. The conduct of the leaders is furthermore analyzed in an instrumental and institutional perspective.

My main finding is that institutional legitimacy values provide a better understanding of leaders' behavior in financial management by frame budgeting than the ideal model's instrumental intentions. What provides the most meaning to frame budgeting is the idea of resources being limited and the need for solidarity between the various branches of the municipality. In their practice, leaders give great importance to trust-making interactions between political and administrative levels, but place little emphasis on the need for maneuvering room for managers to promote efficacy. The leaders confirm the dominant role of the politicians, and make it clear that managers need ability to constantly perceive political signals and to assess their own need for political legitimization.

These overall institutionalized values related to financial management are the main findings in both Karlstad and Drammen municipalities. However, the politicians' role in financial management is much more problematized in Drammen than in Karlstad. The political and administrative organization of the two municipalities shows clear differences, with strong political management in Karlstad and strong administrative management in Drammen. It is possible that differing regulations regarding administrative leadership and the role of political subcommittees in the Norwegian and Swedish Municipalities Acts facilitate this inequality.
1. INNLEDNING

Innledningsvis gjør jeg rede for avhandlingens tema og for dens faglige forankring i MPA-studiet. Mitt valg av tema og teoretisk forankring begrunnes og motiveres, før jeg presenterer en oversikt over avhandlingens struktur.

1.1 Overordnet tema og tilnærningsmåte

Det overordnede temaet for denne masteravhandlingen er økonomistyring i politisk styrt organisasjoner. Økonomistyring er et relativt nytt fagområde som integrerer innsikter fra moderne planleggings- og regnskapsteori og fra organisasjons- og ledelsesteori. Melander (1996) beskriver økonomistyring som:

De ledelsesmessige foranstaltninger, som en organisation iværksætter for at utvikle, ændre og påvirke aktørenes ressourcedisponeringsadfærd i retning av en mere hensigtsmæssig udnyttelse af organisationens knappe ressourcer (s. 25).

Vektleggingen av aktørperspektivet innen økonomistyring bygger på en grunnleggende oppfatning om at formelle organisasjons- og styringsmodeller bare får reell styringseffekt i den grad de inngår i aktørenes virkelighetsforståelse og påvirker deres samspill. Aktørenes samspill danner grunnlag for meningsdannelse, utvikling av verdier og normer og etablering av maktnesjoner mellom dem. Når samspillet bidrar til utvikling av uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får organisasjonen institusjonelle trekk (Røvik, Roness, Lægreid & Christensen, 2009, s. 52). Disse trekkene kan representere sterke strukturelle føringer for aktørenes handlinger, og noen ganger medvirke til en adferd i strid med formelle regler. Forståelsen av økonomistyring som et relasjonelt mellommenneskelig fenomen, gjør at avhandlingen får et konstruktivistisk utgangspunkt der formålet er å undersøke hvordan «action is structured by the meanings that particular groups of people develop to interpret and organize their identities, relationships and environment» (Marsh & Stoker, 2010, s. 80).

Mens planleggings- og regnskapsteori representerer den instrumentelle og rasjonelle dimensjonen ved økonomistyring, åpner organisasjons- og ledelsesteori for at andre logikker kan gjøre seg gjeldende i den praktiske økonomistyringen. Melander (1996) oppsummerer forholdet mellom de to dimensjonene slik: «selv om økonomistyringens grundlæggende logik er af teknisk, materialistisk og økonomisk art, er dens sprog, arbejdsformer og udfordringsrum skabt af mennesker i et samfund» (s. 16).
Melanders definisjon av økonomistyring vektlegger lederes tiltak for å påvirke aktørenes ressursdisponeringsadferd. Økonomistyringens hovedfunksjon utøves altså der ressursene anskaffes og anvendes, og det er styringsutfordringene på dette nivået som ifølge Melander bør danne grunnlag for utforming av organisasjonens økonomistyringssystem.

I denne studien har jeg ønsket å undersøke hvilke strukturelle trekk ved økonomisk rammestyring som politiske og administrative ledere innenfor et avgrenset kommunalt tjenesteområde legger til grunn for sin lederadferd. I en kommunes offisielle styringsdokumenter vil økonomisk rammestyring gjerne fremstilles i et formelt instrumentelt perspektiv. For å utvikle forståelse for hvordan denne styringsmodellen er institusjonalisert i en konkret organisasjonskontekst vil jeg sette fokus på hvordan lederne selv beskriver sin lederadferd innen økonomisk rammestyring.

1.2 Begrunnelse for valg av tema/problemområde


Som økonomisjef var jeg ikke lenger valgbar til kommunestyret, og jeg søkte fritak fra mine politiske verv. Det var tid for å betrakte kommuneorganisasjonen med administrative briller, en situasjon som medførte ny undring både over politikernes mulighet for å styre en mangslungen kommunal virksomhet og administrative lederes handlingsrom i styringen av sin virksomhet.

På samme måte som de fleste andre norske kommuner, benytter min kommune rammestyring som grunnleggende modell i økonomistyringen. Gjennom en inkrementell beslutningsmodell utformes budsjettrammer for de overordnede tjenesteområdene på grunnlag av fjorårets budsjettramme og definerte endringer. I budsjettedaket gir kommunestyret rådmannen fullmakt til å forvalte disse rammene, noe som formelt sett gir administrasjonen et stort handlingsrom til å innrette ressursdisponeringen slik den ønsker.
Rammestyring kan oppfattes som en motsats til detaljestyring, og rammestyring legger til rette for at beslutninger om ressursbruk overlates til budsjettsvarlige på virksomhetsnivå. Samtidig er det min oppfatning at rammestyring reiser en rekke spørsmål som ikke besvares i formelle vedtak eller skriftlige styringsdokumenter. Disse spørsmålene dreier seg om hvordan sentrale aktører innen økonomistyringen faktisk kan agere innenfor de strukturer som det økonomiske rammestyringssystemet etablerer. Hvilken økonomistyringsadferd anses passende?

Gjennom mitt internasjonale studieopphold i Karlstad fikk jeg kjennskap til ulike strukturelle forhold rundt den økonomiske rammestyringen av denne kommunen. Utad framstår rammestyringen i Karlstad kommune som rasjonell, effektiv og godt integrert i øvrig styringssystem. Jeg fikk imidlertid signaler fra ledere nærmere det operative nivået, om at styringsmodellen hadde problematiske sider som krevde tiltak for å verne driften. Fra politisk hold ble det innrømmet at ønsket om å vise politisk handlekraft nok kunne medføre at negative konsekvenser som rammendringer kunne ha for kommunens tjenesteproduksjon stod i fare for å bli underkommuniseret. Styringsutfordringene jeg kunne ane i Karlstad og refleksjoner rundt økonomisk rammestyring i egen kommune, gjorde at jeg ønsket å utforske hvordan rammestyringen faktisk oppfattes av sentrale aktører. I Karlstad opplevde jeg at politiske og administrative rolleforventninger i noen grad avvek fra tilsvarende forventninger jeg kjenner fra norske kommuner. For å undersøke om dette ville påvirke aktørenes styringsadferd, valgte jeg å foreta en komparativ analyse av økonomisk rammestyring i Karlstad og en sammenlignbar norsk kommune.

Oppgavens tematikk oppleves å ligge nær kjernen av MPA-studiet. I beskrivelsen av studiets innhold vektlegger Høgskolen i Innlandet at

offentlig forvaltning og ledelse preges av sammensatte aktørrelasjoner på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Utdanningen tar utgangspunkt i at offentlig forvaltning og ledelse skjer innenfor komplekse velferdssamfunn. Det overordnede målet med studiet er å bedre forstå hvilket handlingsrom og hvilke styringsbetingelser som gjelder for offentlige ledere, nå og i framtiden.

I denne avhandlingen vil både aktørrelasjonene mellom lederne og deres oppfatninger om hvilket handlingsrom og hvilke styringsbetingelser som økonomisk rammestyring innebærer være sentrale temaer.
1.3 Avhandlingens struktur


I kapittel 2 vil jeg med utgangspunkt i valgt tema tydeliggjøre fokus og begrepsbruk. Kapitlet inneholder en beskrivelse av valg som er gjort for å utlede en forskbar problemstilling.

I kapittel 3 presenterer jeg teori om økonomistyring generelt og økonomisk rammestyring spesielt. Jeg presenterer også ulike områder for økonomistyring i en offentlig organisasjon. Avslutningsvis presenteres teori som kan underbygge en instrumentell eller en institusjonell forståelse av ledernes adferd innen økonomisk rammestyring.


I kapittel 5 gis en beskrivelse av de vurderinger jeg har gjort vedrørende valg av forskningsdesign og vitenskapelig metode. I dette kapitlet drøftes også problemstillinger knyttet til studiens validitet, reliabilitet og mulighet for generalisering av funn.

I kapittel 6 presenteres funnene fra dokumentstudier og respondentintervjuene i de utvalgte kommunene. Presentasjonen av empiri fra intervjuene struktureres i henhold til Giddens’ strukturasjonsteori.

I kapittel 7 forsøker jeg å analysereunnene i kapittel 6 i lys av analysemodellen fra kapittel 4. Gjennom en drøfting av lederens oppfatninger om mening, legitimering og makt innen den sosiale strukturen som vokser fram på grunnlag av økonomisk rammestyring, vil jeg forsøke å henføre disse til en instrumentell/effektivitetsorientert eller en institusjonell/
legitimitetsorientert forståelse av økonomisk rammestyring. Kapitlet avsluttes med en komparativ analyse av de to casekommunene.

I kapittel 8 sammenfatter jeg analysen i kapittel 7 og konkluderer i forhold til mine forskningsspørsmål.

Studien avsluttes i kapittel 9 der jeg forsøker å utlede nye forskningsspørsmål på grunnlag av mine funn i Karlstad og Drammen kommuner.
2. VALG AV PROBLEMSTILLING

2.1 Problemstillingens referanseramme og begrepsbruk

2.1.1 Økonomistyring

Som tidligere beskrevet er det overordnede temaet for denne masteravhandlingen økonomistyring i politisk styrte organisasjoner. Melander (1996) hevder at «økonomistyringen er blevet et samlende billede på hvad «moderne ledelse» og «strategisk og organisatorisk utvikling» indebærer. Man kan næsten sige, at økonomistyringen for en stor del har koloniseret, hvad ledelsesbegrepet står for i vår tidsalder» (s. 9). Busch (1998, s. 4) problematiserer en definisjon som gjør økonomistyring til et generelt ledelsesbegrep, og hevder at økonomistyringsbegrepet kan bli identitetsløst. Busch utvikler en spisset definisjon av økonomistyring der:

…økonomistyring defineres som den lederadferd som er rettet mot å realisere og utvikle de økonomiske forpliktelser i interne og eksterne kontrakter gjennom regulering av ressurstilførsel, mål for verdiskaping og aktørenes handlingsrom med hensyn til ressursdisponeringsadferd. (s. 5)

Busch forstår økonomistyring som lederadferd rettet mot organisasjonens økonomiske kontraktsforpliktelser, og for å oppfylle organisasjonens forpliktelser ønsker ledelsen å styre aktørenes ressursdisponeringsadferd. Ifølge Busch kan dette prinsipielt gjøres på tre måter: a) ved å regulere mengden av ressurser, b) ved å angi mål for verdiskapningen og c) ved å regulere aktørenes handlingsrom. Behovet for økonomistyring bygger på økonomifagets grunnleggende oppfatning av ressurser som begrensede, og at bruken av de tilgjengelige ressursene må styres for å optimalisere den økonomiske enhetens måloppnåelse.

Begrepet økonomistyring er relativt nytt innenfor det bedriftsøkonomiske fagområdet (Melander, 2001, s. 9). Det har sin opprinnelse i regnskapsfaget og i organisasjonsteori, og er orientert mot praktisk styring av en virksomhets økonomiske ressurser. Internasjonalt er det trolig «accounting» som ligger nærmest det skandinaviske begrepet økonomistyring (Busch, 1998, s. 4). Selv om forskning innenfor «accounting» tradisjonelt har hatt et teknisk-rasjonelt perspektiv, har fokuset på adferdsmessige og kontekstuelle sider av begrepet økt. Både Busch og Melander hevder at det instrumentelle perspektivet som tradisjonelt har ligget til grunn for regnskapsmessig og finansiell kontroll av virksomheter i dag er utilstrekkelig. Fra et institusjonelt ståsted knytter Melander derfor økonomistyringen sterkere til ledelsesfunksjonen, og hevder at en forståelse av økonomistyring krever et begrepsapparat
som vel så mye inkluderer den politiske og kulturelle virkelighet som den bedriftsøkonomiske basert på en instrumentell rasjonalitet.

Når økonomistyring forstås som et sosialt skapt fenomen, vil økonomistyringsprosesser i høy grad være komplekse, tvetydige og foranderlige i sin natur (Melander, 1996). De formelle systemer og strukturer for økonomistyring som etableres i en organisasjon kan betraktes som avbildninger av den lederadferd som ønskes utøvd, men når økonomistyring primært forstås som lederhandling vil strukturene for økonomistyring kun eksistere i den grad de får betydning for ledernes adferd. Gjennom sin adferd vil lederne produsere og reproducere den sosiale økonomistyringsstruktur som de selv er en del av (Giddens, 1979).

2.1.2 Økonomisk rammestyring


Den endrede finansiering av kommunene fikk konsekvenser for kommunenes egen budsjetteringspraksis. Ifølge Østre (2004) hadde størstedelen av den norske offentlige forvaltning gått over fra tradisjonell detaljbudsjettering til enkel rammebudsjettering i løpet av 1970- og 80-årene. At innføringen av rammebudsjettering i norske kommuner tok tid synliggjøres av forskrift til årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner som kom i 2000. I denne kommenteres kravet i § 6 om at «i tilknytning til bevilgningen skal kommunestyret… angi mål og premisser knyttet til bruken av bevilgningen» på denne måten:


Kommentaren tydeliggjør at rammebudsjettering krever en annen politisk styring enn tradisjonell detaljbudsjettering.
2.1.3 Økonomisk rammestyring i en politisk kontekst

Et kommunalt rammebudsjett er et styringsverktøy i en politisk-administrativ organisasjonskontekst. Johnsen (2010, s. 175) definerer styring som «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller et system av formelle styringsinstrumenter». Styring er således først og fremst systemorientert. Ledelse handler i større grad om mellommenneskelige forhold og er mer prosess- og personorientert. Johnsen hevder at ledelse og styring er omstridte begreper i faglitteraturen, og at overgangen mellom de to fenomenene kan oppleves glidende, særlig i praksis. En sentral antakelse for Johnsen er at styring og ledelse betinger hverandre.


Innen statsvitenskapen har styring hatt større fokus enn ledelse, og det har vært lite kobling mellom demokratistudier og lederstudier (Røvik et al., 2009). Med utgangspunkt i forståelsen av kommunal økonomistyring som lederadferd rettet mot å realisere og utvikle økonomiske forpliktelser i en politisk styrt organisasjon, ønsker jeg å utvikle forståelse for hvilke strukturelle forhold politiske og administrative ledere inkluderer som premisser for sin lederadferd relatert til økonomisk rammestyring.

I kombinasjon med andre styringsinstrumenter åpner rammebudsjettering for ulike administrative og politiske lederroller der det må gjøres kompromisser mellom flere hensyn, blant annet effektivitets- og legitimitetshensyn. Flere forskere hevder at Norge i begrenset grad har innført effektivitetsfokusetene New Public Management (NPM)-reformer, og at dette blant
annet skyldes at vi har en politisk-administrativ struktur og en kulturell tradisjon som ikke så lett fremmer slik reformer (Christensen et. al.,2014)

Kommunalsjefen er i sin forvaltning av budsjettrammen avhengig av at beslutningene oppfattes som legitime av kommunestyre og rådmann. En legitim beslutning om forvaltning av ressursene vil være en beslutning som oppfattes som rimelig av omgivelsene og i samsvar med de normer, verdier og tradisjoner som gjelder i vedkommende organisasjon.


2.2 Analyse av problemstilling

Økonomistyring kan analyseres på flere nivåer i en kommune. I en rammestyrings- og rammebevilgningsmodell skjer økonomistyring både på overordnet politisk og administrativt nivå og på hvert virksomhetsnivå som er tildelt bevilgingsfullmakt. Fokus for min problemstilling ligger på kommunale toppledere og deres oppfatninger om strukturelle forutsetninger for egen lederadferd innen økonomisk rammestyring. En grunnleggende antagelse er at ledernes adferd både vil inneholde instrumentelle og institusjonelle elementer.

Jeg oppfatter rammestyring og rammebudsjettering som sentrale forestillinger innen NPM, og for å utvikle en instrumentell forståelse av rammestyring og rammebudsjettering vil jeg benytte sentrale styringsideer fra NPM. Rammestyring bygger på delegering av disponeringsfullmakter fra kommuneledelsen til operativt virksomhetsnivå, og innenfor en instrumentell forståelse av økonomisk rammestyring antas det at økt ansvarliggjøring av virksomhetsledelsen kombinert med økt disponerings frihet vil gi økt effektivitet i ressursanvendelsen.

Økonomisk rammestyring har nå blitt praktisert i flere tiår i norske og svenske kommuner, og vil ha gjennomgått både en implementerings- og utviklingsprosess i den enkelte
kommuneorganisasjon. For å utvide analysen av økonomisk rammestyring til å omfatte flere aspekter enn effektivitet, vil jeg benytte institusjonell teori. Dette vil særlig være relevant der empiri ikke stemmer med forventinger knyttet til en instrumentell praktisering av rammestyring og rammebudsjettering.

Christensen (2013, s. 14) hevder at dersom det ikke er formulert presise mål eller det ikke er fastsatt forutsetninger ved beregning av de økonomiske rammene, vil rammebudsjettering første og fremst være et budsjetteringssystem. Dette systemets formål vil ikke være effektiv ressursanvendelse, men avlastning av den politiske ledelse ved å flytte fordelingskonflikter ned til virksomhetene.

Dersom rammestyring skal fremme kommuneorganisasjonens effektivitet, må det foreligge mål som kan danne grunnlag for evaluering av måloppnåelse. Virksomhetsledelsens handlingsrom vil være begrenset til det som oppfattes som legitime handlinger av politisk og administrativ ledelse. Ifølge instrumentell rammestyringsteori er det effektiv måloppnåelse som legitimerer virksomhetsledelsens ressursdisponeringer. Det er imidlertid ikke bare effektiv måloppnåelse som kan legitimere ressursbruken. For å lete etter bindinger på ressursbruken som ikke handler om effektiv måloppnåelse, vil jeg bruke institusjonell teori om andre legitimitetsformer enn effektivitet.

2.3 Problemformulering og utledning av forskningspørsmål

En problemstilling kan formuleres som en hypoteses søkes testet, eller som ett eller flere åpne spørsmål. Hypoteseformen er mest anvendt når man har stor klarhet i problemstillingen, mens den åpne spørsmålsformen blir benyttet når man har behov for en eksplorerende, utforsknende type undersøkelse (Jacobsen, 2005, s. 72). Mitt mål med denne studien er å beskrive hvordan ledere faktisk lar sin adferd prege av det de måtte oppfatte som strukturerende elementer i et økonomisk rammestyringssystem. Forutforståelsen av temaet tilsier at den faktiske lederadferd innenfor områder som kan betegnes som økonomistyring kan variere mye fra kommune til kommune. Det er derfor betydelig usikkerhet knyttet til hvilke funn jeg vil gjøre i de empiriske undersøkelsene, og problemstillingen må derfor være åpen og undersøkende. Gjennom undersøkelse av to utvalgte casekommuner og dybdeintervju med sentrale ledere innenfor et avgrenset tjenesteområde legges det opp til å gå i dybden av fenomenet. Dette tilsier at en hypotesetestende problemstilling uansett ikke kan besvares på
generelt grunnlag for kommunesektoren. Konklusjonene blir da kontekstavhengige, eller får form av innsikt som er egnet til å utforme teoretiske antakelser om generelle sammenhenger.

Hypoteseformen kan fremstå som en åpen erkjennelse av at man faktisk har forutinntatte antagelser om sammenhengene. En åpen spørsmålsform kan fort medføre en bevisst eller ubevisst kamuflering av den nærheten man selv har til problemet og de grunnleggende antagelser man har om sammenhenger. Det kunne vært utviklet en hypotese om hvorvidt lederadferden i de to kommunene best kan forstås i et instrumentelt/effektivitetsfokusert eller et institusjonelt/legitimitetsfokusert perspektiv, men jeg ser ikke at jeg har forutsetninger for å anta at ett av perspektivene i utgangspunktet synes mest fremtredende. At begge perspektiver vil ligge som en premiss for lederadferden anser jeg som en selvfølge, men en åpen holdning til hvordan denne vektingen faktisk arter seg hos lederne i casekommunene svekker ikke studiens relevans.

Studien er utformet som en komparativ analyse mellom Karlstad og Drammen kommuner. I den grad det kan identifiseres ulikheter i de strukturelle elementene lederadferden utspiller seg innenfor i de to kommunene, vil det bli forsøkt pekt på forhold i den aktuelle konteksten om kan forklare disse ulikhetene.

Vurderingene ovenfor har ledet fram til følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke strukturelle forhold påvirker i størst grad ledernes praktisering av økonomisk rammestyring i Drammen og Karlstad kommuner?

2. I hvilken grad samsvarer disse strukturerne med den instrumentelle idealmodellen for økonomisk rammestyring?

3. Hva kan forklare ulikheter i de strukturelle forholdene lederne vektlegger i sin praktisering av økonomisk rammestyring i Drammen og Karlstad?

2.4 Avgrensnings

Som det framgår av forskningsspørsmål nr. 1 er det de viktigste strukturelle forholdene lederne legger til grunn for sin adferd jeg setter fokus på. De formelle styringsdokumentene og reglene relatert til økonomisk rammestyring vil danne et bakteppe for forståelsen av økonomisk rammestyring i casekommunene, men ikke betraktes som vesentlige for ledernes adferd per
se. Vektleggingen av ulike strukturelle elementer vil være ulik hos de ulike lederne, og de vil alle være innvevd i en kontinuerlig forhandling om hvilke strukturer som skal gjelde. For å kunne si noe om hvilke strukturelle elementer som preger den økonomiske rammestyringen i hver av kommunene i dag vil jeg søke etter forestillinger som går igjen hos lederne. Disse fellesforestillingene vil jeg tolke som strukturerende elementer innen økonomisk rammestyring. Det strategiske aktørperspektivet hos Giddens vil således komme i bakgrunnen i min studie.

Jeg forstår økonomistyring som lederadferd rettet mot å realisere økonomiske mål i organisasjonen. Dette innebærer at alle som tar beslutninger om ressursbruk i slike situasjoner utøver ledelse. Slik sett blir arbeid med turnusplanlegging, rekruttering av ansatte, vikarinnleie, prioritering av vedlikehold og standard på leasingbiler aktiviteter innenfor økonomistyring. I utgangspunktet ønsket jeg å bevege meg ned på dette nivået for å undersøke hvilket handlingsrom den enkelte beslutningstaker hadde når beslutninger om ressursbruk skulle tas. Ved å legge fokuset på et så lavt nivå i organisasjonen, ville jeg imidlertid miste noe av spenningen mellom politisk og administrativ styring i kommuneorganisasjonen. For å få fram denne dimensjonen, har jeg valgt å fokusere på toppledernivået innenfor et tjenesteområde.
3. TEORITILKNYTNING/TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet vil jeg sette avhandlingens sentrale begreper inn i et teoretisk rammeverk. Denne koblingen til eksisterende teori bidrar til å gi den empiriske undersøkelsen et fokus, og underbygger vitenskapens kumulative målsetting. En teori er et intellektuelt verktøy eller en sosial konstruksjon som kan brukes til å forstå eller forklare fenomener vi observerer i verden rundt oss. En teori er en abstraksjon som innebærer en generalisering av spesifikke empiriske representasjoner av et fenomen.

3.1 Former for økonomistyring

Busch, Johnsen og Vanebo definerer økonomistyring som «ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål» (2009, s. 33). Styringen retter seg mot menneskelig adferd i et sosialt system, og denne adferden kan forsøkes regulert på flere måter. Busch et al. hevder at økonomistyring prinsipielt kan inndeles i fire grunnformer: målstyring, regelstyring, verdistyring og markedsstyring (2009, s. 42)


Ved **verdistyring** reguleres organisatorisk adferd gjennom utvikling av uformelle normer og verdier som skaper en organisasjonskultur som understøtter viktige mål i økonomistyringen. Når verdier synliggjøres, og ledelsen utvikler meningsfulle symboler, kan disse forsterke en organisatorisk kultur som fremmer økonomistyringen.


I sin inndeling av harde og myke styringsformer karakteriserer Johnsen (2010, s. 185) bruk av markedsstyring som en hard styringsform, mens målstyring er en myk styringsform. Når kriteriet for myk styring er at styringen er systembasert men samtidig gjelder virkninger for mennesker, er mulig å forhandle om og omfatter vag og tvetydig informasjon, ville jeg anta at regelstyring kan anses som en hard og verdistyring som en myk styringsform.

De fleste offentlige virksomheter vil benytte både målstyring, regulstyring og verdistyring i sine forsøk på å påvirke den organisatoriske adferden slik at den bidrar til å realisere virksomhetens økonomiske mål. I tillegg vil mange benytte ulike former for markedssstyring. Alle styringsformene har sine styrker og svakheter avhengig av hvilke styringsutfordringer organisasjonen søker å løse. Hva som betraktes som viktige styringsutfordringer vil variere med tid og sted, og hvilke styringsutfordringer som får fokus vil ha betydning for hvilke styringsformer som anses relevante i en aktuell kontekst.

Pfiffer (2004, s. 5) hevder at enhver moderne stat må avklare følgende forhold relatert til offentlig styring: hvem skal kontrollere politikken, hvem skal implementere politikken og hvordan skal etterlevelse av politiske beslutninger sikres/hvordan skal prestasjonene måles? Ifølge Pfiffer må hvert av disse spørsmålene besvares ved å finne en balanse mellom ansvarliggjøring (accountability) og effektivitet. Hvis vekten legges på ansvarlighet vil stram hierarkisk kontroll iverksettes, og suksess bli målt i forhold til etterlevelse av fastlagte
prosedyrer. Hvis vekten derimot legges på effektivitet, vil hierarkiene bli mindre strenge og beslutningsmyndighet blir delegert. Implementering av politikk kan da også skje utenfor hierarkiet, og vekten vil bli lagt på måling av resultater framfor overvåking av etterlevelse av prosedyrer.

I det følgende vil jeg beskrive hvordan økonomistyringen kan tenkes utformet hvis henholdsvis effektivitet eller ansvarliggjøring får hovedfokus. Jeg knytter en effektivitetsorientert økonomistyring til et instrumentelt organisasjonsperspektiv, mens en prosedyre- og regelorientert økonomistyring knyttes til et institusjonelt perspektiv. Dette skillet er ikke uproblematisk, da byråkratiets regelfokus nettopp skapte effektiv samhandling i store organisasjoner. Pfiffer viser til at byråkrati er en forutsetning for at store offentlige og private organisasjoner skal fungere godt over tid og at «NPM rather wants to improve fully developed governments at the margins» (2004, s. 3).

3.1.1 Økonomistyring i et instrumentelt perspektiv

I et instrumentelt perspektiv vil ulike økonomiske nøkkeltall ha fokus i økonomistyringen. Ønskede innsatsfaktorer/realressurser anskaffes med minst mulig bruk av økonomiske/finansielle ressurser. Realressursene benyttes til å generere høyest mulig produktivitet (lavest mulig ressursbruk for gitt produktmengde, eller høyest mulig produktmengde for gitt ressursbruk) og høyest mulig effektivitet (lavest mulig ressursbruk for gitt bruker- eller samfunnsnytte, eller høyest mulig bruker- eller samfunnsnytte for gitt ressursbruk). Det er ikke nødvendigvis en positiv sammenheng mellom produktivitet og effektivitet (Busch et al., 2009). Mens økonomisk resultat er et mål på private, profittorienterte virksomheters effektivitet, representerer fravær av marked og kompliserte produkter med betydelig innslag av brukermedvirkning betydelige utfordringer for en instrumentell økonomistyring i offentlig sektor.

3.1.2 Økonomistyring i et institusjonelt perspektiv

I et instrumentelt perspektiv vil altså økonomistyringens hovedmål være å sikre at organisasjonens begrensede ressurser brukes på aktiviteter som bidrar til størst mulig måloppnåelse. Melander (1996, s. 12) hevder at den tradisjonelle oppfatningen av økonomistyring omfatter styringsideer fra regnskapsfaget der beslutninger om aktiviteter og ressursbruk baseres på analyser av marginale økonomiske konsekvenser (merinntekter/merutgifter). Disse kvantitative og matematiske metodene kan imidlertid bare inspirere den ene dimensjonen av økonomistyringen. Den andre dimensjonen vil være «skabt
af de værdier, normer, sprog og relationer, som er utviklet og oplevet blant mennesker i organisationer og samfund» (Melander, 1996, s. 16). Denne dimensjonen trer fram når økonomistyringen undersøkes i et institusjonelt organisasjonsperspektiv.

Phillip Selznick (1949) beskrev institusjoner som organisasjoner infiserte med verdier. Gjennom institusjonsbegrepet flyttet han fokuset fra organisasjonen som et bevisst, formalisert og målrettet samarbeid mellom mennesker, til å vektlegge de sosiale konstruksjonene som regulerer praksisen i en organisasjon. Bukve skriver at «institusjonar kan sjåast som eit sett av sosiale praksisar som er regulerte av underliggande tankemønster, normer, verdier, konvensjonar og reglar som definerer kva som er høveleg åtferd» (2012, s. 37). Om vi betrakter økonomistyring som en sosial praksis, vil styringen skje gjennom de uformelle normer og verdier som gradvis vokser fram i organisasjonen og som etter hvert framstår som en organisasjonskultur (Røvik et al., 2009, s. 52). Samtidig som institusjoner skaper kontekster for hva individene oppfatter som meningsfull sosial handling, kan de bare reproduseres gjennom individenes handlinger. De institusjonelle føringerne som definerer en kulturell handlingslogikk om passende adferd kan således både forsterkes og endres av enkeltindividenes praksis.

Melander hevder at i politisk styrte organisasjoner vil en instrumentell økonomisk konsekvensbasert logikk måtte konkurrere med andre ideologier, normer og rasjonaliteter. I det han betegner som politisk rasjonalitet inkluderer blant annet samfunnmessige idealistiske og etiske verdier. Disse vil være vesentlige for sosiale menneskers opplevde behovsoppfyllelse, og kan for eksempel omfatte samfunnets demokratiske og humanistiske verdier. Institusjonell organisasjonsteori har som hovedperspektiv at organisasjoners hovedmål er overlevelse og at dette krever etterlevelse av normer og verdier som sikrer organisasjonen legitimitet.

### 3.2 Områder for økonomistyring

I denne avhandlingen anlegger jeg et bredt perspektiv på økonomistyring. Det gjøres både ved å betrakte økonomistyring i et bredt lederadferdsperspektiv, og ved å inkludere hele resultatkjeden som områder økonomistyringen kan rette seg mot.
3.2.1 Resultatkjeden


![Diagram](https://www.econa.no)

**Fig. 2 Resultatkjeden. Marianne Andreassen, Statens Lånekasse. Kilde: www.econa.no**

I samsvar med et instrumentelt perspektiv, er målene gitt utenfra og styringen på de enkelte trinn i resultatkjeden har som mål å generere størst mulig effekt av bevilgede ressurser (effektivitetsfokus).

3.2.2 Budsjettmetoder og deres forankring i resultatkjeden

I en politisk styrt virksomhet stilles finansielle midler til disposisjon for de budsjettansvarlige gjennom et politisk budsjettvedtak. Stein Østre (2004) skiller mellom tre hovedtyper av budsjettmetoder som i ulik grad relaterer bevilgningen av finansielle midler til de øvrige leddene i resultatkjeden.


Ved «outcome-budsjetting» er hovedmålet å styre effekten av tjenesteproduksjonen ved at det skapes en relasjon mellom den finansielle bevilgningen og den individuelle (outcome) eller samfunnsmessige (impact) nytten av bevilgningen. Brukerens eller samfunnets nytte blir et uttrykk for effektiviteten i den kommunale virksomheten.


3.3 Økonomisk rammestyring

3.3.1 Økonomisk rammestyring – en idealmodell

Christensen (2013, s. 13) beskriver i et notat til den danske produktivitetskommisjonen tre grunnelementer som inngår i rammestyrings- og rammebevilgningsprinsippet:


3.4 Økonomisk rammestyring i et instrumentelt perspektiv

I løpet av 1980-tallet ble nye styringsideer for offentlig sektor som henter sin inspirasjon fra privat sektor og en økonomisk/rationell tankegang introdusert (Klausen, 2011). Christopher Hood utviklet betegnelsen «New public management» (NPM) for disse nye styringsideene tidlig på 1990-tallet. Kleven (1997, s. 59) hevder at styringsmodellen som betegnes NPM består av en serie sentrale påstander eller dogmer om hvordan en kommune bør styres:

- Politikk fungerer best hvis den konsentrerer seg om å definere mål og utøve strategisk ledelse (som styret i en bedrift), dvs. hvis politikk atskilles fra produksjon
- Løsningene blir best når fagadministrasjonen kan finne fram til løsningene innenfor de mål som er satt av politikerne (administrativ fleksibilitet er mest effektivt)
- Kommunal ledelse er profesjonelt arbeid, det krever "enhetsledelse" med definert resultatansvar og nødvendig delegering (noe som gir klare styringslinjer)
- Det er effektivitetsfremmende om virksomhetene (resultatområdene) klart synliggjøres og eksponeres for evaluering (slik det skjer i markedsorienterte organisasjoner)
- Effektiv allokering og anvendelse av ressursene krever produkt- og resultatinformasjon, for eksempel ressursinsats målt mot produksjon (output) og resultat (outcome) av ytelser som er vel definert


Den første søylen bygger altså på en markedsmessig styringslogikk der aktørene forventes å tilpasse seg ut fra en vurdering av egennytten. Den andre søylen er derimot forankret i en

I det følgende vil jeg gi en nærmere beskrivelse av prinsipal-agent-teori og management-teori.

3.4.1 Prinsipal-agent teori

Prinsipal-agent-teori og rational choice teori bygger på et økonomistisk menneskesyn som betrakter aktører som rasjonelle og drevet av egeninteresse. Prinsipal-agent-problemet oppstår når agenten i det skjulte motarbeider prinsipalens mål for økonomistyringen. Det er flere forhold som ifølge Busch et al. (2009, s. 68) kan medføre opportunistisk adferd og motspill hos agenten:

1. Ulik målstruktur hos prinsipal og agent
2. Asymmetrisk informasjon
3. Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent

3.4.2 Management-teori

De engelske begrepene *management* og *leadership* er begge inkludert i det norske begrepet ledelse. Poula Helth (referert i Schaug, 2010, s. 25) knytter management til ledelsesaktiviteter som strategiutvikling, målstyring, budsjett- og ressursstyring, mens leadership omhandler lederens personlige lederstil. Mens management er orientert mot styringsstrukturer, vil leadership i større grad være menneskeorientert.

Managerialismen beskrives som en ledelsesfilosofi som vektluger desentralisering, delegering og generelt stort handlingsrom for lokale ledere (T. Christensen & Lægreid, 2001). Disse styringsideene ligger til grunn for overgangen fra inputbasert detaljbudsjetting til et forsøk på mer outputbasert rammebudsjetting både i stat og kommuner. Overgangen fra politisk styring gjennom detaljert angivelse av ressursbruk og liten handlefrihet for administrative ledere, til politisk styring gjennom angivelse av ønsket produksjon eller ønskede samfunnseffekter og økt handlefrihet for administrative ledere til å bestemme ressursbrukene forutsetter endrede politiske og administrative lederrollene. Pollitt & Bouckaert (2011, s. 164) problematiserer de mange idealene som søkes forent i NPM:

*NPM doctrine holds that decentralization is good, and letting/making managers manage is good, but also that political control and accountability need to be strengthened and that consumer power should be strengthened.*

Pollitt & Bouckaert beskriver hvordan politikere gjennom økonomisk rammeleiding kan overlate vanskelige prioriteteringar til forvaltningen og samtidig beholde sin rett til å gripe direkte inn i forvaltningens drift når de ønsker det. Samtidig rapporter mange ledere at deres handlingsrom til å disponere ressursene er blitt større, men at de også i større grad må stå til rette for manglende resultatoppnåelse.

3.5 Økonomisk rammeleiding i et institusjonelt perspektiv

Mens økonomiverdiene har fått økt fokus med styringsideer fra NPM, ble tradisjonell offentlig ledelse og styring i større grad begrunnet i demokrativerdiene. Tradisjonell offentlig styring og ledelse kan også knyttes til de tradisjonelle byråkratiske verdiene som vektlegger

- Regelstyring og klare kompetanseområder
- Demokrati og politisk lojalitet
- Faglig forsvarlig saksbehandling
- Samordning og avveining av ulike og ofte motstridende hensyn
- Tillit og p liktfølelse framfor individuelle insentiver for å gjøre en god jobb

Når økonomisk ramme styring betraktes i et institusjonelt perspektiv, vil fokuset flyttes fra økonomiverdiene til demokrativerdiene. I det følgende vil jeg trekke fram forhold i en kommunal kontekst som kan gjøre at økonomistyringen i større grad kan forstås som et institusjonelt enn som et instrumentelt fenomen.

3.5.1 Demokratiteori


Jacobsen hevder at administrasjonen i en politisk styrt organisasjon vil kunne representere et demokratisk problem. Problemet oppstår dersom administrasjonen inntar en selvstendig rolle i den demokratiske styringskjeden, og ikke er underlagt politisk kontroll. I slike tilfeller vil tjenestemenn som ikke står direkte ansvarlige overfor folket i praksis utøve politikk. Jacobsen trekker samtidig i tvil muligheten for å etablere et klart skille mellom politikk og administrasjon i praksis.
Det dominerende ideallet for forholdet mellom politikk og administrasjon har vært at disse to sfærene skalholdes adskilt. Webers byråkratiteori beskriver oppbyggingen av en byråkratisk organisasjon. En byråkratisk organisasjonsform skal bidra til at politiske og administrative idealtyper kan ivaretas. Ifølge Jacobsen (1997, s. 20-21) baseres skillet mellom politikk og byråkrati på tre hovedideer knyttet til handlemåter, rasjonalitetstyper og oppgavetyper:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Politiske idealtyper</th>
<th>Administrative idealtyper</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Verdi-</td>
<td>Faktbasert analyse</td>
</tr>
<tr>
<td>Målrasjonalitet</td>
<td>Middelrasjonalitet</td>
</tr>
<tr>
<td>Utforme regler</td>
<td>Anvende regler</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Weber etablerer altså et klart skille mellom politikk og administrasjon, og dette skillet skal først og fremst sikre at administrasjonen ikke beveger seg inn på politikkens område.


Felles for Weber og Wilson er understrekingen av politikk og administrasjon som to ulike sfærer der politikken skal sette overordnede mål for samfunnsutviklingen, og administrasjonen har et ansvar for å finne de faglig best begrunnede måter å gjennomføre politikken på.


James P. Pfiffner hevder i sin sammenligning av tradisjonell og ny offentlig styring at

..the exhortations to devolve or decentralize within government does not mean abondoning bureaucracy as a form of organization. It merely means shifting some
functions from a large, centralized bureaucracy to smaller or geographically separated bureaucracies (2004, s. 3).

Et sentralt aspekt ved rammestyring er desentralisering av beslutninger om ressursbruk. Dette kan ifølge Pfiffner ivaretas innenfor en byråkratisk organisasjonsmodell.

3.5.2 Suhmans typologisering av legitimitetsbegrepet

Suchman definerer legitimitet som «a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions» (1995, s. 574). Legitimitet kan analyseres som en strategisk ressurs ledelsen kan bruke for å fremme organisasjonens mål, og som et institusjonelt fenomen som strukturerer hele organisasjonsfelt og legger premissene for legitim adferd.

I et institusjonelt perspektiv kan andre forhold enn effektivitet gi handlinger legitimitet. Suchman skiller mellom tre hovedformer for organisasjonsmessig legitimitet: pragmatisk legitimitet, moralsk legitimitet og kognitiv legitimitet.

Pragmatisk legitimitet bygger på vurderingen organisasjonens viktigste interessenter gjør av egen nytte av organisasjonens handlinger. Pragmatisk legitimitet forutsetter at bytteforholdet oppfattes rimelig, eller at interessentene tillates å påvirke organisasjonen på en måte de finner akseptabel.

Moralsk legitimitet bygger på positive normative vurderinger av organisasjonen og dens aktiviteter. Legitimiteten bygger ikke på en interessents vurdering av sin belønnning, men av om aktiviteten er «det rette å gjøre». Selv om moralsk legitimitet ikke er fri for egeninteresse, bygger denne legitimitetsformen i det vesentlige på en pro-sosial logikk og en altruistisk grunnholdning. Vurderingen av «hva som er rett å gjøre» kan både gjelde konsekvensene av organisasjonens handlinger, de konkrete prosedyrer og teknikker organisasjonen benytter og hvilke strukturer den har bygd opp.

Mens pragmatisk legitimitet bygger på interessentenes egeninteresse og moralsk legitimitet på en evaluering av hva om er rett å gjøre på samfunnsnivå, vil kognitiv legitimitet bygge på at organisasjonen tas for gitt i en kulturell kontekst. Kognitiv legitimitet kan skyldes at organisasjonen bidrar med tolkningsrammer i en kaotisk virkelighet og slik gjør tilværelsen meningsfull for organisasjonens medlemmer og omgivelser. Suchman hevder at når en
organisasjon beveger seg fra pragmatisk til moralsk og kognitiv legitimitet blir legitimitetene vanskeligere å oppnå og å manipulere, men den blir samtidig dypere og mer selvoppretholdende når den først er etablert.

3.5.3 Inkrementell budsjett- og økonomistyringsadferd

En instrumentell budsjettpraksis vil være rettet mot framtidige mål og hvordan ressursbruken kan sikre høyest mulig produktivitet og effektivitet. Den optimale fordeling av budsjettet vil være funnet når nytten av den siste kronen er lik uansett område og formål. Nullbasebudsjettering er en budsjetteringsmetode som skal forhindre at unødvendig ressursbruk kan vedvare over tid ved at budsjettarbeidet startes fra bunnen hver gang uten å hensyn ta eksisterende ressursbruk (Opstad, 2013). Wildavsky behandlet i sin artikkel «A budget for all seasons» (1978) spørsmålet om hvorfor det tradisjonelle budsjettet og den inkrementelle budsjettmetodikken stadig gjorde seg gjeldende til tross for at mer progressive budsjetteringsmodeller var lansert. Det tradisjonelle budsjettet ble kritisert for å være input orientert uten forankring i mål eller programmer, det var tilbakeskruende og kortsiktig, og det fremmet en fragmentarisk styring av økonomien siden bare endringer i ressursbruken fikk fokus i budsjettvedtaket.

Hansen (Baldersheim & Rose, 2014) beskriver den inkrementelle tilmæringen som en sterk forenkling av et uhyre komplekst beslutningsproblem. Wildavsky vektlegger at offentlige økonomistyring skjer i en politisk kontekst, og at demokratisk kontroll med samfunnets ressursbruk krever at budsjettansvarlige kan stilles til ansvar for sin ressursdisponeringsadferd (accountability). Samtidig hevder Wildavsky at fokus på å møte konkrete problemer gjennom målrettede endringer i ressursbruk, uten at hele organisasjonen settes under lupen, faktisk øker muligheten for å enes om endringer uten å skape et uholdbart høyt konfliktnivå i organisasjonen.

Når rammebudsjettering kombineres med en inkrementell budsjettmetodikk, stilles det ikke spørsmål om ressursdisponeringen innenfor den etablerte «budsjettbasen» i den enkelte budsjettprosess. Dette etterlater mange ubesvarte spørsmål om den budsjettansvarliges handlingsrom innenfor totaliteten av sin budsjetttramme.
4. TEORIBASETTE ANTAKELSER OM UNDERSØKELSESFUNN OG OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLING

Mensklassisk organisasjonsteori analyserte organisasjoner i et instrumentelt og formålsrasonjonelt perspektiv, var den amerikanske sosiologen Talcott Parson blant de første som formulerte teorien om at organisasjoner ikke kan overleve bare ved å være effektivitetsorienterte, men at de også må oppfattes som legitime av sine omgivelser (Røvik et al., 2009). Legitimitet kan forstås som en sosial konstruksjon som innebærer at organisasjonen og dens handlinger omfattes som rettmessige og akseptable av omgivelserne.

4.1 Undersøkelsens ontologiske og epistemologiske utgangspunkt – Giddens’ struktureringsteori


Strukturer er både medium og resultat av den virksomheten den kontinuerlig organiserer; Strukturelle egenskaper ved sosiale systemer eksisterer ikke uavhengig av handling men er kronisk involvert i dets produksjon og reproduksjon (s. 374).

Strukturer eksisterer altså bare i aktørenes hukommelse, og har bare selvrustet eksistens når de brukes i forbindelse med handling. Giddens hevder at strukturene består av regler og ressurser (Giddens, 1979). Regler er hver enkelt aktørs oppfatning om hvordan ting bør gjøres, mens ressurser kan sees som ting som kan hjelpe ham å få ting gjort. Regler er sosiale teknikker eller generaliserte prosedyrer som benyttes av kompetente aktører til å handle i stadig nye situasjoner. Reglene er språkliggjort og plassert i en sosial kontekst. Reglene kan være både bevisste og uubevisste, uformelle og formelle. Uformelle regler kan omhandle sosial adferd og
sosiale normer, mens formelle regler for eksempel finnes som lover eller byråkratiske forordninger. Den andre delen av strukturen, ressursene, består av allokative og autoritative. Allokative ressurser omhandler kontroll over materielle forhold og økonomi, mens autoritative ressurser omhandler kontroll over mennesker. En aktørs ressurser er avhengig av en persons plassering i et sosialt system.

Giddens skiller mellom tre grunnleggende aspekter ved sosiale strukturer: meningsaspektet (strukturer konstituerer virksomhet som meningsfull), det normative aspekt (strukturer konstituerer rett og galt), og maktaspektet (strukturer regulerer maktforhold). Strukturbegrepet skal således bidra til å forklare mening (hvordan en hendelse bør forstås), legitimering (hva som bør skje i en bestemt situasjon) og herredømme (hvilke midler som kan brukes for å realisere et mål) som tre aspekter ved enhver sosial praksis.

Giddens’ strukturasjonsteori har to innganger til empirisk forskning: institusjonell analyse og analyse av strategisk adferd. Ved en institusjonell analyse behandles primært de strukturelle egenskaper som kan betraktes som de sosiale systemers reproduserende trekk. I analysen av strategisk adferd fokuserer man på hvordan agenten trekker på disse strukturelle egenskapene (regler og ressurser) i dannelsen av sosiale relasjoner (Kaspersen, 2001, s. 73). Siden begge analysenivåer inngår i strukturdualiteten, bør en analyse av et samfunnsfenomen ifølge Giddens omfatte både aktør- og strukturnivået. En praktisk tilnærmning ved bearbeiding av de empiriske dataene vil være å fokusere på hvert nivå for seg. I denne avhandlingen legges fokuset på de reproduserende trekkene ved ledernes adferd innen økonomisk rammestyring.

Økonomisk rammestyring er et godt innarbeidet begrep i kommunal økonomistyring. Med utgangspunkt i Busch’ definisjon av økonomistyring betrakter jeg økonomisk rammestyring som en idemessig framstilling av hvilke strukturer om bør prege aktørenes handlinger innenfor aktivitetsområdene som inngår i økonomistyringen. Ifølge Giddens må man undersøke aktørenes handlinger og utvikle en forståelse for hvilke strukturelle forutsetninger aktørene baker inn i disse handlingene. Giddens definerer altså strukturer som regler og ressurser som aktører anvender i reproduksjonen av sosiale systemer. Gjennom å tolke aktørenes egne beskrivelser og vurderinger av hvilke regler og ressurser de knytter til sine handlinger vil jeg forøke å utvikle en forståelse av hvordan økonomisk rammestyring fungerer som et sosialt system i en bestemt kontekst.
Giddens framholdt at tid og rom burde ha en mer sentral rolle i samfunnsvitenskapelig teori. Handlinger er alltid kontekstuelle, og tid og rom er konstituerende elementer i en kontekst. Giddens forstår konteksten som del av selve handlingen, og gjennom sosial praksis reproduseres og rekonstrueres handlingens kontekst. Denne dynamikken, der konteksten gjenskapes og endres kaller Giddens for strukturering.

Veiden beskriver i innledningen til boka «Den samfunnsskapte virkelighet» at Berger og Luckmann argumenterer mot «…den oppfatning at «sosiale systemer» nærmest skulle ha en selvstendig eksistens uavhengig av menneskene - «samfunnet i bokser og piler»» (Berger & Luckmann, 2000, s. 10). Det som forener Giddens med Berger og Luckmann er den fenomenologiske forankringen og vektliggende av den aktive aktør. Berger og Luckmann benytter imidlertid et institusjonsbegrep som strengt sett er en objektivering og noe som eksisterer uavhengig av individet. Her er Giddens’ ståsted at strukturer bare eksisterer gjennom menneskelig handling, og at mening blir skapt når regler aktiveres gjennom konkret praksis.

4.1.1 Meningsaspektet


Når situasjonen er definert vil beslutningstakerens oppfatning av egen identitet legge grunnlaget for valg av passende handling. Forskere som vektlegger de symbolske og meningskapende aspektene ved adferd i organisasjoner, utfordrer den grunnleggende antakelsen i mange beslutningsteorier om at livet består av valg, og vektlegger i stedet livet
som en fortolkningsprosess. I dette perspektivet blir beslutningsutfallene mindre viktige, mens selve prosessen blir det som gir aktørene mening (March, 2008, s. 89). Denne forståelsen av prosess som motor i dannelsen av mening finner gjenklang i Giddens oppfatning av struktur som noe som bare finnes gjennom aktørenes gjentakende handlinger, og der mening skapes når regler aktiviseres i konkret praksis.

4.1.2 Det normative aspektet

Det normative aspektet omhandler hvordan handlinger i et sosialt system legitimeres. Når en aktørs handlinger oppfattes som legitime av omgivelsene, innebærer dette en bekreftelse av at handlingene anses passende for aktøren i den aktuelle situasjonen. Tanken om en gjentakende kobling mellom aktør, situasjon og passende handling peker i retning institusjonaliserte roller. Selv om Giddens mener at aktører alltid har en frihet i sine handlingssituasjoner, og derfor ikke kan forstås som utøvere av forhåndsdefinerte roller, finner jeg det nødvendig å benytte idealiserte beskrivelser av relasjoner mellom aktørgupper i økonomistyringssystemet som et analyseverktøy. I kapittel 3.4.2 og 3.5.1 har jeg beskrevet normative forestillinger om administrative og politiske lededroller.

4.1.3 Maktaspektet

Giddens ser en klar forbindelse mellom handling og makt, og hevder at interaksjon alltid omfatter både autonomi- og avhengighetsrelasjoner (Kaspersen, 2001, s. 63). Giddens skiller mellom to typer ressurser som bidrar til å skape maktstrukturene. Den ene ressursen kommer fra evne til å bestemme over personer (authority), mens den andre kommer fra evne til å bestemme over materielle ting (allocation) (Giddens, 1979, s. 100). Mens makt gjennom autoritet knyttes til politiske institusjoner, knyttes makt gjennom materielle ting til økonomiske institusjoner. Mens tvang brukes som sanksjonmiddel knyttet til autoritetsmakt, brukes (bortfall av) insentiver som sanksjonsmiddel ved materiell makt (Giddens, 1979, s. 93).

4.2 Operasjonalisering av problemstillingen

Med Giddens’ struktureringsteori som ontologisk utgangspunkt, blir fokuset i intervjuene å avdekke hvordan lederne beskriver sine handlinger innenfor rammestyringssystemet. Dersom aktørenes handlinger gjentas vil de etter hvert oppfattes som en struktur og inngå som premiss ved framtidige handlingsvalg. I et institusjonelt perspektiv vil disse handlingene


Dersom de instrumentelle begrunnelsene for økonomisk rammestyring står sentralt hos lederne, vil jeg forvente at ivaretakelse av agentens handlingsrom og prinsipalens bruk av indirekte styringsmidler vil være sentrale premisser når de beskriver sin egen lederadferd. Disse indirekte styringsmidlene vil kunne sies å være mistillitsbaserte i den grad de søker å bøte på motsetningsforholdet mellom prinsipal og agent. Hvis vi går tilbake til hovedformene for økonomistyring hos Busch et al., vil det forventes en styringsmiks med betydelig innslag av de styringsformer som ble aksentuert med New Public Management, nemlig målstyring og markedsstyring. Definering av mål og evaluering av måloppnåelse vil være sentrale lederaktiviteter.

denne styringsmodellen ikke samsvarer med «ideal»-modellen, vil jeg tolke dette som resultatet av en institusjonaliseringsprosess.

4.3 En teoribasert analysemodell med forskningsspørsmål og hypoteser


### Analysematriise:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Perspektiv på økonomistyring</th>
<th>Effektivitet – instrumentell økonomistyring</th>
<th>Legitimitet – institusjonalisert økonomistyring</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Strukturelle aspekter ved økonomisk rammestyring</td>
<td>Økonomisk rammestyring oppleves meningsfull når den bidrar til økt produktivitet eller økt effektivitet</td>
<td>Økonomisk rammestyring oppleves meningsfull når den samsvarer med institusjonaliserte normer og verdier</td>
</tr>
<tr>
<td>Mening (hvordan aktørene skaper mening med økonomisk rammestyring)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Finansiell styring/Regulering av ressurstilgang</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ressurstilgang er begrunnet i maksimal resultatoppnåelse (høy effektivitet) eller i optimal ressursbruk i forhold til produksjon (høy)</td>
<td>Ressurstilgang er begrunnet i tidligere ressurstilelding, forestillinger om rimelig</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Legitimitet (hvordan aktørene anser handlinger som rette eller gale – hva som bør gjøres i en gitt situasjon)</td>
<td>produktivitet – ressurstitgangen er framtidsorientert og outputorientert.</td>
<td>ressurstitgang, og har fokus på input (hvem får hva). Fokus på minimering av fordelingskonflikter.</td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
</tr>
<tr>
<td>Ressurs- og aktivitetsstyring/Regulering av aktørenes handlingsrom</td>
<td>Stor frihet for budsjettansvarlig til å endre ressursbruk (bruk av midler) innenfor tildelt ramme så lenge resultatet er økt effektivitet eller forbedret produktivitet (økt måloppnåelse).</td>
<td>Redusert reell frihet for budsjettansvarlig til å endre ressursbruk (bruk av midler) innenfor tildelt ramme. Handlingsrommet for ressursdisponering begrenses av behov for legitimitet i og utenfor organisasjonen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Mål- og resultatstyring /Regulering av mål for verdiskaping</td>
<td>Utarbeiding av mål og planer for kommunal virksomhet er tett integrert med rammetildeling og virksomhetsstyring. Evaluering av måloppnåelse og ressursbruk for å bedre framtidig ressursbruk (fokus på regnskapsanalyse)</td>
<td>Mål og planer for kommunal virksomhet er i liten grad koblet til rammetildeling og virksomhetsstyring. Evaluering av måloppnåelse og ressursbruk er lite sentralt for å bestemme framtidig ressursbruk.</td>
</tr>
<tr>
<td>Makt ( hvilke midler aktører kan ta i bruk for å nå sine mål)</td>
<td>Politisk nivå styrer forvaltningen gjennom mål- og resultatstyring med innslag av markedsstyring. Forholdet mellom politikk og forvaltning er preget av en kontraktlignende relasjon, og politisk nivå styrer lite gjennom ressurs- og aktivitetsstyring.</td>
<td>Politisk nivå styrer i større grad forvaltningen gjennom regelstyring og verdistyring. Forholdet mellom politikk og forvaltning er preget av en hierarkisk relasjon, og forvaltningen vil i større grad bli styrt gjennom ressurs- og aktivitetsstyring.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
5. FORSKNINGSDESIGN OG -METODE

Metodiske refleksjoner dreier seg om spørsmål knyttet til hvordan man mest hensiktsmessig skal innhente, analysere og tolke data fra den del av den empiriske virkelighet vi ønsker å undersøke for å besvare våre forskningsspørsmål. Det er forskningsspørsmålets karakter som avgjør hva som er relevant teori og egnet forskningsdesign og -metode (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2010). I dette kapitlet beskriver jeg framgangsmåten jeg har brukt for å besvare forskningsspørsmålene. Denne beskrivelsen omfatter vurderinger av hvilke data som anses relevante å innhente, hvilke metoder som er best egnet for å innhente disse dataene, og hvordan dataene kan analyseres på en måte som muliggjør besvarelse av forskningsspørsmålene.

5.1 Undersøkelsesdesign

5.1.1 Valg av design

Før data som skal besvare problemstillingen kan innhentes, må det utformes et forskningsdesign som beskriver hvordan forskningsopplegget skal gjennomføres. Sentrale kriterier for valg av design er tiden man har til rådighet for undersøkelsen, hvilke undersøkelsesenheter man ønsker data om, og om dataene kan betraktes som «myke» eller «harde» (Johannessen et al., 2010). Valg av undersøkelsesdesign vil ha stor betydning for undersøkelsens gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) (Jacobsen, 2005, s. 87). Designet styrker undersøkelsens gyldighet når det er egnet til å belyse problemstillingen, og det styrker påliteligheten når det reduserer sannsynligheten for at resultatene vi finner er påvirket av måten undersøkelsen gjennomføres på.

Den andre klassifiseringsdimensjonen gjelder hvorvidt studien har et beskrivende eller forklarende siktemål. Å forklare innebærer å kunne si noe om årsak og virkning og stiller særlige krav til undersøkelsesdesign, blant annet må det kunne kontrolleres for andre relevante forklaringsfaktorer.

Denne studien gjennomføres som del av et masterstudium og over et tidspennt på 1,5-2 år. Dette gir lite grunnlag for et design basert på gjentatte datainnsamlinger over tid. Undersøkelsen vil derfor baseres på data innsamlet over en konsentrert tidsperiode (tverrsnitstudie), men det også åpnes for bruk av retrospeksjon når informantene skal beskrive vurderinger gjort på et tidligere tidspunkt i organisasjonenes historie.

Dataene kan beskrives som «myke» i den forstand at de består av språklige beskrivelser og vurderinger av kommunale lederes handlinger i et økonomisk rammestyringssystem. For å kunne gjennomføre en dybdeundersøkelse innenfor et begrenset tidsrom, har jeg valgt et forskningsdesign bestående av to case-studier. Case-studier (lat. casus) vektlegger betydningen av det enkelte tilfelle, og er særlig egnet når man ønsker å fokusere på kontekst og samspillet mellom aktører og kontekst (Jacobsen, 2005, s. 95). Mitt første forskningsspørsmål har et beskrivende fokus ved å stille spørsmål om hvilke strukturelle forhold som i størst grad påvirker lederes praktisering av økonomisk rammestyring i Drammen og Karlstad kommuner. Mitt andre forskningsspørsmål er også beskrivende ved å spørre i hvilken grad de avdekkede strukturene samsvarer med idealløsningen for økonomisk rammestyring. Det siste forskningsspørsmålet har et mer forklarende siktemål der jeg forsøker å peke på mulige årsaker til eventuelle ulikheter i de strukturelle forholdene lederne vektlegger i sin praktisering av økonomisk rammestyring i de to kommunene. Case-studiene kan i forhold til det siste spørsmålet legge til rette for teoriutvikling ved at jeg ved å gå i dybden med to nasjonale case-studier kan få fram data som muliggjør teoretisk generalisering.

### 5.1.2 Vurdering av komparativt design


Undersøkelsen har i første rekke et beskrivende siktemål. For å muliggjøre en analyse av faktorer utenfor kommuneorganisasjonen som påvirker balansen mellom effektivitets- og legitimitetsargumentasjon når ressursdisponering skal begrunnes, har jeg valgt å sammenligne to kommuner som tilhører ulike nasjonale kontekster. For å øke muligheten for å sannsynliggjøre sammenheng mellom ulikheter i strukturelle forhold og faktorer i ledernes omgivelser, har jeg valgt ut de to kommunene på grunnlag av et «most similar»-design. Begge kommunene har i underkant av 100.000 innbyggere, de er hovedsteder i sine fylker/län, de har relativt gode administrative ressurser og de har begge et borgerlig styre. Min begrunnelse for å vektlegge disse aspektene ved valg av casekommuner er at kommunestørrelse og administrative ressurser vil kunne ha betydning for hvordan et rammestyringsystem kan utformes og vedlikeholdes. Et borgerlig styre kan muligens tenkes å ha et positivt syn på de aspekter ved rammestyRING/rammefudsjettering som jeg har knyttet til NPM.

5.2 Metodiske valg

Esaiasson, Gilljam, Oscarsson og Wängnerud (2012, s. 19) hevder at den empiriske samfunnsvitenskapen i hovedsak bygger på en ontologisk antakelse om at det finnes en virkelighet som er uavhengig av vår subjektive bevissthet, og en epistemologisk antakelse om at det gjennom systematiske observasjoner er mulig å skaffe velbegrunnet kunnskap om denne virkeligheten. Et hovedformål med samfunnsforskningen er å forklare eller forstå avgrensede fenomener eller temaer i samfunnet. Temaet er gjerne formulert som et forskningsspørsmål som man søker å besvare gjennom empiriske undersøkelser. Vi kan imidlertid ikke observere fenomenet eller temaet i seg selv, men må gripe fatt i noe som representerer fenomenet eller temaet. Gjennom denne operasjonaliseringsprosessen gjøres fenomenet forskbart gjennom innhenting av empiriske data.

Kunnskap om valg av vitenskapelig metode for innhenting av empiriske data er avgjørende for at man som forsker kritisk skal kunne vurdere om resultatet av en undersøkelse skyldes anvendt metode, eller om resultatet gir et riktig bilde av «virkeligheten» (Jacobsen, 2005).
Empirien som samles inn må tilfredsstille to krav for å muliggjøre substansielle resultater av undersøkelsen. Empirien må være gyldig og relevant (valid), og den må være pålitelig og troverdig (reliabel). En kritisk vurdering av undersøkelsens validitet og reliabelitet er en nødvendig komponent i enhver vitenskapelig undersøkelse.

5.2.1 Kvalitativ eller kvantitativ metode?


Mitt forskningsproblem dreier seg om å beskrive hvilke strukturer politiske og administrative ledere legger til grunn for sin lederadferd innenfor økonomisk ramme-styring i en kommune. På et tidlig stadium i planleggingsprosessen vurderte jeg om begrepet handlingsrom (som på mange måter samsvarer med strukturbegrepet) kunne operationaliseres på en måte som muliggjorde bruk av kvantitative metoder. Et nærliggende grep var å knytte handlingsrom mot formell delegasjon av fullmakter innenfor kommuneorganisasjonen. NIBR gjennomfører hvert fjerde år en spørreundersøkelse om kommunal organisering der alle norske kommuner blant annet bes svare på hvilke fullmakter administrasjonssjefen, ledere for overordnede enheter og virksomhetsledere har til å omspinnere ressurser innenfor budsjettetrammer, disponere merinntekter, beholde mindreforbruk osv. Svarene på disse spørsmålene kunne kobles mot bakgrunnsvariabler for kommunene, og det kunne undersøkes om det fantes noen samvarsjon mellom disse og omfang på fullmaktene. Det var imidlertid ikke denne dimensjonen ved økonomisk ramme-styring som var utgangspunkt for mitt valg av problemområde. Derimot var det opp-levelsen av at de formelle strukturene rundt økonomisk
rammestyring bare i liten grad bidrar til forståelse av ledernes handlingsrom, og at problemstillingen egentlig handlet om hvordan lederne selv forstod og tolket økonomisk rammestyring som en sosial struktur. Dette hadde jeg begrensete forunkapsler om, og problemstillingen ble dermed åpen og undersøkende med et ønske om å innhente så mange relevante egenskaper som mulig. Når man ønsker nyanserte beskrivelser av hvordan personer forstår og tolker sin situasjon og kontekst, og man på forhånd har vage forestillinger om den empiri man vil undersøke, vil kvalitative data i form av ord og tekster være best egnet.


5.2.2 Valg av datainnsamlingsmetode

Det finnes ingen standardmetode for datainnsamling innen kvalitativ forskning. Aktuelle metoder for innhenting av empiri kan være intervju, observasjon eller analyse av tekster og dokumenter. Med utgangspunkt i Giddens’ handlingsorienterte strukturasjonsteori, kunne det vært nærliggende å innhente empiriske data i form av observert adferd. En utfordring med denne datainnsamlingsmåten ville være å identifisere hvilke handlinger som skulle observeres. En annen utfordring ville være å få tilgang til situasjoner der disse handlingene finner sted. På ledernivå vil mye av aktiviteten relatert til økonomistyring dreie seg om verbale forhandlinger og drøftinger (som skaper mentale forutsetninger for handling), og disse vil ofte foregå i lukkede rom. Aktivitetene vil også bære preg av maktrelasjonene mellom aktørene og ha karakter av spill. Som observerende forsker i en slik setting ville man med stor sannsynlighet påvirke aktørenes handlinger, og ikke være i stand til å innhente data om aktivitetene i en naturlig setting. En parallell kan trekkes til åpne kommunestyremøter der sakene i stor grad er
avgjort i lukkede fora før møtet begynner, og handlingene som kan observeres i høy grad har symbolsk verdi.

For å besvare mitt forskningsspørsmål må jeg utvikle en forståelse av hvilke strukturelle trekk kommunale ledere legger til grunn for sin lederafserd innen et økonomisk rammestyringssystem. Med begrensede muligheter for å observere adferd relatert til økonomistyring, falt valget på intervju av de aktuelle lederne som den mest aktuelle metode for datainnsamling. I arbeidet med å konkretisere hvilke data jeg ønsket å samle inn, var det særlig to hensyn jeg forsøkte å ivareta. Det ene hensynet var å tydeliggjøre at jeg intervjuet respondenten i egenskap av kommunal leder, og ikke som privatperson. Dette er en krevende distinksjon siden det å skille mellom intervjuobjektet som kommunal leder og privatperson fort ender i en rolletenkning som Giddens bestred. Giddens formulerer det slik:

While I shall not reject the notion of role altogether, I certainly shall reject the idea that social systems can usefully be understood as consisting of roles or their conjunction….It is fundamental to affirm that social systems are not constituted of roles but of (reproduced) practices (Giddens, 1979, s. 117).

Dette åpner for aktørperspektivet i rammestyringen, noe som fant gjenklang i min førforståelse av lederens handlingsrom som like avhengig av lederen som aktør som av de institusjonaliserte rolleforventningene omgivelsene møtte ham med.

Det andre forholdet jeg fokuserte på var å stille spørsmål angående lederens intensjoner med ulike handlinger relatert til økonomisk rammestyring. På den måten ønsket jeg å få fram aktørperspektivet og samtidig få en forståelse av hvilke strukturer lederens intensjoner kunne være preget av.

5.2.2.1 Dybdeintervju

Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er å forstå sider ved intervjuobjektets dagligliv fra personens eget perspektiv (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 42). Dette støttet henter inspirasjon fra fenomenologien som vektlegger forståelse av sosiale fenomener ut fra aktørenes egne beskriverelser, og som betrakter virkeligheten som den virkelighet menneskene selv oppfatter. Denne forståelsen av kvalitativt forskningsintervju gjør den til et egnet verktøy
for innsamling av data om det sosiale fenomenet økonomisk rammestyring og de strukturelle forhold som utgjør ledernes virkelighetsoppfatning om denne styringsmetoden.

Et kvalitativt intervju kan ha ulik struktureringsgrad. I en spørreundersøkelse vil spørsmål og svarkategorier være fastsatt på forhånd, mens det terapeutiske intervjuet vil ha meget lav struktureringsgrad (Ryen, 2002, s. 10). Et semistrukturert intervju utgjør en mellomming mellom disse to ytterpunktene, og åpner både for at intervjuobjektet kan bidra med uventet informasjon og nye temaer samtidig som visse spørsmål og temaer skal gjennomgås. For å muliggjøre en komparativ analyse var det nødvendig å utarbeide en semistrukturert intervjuguide der bestemte temaer og hovedspørsmål skulle behandles på samme ledernivå i begge kommunene. Spørsmålene til de ulike lederne ble utformet noe ulikt basert på min førforståelse av deres ansvarsområder.

5.2.2.2 Dokumentstudier

Både Drammen og Karlstad kommuner har utarbeidet styringsdokumenter som omtaler økonomiforvaltningen. Disse dokumentene vil jeg betrakte som formelle strukturelle regler og ressurser som i større eller mindre grad kan gjenfinnes i aktørenes beslutningsgrunnlag. Utarbeidelse av styringsdokumenter kan i seg selv betraktes som en handling der aktørene søker å påvirke de strukturene aktørene forholder seg til når de utformer sine handlinger. Samtidig kan styringsdokumenter betraktes som en formalisering av uformelle, institusjonaliserte strukturer som aktører over tid har etablert i organisasjonen.

5.2.3 Valg av undersøkelsesenheter

Før jeg begrunner valg av undersøkelsesenheter, går jeg tilbake til Busch’ definisjon av økonomistyring omtalt i delkapittel 2.1: Undersøkelsens referanseramme:

...økonomistyring defineres som den lederadferd som er rettet mot å realisere og utvikle de økonomiske forpliktelser i interne og eksterne kontrakter gjennom regulering av ressurstillførsel, mål for verdiskaping og aktørenes handlingsrom med hensyn til ressursdisponeringsadferd (min kursiv).


Melander (1996; s. 227-228) lanserer en organisasjonsmodell som på en pragmatisk måte avgrenser tre interaksjonsnivåer i en organisasjon.

**Figur 3: Melanders modell over de tre sosiale interaksjonsnivåer.**
Mellom disse tre nivåene foregår en løpende interaksjon av styringsmessig betydning, og denne interaksjonen kan gi kunnskap om strukturene som handlingene etablerer. Fra det Melander kaller det politiske debattnivået har jeg valgt å intervjuer den politiske leder som jeg på bakgrunn av min kjennskap til norske kommuner antar i størst grad interagerer med det administrative ledernivået og eventuelt også det produktive handlingsnivået innenfor valgt kommunalt tjenesteområde. I Drammen ba jeg således om å få intervjuer lederen for bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning, mens jeg i Karlstad ba om å få intervjuer leder av barn- og ungdomsnemnden.

På det administrative ledelsesnivået ønsket jeg å intervjuer den jeg oppfattet som øverste administrative leder for kommunens økonomiforvaltning. I Drammen ba jeg derfor om å få intervjuer administrasjonssjefen/rådmannen som ifølge kommuneloven (1992, § 24) har det øverste ansvaret for kommunens økonomiforvaltning. I Karlstad var det mer uklart hvem som i størst grad kunne representere kommunens administrative toppledelse, men siden jeg allerede hadde etablert en kontakt med økonomidirektøren gjennom mitt internasjonale studieopphold, var det naturlig å intervjuer ham. Økonomidirektøren i Karlstad synes å ha en mer uavhengig rolle i forhold til kommunedirektøren enn en norsk økonomisjef normalt har i forhold til sin rådmann.


5.2.4 Forskningstillatelse

Melding om behandling av personopplysninger ble sendt personvernombudet for forskning hos Norsk senter for forskningsdata (NSD) i slutten av mars. Tidlig i mai purret jeg på svar, og fikk tilbakemelding om at behandlingen av personopplysninger var meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Min beskrivelse av databehandlingen tilfredsstilte kravene i

5.3 Datainnsamling

I dette delkapitlet gis en beskrivelse av hvordan datainnsamlingen har foregått. Undersøkelens hovedkilder er dybdeintervjuer med tre informanter i hver av kommunene. Som sekundærdata benyttes offisielle styringsdokumenter i de to case-kommunene. Forarbeidet til intervjuene og den praktiske gjennomføringen av disse blir beskrevet. Det samme gjelder bearbeidingen av de innsamlede data og klargjøringen for dataanalyse.

5.3.1 Prøveintervju

I starten av april fikk jeg gjennomføre et prøveintervju med konstituert økonomisjef i Tinn kommune. I tillegg fikk jeg en samtale med kommunens rådmann om deres modell for økonomisk rammestyring. Tinn kommune oppgir i sine styringsdokumenter at de praktiserer økonomisk rammestyring, men det ble klart under intervjuet og samtalen at Tinn kommune benytter dette begrepet på en betydelig snevrehet måte enn jeg forutsetter i mine forskningsspørsmål. I de endelige intervjuene vil jeg derfor avklare informantenes forståelse av rammestyring tidlig i intervjuet. Min andre erfaring var at noen av spørsmålene ble så abstrakte at respondenten ikke klarte å relatere dem til temaet, mens andre spørsmål ba om en så detaljert beskrivelse av praksis at de ble irrelevant for å forstå respondentens oppfatning av strukturelle forhold relatert til økonomisk rammestyring. I den endelige intervjeguiden forsøkte jeg derfor å formulere spørsmål som både avdekket sentrale handlingspremisser og som ga rom for aktørens tolkninger. En siste viktig erfaring jeg gjorde meg var at en times intervju går veldig fort. Jeg har valgt ikke å be om mer enn en time med hver respondent av respekt for deres ofte fulle kalendre. Tidsrammen gjør at jeg i større grad må tilpasse spørsmålene til hvert intervjuobjekt slik at jeg får belyst sentrale aspekter av rammestyringen i hver av kommunene. Samtidig vil jeg beholde noen kjernespørsmål som stilles til alle respondentene.
5.3.2 Gjennomføring av intervjuer


Jeg utformet noe ulike intervjuguidere for hvert av de tre ledernivåene. Temaene som var sterkest knyttet til Busch’ tre måter ledere kunne drive økonomistyring på ble behandlet i alle intervjuguidene. I tillegg fikk rådmann/økonomisjef egne spørsmål om kommunens totale økonomistyring. Basert på erfaringene fra prøveintervjuet, hadde jeg forsøkt å formulere spørsmål som skulle gi beskrivelser av ledersfører som var relevant for å forstå hvilke strukturelle forhold lederne inkorporerte i sine handlinger. Samtidig måtte ikke spørsmålene ende i detaljerte beskrivelser av mer tekniske handlinger (som i praksis ofte utføres av stabsansatte), eller i generelle betraktninger om økonomistyring frikoblet fra lederens egen praksis.

Alle intervjuene ble gjennomført ved fysiske møter i rådhus/administrasjonsbygg i de respektive kommunene. Jeg hadde en antakelse om at fysiske møter ville gi en bedre kontakt, samtidig som sannsynligheten for avbrudd og tekniske problemer var mindre. Siden jeg på forhånd hadde et ønske om å få intervju samme ledere i Karlstad og Drammen kommune, var det et mål å gjøre deltakelsen så lite krevende som mulig for intervjuobjektene. Alle intervjuene ble gjennomført innenfor en tidsramme på 1-1,5 timer. De fleste av intervjukandidatene hadde nye avtaler etter min intervjuavtale, og et par av intervjueene ble litt preget av dårlig tid mot slutten av intervjuet. På grunn av reisevei, ønsket jeg å samle alle intervjuene i samme kommune på en dag. Ved en tilfeldighet ble jeg tilbudt intervjuavtaler i begge kommunene siste uken i mai, og det ble derfor gjennomført seks intervjuer i løpet av to dager. Dette var relativt krevende og ga ikke mye tid til refleksjon mellom hvert intervju. Samtidig gjorde den korte intervjuperioden at jeg kunne bruke ting jeg husket fra tidligere intervju i samtale med nytt intervjuobjekt. Til tross for prøveintervju, fungerte ikke alle
spørsmål like bra under intervjuene i Drammen. Disse spørsmålene ble endret eller fjernet ved dag to i Karlstad, noe jeg opplevde at høyden kvaliteten på intervjuet.

Forut for intervjuene i Karlstad, hadde en svensk nabo gjennomgått intervjuguidene for å luke bort ord som var vanskelige å forstå for svensker. I intervjusituasjonen opplevde jeg ikke språkforskjeller som noe problem hverken for meg eller intervjuobjektet. I den grad intervjuobjektet ba om utdypning av spørsmålet, skyldtes dette andre forhold enn problemer med oversettelsen. Ved transkribering av særlig ett av de svenske intervjuene ble jeg noe overrasket over at det var flere ord jeg ikke umiddelbart klarte å oppfatte eller oversette til norsk. Her ba jeg igjen om bistand fra min svenske nabo.


Intervjuene ble transkribert på norsk. I den første transkriberingen forsøkte jeg å gjengi talen så nøyaktig om mulig, men fant etter hvert ut at dette hadde liten verdi og vanskeliggjorde lesingen av intervjuet. I de senere transkriberingene la jeg derfor mer vekt på at innholdet skulle gjengis korrekt, uten å ta med alle gjentakelser, setninger som ikke ble fullført, tenkepauser o.l. Disse forholdene ville vært relevante å transkribere i et terapeutisk intervju.

5.4 Dataanalyse


Fortelling bestående av forskjellige elementer. I min undersøkelse vil innholdsanalyse være mest egnet. Intervjuet ble organisert rundt ulike temaer basert på teori om økonomistyring, og det sentrale blir å analysere sammenhenger mellom disse temaene. Beskrivelsen av disse sammenhengene vil danne grunnlaget for den komparative analysen.


Innholdsanalysen gjennomføres i fire faser:

Fase 1:

I denne fasen identifiseres de analytiske enhetene i datamaterialet. En analytisk enhet kan være en setning, flere setninger eller et avsnitt som gir mening i seg selv (Ryen, 2002). I denne oppgaven er de analytiske enhetene sitater fra de ulike respondentene. Det er disse sitatene samt det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for drøftingsdelen av analysen.

Fase 2:

I del to av analyseprosessen sorteres de ulike analyseenhetene i kategorier. I denne fasen benyttet jeg de strukturelle elementene fra Giddens’ strukturasjonsteori som utgangspunkt for kategorisering. Sitatene ble således gruppert i utsagn som omhandlet meningsaspektet (hvilken mening respondentene tilla økonomisk rammestyring), det normative aspekt (hvordan økonomisk rammestyring burde utføres for å oppleves legitim), og maktaspektet (hvilke midler lederne kunne benytte for å fremme sine interesser).
Fase 3:

I del tre av analyseprosessen ble sitater innenfor de ulike kategoriene benyttet i fase to gruppert i sitater som pekte mot en instrumentell/effektivitetsorientert forståelse av økonomisk rammestyring og sitater som pekte mot en institusjonell/legitimitetsorientert forståelse.

Fase 4:

I siste fase dannet skillt mellom en instrumentell og en institusjonell forståelse av økonomisk rammestyring grunnlag for generaliserte begreper på de strukturelle aspektene som finnes ved utformingen av økonomisk rammestyring i hver av kommunene.

5.5 Kritisk refleksjon

5.5.1 Etikk

De fleste samfunnsvitenskapelige undersøkelser dreier seg om studier av mennesker. Forskeren vil ønske informasjon om hva de gjør, hvordan de gjør det og hvilke tanker og vurderinger de knytter til sine handlinger. Dette gjelder også min undersøkelse der jeg ber om informasjon fra politiske og administrative ledere om deres handlinger og vurderinger knyttet til økonomisk rammestyring. Ifølge Jacobsen (2005, s. 45) omfatter forskningsetikken tre grunnleggende krav relatert til forskeren og forskningsobjectene: informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt.

Intervjuobjektene er ressurssterke personer som er vant til offentlighetens søkelys, og det gikk tydelig fram av informasjonsskrivet at spørsmålene ville dreie seg om hvordan de som politiske eller administrative ledere forholder seg til økonomisk rammestyring.

Noe av kjerneproblematikken i min undersøkelse er makttforholdet mellom politiske og administrative ledere, og hvordan strukturelle forhold relatert til økonomisk rammestyring preges av dette makttforholdet. Det kan få konsekvenser for en administrativ leder å vise opposisjon mot politisk ledelse, og jeg var spent på om en slik maktkamp ville komme til overflaten i mine intervjuer. Det gjorde den i svært begrenset grad, og det kan være grunn til å reflektere over hvorvidt dette skyldes strategisk adferd hos mine respondententer eller om forholdet mellom politiske og administrative ledere er så harmonisk som konklusjonen på mine forskningsspørsmål kan tilsi.
Siden jeg kun har intervjuet en representant for hvert ledelsesnivå i hver av casekommunene og det er vesentlig for analysen å frambringe hvilke strukturelle forhold hvert ledernivå vektlegger for å finne fram til en felles strukturell forståelse, har jeg valgt å knytte den enkelte respondents stillings- eller vervbetegnelse til dennes utsagn. Jeg har ikke benyttet respondentenes navn, da jeg anser dette irrelevant for analysen. Noen av formuleringene som gjengis i min studie er kanskje «friskere» enn hva respondenten ville brukt i et offentlig intervju, men jeg mener likevel at innholdet ikke har en karakter som nødvendiggjør ytterligere anonymisering av respondenten.

5.5.2 Kritikk av valgt metode

Begrunnelsen for valg av semistrukturert kvalitativt intervju er omtalt i delkapittel 5.2.2. Det bør imidlertid ikke unnskjøres at det er framsatt mye kritikk mot intervjuet som forskningsmetode. Denne kritikken er det viktig at forskeren er oppmerksom på, da potensielle svakheter ved metodebruken vil påvirke undersøkelsens validitet og reliabilitet.


Mange av innvendingene mot det kvalitative forskningsintervjuet ovenfor bygger på en forståelse av vitenskapelige undersøkelser inspirert av positivismens filosofiske tradisjon. Positivismen vektlegger at data bør være kvantitative, og at vitenskapelige metoder bør være nøytrale og ikke avhengige av forskerens interesser eller verdier (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 79). Den positivistiske vitenskap skulle avdekke samfunnslover som kunne gi grunnlag for sosial styring. I min argumentasjon for valg av vitenskapelig metode for innhenting av empiriske data i kapittel 5.2 framgår det klart at studiens formål ikke er å avdekke samfunnslover for kommunal økonomisk rammestyring, men å avdekke respondentenes subjektive oppfatning av fenomenet økonomisk rammestyring. A. Andenæs hevder at «resultater fra kvalitative undersøkelser kan beskrives som på den ene siden tilstandsbilder basert på «tykke» beskrivelser, og på den andre siden forståelsesmodeller» (2000, s. 288).
Andenæs beskriver disse resultatene som sannsynliggjorte kunnskapsforslag. Basert på mine metodiske valg, vil målet for analyse og drøfting av de empiriske funnene være å trekke konklusjoner på mine forskningsspørsmål som av leseren kan oppfattes som sannsynliggjorte kunnskapsforslag.

5.5.3 Reliabilitet

Når en forsker vurderer en undersøkelses reliabilitet, er det forhold som truer dataenes pålitelighet som står i fokus. Kan det være forhold ved måten dataene er innhentet på som kan ha påvirket hvilke data forskeren faktisk har funnet?

Forskerens førforståelse av det undersøkte fenomenet vil alltid påvirke hvilke data man anser relevante, og hvilke data man har oppmerksomheten rettet mot. For at leseren av en vitenskapelig undersøkelse skal kunne vurdere studiens reliabilitet, er det viktig at forskeren klargjør sin egen førforståelse og faglige forankring. Min førforståelse av økonomisk rammestyring er drøftet i delkapittel 1.2, og min forståelse av rammestyring som et styringsmiddel som åpner for svært ulik praksis ligger til grunn for valg av kvalitativ metode.


Min førforståelse av rammestyring som et styringsmiddel uten klart definerte handlingsrom utover fastsettelsen av den finansielle rammen, gjorde at maktsaspektet og partenes forhandlingsstyrke ble interessante forhold å undersøke. Valg av respondenter ble basert på en vurdering av hvilke aktører som innehar mest makt til å påvirke strukturene for økonomisk rammestyring. Respondentene var klar over hvilke andre respondenter som skulle intervjues i deres kommune, og at det forelå maktdelasjoner mellom de ulike respondentene. I forhold til egne erfaringer med økonomisk rammestyring, framstår forholdene mellom de intervjuede politiske og administrative lederne som overraskende harmonisk. Det er vanskelig å vite om
respondentene ønsket å gi meg et godt inntrykk av økonomistyringen i egen kommune eller om samme synspunkter ville blitt ytret hvis man var «flue på veggen» i lukkede ledemøter hos skoledirektøren eller komitelederen.

Dersom jeg hadde betraktet intervjuobjektene som informanter (som ikke har en direkte rolle i det undersøkte fenomenet, men som har gode kunnskaper om det), ville det forhold at noen av intervjuobjektene hadde kort fartstid i politisk eller administrativ lederrolle kunnet svekke undersøkelsens reliabilitet. Selv om komitelederen i Drammen uttrykte lite kunnskap om økonomisk rammestyring fordi komiteen spilte en beskjeden formell rolle i budsjettprosessen, ble det tydelig i løpet av intervjuet at hun spilte en aktiv rolle i den økonomiske rammestyringen gjennom utstrakt kontakt med utdanningsdirektør og muligheter for å påvirke partikollegera i sentrale politiske posisjoner. De fleste intervjuespørsmålene ble forsøkt knyttet til respondentens egen praksis slik at ulik eller manglende forståelse av begrepet økonomisk rammestyring hos intervjuobjektet ikke skulle påvirke undersøkelsens reliabilitet.

På spørsmål som oppfordret til retrospeksjon hadde nye ledere lite å bidra med. Retrospeksjon vil alltid være sårbart for intervjuobjektene selektive minne, og opplysninger framskaffet på denne måten bør sjekkes mot andre kilder. For å besvare min problemstilling var jeg ute etter ledernes faktiske oppfatning av strukturer som påvirker deres handlinger innen økonomisk rammestyring, og da ville ikke erfarne ledere formidle riktigere data enn de med kort fartstid i lederrollen.

Undersøkelsens reliabilitet kunne vært styrket ved at en uavhengig forsker hadde gjennomgått mitt empiriske materiale eller ved at respondentene hadde fått uttale seg om mine konklusjoner. Jeg har stilt noen av respondentene oppfølgingspøsmål per e-post, men har ikke bedt dem uttale seg om min analyse av intervjuene. Konklusjonene bygger dessuten på et samlet inntrykk fra alle intervjuene i hver av kommunene, og ikke på den enkelte respondent.

5.5.4 Validitet

Spørsmålet om en undersøkelses validitet er ifølge Esaiasson et al. (2012, s. 57) kanskje det vanskeligste og viktigste spørsmålet for den empiriske samfunnsvitenskapen. Forskningen opererer både på et teoretisk og et operasjonelt nivå, og det vil derfor alltid kunne stilles
spørsmål ved om forskerens oversettelse (operasjonalisering) av det teoretiske begrepet gjør at han innhenter data som kan brukes til å utvikle ny kunnskap om det teoretiske begrepet. En studie vil ha god intern validitet dersom forskeren trekker velbegrunnete slutninger på grunnlag av foreliggende data.

God begrepsvaliditet forutsetter god overensstemmelse mellom teoretisk definisjon og operasjonell/empirisk indikator. Hvis forbindelsen mellom disse to forholdene er svak vil studien være svkket av systematiske målefeil. I mitt forskningsspørsmål er det særlig begrepene strukturelle forhold og økonomisk rammestyring som krever operasjonalisering. Forståelsen av strukturelle forhold støtter seg til Giddens’ strukturasjonsteori og ser strukturelle forhold for mentale føringer aktører legger til grunn for sine handlinger. Kommunal økonomistyring vil bestå av en rekke unike ressursdisponeringssituasjoner, og et strukturelt forhold må framstå som en mental føring som legges til grunn i ulike beslutningssituasjoner. Med perspektivet at struturer bekriftes eller endres av aktørene, vil aktørenes handlinger være grunnlaget for innhenting av empiri. Strukturer beskrevet i formelle styringsdokumenter kan i dette perspektivet betraktes som mentale føringer som er gjentatt i så stor grad at de anses selvsagne (er institusjonaliserte), eller de kan være uttrykk for hva organisasjonens ledelse ønsker å vise omverdenen uten at praksis dermed samvarer med formelle struturer (loke koblinger).

Økonomisk rammestyring omtales som en selvfølgelighet i de fleste kommuner, men utover å representere en motsats til økonomisk detaljstyring er det ikke enkelt å operasjonalisere begrepets praktiske innhold. Jeg har foretatt to hovedgrep for å operasjonalisere økonomistyring: vektlegging av økonomistyring som lederadferd, og vektlegging av økonomistyring som en aktivitet som utfolder seg gjennom hele resultatkjeden. Det første valget medfører reduert fokus på økonomisk analyse og økt fokus på økonomistyring som menneskelig samhandling. Det andre valget reduserer fokuset på budsjettvedtaket og vektlegger sterkere at økonomistyringens suksess avgjøres av den som kan påføre organisasjonen økonomiske forpliktelser. Det kan stilles spørsmålet om men denne brede operasjonaliseringen gjør begrepet økonomistyring konturløst, og om jeg i min undersøkelse bruker begrepet om aktiviteter som mange vil oppfatte ligger utenfor begrepets nedslagsfelt. Idealmodellen av økonomisk rammestyring har jeg knyttet til en effektivitetsorientert og NPM-inspirert forståelse av forholdet mellom politisk nivå og administrasjonen/forvaltningen. Det er mulig at denne idealmodellen henter for mye inspirasjon fra anglo-saksiske land, og at den ikke helt treffer begrunnelsen for innføring av statlig rammefinansiering av norske
kommuner på 1980-tallet. Tanker fra idealmodellen gjenfinnes imidlertid i norske offentlige utredninger, og modellens elementer danner et utgangspunkt for å beskrive praksisen innen økonomisk rammestyring i en norsk og en svensk kommune.

I tillegg til å kunne argumentere for studiens begrepsvaliditet, må forskeren også kunne forsvare undersøkelsens resultatvaliditet. Esaiasson et al. (2012, s. 63) beskriver resultatvaliditet som et spørsmål om hvorvidt vi måler/undersøker det vi påstår at vi måler/undersøker. God resultatvaliditet forutsetter både god begrepsvaliditet (fravær av systematiske feil) og god reliabilitet (fravær av tilfeldige og usystematiske feil).

5.5.5 Generalisering


Styrken til kvalitative metoder ligger i muligheten for teoretisk generalisering. En teoretisk eller analytisk generalisering involverer en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes til å danne antakelser om hva som kan komme til å skje i en annen situasjon. Vurderingen baseres på en analyse av likhetene og forskjellene mellom de to situasjonene, og generaliseringens gyldighet vil avhenge av i hvilken grad trekkene som sammenlignes er relevante, noe som igjen er avhengig av en innholdsrik og utfyllende beskrivelse av kasus.

Statistisk generalisering vil være vanskelig på grunn av lite antall undersøkelsesenheter og skjervh i valg av disse enhetene. Min undersøkelse består av to casekommuner og seks respondenter. Kommunene er valgt ut fra sentrale kjennetegn som størrelse, ressurser og en tydelig bruk av økonomisk rammestyring i offisielle styringsdokumenter. Respondentene ble valgt for å gi empiriske data fra personer med samme organisasjonsmessig plassering i begge kommunene. Min utvelgelse av undersøkelsesenheter kvalifiserer ikke til statistisk
generalisering, da jeg ved utvelgelsen av disse hadde klare forhåndsdefinerte kriterier som måtte oppfylles.

Begge mine casekommuner har visse ytre kjennetegn som gjør dem egnet for en komparativ analyse. I tillegg befinner begge kommuner seg i en kulturell kontekst med betydelig verdifellesskap. Begge kommuner utfører mange av de samme oppgavene innenfor rammene av den nordiske velferdsstaten, og det er betydelig kontakt på tvers av landegrensene. Institusjonelle teorier om isomorfisme og om strukturering av organisasjonsfelt tilsier at funn i mine casekommuner kan ha overføringsverdi til andre kommuner i samme land og på tvers av landegrensene.

Begge kommuner reguleres imidlertid av særegen nasjonal kommunelovgivning som legger rammer for hvordan administrativ og politisk side i kommuneorganisasjonen kan organiseres. Denne lovgivningen vil være lik for alle kommuner innenfor samme landegrenser. I den grad det avdekkes forskjeller i politisk og administrativ organisering i casekommunene som kan føres tilbake til ulik nasjonal kommunelovgivning, kan konsekvensene dette har for den økonomiske rammestyringen i casekommunene tenkes å gjenfinnes i andre komparative analyser av norske og svenske kommuner.
6. BESKRIVELSE AV EMPIRISK STUDIE OG UNDERSØKELSENS FUNN

6.1 Karlstad kommune

Karlstad er en by og en kommune i Värmlands län i landskapet Värmland i Sverige. Byen er administrasjonssenter både for Karlstad kommune og Värmlands län. I 2016 hadde Karlstad kommune drøyt 90.000 innbyggere.


Kommunens organisasjon framstilles slik:
Mine intervjuobjekter er ordfører for barn- og ungdomsnemnden, leder av barn- og ungdomsforvaltningen (skoledirektøren) og økonomidirektør tilknyttet kommunledningskontoret.

6.1.1 Empiriske funn fra styringsdokumenter


6.1.1.1 Kvalitets- og styringsmodellen

På kommunens hjemmeside framstilles kvalitets- og styringsmodellen slik (Karlstad kommun, 2017b):

Kvalitets- og styringsmodell beskriver hvilke rammer konsernets virksomheter skal forholde seg til, og den skal bidra til å samordne utviklingen i de ulike virksomhetene. I beskrivelsen
av styringssystemet vektlegges at styringen skal bidra til at kommunen når de mål som kommunfullmåttige har besluttet. De viktigste delene i kvalitets- og styringsmodellen er kommunens visjon, verdigrunngag og den strategiske planen.


6.1.1.2 Budget 2018-20

I Karlstad finnes ikke et administrativt budsjettforråd, men den politiske majoriteten legger fram sitt budsjettforslag som får flertall i kommunfullmåttige.Oppositionspartiene kan også fremme egne budsjetttforslag. I budsjettet følger rammeområdene i stor grad kommunens organisering:

Driftsbudget 2018-2020

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Skatterfinansiell verksamhet</td>
<td>2 735</td>
<td>27</td>
<td>98</td>
<td>300</td>
<td>3 160</td>
<td>32</td>
<td>0</td>
<td>3 192</td>
<td>32</td>
<td>0</td>
<td>3 224</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommunenvisjonen</td>
<td>3 342</td>
<td>33</td>
<td>67</td>
<td>0</td>
<td>3 443</td>
<td>34</td>
<td>0</td>
<td>3 477</td>
<td>35</td>
<td>0</td>
<td>3 512</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommunestyre (1)</td>
<td>17 731</td>
<td>1 707</td>
<td>-3 828</td>
<td>10 059</td>
<td>178 696</td>
<td>1 787</td>
<td>-2 000</td>
<td>178 447</td>
<td>1 784</td>
<td>-1 300</td>
<td>178 931</td>
</tr>
<tr>
<td>- rådetsjournal (2)</td>
<td>64 926</td>
<td>649</td>
<td>0</td>
<td>649</td>
<td>66 225</td>
<td>662</td>
<td>0</td>
<td>66 687</td>
<td>699</td>
<td>0</td>
<td>67 556</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbeidsmarknads- og socialnämnd (3)</td>
<td>574 837</td>
<td>5 748</td>
<td>4 692</td>
<td>3 544</td>
<td>548 822</td>
<td>5 888</td>
<td>10 000</td>
<td>604 710</td>
<td>6 047</td>
<td>0</td>
<td>610 757</td>
</tr>
<tr>
<td>Barn- och ungdomsnämnden (4)</td>
<td>1 555 910</td>
<td>15 559</td>
<td>13 180</td>
<td>61 111</td>
<td>1 645 701</td>
<td>16 456</td>
<td>27 185</td>
<td>1 689 303</td>
<td>16 694</td>
<td>23 587</td>
<td>1 729 964</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommersiell (5)</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Kultur- och fritidsnämnden (6)</td>
<td>14 358</td>
<td>14</td>
<td>86</td>
<td>0</td>
<td>14 616</td>
<td>146</td>
<td>0</td>
<td>14 752</td>
<td>146</td>
<td>0</td>
<td>14 910</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommersiell (7)</td>
<td>241 332</td>
<td>2 413</td>
<td>779</td>
<td>4 469</td>
<td>248 933</td>
<td>2 490</td>
<td>-1 000</td>
<td>250 430</td>
<td>2 505</td>
<td>0</td>
<td>252 920</td>
</tr>
<tr>
<td>Kultur- och fritidsnämnden (8)</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Miljökommissionen</td>
<td>15 979</td>
<td>160</td>
<td>-112</td>
<td>0</td>
<td>16 092</td>
<td>160</td>
<td>0</td>
<td>16 152</td>
<td>160</td>
<td>0</td>
<td>16 312</td>
</tr>
<tr>
<td>Omvårdnadsnämnden</td>
<td>3 486</td>
<td>35</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>3 528</td>
<td>35</td>
<td>0</td>
<td>3 563</td>
<td>36</td>
<td>0</td>
<td>3 599</td>
</tr>
<tr>
<td>Stadsbyggnadsnämnden</td>
<td>230 346</td>
<td>2 303</td>
<td>-1 190</td>
<td>1 200</td>
<td>232 660</td>
<td>2 327</td>
<td>1 000</td>
<td>235 967</td>
<td>2 360</td>
<td>1 000</td>
<td>239 346</td>
</tr>
<tr>
<td>Teknik- och fastighetsnämnden (9)</td>
<td>191 666</td>
<td>1 917</td>
<td>4 539</td>
<td>15 245</td>
<td>213 307</td>
<td>2 134</td>
<td>9 780</td>
<td>225 281</td>
<td>2 253</td>
<td>8 600</td>
<td>236 133</td>
</tr>
<tr>
<td>Valnämnden (10)</td>
<td>575</td>
<td>6</td>
<td>9</td>
<td>1 700</td>
<td>2 287</td>
<td>23</td>
<td>-200</td>
<td>2 110</td>
<td>21</td>
<td>-1 500</td>
<td>631</td>
</tr>
<tr>
<td>Vård- och ensorgsnämnden</td>
<td>1 267 626</td>
<td>12 676</td>
<td>4 904</td>
<td>10 136</td>
<td>1 295 342</td>
<td>12 953</td>
<td>24 300</td>
<td>1 332 595</td>
<td>13 328</td>
<td>17 100</td>
<td>1 363 021</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Summa                                    | 4 688 320   | 46 883            | 24 263  | 114 445           | 4 873 932           | 46 739            | 79 345            | 4 993 016           | 49 930            | 50 487            | 5 093 433           |

Foreslåtte budsjetterrammer for 2018 tar utgangspunkt i budsjett 2017 og gir alle 2017-rammene samme prosentvise økning. Økningen på 1 % dekker ikke lønns- og prisvekst, og innebærer derfor et effektiviseringskrav. Den tekniske justeringen omfatter interrente og internhusleie og skal ikke påvirke nemndenes handlingsrom. Kompensasjon for demografiske endringer og de politiske prioriteringene ingår i de særskilte tilleggene. For barne- og ungdomsforvaltningen omfatter de særskilte tilleggene følgende poster i perioden 2018-20:
5) Barn- och ungdomsnämnden

Särskilda tillägg t.o.m KF beslut i december 2016

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2018</th>
<th>2019</th>
<th>2020</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kompensation för förändrat antal barn o elever</td>
<td>23 300</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Budgetprop; Indexerat inkomsttak för maxtaxan förskola o frilidshem</td>
<td>-2 700</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kompensation för förändrat antal barn o elever</td>
<td>-2 400</td>
<td>17 400</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tilkommande förändringar i utkastet

<p>| | | | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kompensation för förändrat antal barn o elever</td>
<td>22 400</td>
<td>9 200</td>
<td>24 300</td>
</tr>
<tr>
<td>Budgetprop; belygsättning i moderna språk från år 6</td>
<td>100</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Budgetprop; Lovskola högstadiet</td>
<td>600</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Budgetprop; läsa-skiva-räkna-garanti (grundskola)</td>
<td>1 200</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Budgetprop; nationella prov</td>
<td>-250</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tilkommande förändringar i maj 2017

<p>| | | | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Resursförstärkning fokus förskola</td>
<td>18 000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kostnader relaterade till ersättningskola</td>
<td>861</td>
<td>565</td>
<td>-713</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Summa

|       | 61 111 | 27 165 | 23 587 |


6.1.1.3 Styringsdokumentenes framstilling av økonomisk rammestyre

I Karlstad kommunes styringsdokumenter legges stor vekt på målstyring og kobling mellom politiske strategivåd og budsjett. At budsjettet behandles sammen med strategisk plan gir et sterkt signal om disse to forholdene er tett koblet. Samtidig ser vi at kommunen bruker en inkrementell budsjetteringsmetode der utgangspunktet er fjorårets ramme. Budsjettet kan således betraktes som inputorientert, men det er særlig de statlige øremerkede tilskuddene som griper inn i aktivitets- og ressursstyringen. De lokalpolitiske satsingene prøves holdt på et mer generelt nivå som gir handlingsrom til nemnden. I hvilken grad nemnden viderefører dette handlingsrommet til forvaltning framgår ikke av budsjettedet. Det er også vanskelig å se at den særskilte styrkingen av førskole bygger på en evaluering av tidligere måloppnåelse.

6.1.2 Empiriske funn i intervjuene

I Karlstad kommune har jeg valgt å intervjuje ordfører i barne- og ungdomsnemnden som også er kommunalråd (heretter: nemndordfører), skoledirektøren som er sjef for barne- og

Ved presentasjonen av de empiriske dataene vil jeg ta utgangspunkt i Giddens' strukturasjonsteori og presentere hvilken mening lederne tillegger økonomisk rammestyring, hvordan handlinger innen økonomisk rammestyring legitimeres og hvordan de beskriver maktforholdene rundt den økonomiske rammestyringen.

6.1.2.1 Meningsaspektet: hvilken mening tillegger lederne økonomisk rammestyring?

I Karlstad kommune beskriver økonomidirektøren økonomisk rammestyring som en institusjonalisert praksis:

..vi har holdt på med det ganske lenge…..det kjennes som det sitter dypt i organisasjonen.

Økonomidirektøren vektlegger særlig rammestyringens betydning hvis kommunen får økonomiske utfordringer:

Jeg mener, om vi havner i økonomiske besværheter eller tunge tider, da har det vært veldig tydelig liksom at nå er det rammen som gjelder. Og så får man liksom prioritere utfra de virksomhetsmål man har fått hva man klarer, og komme tilbake og beskrive det. Men at det er nemnden som best selv vet hva det handler om. Så det handler egentlig om en stor tillit til at det er de som best avgjør prioriteringsspørsmålene. Lengst ut i virksomheten da. Samtidig som det naturligvis gir et veldig stort ansvar på de nemndene at de må klare det.. Man kommer ikke tilbake og sier at vi får underskudd hvert år i forhold til rammen, det er liksom ikke OK. Så det er to sider av det; stor tillit men stort ansvar.

Når nemndene og virksomhetene vises tillit vil det være en fare for at de bruker sitt kunnskapsovertak på en opportunistisk måte. Slik vil det alltid være, men for økonomidirektøren er den eneste måten å jobbe med dette på at
...man får så mye følelse for at vi jobber for noe felles sammen...at vi skal forsøke å bruke ressursene best der de er...........For å øke kontrollen tror jeg ikke er noe poeng på det området, det er å gå i feil retning.

For skoledirektøren handler økonomisk rammestyring om at de ytre økonomiske rammene er fastsatt, men at det finnes et indre rom for styring av midlene. Rammestyring innebærer at man ikke må gå inn og ta beslutninger som andre skal ta, men man må samtidig ha god kunnskap og «store ører» for å vite hvilke forutsetninger beslutningstakerne på et lavere organisasjonsnivå vil måtte legge til grunn for sin virksomhet. Politikerne må ikke bruke rammestyring til å overlate vanskelige og kontroversielle prioriteringer til virksomhetene:

...man må være bevisst på hvilke beslutninger som kommer til å fattes i denne styringskjeden, og hvilke konsekvenser de kommer til å lede til, og være forberedt på det. Det er da man kan bli sterke sammen.

Nemndordfører vektlegger at økonomistyringen er koblet til et verdigrunnlag der man ikke bare ser virksomheten, men hvordan ressursbruken kan påvirke samfunnet som helhet i et langsiktig perspektiv. Han omtaler «Karlstad-modellen» som innebærer at budsjettet skal fungere leder som bidra til å utjevne forskjeller mellom innbyggerne. Muligheten virksomhetene har til å beholde et mindreforbruk skal også bidra til en mer langsiktig ressursforvaltning og forhindre «bensinavbrenning» på slutten av et budsjettår. Samtidig vil man bare kunne få ettergitt et merforbruk dersom det skyldes ekstraordinære forhold man ikke kan forventes å ta ansvar for. Nemndordfører skal helst ikke legge seg opp i hvordan virksomhetene velger å utføre et politisk oppdrag, for

...det skal finnes en frihet til å gjøre ting litt på sin måte, for vi tror at det gagner kvaliteten at man har litt frihetsrom der.

6.1.2.2 Det normative aspektet: hvordan bør økonomisk rammestyring praktiseres?

De kommunale lederne ble bedt om å beskrive hvordan de selv forsøker å agere i de ulike fasene av resultatkjeden: den finansielle styringen, aktivitets- og ressursstyringen og mål- og resultatstyringen.
Økonomidirektøren vektlegger at budsjettet ytterst sett handler om en politisk prioritering. Det har vært mange diskusjoner i Karlstad om hvilke utgiftsøkninger nemndene bør kompenseres for, men økonomidirektøren holder fast på at rammeendringene ikke må bli for tekniske:

Skulle vi kompensere med automatikk for lokaler, skulle vi kompensere med automatikk for lønnsøkninger og alt slikt, da kunne politikken drive med noe helt annet. For da skulle det bare være matematikk, da kunne man legge det inn i en excel-modell og så legger vi inn grunnlaget de hadde forrige året og pling sier det og så får dere dette her neste år. Så det her med å bygge inn en liksom altfør sofistikert og gjennomtenkt modell, mer teknisk nesten skulle jeg si, det tror jeg på for jeg mener da faller politikken bort på en måte.


Nemndordføreren bekrefter at det ikke gis full kompensation for lønns- og prisvekst i Karlstad kommune, men at det i stedet ofte gis en ressursforsterkning som nemnden også må klare å dekke lønns- og prisvekst innenfor. Av et samlet driftsbudsjett i Karlstad kommune på 4,7 mrd. i 2017 utgjør de politiske prioriterte beløpene innenfor de særskilte tilleggene 1-2 %. Nemndordfører peker på at politikernes rolle likevel kan være større enn rammeendringene tilsier:

siden er det så mange beslutninger som ikke bare er pengemessig, men det kan være innretningsmessig, det kan være innenfor rammen.. for har man 1,7 milliarder i ramme, så må man ikke glemme 1,7 milliarder.

Ifølge nemndordfører vil politiske ønsker om en bestemt aktivitet ofte starte som en anmodning om at forholdet utredes av forvaltningen, og at den deretter eventuelt prøves ut i en avgrenset periode. Det følger ikke alltid penger med slike politiske initiativ, men
forvaltningen kan bes om å prioritere tiltaket innenfor bevilget ramme. Ofte gis forvaltningen betydelig frihet til å bestemme den praktiske utformingen av tiltaket.

I Karlstad har barne- og ungdomsnemnden tradisjonelt bare sett på bruken av «de nye pengene» fra ett år til det neste. Den gamle rammen har vært direktørens delegasjon. Skoledirektøren er inne i sitt første år i stillingen, og ønsker en forandring på dette:

Jeg har sagt at jeg blåser i om man har rett til å gjøre det, vi må ha politikken med oss, at de ser alternativene og er enige ... For en hel del er jo allerede styrt, det er nøkler som regner ut ... Så mye går til leier, så mye koster sjefene som vi har, så mye blir til overs til barne- og elevpenger. Altså, det finnes ikke så himla mye for hverken meg eller politikken å endre på. Men man kan jo fundere over om grunnskolen skal fortsette å ha så stor andel av rammen eller om det skal overføres penger til førskolen for at de burde få dekning for sine lønnskostnader mens grunnskolen bør være med å bidra. Den type diskusjoner synes jeg det er veldig viktig at politikken er med og ser på.

Men det vil også kunne oppstå situasjoner der politikerne tråkker over en grense skoledirektøren ønsker å opprettholde:

Eller iblant når man vet at dette må jeg ta en kamp på, her har vi ulikt syn ... altså det finnes jo en grense for når jeg kan tenke meg å bli værende og ta ansvar også. Hvis dette er en så viktig sak for meg at jeg ikke kan ta ansvar for virksomheten hvis jeg ikke får fullføre dette, da må jeg jo også være ærlig mot politikken og si «jeg hører at dere har en annen mening – for meg er dette så avgjørende at jeg må, hvis dere skal kunne stille krav til meg om å ta ansvar, få fullføre dette».

Økonomidirektøren ønsker et større fokus på hvilke effekter man ønsker å oppnå, selv han også er svært klar over at det er vanskelig å gjøre en objektiv vurdering av om man lykkes med kommunal tjenesteproduksjon. Det er vanskelig å finne gode indikatorer, og tjenestemottakeren er ofte selv en viktig faktor i tjenesteproduksjonen. Økonomidirektøren opplever at de politiske prioriteringene i liten grad begrunnes i en vurdering av resultater og måloppnåelse:

Og i ganske liten utstrekning vil jeg påstå avhenger det (budsjettetrammer) av hvordan virksomhetsresultatene ser ut. Vi lager jo en oppfølging hvert år og viser at her har vi kansje være største utfordringer, her ligger vi lengst fra dit vi vil nå. Dette har man med som et grunnlag i dette, men mye tror jeg man politisk allerede liksom er så enige om, at det er akkurat disse virksomheten vi skal sette på nå nesten uansett hvordan det ser ut i den der oppfølgingen. For eksempel, nå har vi et veldig tydelig fokus på at det er barn, ungdom og skole som er høyest prioritert. Det finnes liksom en slags grunnvurdering i politikken akkurat nå at det er det som ligger øverst.
For skoledirektøren er hovedfokuset å bevisstgjøre nemnden på de mål staten har satt dem til å realisere. Det er disse målene man hele tiden må avstemme lokale satsinger og ressursinnsats mot:

Det lokalpolitiske oppdraget for skolen er jo ikke å sette nye målsettinger, men å styre virksomhetene slik at den oppnår det som de nasjonale målsettingene stiller krav om… Kjenner man ikke til dette, men begynner å fundere som om bladet hadde vært tomt.. vi kan finne på det, hva skal Karlstad kommunes skoler oppnå.. da tror jeg at vi skulle kunne komme i konflikt med hverandre, for da skulle jeg bli den dårlige budbæreren som påminner om forpliktelser som de i stedet burde hevde.

I Karlstad skal de kommuneovergripende målene konkretiseres i de ulike nemndene og kobles til relevante tiltak. Dette arbeidet skal nå i enda større grad utføres av nemnden selv. Nemndordfører tror at dette vil gi nemndene større påvirkningsmulighet og redusere konfliktene mellom nemndene og kommunestyrelsen. Evaluering av måloppnåelse synes å ha størst betydning når det gjelder å ta grep overfor virksomheter som går i feil retning. Nemndordfører vektlegger i stedet at Karlstad har et sterkt verdigrunnlag i økonomistyringen, i hvert fall i de myke forvaltningene

6.1.2.3 Maktaspektet: hvilke midler kan aktørene bruke for å realisere sine mål?

Alle lederne bekrefter kommunfullmäktiges rolle som det overordnede organet som bestemmer prioritering av ressurser til de ulike nemndområdene. Kommunfullmäktige er det eneste organet som er direkte valgt av folket, mens nemndene er utpekt av fullmäktige. Nemndene får derfor sitt oppdrag fra og står ansvarlig overfor kommunfullmäktige. Den sterke vektleggingen av desentralisering i styringen av Karlstad gjør at det blir stort fokus på den enkelte forvaltningssjef og nemnden. Forvaltningssjefen ansettes av kommunestyrelsen og står ansvarlig overfor denne. På spørsmål om hva som er den viktigste rapporteringen fra forvaltningssjefen til politisk nivå hevder økonomidirektøren at

…den viktigste tror jeg er den uformelle diskusjonen hele tiden. At man holder oppe en bra dialog med sin nemnd og med oss i kommuneledelsen her. Slik at om det henger noe, og man kjenner at nå er det noe på gang, at det er litt uto og sånt.. at vi hele tiden har en bra dialog. Da vet vi at det er noe som holder på å skje som vi kan hjelpe hverandre med og løse på et tidlig stadium.. har oppe denne løpende samtalen, det tror jeg er den absolutt viktigste rapporteringen..
For å opprettholde tilliten til rammestyringssystemet er det viktig at kommuneledelsen tar tak i det som oppfattes som usolidarisk og opportunistisk adferd fra enkelte nemnder og forvaltninger:

Og da må man si det åpent til dem. Nå opplever de at dere ikke opptrer solidarisk liksom. Dere er ikke lojale mot systemet, men dere forsøker å tjene på det selv. Det tror jeg at det er utrolig viktig at man jobber med... slike situasjoner har vi hatt i Karlstad også der man har syntes... fremfor alt hos oss var det barn og ungdom gjennom historien. At man har syntes at de har blitt prioritert veldig mye ut fra at de har opptrådt på en slik måte at: «får ikke vi penger så må vi si opp personale»

Nemndordføreren problematiserer at noen som kommer nye inn i politikken tror de kan bestemme alt: hvordan personalsammensetningen skal være, hvilke bøker man skal kjøpe inn og så videre. Han hevder at i Karlstad har man en tradisjon for at tjenestemennene vet at kommunen er politisk styrt – på ordentlig. Da er det viktig at også politikerne har respekt for tjenestemennenes profesjonelle ansvare.

I sin kommunikasjon med barne- og ungdomsneumnden vektlegger skoledirektøren å tydeliggjøre skolens statlige oppdrag, og å forhindre at det fastsettes lokale mål for skolen som er i konflikt med de statlige målene. Samtidig er det hennes oppgave å gi politikerne en riktigst mulig beskrivelse av situasjonen i hennes virksomheter:

At jeg skriver saklig... at jeg ikke overdriver eller tar i, at jeg ikke forvansker sannheten. Så at det blir pålitelig det jeg beskriver. Da er min erfaring, for jeg har også jobbet i andre kommuner, da lytter man ofte nøye på de beskrivelsene som gjøres. Men om man begynner å overdrive litt, skaffe seg litt prutningsmonn i sine beskrivelser, det gjennomskuer man snart, og da får man en riktig dårlig dialog.

Troverdige beskrivelser av situasjonen er en forutsætning for at politikerne skal forstå konsekvensen av sine beslutninger og for at de skal vite hva de vil måtte stå til ansvær for. Økonomisk rammestyring kan legge til rette for ansvarsfraskrivelse både fra politisk og administrative side:

Skoledirektøren mener det er viktig at sjefer i virksomhetene får møte nemndens politikere og gi dem sine hverdagsbeskrivelser. Det er å vise tillit til at virksomhetens sjef vil gi en saklig og korrekt beskrivelse, og ikke benytte anledningen til å kjøpe seg politisk sympati. Skoledirektøren selv har samtaler både med nemndordfører og nemndviseordfører (opposisjonsleder), i tillegg til at det foregår mye uformell dialog med politiske ledere og andre ledere i forvaltningen. Det kan ofte være vanskelig for en utenforstående å forutse hvilke saker som vil få stor politisk oppmerksomhet. Svært ofte vil skoledirektøren søke en politisk ryggdekning for sine prioriteringer, men det er ikke sikkert det kreves en beslutning i nemnden:

.. altså man trenger litt fingerspitzgefühl her… og jeg sier at jeg kan ikke ha mer makt, enn den makt vi skaper gjennom at vi sier det samme jeg og politikken. Da skapes noe bra.
6.2 Drammen kommune

Drammen er en by og en kommune i nedre del av Buskerud fylke. Drammen by ligger om lag 40 km sørvest for Oslo, og er sentrum i en av de raskest voksende byregionene i Norge, Dammensregionen, med om lag 160.000 innbyggere. Drammen kommune har om lag 68.300 innbyggere, og er med det Norges niende største by. Fra 1. januar 2020 vil Drammen kommune slås sammen med Nedre Eiker og Svelvik til nye Drammen kommune (Drammen kommune, 2017b).


Leder av Drammen kommunes administrasjon er konstituert rådmann Trond Julin. Han er øverste administrative leder for ca. 4 400 ansatte som til sammen fyller om lag 3 600 årsverk. Drammen kommunes organisasjon:

Venstre side av organisasjonskartet viser den politiske mens høyre side viser den administrative delen av kommuneorganisasjonen.
6.2.1 Empiriske funn fra styringsdokumenter

For å utvikle en forståelse av økonomisk rammestyring i Drammen kommune har jeg undersøkt kommunens egen beskrivelse av plan- og styringssystemet. Jeg har også hentet data fra kommunens økonomiplan 2017-20 og fra budsjettforskriften.

6.2.1.1 Bystrategien og plansystemet i Drammen kommune

Drammen kommune innførte mål- og resultatstyring (MRS) i 2012. Hensikten med MRS er å tydeliggjøre politisk retning og ambisjonsnivå for kommunens programområder og sikre felles forståelse på alle nivå i organisasjonen. Sammen med de tverrektorielle premissene innenfor arbeid med folkehelse, samfunnssikkerhet, miljø, mangfold og inkludering, samt de lover og regler som gjelder for kommunens virksomhet, utgjør dette kommunens helhetlige plan- og styringssystem. På kommunens hjemmeside (2017a) framstilles plan- og styringssystemet slik:

Bystrategien utgjør, sammen med kommuneplanens arealdel, kommuneplanen for Drammen. Kommuneplan uttrykker og sammenfatter kommunens langsiktige mål. Kommuneplanen forteller hvilke oppgaver kommunen skal konsentrere seg om, og setter enkeltsaker inn i en

Vedtatte mål i økonomiplaanen konkretiseres i virksomhetsplanene. Virksomhetsplanene skal reflektere og støtte målene som er politisk satt i økonomiplaanen for programområdet. Gjennom virksomhetsplanene defineres virksomhetenes bidrag til måloppnåelse for programområdet.

6.2.1.2 Økonomiplan 2017-20

Drammen bystyre vedtok følgende rammer for de ulike programområder i sitt budsjettvedtak for 2017 (2016):

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hovedoversikt</th>
<th>Budsjett 2016</th>
<th>Revidert budsjett pr. 2. tertial 2016</th>
<th>Arsbudsjett</th>
<th>Økonomiplan</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Vedtatt</td>
<td></td>
<td>2017</td>
<td>2018</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>budsjett</td>
<td>2016</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Mill. kroner</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rammer pr. programområde 1-14:</td>
<td>3 263,7</td>
<td>3 337,6</td>
<td>3 510,4</td>
<td>3 538,9</td>
</tr>
<tr>
<td>01 Barnehage</td>
<td>506,2</td>
<td>508,7</td>
<td>520,2</td>
<td>540,0</td>
</tr>
<tr>
<td>02 Oppvekst</td>
<td>249,8</td>
<td>254,6</td>
<td>265,6</td>
<td>301,3</td>
</tr>
<tr>
<td>03 Samfunnssikkerhet</td>
<td>46,7</td>
<td>46,7</td>
<td>48,5</td>
<td>47,0</td>
</tr>
<tr>
<td>04 Byutvikling</td>
<td>18,2</td>
<td>21,4</td>
<td>19,6</td>
<td>18,1</td>
</tr>
<tr>
<td>05 Helse- sosial- og omsorgstjenester</td>
<td>1 237,2</td>
<td>1 293,7</td>
<td>1 320,7</td>
<td>1 319,3</td>
</tr>
<tr>
<td>06 Kultur</td>
<td>139,5</td>
<td>143,2</td>
<td>145,1</td>
<td>146,5</td>
</tr>
<tr>
<td>07 Ledelse, org. og styring</td>
<td>188,2</td>
<td>198,1</td>
<td>202,5</td>
<td>205,0</td>
</tr>
<tr>
<td>08 Kompetanse, markedstilgang, neering</td>
<td>9,0</td>
<td>9,3</td>
<td>9,4</td>
<td>9,4</td>
</tr>
<tr>
<td>09 Idrett, park og natur</td>
<td>71,3</td>
<td>72,0</td>
<td>77,4</td>
<td>79,0</td>
</tr>
<tr>
<td>10 Politisk styring</td>
<td>18,7</td>
<td>20,0</td>
<td>23,7</td>
<td>19,1</td>
</tr>
<tr>
<td>11 Vet</td>
<td>58,6</td>
<td>59,3</td>
<td>60,4</td>
<td>60,4</td>
</tr>
<tr>
<td>12 Grunnkole</td>
<td>747,5</td>
<td>758,1</td>
<td>787,0</td>
<td>813,3</td>
</tr>
<tr>
<td>13 Introduksjonstjenester</td>
<td>68,6</td>
<td>70,1</td>
<td>77,0</td>
<td>73,1</td>
</tr>
<tr>
<td>14 Vann og avle *</td>
<td>-93,9</td>
<td>-93,6</td>
<td>-87,3</td>
<td>-92,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Utdanningsdirektørens har gjennom sine fire programområder (01, 02, 12 og 13) ansvar for om lag 47% av samlet driftsbudsjett for Drammen kommunes 14 programområder.
I rådmannens forslag til økonomiplan 2017-20 framstilles rammeendringen for grunnskole på følgende måte:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Beløp</th>
<th>Budsjett 2016</th>
<th>Budsjett 2017</th>
<th>Økonomiplan 2018</th>
<th>Økonomiplan 2019</th>
<th>Økonomiplan 2020</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Sum Driftsutgifter</td>
<td>858 292</td>
<td>930 581</td>
<td>962 931</td>
<td>998 298</td>
<td>1 019 081</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Driftsinntekter</td>
<td>-150 835</td>
<td>-154 587</td>
<td>-154 587</td>
<td>-154 587</td>
<td>-154 587</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum</td>
<td>747 457</td>
<td>781 994</td>
<td>808 344</td>
<td>844 011</td>
<td>864 494</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Forslag til driftsbudsjett med endringer**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Beløp</th>
<th>2017</th>
<th>2018</th>
<th>2019</th>
<th>2020</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Opprinnelig budsjett</td>
<td>747 457</td>
<td>747 457</td>
<td>747 457</td>
<td>747 457</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Tekniske justeringer</td>
<td>235</td>
<td>235</td>
<td>235</td>
<td>235</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Budsjettendringer inneværende år</td>
<td>14 114</td>
<td>14 114</td>
<td>14 114</td>
<td>14 114</td>
</tr>
<tr>
<td>Endringer i tiltak sist vedtatte økonomiplan</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
</tr>
<tr>
<td>Ny naturfagstime fra skoleåret 2016/2017 - Helårseffekt fra 2017</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Endringer i tiltak sist vedtatte økonomiplan</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
<td>1 484</td>
</tr>
<tr>
<td>Konsekvensjusteringer</td>
<td>15 833</td>
<td>15 833</td>
<td>15 833</td>
<td>15 833</td>
</tr>
<tr>
<td>Konsekvensjustert ramme</td>
<td>763 291</td>
<td>763 291</td>
<td>763 291</td>
<td>763 291</td>
</tr>
<tr>
<td>Budsjettendringer fra endringer i demografi eller aktivitet</td>
<td>2 937</td>
<td>10 810</td>
<td>20 502</td>
<td>27 585</td>
</tr>
<tr>
<td>Demografi</td>
<td>2 937</td>
<td>10 810</td>
<td>20 502</td>
<td>27 585</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Budsjettendringer fra endringer i demografi eller aktivitet</td>
<td>2 937</td>
<td>10 810</td>
<td>20 502</td>
<td>27 585</td>
</tr>
<tr>
<td>Driftskonsekvens av investeringer</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
</tr>
<tr>
<td>Digitaliseringsstrategi Læringsløp Drammen</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Driftskonsekvens av investeringer</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
</tr>
<tr>
<td>Nye tiltak</td>
<td>3 400</td>
<td>13 300</td>
<td>29 100</td>
<td>42 500</td>
</tr>
<tr>
<td>Endring husleie</td>
<td>3 400</td>
<td>13 300</td>
<td>29 100</td>
<td>42 500</td>
</tr>
<tr>
<td>Sommerskole</td>
<td>2 500</td>
<td>2 500</td>
<td>2 500</td>
<td>2 500</td>
</tr>
<tr>
<td>Innføring av gratis skolefrivilligorganisasjon for lavinntektsgrupper</td>
<td>2 390</td>
<td>5 500</td>
<td>5 500</td>
<td>5 500</td>
</tr>
<tr>
<td>&quot;Det 11. året&quot;</td>
<td>2 200</td>
<td>3 900</td>
<td>3 900</td>
<td>3 900</td>
</tr>
<tr>
<td>Statsbudsjett - Tidlig insats</td>
<td>1 877</td>
<td>5 000</td>
<td>5 000</td>
<td>5 000</td>
</tr>
<tr>
<td>Svømmekunnskap</td>
<td>1 800</td>
<td>1 800</td>
<td>1 800</td>
<td>1 800</td>
</tr>
<tr>
<td>Flere elever i private skoler</td>
<td>-457</td>
<td>-457</td>
<td>-457</td>
<td>-457</td>
</tr>
<tr>
<td>Lærerings - faglig ansvarlig</td>
<td>146</td>
<td>700</td>
<td>875</td>
<td>875</td>
</tr>
<tr>
<td>Læringsløp Drammen</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>10 000</td>
<td>10 000</td>
</tr>
<tr>
<td>Sum Nye tiltak</td>
<td>13 766</td>
<td>32 243</td>
<td>58 218</td>
<td>71 618</td>
</tr>
<tr>
<td>Nye tiltak og realendringer</td>
<td>18 703</td>
<td>45 053</td>
<td>80 720</td>
<td>101 203</td>
</tr>
<tr>
<td>Ramme 2017-2020</td>
<td>781 994</td>
<td>808 344</td>
<td>844 011</td>
<td>864 494</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Budsjettramme 2017 tar utgangspunkt i opprinnelig budsjetttramme 2016 og korrigerer denne for budsjettendringer inneværende år, endringer i demografi og aktivitet, endrede driftsutgifter som følge av investeringer samt utgifter som følger av nye driftstiltak. Sammenlignet med rådmannens forslag til ramme for programområde 12, økte det politiske flertallet denne med 5 mill. kr. eller 0,6 % i bystyrets budsjettvedtak.
Alle programområdene presenteres på kommunens hjemmeside (www.drammen.kommune.no) med omtale av områdets mål- og resultatstyring. I områdebeskrivelsen inngår målenes forankring i bystrategiplanen, en konkretisering av målene, angivelse av indikatorer og ønsket/akseptabelt/ikke-akseptabelt resultatnivå. Nedenfor vises deler av grunnskolens målkart:

**Mål- og resultatstyring**

**Grunnskole**

Drammen kommunes styringsdokumenter viser at kommunen vedtar sitt driftsbudsjett på programområdenivå. Til hvert programområde er det definert mål og ønskede resultater. Utformingen av budsjetttrammene følger det Wildavsky betegnet inkrementell budsjetttering der bare endringene fra ett år til det neste kommer i fokus (1978). Av rammeendringene fra 2016 til 2017 framgår det at det skal brukes 1,8 mill. kr. mer på svømmeundervisning, men hvilket handlingsrom og hvilke forpliktelser utdanningsdirektøren har i forvaltningen av de 763 millioner kronene som ikke er begrunnet i nye tiltak framgår ikke av budsjettidokumentet.

6.2.1.3 Styringsdokumentenes framstilling av økonomisk rammestyring

I Drammen kommune skjer den politiske behandlingen av fireårig økonomiplan og neste års budsjett i samme sak i bystyret i november. Sakens tittel viser ikke eksplisitt til kommunes
øvrige plansystem, men saksdokumentet har omfattende omtale av de overordnede planene som ligger til grunn for økonomiplanarbeidet. For de undersøkte programområdene vil «Bystrategien» som utgjør samfunnssdelen av kommuneplanen og områdeplanen «Læringsløp Drammen» som er en kvalitetsplan for barnehage, skole og oppvekst være de mest sentrale planene.


I Drammen kommunes budsjettforskrift pkt. 3.4 (2016) er rådmannens fullmakt og ansvar nærmere beskrevet:

Økonomiplanen er et styringsredskap som skal gi oversikt over tilgjengelige ressurser innenfor de ulike programområdene. De rammer som blir vedtatt i årsbudsjettet for de enkelte programområdene er bindende. Rådmannen er løpende ansvarlig for å treffe nødvendige tiltak for å holde budsjettet rammen. Justering av budsjettet skal skje dersom det skjer endringer i forutsetninger, eller det foretas disposisjoner som kan føre til at enkeltposter i budsjettet endres vesentlig.

Videre presiseres det i budsjettsreglementets pkt. 3.8 at budsjettet skal til enhver tid være reelt, fullstendig, oversiktlig og i balanse. Det skal ikke foretas endringer i budsjettet som er i strid med bystyrets budsjettvedtak. Delegeringsreglementets § 5.4 presiserer følgende: "Fordelingene og disponeringene må ikke endre bystyreets bevilgning i årsbudsjettet." Dersom det oppstår vesentlige endringer i budsjettforutsetningene, av en slik karakter at en ikke kan finne dekning innenfor eget rammeområde uten at det kommer i strid med bystyrets mål og resultatkrav, skal rådmannen reise spørsmål om budsjettendring. Forslag om inndekning fremmes for bystyre fortrinnsvis i forbindelse med tertialrapporteringen. I enkelttilfeller utenom tertialrapportene, skal eventuelle forslag om budsjettjusteringer være s Alderte. Budsjettendringer må vedtas av bystyre. Det skal fremsgå av ethvert vedtak om budsjettendring hvilke programområder som berøres.
De offisielle styringsdokumentene for Drammen kommune ivaretar mange av kravene til «ideell» økonomisk rammestyring. Budsjetttrammene skal være koblet til overordnede politisk vedtatte strategier, de skal ha en tydelig inntretning mot realisering av mål fra disse strategiene og det skal være mulig å måle grad av resultatoppnåelse. Planhierarkiet skal sørge for at målene operasjonaliseres på virksomhetsnivå gjennom virksomhetsplanene.


6.2.2 Empiriske funn fra intervjuer

I Drammen kommune har jeg valgt å intervjuer leder av bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning (heretter: komitelederen), utdanningsdirektøren og rådmannen. Utdanningsdirektøren er en av seks kommunaldirektører og sitter i rådmannens ledergruppe. Utdanningsdirektøren har ansvar for programområdene barnehage, oppvekst (barnevern, tiltak for barn og unge med fysisk og psykisk funksjonshemming, PP-tjenesten, enslige mindreårige flyktninger mv.), grunnskole og introduksjonstjenester (bosetting av flyktninger, introduksjonsprogram, norskopplæring mv.). Til sammen har disse fire programområdene et årlig budsjett på om lag 1,7 mrd. kroner.

Ved presentasjonen av de empiriske dataene vil jeg ta utgangspunkt i Giddens’ strukturationalteori og dennes to innganger til empirisk forskning: institusjonell analyse og analyse av strategisk adferd. Siden jeg ønsker å avdekke strukturelle aspekter ved økonomisk rammestyring vil fokuset ligge på en institusjonell analyse, og jeg vil presentere uttagn der intervjuobjektene gjennom beskrivelse av sine handlinger eller generelle vurderinger av kommunens økonomistyring tydeliggjør hvordan de tillegger handlinger mening, hvordan handlinger legitimeres og hvilke midler som kan brukes for å nå et mål.
6.2.2.1 Meningsaspektet: hvilken mening tillegger lederne økonomisk rammestyring?

Rådmannen har lang fartstid fra kommunal sektor, og beskriver tiden før økonomisk rammestyring ble innført:

Altså, jeg har jo vært med såpass lenge så jeg husker jo tilbake når det var mye mer detaljerte ting jeg, ikke sant. Hvis vi går tilbake på 80-tallet hvor Stortinget og alle dokumentene var jo veldig detaljerte, og man lagde budsjetter helt ned på lønnsnivå, overtid, reiseregninger. Og dette ble jo en politisk prosess som ble himla.. masse tall og du gikk deg jo helt vill i.. Det ble masse diskusjoner egentlig knyttet til hvor mye overtid skulle man ha, og hvor mye kopimaskiner….. Du brukte masse ressurser på litt sann som du ser på i dag som litt sann spesielt da. Sann at du får jo fokus mer på disse detaljerte tingene, og det er klart da staten la opp til tydeligere rammestyring så ble dette fulgt opp. Og de aller fleste kommuner har en sånn rammestyring mer eller mindre i dag. Sann at det har jo vært en utvikling som gjør at man får mer forståelse for, mer fokus kanskje, på hva man får igjen for pengene da som tross all er det viktigste her, i stedet for hva man putter inn. Det er jo outputen som tross all er det vanskelige å utvikle videre.

Rådmannen legger vekt på at den politiske hovedoppgaven ofte er å prioritere, og hvis det blir masse detaljer så blir denne oppgaven enda mer komplisert. Økonomisk rammestyring er således et verktøy for å lette den politiske prioriteringsoppgaven.

Komitelederen har vært politiker i 5-6 år og er sterkt kritisk til komitemodellen i Drammen kommune. Komiteene har ingen økonomiske fullmakter, og de behandler ikke budsjettet. Som komiteleder har hun lite følelse med økonomistyring for

i forhold til økonomi og rammestyring så har jeg altså, jeg har ingen fullmakter. Og det jeg får til, det er det jeg får min egen gruppe med på og som vi greier da å få flertallsvedtak for i bystyret.

Økonomistyringsbegrepet er imidlertid tvetydig. Komitelederen beskriver en form for teknisk økonomistyring:

Altså mitt inntrykk er jo at den måten det gjøres, altså den rent tekniske måten økonomien styres på i Drammen kommune, den er jo alle veldig fornøyd med. Altså administrasjonen vår er kjempeflink. Økonomistyringen er på stell.
Utdanningsdirektøren har fokus mot virksomhetene og fremholder rammestyring som et veldig klokt principp siden det inneholder et disiplinerende element både vertikalt og horisontalt. De som har god virksomhetsstyring klarer å håndtere ressursene sine bra, og de har kunnskap om hva de produserer og hva det koster, og de er opptatt av å holde rammen. De som sliter mangler ofte kunnskap vertikalt og solidaritet horisontalt. Utdanningsdirektøren prøver å stresse dette budskapet:

spesielt da (innenfor) oppveksttjenestene, som har en helt annen logikk når de forholder seg til rammestyring og … Det er alltid sånn at de må utøve best mulig tjenester innenfor en ramme, det kan ikke være sånn at du kan bare utvide rammen helt uavhengig av det vi har ressursgrunnlag til, bare fordi at en mener at det er noen faglige behov som skal ivaretas.

6.2.2.2 Det normative aspektet: hvordan bør økonomisk rammesty ring praktiseres?

De kommunale lederne ble bedt om å beskrive hvordan de selv forsøker å agere i de ulike fasene av resultatkjeden: den finansielle styringen, aktivitets- og ressursstyringen og mål- og resultatstyringen.

Komitelederen hevder at politikerne styrer på de store tallene, men at de kan ha noen kjeppehester og da går de inn på et mikronivå og gjør noen små endringer i budsjettet rammen. Men de store tallene, de rører de ikke i det hele tatt. De ligger fast fra år til år. Bildet er likevel mer nyansert:

Vi kan flytte noe småtterier. Og så kan vi ta noen strategiske grep, ikke sant, som koster masse penger, som gratis barnehage, aktivitetsskole, et elleve skoleår. Altså, sånne ting kan vi gjøre.

Utdanningsdirektøren bekrefter at de politiske føringene er det viktigste utgangspunktet når han skal utarbeide sitt forslag til budsjettetrammer:

Altså, vi starter jo alltid med de politiske føringene. Altså, politikerne de har jo bestemt eksempelvis at vi skal ha en aktivitetsskole, de har bestemt at vi skal ha gratis barnehage for de med lav inntekt.. Altså, alt som på en måte politikerne har bestemt, det må vi sørge for at vi har midler til å følge opp. Og så går jeg da videre på demografi.. Og så er det særskilte utviklingsstiltak som vi på en måte ønsker å prioritere.

Rådmannen legger også vekt på at utformingen av budsjettetrammen følger noen spilleregler. I et normalår vil alle få kompensert lønns- og prisvekst. Husleieøkning blir også kompensert. Normalt er det ikke mye friske penger igjen å fordele, og det som eventuelt måtte være av
styrking vil ofte være politisk avklart gjennom politiske planer som forutsetter økonomiske satsinger. Om disse reglene gjør at man kommer fram til en riktig ramme er mer tvilsomt:

mange budsjettetrammer ligger kanskje på et historisk nivå som har en hundreårig historie bak seg i forhold til hvordan man har utviklet et programområde. Med ulike politiske prioriteringer av det programområdet. Og så har det med folk, penger og bygninger .. det er mange ting som ligger inne i et programområde. Sånn at hva som er riktig, det har vel litt med øynene som ser å gjøre.


Etter at bystyret har vedtatt budsjettetrammer for programområdene brytes budsjettetrammene ned på lavere organisasjonsnivåer. Som det framgår av budsjettreglementet, må ikke denne interne disponeringen av budsjettetrammene komme i strid med bystyrets «mål- og resultatkrav».

Rådmannen framstiller sitt handlingsrom slik:


Komitelederen bekrefter at utdanningsdirektøren kan oprioritere ressurser innenfor sine programområder, og at hun ikke forventer at fjorårets ramme skal brukes uendret påfølgende år. Samtidig forutsetter hun at utdanningsdirektøren har kontroll på den grunnleggende ordinære driften, og legger seg ikke opp i den før det for eksempel settes negativt søkelys på tjenestene i media eller fra brukergrupper. Da vil komiteen forvente at utdanningsdirektøren kan svare på hva som er gjort og forklare hvilke rutiner, strukturer og systemer som finnes. Da kan det bli nødvendig å blande seg inn i driften og ressursbruken:

Ja for da kan vi si at: vet du hva, dette holder ikke. Det må du gjøre noe med. Og da må han gjøre noe med det. Da må han komme tilbake... og vi kan jo si til Jan Sivert (utdanningsdirektøren) at han er nødt til å oprioritere og si at han innenfor ramma må
få til mere der og da får ta det fra et annet sted. Eller så kan vi si at du får noen flere kroner, og de kronene styrker vi ramma med.

En sentral tanke fra management-teori er at den økte friheten som økonomisk rammestyring kan gi til budsjettansvarlige skal frigjøre kreativitet og fremme effektivitet i tjenesteproduksjonen. Det å forholde seg til rammene, betyr imidlertid i større grad å holde rammene enn aktivt å påvirke bruken av dem. Selv om de øremerkede endringene fra ett år til det neste er mer forpliktende enn bruken av den «gamle» rammen, så stiller rådmannen spørsmål ved hvor fri denne bruken egentlig er: «Du skal jo drive butikken som før».

Rådmannen trekker fram arbeidet med målkart:

Men vi har jo også jobbet veldig mye med et målkart da, som er vel så interessant: hva får man igjen for pengene, ikke sant. At man dreier mer diskusjonen over til mål, retning som kanskje er det politisk interessante.. er jo hva man får igjen for pengene, hva man får igjen for ressursene. Sånn at nå har vi et sånt målkart på hvert programområde som også ligger inne i budsjettdokumentet som vi har brukt mer og mer tid på da. For å ha en tydelighet i forhold til sammenheng mellom pengebruk og hva vi får igjen for pengene og så videre. Så vi har bygd opp et sånt måleskjema, og hatt en diskusjon politisk og hvordan vi liksom har utviklet det verktøyet da, det har vært en prosess.

Utdanningsdirektøren er også opptatt av å utvikle gode kvalitets- og styringsindikatorer, slik at han kan rapportere om resultater og måloppnåelse til bystyre og virksomhetsledere. Komitelederen hevder imidlertid at målstyringssystemet i det alt vesentlige er utformet av administrasjonen, og at hun ikke har noe særlig forhold til det. Det er dessuten utdanningsdirektøren som må ha mest fokus på målkartet og ta grep hvis hans virksomhetsledere ikke leverer på parameterne i målstyringssystemet.

6.2.2.3 Maktaspektet: hvilke midler kan aktørene bruke for å realisere sine mål?

Utdanningsdirektøren har ikke opplevd prinsipiene diskusjoner om rammestyringssystemet i Drammen kommune, men noen politikere uttrykker ønske om sterkere politisk styring. Noen hevder at Drammen kommune er rådmannstyrt, og utdanningsdirektøren trekker fram rådmannens rolle i å utarbeide økonomiplanen:

Men vi har jo på en måte et veldig stort handlingsrom til å lage en økonomiplan der – som jo etter hvert har blitt et sånt dokument – som er veldig krevende for politikerne å gå inn i og bryte opp og så videre.
Komitelederen beskriver rådmannens presentasjon av økonomiske budsjettforutsetninger som «masse powerpointer og reine sånn ingeniørvideoen», men som komiteleder har hun bedre tilgang til utdanningsdirektøren enn de fleste andre politikerne:

Jeg kan utfordre ham på hva som ligger under vannflaten i det budsjettet som han legger fram, for han slåss jo med de øvrige kommunaldirektørene om sine programområder da. Sånn at jeg kan ha en del ting som jeg er bevisst på, eller oppmerksom på, og som jeg da kan ta opp i min egen gruppe og fremme for bystyret.

Utdanningsdirektøren bekrefter at «den tøffe prioriteringen skjer jo i rådmannens ledergruppe. Det er der de virkelig tøffe slagene står».

Som beskrevet tidligere, benytter Drammen kommune en inkrementell budsjetteringsmetode der bare endringer synliggjøres fra ett år til det neste. På spørsmål om dette innebærer at fjorårets ramme skal brukes på samme måte som året før, er komitelederen klar på at utdanningsdirektøren kan justere innenfor sin ramme. Samtidig kan han ikke la være å styrke et område det er bevilget ekstra midler til. Hvis han da samtidig skulle forsøke å redusere tidligere etablert aktivitet ville han fått bråk:

Ja det ville han fått. Så han er nødt til å være var på de politiske signalene. Han må forstå at selv om vi opplever at vi har liten myndighet, så er det til syvende og sist vi som bestemmer. Så han må finne ut hvordan han skal manøvrere i det landskapet. Det må han.

I et prinsipal-agent-perspektiv vil faren for opportunistisk adferd hos utdanningsdirektøren ligge som et premiss i utformingen av insentiver for å øke agentens tilbøyelighet til å handle som prinsipalen (bystyret) ønsker. På spørsmål om komitelederen kunne tenke seg situasjoner der utdanningsdirektøren vil opptre opportunistisk er det tillitsrelasjonen som er i fokus:

Jeg kan ikke se at han ville gjøre det. Så dum er han ikke. For i utgangspunktet så er jo dette et tillitsforhold. Og han må jo forstå hvordan han skal manøvrere i det landskapet. Altså han tjener jo to herrer på en måte da. Han sitter i rådmannens ledergruppe, og må forholde seg til «rådmannrådmann». Og i tillegg så sitter han jo da med et politisk system som kan hoppe og sprette.

Utdanningsdirektøren er enig i at politikerne skal sitte i førersetet, men at administrasjonen har en svært viktig oppgave i å gjøre politikerne i stand til å fatte gode beslutninger:

Jeg tror det er veldig sunt for enhver som jobber i rådmannens ledelse å innse at det er politikerne som bestemmer. Og ergo så ligger det jo et styrkeforhold der. Politikerne bestemmer, vi utfører. Men så er jo vårt ansvar da igjen at vi skal sørge for at politikerne får belyst sakene best mulig sånn at de kan gjøre gode politiske valg. Og der har vi et kjempeansvar. Ehh.. altså jeg er veldig tilhenger av åpnenhet, og jeg er
tilhenger av kunnskap og jeg er tilhenger av informasjon. Og vår verste fiende er på en måte å gjøre politikerne dårlige, for da gjør de oss dårlige tilbake.

Men hvis utdanningsdirektøren skulle unnlate å følge opp et politisk signal, så ville det bli tolket som misbruk av tillitsforholdet. Hvis en vedtatt styrking av et tjenesteområde ikke ble fulgt opp, ville det medført en skarp politisk reaksjon:

Da ville han fått kjeft, eller kjeft, han ville fått noen klare spørsmål om hvorfor han gjør det, og hvorfor vi ikke er orientert. Og han ville, selv om begrunnelsen hans ville vært aldri så bra, så ville han fått pepper fordi han ikke spør først. Han må på en måte spørre først.

Hvis utdanningsdirektøren skulle se behov for å omprioritere ressursbruken, tror komitelederen at

… hvis han ser at han må gjøre noen grep, så vil han forankre det politisk. Da vil han orientere oss i komiteen, eller han vil ta en telefon til meg. Og da vil jeg si at da orienterer vi komiteen i neste møte.

Som politisk leder er det imidlertid ikke like lett å styre det politiske miljøet. Etter å ha vunnet fram i en sak konkluderer hun:

Så det er mulig, det er mulig. Men fy flaten så mye jeg har krangla i den fireårsperioden.

rådmannen hevder at man aldri må trekke i tvil at det er bystyret og politikerne som på en måte er de som skal bestemme. Det ligger i demokratiet og i sakens natur. Så selv om politikerne vedtar rammevervillgninger så kan de når som helst gripe inn og gå ned i detaljene. Hvilket nivå politikerne styrer på vil ifølge rådmannen

7. ANALYSE OG DISKUSJON AV TEORI OG EMPIRI

I analysen av intervjudataene fra ledere innen utdanningsområdet i Drammen og Karlstad kommuner er målet å identifisere en eventuell felles forståelse av hva som skaper mening, hvordan handlinger kan legitimeres og hvilke maktresjoner som eksisterer når de bedriver den lederadferd som kan beskrives som økonomisk rammestyring. Deretter vil denne felles forståelsen henføres til en instrumentell eller institusjonell beskrivelse av økonomisk rammestyring.

7.1 Karlstad kommune

7.1.1 Effektivitetsfremmende/instrumentelle og legitimittetfremmende/institusjonelle aspekter ved økonomisk rammestyring i Karlstad kommune

I et effektivitetsperspektiv vil økonomisk rammestyring praktiseres for å tilfredsstille det Lundquist omtaler som effektivitetsverdiene: funksjonell rasjonalitet, effektivitet og produktivitet (1998, s. 64). I et legitimittetsperspektiv vil økonomisk rammestyring derimot praktiseres for å tilfredsstille det Lundquist kaller demokrativeverdiene: politisk demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk. Lundquist presiserer at mens effektivitetsverdiene har gyldighet i alle samfunnssektorer, vil demokrativeverdiene bare ha gyldighet i det offentlige. Den følgende analysen av empiriske funn i Karlstad kommune vil jeg konsentrere om aspektene innarbeidet i min analysemodell, og det teoretiske grunnlaget som dannet utgangspunktet for innhenting av empiriske data.

Meningsaspektet

Økonomisk rammestyring representerer en institusjonalisert metode for økonomistyring i Karlstad kommune. Det stilles ikke spørsmål ved de grunnleggende strukturene innen økonomisk rammestyring, men bare ved enkeltheter angående hvilke utgiftsøkninger som skal kompenseres.

Det sterkeste meningsbærende aspektet ved økonomisk rammestyring ligger i en felles forståelse av at kommuneorganisasjonens ressurser er begrensete, og at det derfor må settes grenser for det enkelte tjenestemålsres denes ressursbruk. Forståelsen for at alle behov ikke kan tilfredsstilles, og at alle utgiftsøkninger ikke kan kompenseres er en langt mer framtredende begrunnelse for rammestyring enn at metoden skal bedre koblingen mellom kommuneorganisasjonens mål og ressursbruk. I et institusjonelt perspektiv kan dette fokuset
på å begrense organisasjonens ressursbruk betraktes som etterlevelse av normer og verdier knyttet til god økonomisk husholdning.

Lederne vektlegger at økonomisk rammestyring inneholder et disiplinerende element. Det gir umiddelbart mening at man ikke får bruke mer ressurser enn man har fått tildelt, og at det fort vil oppfattes som usolidarisk hvis man bruker penger man ikke har fått bevilget. Da kreves en god forklaring på hvorfor man har gått utover sine rammer. Økonomidirektøren vektlegger rammestyringens styrke i trange tider. Da blir det ekstra tydelig at rammene må respekteres, og da testes samholdet som er bygd opp mellom kommunens nemnder og forvaltninger. For å styrke tilliten internt i organisasjonen er det viktig at man på et tidlig tidspunkt involverer politisk og administrativ ledelse dersom man opplever utfordringer med å drifte innenfor rammene. Rammestyring blir således mer et verktøy for å sikre organisasjonens evne til å leve innenfor sin ressursramme enn til å utløse kreativitet i oppgaveløsningen. I et nyinstitusjonelt perspektiv kan man hevde at økonomisk rammestyring bidrar til organisasjonens overlevelse, og til at det indre samhold i organisasjonen ivaretas.

Mens arbeidet for å begrense ressursbruken til tildelt ramme gir et klart fokus for de budsjettansvarlige innenfor forvaltningen, deles oppfatningen av økonomisk rammestyring som et politisk styringsinstrument av alle lederne. Dette gir seg utslag i et ønske fra administrative ledere om tydelig politisk legitimering av lederadferd på alle stadier i resultatkjeden.

**Det normative aspektet**

Innenfor det normative aspektet vil jeg analysere hvilke instrumentelle og institusjonelle strukturelle trekk som preger ledernes aktiviteter innen finansiell styring/regulering av aktørenes ressurstitilgang, ressurs- og aktivitetsstyring/regulering av aktørenes handlingsrom og mål- og resultatstyring/regulering av mål for verdiskaping.

Den *finansielle styringen/reguleringen av aktørenes ressurstitilgang* bygger på det Wildavsky beskriver som en inkrementell, input-orientert budsjettmodell der bare rammeendringer får fokus i budsjettprosessen. Rammeendringsmodellen slik den framstilles i kommunens budsjetttdokument har tre hovedkomponenter: generell oppjustering av fjarårets ramme, en teknisk justering og særskilte tillegg. Denne modellen synes å være institusjonalisert på en måte som gjør at det ikke stilles spørsmål ved de ulike hovedelementene, men lederne
uttrykker noe ulike syn på hvilke utgiftsøkninger som automatisk bør kompenseres og hvilke som bør undergis et politisk skjønn. Rammeendringene kan være mer eller mindre instrumentelt begrunnet, men de vesentligste endringene skal sikre en tjenesteproduksjon på dagens nivå ved å kompensere for befolkningsendringer. I følge økonomidirektøren vil de særskilte politiske tilleggsbevilgningene i større grad bygge på hva som anses ”politisisk viktig akkurat nå” enn på en grundig effektivitetsvurdering av hvor ressursbruken kan gi størst bedring i måloppnåelse.


Alle lederne understreker viktigheten av å synliggjøre et rom for politiske prioriteringer, men skoledirektøren uttrykker samtidig en sterk forventning om at politiske ledere står for de prioriteringer som gjøres og ikke skyver omstridte og upopulære avgjørelser om ressursbruk og aktiviteter over på forvaltningen. Forvaltningen er kommunepolitikernes redskap for å virkelig gjøre det opplæringsoppdrag som kommunen har fått fra staten, og det er politikernes oppgave å prioritere hvor store finansielle ressurser som skal brukes til å løse denne oppgaven. Med utsikter til strammere budsjettrammer og økte oppgaver for kommunene framover, vil politikernes vilje til å stå for sine prioriteringer være avgjørende for tillit til rammeoversynsmodellen.

Innen aktivitets- og ressursstyringen inngår forestillingen om knappe ressurser som et grunnpremiss hos lederne. Det er en klar forestilling om at det ikke finnes mye slakk i organisasjonen, og at det ikke finnes «så himla mykt kul man kan gjøra». Dette kan være en forklaring på at vektleggingen av budsjettansvarliges handlingsrom til å prioritere sin ressursbruk og sine aktiviteter i liten grad ble tematisert av de intervjuede lederne. Nemndordfører var nok lederen som i størst grad vektla at forvaltningens handlingsrom kan
gi en kvalitetsgevinst, men idealalet om å ikke blande seg direkte inn i ressurs- og aktivitetsstyringen kan også tolkes som respekt for forvaltningens “domene”. I den grad økonomisk rammestyreng fremmer produktivitet eller effektivitet i aktivitets- og ressursstyringen, vil dette ofte skje gjennom bortfall av den ressursbruk og de aktiviteter som virksomheten anser minst skadelige å fjerne for å kunne holde seg innenfor budsjettrammen.

I den grad økonomisk rammestyreng fremmer produktivitet eller effektivitet i aktivitets- og ressursstyringen, vil dette ofte skje gjennom bortfall av den ressursbruk og de aktiviteter som virksomheten anser minst skadelige å fjerne for å kunne holde seg innenfor budsjettrammen.


Både managerialismen og prinsipal-agent-teori legger vekt på agentens frie rolle i utføringen av sine oppgaver. Mens managerialismen har et positivt syn på agentens motivasjon for å realisere fastsatte mål, og at måloppnåelsen vil fremmes hvis virksomhetslederen får styre ressursbruken, har prinsipal-agent-teorier et grunnleggende skremmel av at prinsipalen må bruke insentiver for å påvirke agentens adferd i ønsket retning. På spørsmålet om lederne så fare for opportunistisk adferd hos virksomhetslederne, fikk jeg stort sett unnvikende svar. Det er vanskelig å vite om denne reaksjonen betyr at opportunisme ikke er noe problem, eller om lederne kanskje ikke ønsker å forholde seg til problematikken. Opportunistisk adferd er jo også vanskelig å avdekke siden den forutsetter et handlingsrom ledelsen ikke har tilgang til.

Karlstad kommune har ifølge økonomidirektøren gått lenger enn de fleste andre svenske kommuner i bruk av insentiver knyttet til overføring av mer- og mindreforbruk til påfølgende budsjettår. Grunnlaget for denne overføringen er en politisk vurdering av årsakene til mer- eller mindreforbruket, men det skal i utgangspunktet en del til før prinsippet fravikes. Særlig muligheten for å beholde et mindreforbruk trekkes fram som en sikkerhetsventil mot unødvendig pengebruk ved årets slutt. Forestillingen om at bruk av insentiver er nødvendig for å motvirke opportunistisk adferd er som sagt nærmest fraværende hos lederne. I stedet er
det tillitsskapende arbeid gjennom dialog og informasjonsutveksling som skal sikre solidarisk etterlevelse av budsjetttrammene. Av de fire hovedformene for økonomistyring peker dette mot sterk vektlægging av verdistyring.

Mens en instrumentell, effektivitetsorientert forståelse av økonomisk rammestyring vektlægger virksomhetsledelsens handlingsrom, uttrykker skoledirektøren et sterkt ønske og økende behov for politisk legitimering av virksomhetenes prioriteringer innen aktivitets- og ressursstyringen. Utgangspunktet for dette ønsket antagelsen om økt behov for harde prioriteringer i årene som kommer, og en oppfatning om at disse prioriteringene skal gjøres på politisk side. Hvis demokratiet skal bygge på at politiske løsninger effektueres av forvaltningen og at valgene i ettertid kan evaluere disse løsningene, kan ikke valg av virkemidler anses som en nøytral oppgave som kan overlates til administrasjonen.

Skoledirektøren ønsker derfor at politisk nivå i enda større grad enn tidligere skal involvere seg i forvaltningen av hele budsjettetrammen, også den «gamle» rammen (utgangspunktet for årets ramme) som tidligere har blitt ansett for å være skoledirektørens delegasjon, og som har representert et handlingsrom for forvaltningsledelsen.

Kommunens styringsmodell og budsjetvedtakets kobling mot strategisk plan gir inntrykk av at mål- og resultatstyring spiller en vesentlig rolle for den økonomiske rammestyringen. I intervjuene trekkes mål- og resultatstyringens reelle betydning i tvil. Skoledirektøren problematiserer at forvaltningen i løpet av året bare rapporterer på økonomi, og at andre mål kun omtales i årmeldingen. Det gjør at økonomiske mål får et større fokus enn de faglige målene, noe som kan indikere at det er overholdelse av budsjettetrammen som er det primære målet for den økonomiske rammestyringen i Karlstad. Samtidig er det de nasjonale målene i skolelov og statlige retningslinjer skoledirektøren ønsker at lokalpolitikerne skal ha fokus på, og at eventuelle lokale mål må utformes slik at de understøtte de nasjonale. Den politiske oppfølgningen av måloppnåelse synes relativt mild og dialogbasert. Fokuset ligger på hva politisk nivå kan gjøre for å hjelpe virksomheter som ikke utvikler seg som ønsket.

Særleg økonomidirektøren målbærer et ønske om at rammestyring skal gi økt fokus på effektiviteten i tjenesteproduksjonen – hva man får igjen for ressursene som settes inn. Han er samtidig tydelig på at det er svært utfordrende å finne objektive kriterier for måloppnåelse i offentlig tjenesteproduksjon. I en e-post utdyper han sitt synspunkt:

«Dessutom är det ju så att i vår tjänsteverksamhet kan vi inte finna så objektiva mått så att de kan fullt ut ge en bild av hur väl vi lyckats i vårt uppdrag. Hur exempelvis
gymnasienämnden lyckats i sitt utbildningsuppdrag kanske vi inte ser förrän flera år efter det att elever lämnat skolan. Det är ju inte bara de formella studieresultatet i form av betyg eller liknande som avgör om eleverna lyckas i sitt liv framåt.”

Det er altså særlig barne- og ungdomsforvaltningens karakter av arbeidskraftintensiv tjenesteprodusent, og mottakerens aktive rolle i tjenesteproduksjonen som vanskeliggjør en effektivitets- og målstyringsbasert økonomistyring.

**Maktaspektet**

I maktaspektet vil fokuset først og fremst ligge på forholdet mellom politisk nivå og forvaltningen. I min analysemodell har jeg beskrevet en instrumentell forståelse av økonomisk rammestyring som en modell der politisk nivå styrer forvaltningen på en indirekte måte gjennom mål- og resultatstyring eller markedsstyring og at relasjonen mellom dem har preg av et kontraktsforhold. Denne forventningen om indirekte styring og et kontraktlinnende forhold er i liten grad betegnende for samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå i Karlstad kommune.


I stedet er interaksjonen mellom politisk og administrativ ledelse preget av en tett løpende dialog. Arbeidet med det enkelte års budsjett og tilhørende treårige økonomiplan strekker seg over nesten et år og skjer som en politisk styrt prosess med avklarte politiske og administrative roller. Den politiske nemnden har tett kontakt med ledelsen i tilhørende forvaltning, og spiller en aktiv påvirkningsrolle i budsjettprosessen etter at kommunledningsutskottet (saksforberedende organ for kommunestyrelsen) har fastsatt foreløpige budsjettrammer i februar. Nemnden spillers også en aktiv prioriteringsrolle i arbeidet med internbudsjettet etter at kommunfullmäktige har vedtatt endelige budsjettrammer i juni. Den grundige prosessen og
den brede involveringen fra alle politiske grupperinger gjør at aktørene har et ganske likt bilde av kommunens overordnede handlingsrom, og dette bidrar ifølge nemndordføreren til en «renhårig» politisk debatt.

Skoledirektøren ønsker for det første at politikerne skal ha en best mulig kjennskap til forvaltningens virksomhet slik at de forstår hvilke utfordringer og hvilke muligheter som finnes. Politisk ledelse har tett kontakt med de tjenesteytende virksomhetene, og de får møte både ledere og ansatte i disse virksomhetene. Skoledirektøren er opptatt av at alle som representerer forvaltningen opptrer solidarisk og sannførlig i sine beskrivelser av egen virksomhet. For skoledirektøren er det et uttrykk for tillit til sine ledere at de får møte og beskrive sin virksomhet overfor politiske representanter. I en arbeidsintensiv virksomhet som førskole og skole vil effektivisering i stor grad medføre redusert personaltethet, noe som fort får negativt fokus fra interessegrupper i og utenfor skolen. Da er det viktig at politikerne kjenner de rammebetingelsene beslutningene om ressursbruk kommer til å bli fattet under i forvaltningen.

Selv om den formelle rangordningen mellom politikk og administrasjon framstår svært klar, er det rom for stor uformell kontakt og en åpen og ærlig dialog. For skoledirektøren handler mye av kommunikasjonen med politisk nivå om å «føle seg fram» for å avklare sitt handlingsrom, og man trenger litt fingerspitzgefühl for å skjønne hvor grensene går. For skoledirektøren er imidlertid arbeidet med å finne en felles forståelse mellom politikk og administrasjon verdet strevet, for hun opplever ikke å ha mer makt enn den hun får ved at administrasjon og politikk sier det samme. Denne framstillingen samvarer godt med Christensen et. al (2014, s. 218) som beskriver den politisk-administrative kulturen i Skandinavia som preget av gjensidig tillit, en felles forståelse mellom politiske og administrative ledere og en beslutningsstil preget av fredelig sameksistens. I Karlstad er det viktigere at politisk og administrativt nivå finner løsninger i fellesskap enn å sikre en effektiv drift gjennom å holde politisk nivå utenfor den daglige virksomheten.

Denne tette kontakten må imidlertid bygges på en respekt for hverandres roller og ikke innebære at politikerne går inn og detaljstyrer virksomheten. Det kan komme til et punkt der det politiske ønsket om å detaljstyre aktiviteter og ressursbruk kommer i konflikt med det skoledirektøren oppfatter som et faglig rom som hun må ha for å kunne ta ansvar for sin forvaltning. Da kan det handle om å ta en kamp med politisk nivå og samtidig trygge
politikerne på at de vil få grundig og sannferdig rapportering på de tiltak skoledirektøren ønsker å gjennomføre.

7.1.2 Vurdering av empiriske funn mot teoretisk rammeverk

Både effektivitets- og legitimitisetsargumenter ligger til grunn for økonomisk rammeverk i Karlstad kommune. I mine intervjuer er det imidlertid en tydelig tendens til at lederne i større grad begrunner sine handlinger med legitimitisetsargumenter enn med effektivitetsargumenter. Nedenfor gis en vurdering av hvordan mine teoretiske utgangspunkt knyttet til en instrumentell eller institusjonell forståelse av økonomisk rammeverk gjenfinnes i det jeg har beskrevet som strukturerende elementer innen økonomisk rammeverk i Karlstad kommune i kapittel 7.1.1.


Overføring av mer- og mindreforbruk til påfølgende budsjettår representerer en tydelig bruk av insentiver i Karlstad kommune. Med utgangspunkt i prinsipal-agenteori skal en slik insentivbruk «make the managers manage», men i mine intervjuer kom dette aspektet i skyggen av ønsket om at «man får så mye følelse for at vi jobber for noe felles sammen». I kommunfullmåttoges budsjettdebatt i juni 2016 ble det problematisert at flere av forvaltningene hadde bygd opp fond på mange millioner gjennom akkumulert mindreforbruk over år. Kan dette være et uttrykk for at forvaltningenes ønske om å kunne overholde sin
budsjetttramme i vanskelig år, og dermed opptre solidarisk innenfor kommuneorganisasjonen, er sterkere enn fristelsen til å øke driftsnivået på kort sikt?


Managerialismens antakelse om at et stort handlingsrom for de budsjettansvarlige skal fremme kommunens samlede måloppnåelse er lite fremtredende hos ledere. Når politisk ledelse ikke gir detaljerte angivelser på bruken av bevilgninger til særskilte tiltak, skyldes det mer respekt for administrasjonens domene, enn forventninger om økt effektivitet. Samtidig finnes en felles forståelse hos lederne om at stramme budsjetttrammer og udekkede tjenestebehov ute i virksomhetene vil presse fram en effektiv ressursbruk hos de budsjettansvarlige som står nærmest tjenestemottakerne.

Behandling av mål og strategier har stor plass i den formelle budsjettbehandlingen. I Karlstad synliggjøres dette ved at budsjettetsakken heter «Strategisk plan och budget». Mål- og resultatstyringen synes imidlertid ikke like viktig i den daglige driften. Et uttrykk for dette er at rapporteringen på økonomi har hovedfokus gjennom året, mens det ikke utarbeides årsprognoser for øvrige mål forvaltningen skal jobbe mot. Skoledirektøren ser det som en viktig oppgave å få politikerne til å prioritere de nasjonale kravene, og ikke utforme lokale mål som undergraver disse. Økonomidirektøren trekker fram vanskene med å vurdere måloppnåelse innen offentlig tjenesteproduksjon, og ser liten sammenheng mellom særskilte politiske satsinger i budsjettet og vurderinger av forvaltningens måloppnåelse.

Med utgangspunkt i Suhmans typologisering av kilder til legitimitet, framstår kognitiv og moralsk legitimitet som de viktigste legitimeringskildene av økonomisk rammestyring i Karlstad. Økonomisk rammestyring «sitter dypt i organisasjonen», det er utviklet mange faste prosedyrer for budsjettarbeid og økonomioppfølging og styringsmodellen gir umiddelbar mening i en organisasjon som i stor grad må vektlegge utgiftskontroll siden inntektene i
mindre grad kan påvirkes. Den moralske legitimeringen av økonomistyringen fremmes gjennom en felles vektlegging av solidaritet og tillitsskapende samhandling mellom lederne.

Selv om den uformelle tillitsskapende dialogen mellom lederne synes aller viktigst, er det ingen tvil om at politisk ledelse utgjør øverste nivå i et styringshierarki. Det byråkratiske ideal om at administrative ledere skal opptre profesjonelt og sørge for gode beslutningsgrunnlag og god implementering av politiske vedtak står sterkt i Karlstad. Samtidig forventes at politisk ledelse tar sitt ansvar (responsibility) for å prioritere kommunens ressursbruk, og at forvaltningen virkelig gjør de politiske vedtakene slik at velgerne kan holde politikerne ansvarlige for deres prioriteringer (accountability).

Framstillingen av økonomisk rammestyring i offisielle styringsdokumenter i Karlstad gir stort fokus til målstyring, og rammeendringsmodellen kan ha effektivitetsfremmende elementer. Ledernes forståelse av økonomisk rammestyring peker imidlertid mot en økonomistyring basert på institusjonaliserte verdier som solidaritet og tillit, og en løpende ressurs- og aktivitetsstyring som krever «fingerspitzgefühl» med tanke på behov for politisk legitimering.
7.2 Drammen kommune

7.2.1 Effektivitetsfremmende/instrumentelle og legitimitetsfremmende/institusjonelle aspekter ved økonomisk rammestyring i Drammen kommune

På samme måte som i analysen av økonomisk rammestyring i Karlstad kommune i kapittel 7.1.1 vil tilsvarende analyse av økonomisk rammestyring i Drammen kommune ta utgangspunkt i Lundquists sondring mellom effektivitetsverdier og demokrativerdier i en offentlig konteks. Også i analysen av empiriske funn i Drammen kommune vil jeg konsentrere framstillingen rundt aspektene innarbeidet i min analysemodell, og det teoretiske rammeverket som dannet utgangspunktet for innhenting av empiriske data.

Meningsaspektet

Det er stor forskjell i kjennskap til økonomisk rammestyring hos de intervjuede topplederne i Drammen kommune. Rådmannen kjenner Drammen kommune fra to perioder og har dessuten lang fartstid innen kommunal økonomistyring. Han knytter økonomisk rammestyring på kommunalt nivå til den statlige rammefinansieringen av norske kommuner, og beskriver praksisen med detaljbudsjettering fram til midten av 1980-tallet som en tid da man «brukte masse ressurser på litt sånn som du ser på i dag som litt spesielt da….. og de aller fleste kommuner har en sånn rammestyring mer eller mindre i dag». Økonomisk rammestyring kan betraktes som et institusjonalisert fenomen som preger hele organisasjonsfeltet av norske kommuner, og da er det naturlig at også Drammen kommune følger denne modellen. Gjennom begrepet isomorfisme innen ny-institusjonell teori, kan utviklingen av økonomisk rammestyring forstås som en form for tvingende isomorfisme der statens finansiering av den norske kommunesektoren presset fram en ny økonomistyring i norske kommuner. Formuleringene som er gjengitt fra budsjettforskriften i kap. 2.1.2 viser imidlertid at kommunene ble gitt et handlingsrom i overgangen fra detaljbudsjettering til rammebudsjettering.

Ingen av de intervjuede topplederne stiller spørsmåltegn ved rammestyring som grunnleggende modell for økonomistyringen. Det stilles imidlertid spørsmål ved måten økonomistyringen praktiseres på i Drammen kommune, og kritikerne peker i første rekke på faren for rådmannsvelde og at komitemodellen gjør at en stor andel av politikerne i liten grad beskjeftiger seg med økonomispørsmål. Selv om rådmannen vektlegger at rammestyring skal lette politikernes prioriteringsoppgave slik at de i stedet kan fokusere på hva man får igjen for
pengebruken, problematiseres en praksis som reduserer politikernes rolle til å endre på «peanøtter» innenfor rådmannens budsjettforslag.

Høy produktivitet i driften framstår som en sentral verdi hos alle lederne jeg intervjuet, men dette forholdet knyttes i liten grad til økonomisk rammestyring. Drammen kommune inngår i et analysesamarbeid med de ti største kommunene i Norge. I dette samarbeidet foretas en rekke sammenligninger av ressursbruk på ulike tjenesteområder, og Drammen kommer godt ut i disse sammenligningene. Alle lederne uttrykker at Drammen kommune må drifte kostnadseffektivt siden inntektsgrunnlaget er svakere enn i gjennomsnittskommunen. I det politiske miljøet medfører lave enhetskostnader i driften mye kritikk fra opposisjonen som ønsker å bruke mer penger på tjenesteproduksjonen.

Mens rådmannen trekker fram muligheten for økt prioriteringseffektivitet ved at politisk nivå fritas for mange detaljspørsmål, trekker utdanningsdirektøren i stedet fram det disiplinerende elementet i rammestyring. Rammestyring legger press på programområdene til å opptre solidarisk overfor øvrige programområder ved å respektere sin tildelte budsjettramme. For å holde budsjettrammen kreves det god innsikt i og gode analyser av egen virksomhet. Virksomhetens fokus må ligge på å tilby best mulig tjenester innenfor denne rammen. Alle lederne bekrefter forventingene om at virksomhetene skal holde sine budsjettrammer, og for å bedre budsjettdisiplinen er det gjort endringer i ledelsen av ett av utdanningsdirektørens programområder som tradisjonelt har gitt andre handlingslogikker forrang framfor etterlevelse av økonomiske rammer.

Det normative aspektet

Innenfor det normative aspektet vil jeg analysere hvilke instrumentelle og institusjonelle strukturelle trekk som preger ledernes aktiviteter innen finansiell styring/regulering av aktørenes ressurstilgang, ressurs- og aktivitetsstyring/regulering av aktørenes handlingsrom og mål- og resultatstyring/regulering av mål for verdiskaping.

Innenfor den finansielle styringen/reguleringen av aktørenes ressurstilgang følger rammeendringene fra ett år til det neste en institusjonalisert modell basert på et historisk rammenivå. Praksisen samsvarer med Wildavsky’s beskrivelse av en inkrementell input-orientert budsjettmodell der bare endringer får fokus. Innen utdanningsdirektørens programområder består de viktigste endringene fra ett år til det neste av politiske føringer, demografisk kompensasjon og særskilte utviklingstiltak. Selv om budsjettet utarbeides av
rådmannen og hans administrasjon, skal de politiske føringene prioriteres først. Dette aspektet underbygger det byråkratiske ideælet om at kommunen skal være politisk styrt og at administrasjonen ikke skal bedrive politikk. I normalår vil det i tillegg bli gitt full kompensasjon for pris- og lønnsvekst, og det bevilges friske midler til for eksempel husleieøkninger. Normalt ligger det således ikke en forventning om økt produktivitet i rammeberegningsmodellen, men «butikken» skal drives som før.


Mens politiske og administrative lederes adferd innenfor ressurs- og aktivitetsstyring preges av et gjensidig behov for å avklare politisk legitimering av endringsønsker eller -behov, anser
ikke lederne virksomhetenes frihet til å bestemme ressursbruk som avgjørende for effektiv drift og høy måloppnåelse. I stedet er det fokuset på å bruke ressursene slik at brukernes behov i størst mulig grad kan imøtekommes som kan fremme en høy produktivitet.

Drammen kommune inkluderer mål- og resultatstyring i sine budsjettidokumenter ved å koble mål og resultatindikatorer til hvert programområde. Både rådmann og utdanningsdirektør legger vekt på hvordan mål- og resultatstyringen som ble innført i 2012 skal legge til rette for evaluering av effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Fra politisk side oppfattes utforming og oppfølgning av målstyringsystemet i første rekke som en aktivitet for utdanningsdirektøren, og et middel han trenger for å evaluere sine virksomhetsledere.

**Maktaspektet**

I maktaspektet vil fokuset først og fremst ligge på forholdet mellom politisk nivå og forvaltningen. I min analysemodell har jeg beskrevet en instrumentell forståelse av økonomisk rammestyring som en modell der politisk nivå styrer forvaltningen på en indirekte måte gjennom mål- og resultatstyring eller markedsstyring og at relasjonen mellom dem har preg av et kontraksforhold. Komitelederen i Drammen var den eneste av mine respondenter som mente at forholdet mellom politisk og tjenesteytende nivå prinsipielt kunne betraktes mer som et kontraktsforhold enn som et over-/underordningsforhold. Dette synspunktet ble imidlertid ikke bekreftet i den nærmere beskrivelsen av samhandlingen mellom disse to nivåene. En mulig tolkning er å betrakte forholdet som kontraktsbasert så lenge prinsipalen (politisk nivå) oppfatter at administrasjonen følger dens intensjoner, mens hierarkiet slår inn når det oppstår uoverensstemmelser.

Bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning har ingen formell rolle i budsjettprosessen eller i økonomistyringen av utdanningsdirektørens programområder. I Drammen er formannskapet plan- og økonomiutvalg, og disse politikerne betegnes av komitelederen som «kongene og dronningene på haugen». I bystyret forholder politikerne seg bare til rådmannen (av komitelederen betegnet «rådmand-rådmand»), og utdanningsdirektøren er direkte underlagt rådmannen og inngår i hans ledergruppe. Utdanningsdirektøren beskriver budsjettidokumentet som et svært omfattende dokument som det er vanskelig for politikerne å trenge inn i, og at kompleksiteten gjør det krevende å definere det politiske handlingsrommet. Komitelederen beskriver rådmannens presentasjon av budsjettforutsetningene som «reine ingeniørvideoen», og ifølge utdanningsdirektøren står de hardeste budsjettsslagene i rådmannens ledergruppe.
Budsjettprosessen i Drammen kommune er kort og intens etter at rådmannen har lagt fram sitt budsjettforslag. Siden komitelederen opplever å ha liten formell innflytelse gjennom komiteen, blir det partipolitiske arbeidet med budsjettet desto viktigere. I den korte perioden fram til bystyrrets behandling av budsjett og økonomiplan jobbes det intenst for å skape politiske flertall for endringsforslag, og den offentlige debatt mellom posisjon og opposisjon kan være hard.


Selv om den formelle rangordningen mellom politikk og administrasjon framstår som klar, kan den sterke stillingen til rådmannen og hans ledergruppe problematiseres i et demokratiperspektiv. Siden jeg ikke har intervjuet medlemmer av formannskapet, kan jeg ikke uttale meg om deres oppfatning av egen innflytelse i budsjettprosessen. Det bør kunne forventes at denne er større en komitelederens, selv om budsjettudokumentet er krevende og rådmannens kunnskapsovertak betydelig. Det oppleves derfor som noe overraskende når både utdanningsdirektør og komiteleder beskriver verdien av et tett og tillitsbasert forhold dem imellom som svært verdifullt. Utdanningsdirektøren deltar i komitemøtene, og det er tydelig at komitelederen oppfatter sin rolle overfor utdanningsdirektøren slik at han både kan bli avkrevd forklaringer på kritikkverdige forhold og at han må forandre vanskelige og mulige politisk betente saker hos komitelederen. Utdanningsdirektøren ser komitelederen mer som en diskusjonspartner og en instans for å prøve ut ideer mot politisk nivå. Mens komitelederens formelle status er begrenset, vil den uformelle være større gjennom påvirkning av sentrale partikollegaer. Samtidig er det ikke kamp, men tillit som er det gjennomgående temaet hos både komiteleder og utdanningsdirektør. Når utdanningsdirektøren uttaler at «jeg er veldig tilhenger av åpenhet, og jeg er tilhenger av kunnskap og jeg er tilhenger av informasjon, og vår verste fiende er på en måte å gjøre politikerne dårlige, for da gjør de oss dårlige tilbake», så sier han indirekte at tillit er avgjørende for at de begge skal bli gode.
7.2.2 Vurdering av empiriske funn mot teoretisk rammeverk

Både effektivitets- og legitimitetsargumenter ligger til grunn for økonomisk rammestyring i Drammen kommune. I mine intervjuer er det imidlertid en tydelig tendens til at lederne i større grad begrunner sine handlinger med legitimitetsargumenter enn med effektivitetsargumenter. Nedenfor gis en vurdering av hvordan mine teoretiske utgangspunkt knyttet til en instrumentell eller institusjonell forståelse av økonomisk rammestyring gjenfinnes i det jeg har beskrevet som struktererende elementer innen økonomisk rammestyring i Drammen kommune i kapittel 7.2.1.

Praktiseringen av økonomisk rammestyring i Drammen kommune har en sterk kognitiv legitimitet, og det hverken reflekteres eller debatteres over grunntrekkene i styringsmodellen. Rollene til impliserte ledere i økonomistyringen stilles det imidlertid spørsmåltekne ved. Diskusjonen gjelder om innflytelsen fra rådmannen og kommunaldirektørene er for stor, og om komitemodellen senterer for mye av den politiske innflytelsen i økonomispørsmål til formannskapet. Den «tekniske» økonomistyringen betraktes som administrasjonens oppgave, og denne oppleves å være godt ivaretatt av de fleste politikere i Drammen kommune.

Selv om lederne i Drammen kommune er opptatt av kostnads-effektiv drift, knyttes ikke dette til økonomisk rammestyring som styringssystem. I stedet deler lederne en oppfatning om at behovene alltid vil være større enn tilgjengelige ressurser i en kommune, og at dette vil motvirke sløsing hos de budsjettansvarlige. Den viktigste funksjonen til økonomisk rammestyring blir derfor å sette grenser for ressursbruken og etablere en gjensidig forpliktelser i organisasjonen til å overholde de tildelte rammene. Utdanningsdirektøren vektlegger nettopp solidaritet mellom de ulike rammeområdene, og at det er en viktig oppgave for ham å få budsjettansvarlige til å forstå at merforbruk på ett programområde vil ramme et annet. Komitelederen gjør det klart at et programområde ikke vil få ekstrabevilgning med mindre forutsetningene for budsjettetrammen er varig endret, og at et merforbruk normalt vil måtte dekkes inn over tid. Disse holdningene tolker jeg som uttrykk for at økonomistyringen i stor grad bygger på institusjonaliserte verdier om solidaritet og gjensidige forpliktelser.

Den finansielle styringen følger en inkrementell metode der budsjetttrammene tar utgangspunktet i årets ramme og alle utgiftsookning på programområdene normalt kompenseres slik at «butikken kan fortsette som før». Neste års ramme vil således være sterkere begrunnet i historiske forhold enn i en analyse av fremtidige behov. Fastsettelse av de
beløpsmessige rammene for programområdene følger også en innarbeidet prosedyre med faste elementer. På utdanningsdirektørens programområder utvikles neste års budsjetttramme ved å ta hensyn til politiske føringer, demografiske endringer og særskilte utviklingstiltak. Budsjetttrammene legitimeres altså gjennom ivaretakelse av politiske vedtak, og ved å videreføre drift som har blitt gitt politisk legitimitet i tidligere budsjettvedtak.

Særlig rådmannen vektlegger ressurs- og aktivitetsstyringen som en administrativ lederoppgave. En tydelig insentivbruk for å «make the managers manage», vektlegges samtidig lite av lederne i Drammen. Prinsipal-agent relasjonen mellom politisk og administrativ ledelse blir i liten grad problematisert av de intervjuede lederne. Viktige årsaker til dette kan være at tillitsrelasjonen mellom ledernivåene oppleves sterk, og at politisk nivå gjennom sin overordnede posisjon i kommuneorganisasjonen vil ha virkemidler som setter dem i stand til å rette opp i kritikkverdige forhold ved tjenesteproduksjonen.

Mål- og resultatstyring (MRS) er et synlig element i budsjettdocumentet. Drammen kommune innførte MRS i 2012, og har således relativt kort erfaring. Det kan synes som om innføringen av MRS har vært initiert og styrt fra rådmannsnivået, og komitelederen gir uttrykk for at målstyringen er noe administrasjonen har befattet seg med og at hun som komiteleder har liten tilgang til resultatene. Det er mulig at politiske føringer og særskilte utviklingstiltak i rammeendringsmodellen kan utledes fra Bystrategien og strategiske delplaner, men det er likevel tydelig at føringer og tiltak i større grad består i politisk ønskede aktiviteter enn i at midler stilles til rådighet for administrasjonen slik at den skal ha ressurser til å utvikle et tjenesteområde mot høyere måloppnåelse.

Mens kostnadseffektivitet forventes å tvinge seg fram når virksomhetene skal levere tjenester innenfor stramme budsjettrammer, er institusjonaliserte forestillinger om at solidaritet og tillit må prege ledernes adferd innenfor økonomisk rammestyre, institusjonaliserte modeller for inkrementelle rammeendringer og klare oppfatninger om at administrative ledere løpende må vurdere behovet for politisk legitimering av sin ressursbruk forhold som peker i retning av at legitimitetshensyn veier tyngst når ledere praktiserer økonomisk rammestyre i Drammen kommune.
7.3 Komparativ analyse av Karlstad og Drammen kommuner

Mine to case-kommuner er valgt for å muliggjøre et «most similar» komparativt forskningsdesign. Begge kommunene har i underkant av 100.000 innbyggere, de er hovedsteder i sine fylker/län, de har relativt gode administrative ressurser og de har begge et borgerlig styre. Min begrunnelse for å vektlegge disse aspektene ved valg av casekommuner er at kommunestørrelse og administrative ressurser vil kunne ha betydning for hvordan et rammestyringssystem kan utformes og vedlikeholdes. Et borgerlig styre kan muligens tenkes å ha et mer positivt syn på de aspekter ved rammeoversikt og rammebudsjetttering som jeg har knyttet til NPM. Med et «most similar»-design på kommunenivå, kan ulikheter i nasjonal kontekst ha forklaringskraft dersom det blir avdekket ulikheter i praktiseringen av økonomisk rammestyring i de to kommunene.

Første del av den komparative analysen av Karlstad og Drammen kommuner vil bygge på den oppsummerende vurderingen av de to kommunenes praktisering av økonomisk rammestyring i et instrumentelt eller institusjonelt perspektiv i punkt 7.1.2 og 7.2.2.


Som tidligere beskrevet, blir denne forståelsen av økonomisk rammestyring kraftig justert i lederintervjuene. Dette gjør ikke de offisielle styringsdokumentene nødvendigvis feilaktige fordi disse i seg selv sier lite om den økonomistyringspraksis som skal følge av budsjettvedtaket. I begge kommuner kan hovedfunnene i lederintervjuene innenfor de fire første strukturelle aspektene ved økonomisk rammestyring framstilles slik i konsentrert form:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Strukturelt aspekt ved økonomisk rammestyring</th>
<th>Hovedfunn i begge case-kommuner</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Mening med økonomisk rammestyring</td>
<td>Kommuneorganisasjonen disponerer en begrenset mengde ressurser. Rammestyring gir mening ved å begrense de ulike rammeområdenes ressursbruk, og ved at stort fokus på overholdelse av tildelt ramme bidrar til disiplinering av</td>
</tr>
</tbody>
</table>
organisasjonens aktører og utvikling av solidarisk adferd innad i kommunen.

**Normer for finansiell styring/regulering av ressurstilgang**

Tildeling av neste års finansielle rammer skjer med utgangspunkt i gjeldende budsjettramme. Rammeendringene skal både tilpasses endringer i tjenesteproduksjonen og samtidig gi et rom for politiske prioriteringer.

**Normer for ressurs- og aktivitetsstyring**


**Normer for mål- og resultatstyring**

Indirekte økonomistyring i form av mål- og resultatstyring har mye større fokus i formelle styringsdokumenter enn i den løpende økonomistyringen i case-kommunene. Både muligheten for å finne gode resultatindikatorer, og politikernes vilje til å la resultatene påvirke budsjettildelingene reduserer betydningen av mål- og resultatstyring.

Innenfor det siste strukturelle aspektet finner jeg imidlertid tydelige forskjeller i lederintervjuene i de to kommunene.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Drammen</th>
<th>Karlstad</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hvilke midler kan aktører ta i bruk for å nå sine mål?</td>
<td>Politisk styringssystem gir administrativ toppledelse mye makt i økonomistyringen</td>
</tr>
</tbody>
</table>

I det følgende vil jeg vektlegge det siste strukturelle aspektet, og knytte det til et tydelig tematisk skille i intervjuene i de to case-kommunene. Følgende temaer ble problematisert av ledere i Drammen:

- komitemodellen gjør at noen få politikere på toppen av den politiske styringskjeden (formannskapet) beskjeftiger seg med økonomispørsmål, mens det store flertallet av bystyrerrepresentantene får lite innsikt i økonomistyringen
• styringsmodellen betegnes av mange som «rådmannsvelde», og forholdet mellom rådmann og bystyre fremstilles som tidvis konfliktfylt
• begrenset politisk deltagelse i de formelle økonomistyringsprosessene flytter politiske kamper til de partipolitiske arenaene der det ofte er et høyt konfliktnivå

Utdanningsdirektøren i Drammen uttalte at «valg av politisk styringssystem vil jo på en måte få utslag for den økonomiske styringen», og på dette området finner jeg tydelige forskjeller mellom Karlstad og Drammen kommune. I tabellen nedenfor oppsummeres noen av forskjellene jeg mener har strukturell betydning for den økonomiske rammestyringen:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Karlstad kommune</th>
<th>Drammen kommune</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Det er opprettet politiske nemnder for de fleste rammeområdene, og disse har omfattende økonomiske fullmakter</td>
<td>Politiske komiteer for de store tjenesteområdene har ingen økonomiske fullmakter</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Budsjettprosessen i Karlstad er betydelig lenger enn i Drammen, og den skjer i mye større grad i politisk regi og med større involvering fra politikere som sitter nær tjenesteområdene.
(nemndpolitikerne). Mens ordfører i barne- og ungdomsnemnden i Karlstad også er kommunalråd og medlem av kommunstyrelsen og kommunledningsutskottet, er lederen av Drammens bystyrekomite for oppvekst og utdanning bare medlem av bystyret. Der ordfører i barne- og ungdomsnemnden trekker fram fordelene ved at alle politiske grupperinger får en felles forståelse for rammer og forutsetninger gjennom sin deltakelse i kommunledningsutskottets løpende budsjettarbeid, uttrykker bystyrekomitelederen gjentatte ganger at det intense budsjettarbeidet en måneds tid på høsten er preget av mye politisk spill og harde fronter mellom posisjon og opposisjon.

Mens komitelederen i Drammen uttrykker stor frustrasjon over sin begrensede rolle i budsjettprosessen og den løpende økonomistyringen, er dette temaet helt fraværende hos nemndordfører i Karlstad. Et begrep som «rådmannsstyre» er fremtredende i Drammen, men fraværende i Karlstad. Det er en markant forskjell mellom budsjettprosessene i de to kommunene, der hovedinntrykket er at budsjettprosessen i Drammen er sentralisert og rådmannsstyrt, mens den i Karlstad er desentralisert og politisk styrt.

Også i den løpende politiske involveringen i virksomhetenes drift avdekket jeg betydelige forskjeller mellom Drammen og Karlstad. I Drammen er komitelederenens kontakt med utdanningsdirektørens programområder i stor grad begrenset til møter med utdanningsdirektøren og hans orienteringer i komiteen. Det mer konkurransepregede innad i det politiske miljøet i Drammen kommer også i noen grad til syne i forholdet mellom politisk og administrativ ledelse. Selv om det gode tillitsforholdet mellom utdanningsdirektøren og komitelederen er hovedtemaet, er det klart at utdanningsdirektøren vil «få kjøft» og at han må stå til rette for komiteen dersom han forvalter budsjettrammene sine på en måte som politisk ledelse finner utilfredsstillende. I Karlstad var det aldri snakk om at noen skulle få kjøft, men det ble pekt på flere møtepunkter for dialog mellom politisk og administrativt nivå. Ett eksempel på dette er at nemndordfører og andre politikere blir gitt gode muligheter til å møte virksomhetsledere gjennom resultatdialoger, møter med personalgrupper osv. Fra skoledirektøren blir det understreket hvor viktig det er at politikere har god kjenndrap til virksomhetene, og at dette er en forutsetning for at politikerne skal være forberedt på konsekvensene av sine budsjettvedtak. Å gi rektorer mulighet for å snakke direkte med politikere er en måte å vise dem tillit på. Skoledirektøren har på sin side jevnlige møter med opposisjonsleder i barne- og ungdomsnemnden.

Da jeg planla en komparativ analyse mellom Drammen og Karlstad kommuner var et mål å avdekke forhold i den nasjonale konteksten som kunne påvirke ledernes adferd innenfor
økonomisk rammestyring på ulik måte. I intervjuene ba jeg lederne peke på interessenter utenfor kommunen som kunne påvirke beslutninger med relevans for den økonomiske rammestyringen i de ulike fasene i resultatkjeden. Selv om for eksempel frivillige organisasjoner prøver å påvirke både politiske og administrative ledere i begge kommuner, tyder ledernes svar på at eksterne interessenter i begrenset grad preger ledernes økonomistyringsadferd sammenlignet med interne administrative og politiske beslutningstakere. Jeg var kjent med at svenske kommuner har en friere stilling i forhold til den svenske stat, enn norske kommuner i forhold til den norske stat. Både Sverige, Danmark og Finland har, i motsetning til Norge, grunnlovsbestemmelser som skal sikre det kommunale selvstyret (Kommunelovutvalget, 2016), og i Sverige kommer kommunenes friere stilling blant annet til uttrykk gjennom deres mulighet til å fastsette lokale skattesatser der norske kommuner i praksis benytter maksimalsatser fastsatt av Stortinget. I Karlstad har imidlertid skattesatsen ligget på samme nivå i lengre tid, og det har etter hvert utviklet seg en oppfatning om at dette representerer et rimelig skattenivå. Det virker derfor ikke som om endring av skattesats representerer et reelt handlingsrom i den årlige budsjettprosessen. Et annet forhold som problematiseres i begge kommuner er statens bruk av øremerkede tilskudd. Dette oppleves problematisk innenfor en økonomisk rammestyring der lokale prioriteringer skal sikre en effektiv ressursforvaltning.

Ledernes fokus på de interne aktørene gjør at interne organisatoriske forhold synes å bety mest for praktisering av økonomisk rammestyring. Selv om det finnes betydelige ulikheter i intern organisering mellom kommuner innenfor hvert av landene, legger kommunelovene i hvert av landene ulike føringer på kommunenes administrative og politiske organisering. Mens den norske kommuneloven krever at hver kommune har en administrasjonssjef, finnes ingen tilsvarende bestemmelse i den svenske kommuneloven. Norsk kommunelov åpner i § 10 for at kommunestyret kan opprette utvalg og gi dem beslutningsmyndighet. I svensk kommunelov §§ 13-15 synes nemdene å få en langt viktigere rolle enn de norske utvalgene som ledd i styringskjeden mellom øverste politiske organ og forvaltningene. Disse ulikhetene i lovhjemlet politisk og administrativ organisering synes ikke i særlig grad å påvirke det jeg har beskrevet som meningsaspekter eller normative aspekter ved strukturelle forhold relatert til økonomisk rammestyring. Innenfor maktaспектet synes derimot en klarere politisk ledelse og en bredere politisk involvering i økonomistyringen i Karlstad enn i Drammen å bidra til et enda bedre samarbeidsklima mellom politisk og administrativ toppledelse i Karlstad enn i Drammen. I Drammen kan derimot oppfatningen om «rådmannsvelde» medføre at politiske ledere ut fra institusjonaliserte forestillinger om politiske og administrative roller i et representativt demokrati ønsker å markere styrke overfor administrasjonen gjennom en konfronterende væremåte.
Mens Giddens’ strukturasjonsteori er brukt for å gripe de viktigste strukturelle forhold lederne legger til grunn for sin økonomistyringsadferd, er et annet hovedmål for min undersøkelse å avdekke om de observerte strukturene samvarer med «idealmodellens» effektivitetsorienterte økonomisk rammestyring. Et hovedskille i analysemodellen går derfor mellom en instrumentell/effektivitetsorientert og en institusjonell/legitimitetsorientert økonomisk rammestyring. I begge kommuner finner jeg at økonomisk rammestyring oppfattes som et selvsagt og institusjonalisert styringssystem der diskusjonene dreier seg om justeringer av systemets handlingsregler. Økonomisk rammestyring framstår i begge kommuner som basert på regelstyring når det gjelder budsjettprosesser og rammeendringsmodeller, og verdistyrt i den løpende ressurs- og aktivitetsstyringen. De institusjonaliserte verdiene solidaritet, tillit og administrativ lydhørhet gjenfinnes i begge kommuner.

Mens den uformelle lederadferden bygger på de samme verdiene i begge kommuner, kan flere forhold tilsi at det Lundquist omtaler som demokrativerdier står enda sterkere i Karlstad enn i Drammen. Den sterke politiske håndteringen av budsjettprosessen og den politiske deltakelsen på virksomhetsnivå gir et sterkere politisk nærvær i økonomistyringen i Karlstad enn i Drammen. Lederes ønske om at budsjettet skal være et politisk styringsinstrument er også tydeligere i Karlstad enn i Drammen. For økonomidirektøren er det viktig å skape et rom for politiske prioriteringer ved ikke å kompensere utgiftsøkninger «for automatisk». Samtidig er større politisk innflytelse koblet mot større politisk ansvar. Nemndenes ansvar for å holde sine budsjetttrammer i Karlstad er for eksempel tydeliggjort ved at kommunfullmæktige vedtar ansvarsfrihet for nemndene og deres medlemmer ved behandling av revisors beretning, en praksis som ikke gjenfinnes i Norge.

Mens effektivitetsfremmende ideer hentet fra prinsipal-agent-teori og managerialismen i begrenset grad preger ledernes økonomistyringsadferd i begge kommuner, synes institusjonaliserte verdier knyttet til politisk styring av administrasjonen i et representativt demokrati å prege den økonomiske rammestyringen sterkere i Karlstad enn i Drammen.
8. SAMMENFAKTING OG KONKLUSJONER

I dette kapitlet vil jeg sammenfatte analysen i kapittel 7 og trekke konklusjoner i forhold til forskningsspørsmålene som er stilt. Framstillingen er organisert rundt hvert av de tre forskningsspørsmålene og trekker trådene tilbake til strukturer som kan betraktes som enten en instrumentell eller institusjonell forståelse av økonomisk rammestyring.

1. Hvilke strukturelle forhold påvirker i størst grad ledernes praktisering av økonomisk rammestyring i Karlstad og Drammen kommuner?

Til tross for betydelige ulikheter i organisering og samhandlingsformer mellom politisk og administrativt nivå, finner jeg store likheter mellom kommunene i hva lederne vektlegger i sin praktisering av økonomisk rammestyring. Dette gjør at fremhevingen av tre hovedstrukturer nedenfor dekker begge kommuner samtidig som besvarelsen av forskningsspørsmål 3 også viser at det finnes forskjeller mellom kommunene.

a) Økonomisk rammestyring skal fremme disiplin og solidaritet i forvaltning av knappe ressurser

Et gjennomgående tema i intervjuene er kampen om begrensete økonomiske ressurser i kommuneorganisasjonen. Ønsker og behov er alltid større enn tilgjengelige ressurser, og det er behov for styringsverktøy som begrenser aktørenes ressursbruk. Ingen av lederne problematiserer økonomisk rammestyring som et egnet styringsmiddel for å sikre at organisasjonen handler innenfor tilgjengelige finansielle ressurser, og når Johnsen karakteriserer økonomisk rammestyring som et "hardt" styringsmiddel samsvarer dette godt med oppfatningen formidlet av mine respondenter. Det ligger en klar forventning i organisasjonen om at rammene skal overholdes, og det krever en god forklaring dersom en budsjettansvarlig ikke klarer dette. Å overholde budsjetttrammene handler om å vise intern solidaritet i kommuneorganisasjonen, og for administrative ledere er det et viktig disiplineringsgrep å vise til at noens merforbruk vil gå ut over andre tjenesteområder i kommunen.

En hard håndheving av budsjetttrammene kombinieres med myke styringsmidler i form av støtte og veiledning fra mellomledere og økonomistab. Med hjelp fra disse skal budsjettansvarlige i større grad blir i stand til å se ulike handlingsalternativer og finne måter å bruke ressursene på som fremmer organisasjonens økonomiske målsettinger.
b) Økonomisk rammestyring bygger på tillit

Forventingen om at budsjettansvarlige viser disiplin i sin ressursbruk og på den måten opptrer solidarisk med andre deler av kommuneorganisasjonen, er grunnleggende for at tilliten til økonomisk rammestyring skal bevares. Vektleggingen av tillit strekker seg imidlertid betydelig lengre hos alle ledere. Tilliten må hele tiden pleies gjennom løpende kommunikasjon mellom politisk og administrativ ledelse og mellom ulike administrative ledernivåer. Selv om det utarbeides omfattende formell rapportering fra administrativ til politisk ledelse, skjer mye av det tillitsskapende arbeidet gjennom uformelle former for informasjonsutveksling. For å styrke tillit mellom politisk og administrativt nivå må både formell og uformell informasjon oppfattes som nøktern og sannferdig, og ikke framstå som et forsøk på manipulasjon av andre beslutningstakere.

Administrative ledere ser det som grunnleggende for et demokratisk styre av kommunen at politikerne setter seg godt inn i mulige konsekvenser av sine prioriteringer og at de tar ansvaret for disse konsekvensene overfor sine velgere. Det undergravder respekten for økonomisk rammestyring dersom politikerne overlater vanskelige og prinsipielle innsparingsbeslutninger til administrasjonen. Den samme trusselen mot demokratisk styre oppstår hvis administrasjonen ikke følger opp politiske budsjettvedtak, men bruker økonomisk rammestyring til å opparbeide et handlingsrom som kan brukes til å stå imot politisk vedtatte endringer i tjenesteproduksjonen.

c) Økonomisk rammestyring krever fingerspitzgefühl

Kommunal økonomisk rammestyring skjer i en politisk styrt organisasjon, og forestillingen om at ressursbruk trenger en demokratisk forankring og legitimering står svært sterkt både hos politikere og administrasjon. Dette gjør at administrative toppledere hele tiden må vurdere om ressursdisponering må forankres hos politisk ledelse.

Å definere et reelt administrativt handlingsrom innen økonomisk rammestyring er svært vanskelig fordi politisk nivå forbeholder seg retten til å detaljstyre i større eller mindre grad innenfor alle områder relatert til økonomisk rammestyring. For å forutse hvilke saker det kan «gå politikk i», må man som administrativ leder ha grundig kjennskap til forhold som kan påvirke de politiske vurderingene. Samtidig er det en klar forventing hos politisk ledelse om at en administrativ toppleder nettopp klarer «å manøvrere i dette landskapet».
Konklusjon forskningsspørsmål 1: Når lederne i Drammen og Karlstad kommuner skal utøve lederadferd relatert til økonomisk rammestyring er legitimitetshensyn mer fremtredende enn effektivitetshensyn. De viktigste strukturelle føringer lederne legger til grunn for sin adferd er kravet om respekt for tildelt budsjettramme og solidarisk adferd overfor øvrige aktører i kommuneorganisasjonen, nødvendigheten av å opprettholde et tillitsfullt forhold mellom politisk og administrativ nivå og en forventning om at administrativ ledelse alltid må være forberedt på politisk styring på et lavere detaljeringsnivå enn rammestyring skulle tilsi. Disse strukturene kan sies å bygge på institusjonaliserte forestillinger om akseptabel politisk og administrativ lederadferd i en politisk styrt organisasjon der legitimitet settes foran effektivitet.

2. I hvilken grad samsvarer disse strukturene med den instrumentelle idealmodellen for økonomisk rammestyring?

Sammenlignet med idealmodellen for økonomisk rammestyring beskrevet i kapittel 3.3, tilfredsstiller begge kommuner kravet om at den enkelte bevilgningshaver tildeles en budsjettramme og at disse kan videre-bevilge midler til ledere på lavere nivåer. Det første kravet innfris ved utformingen av budsjettvedtaket. Videre-bevilgningen skjer gjennom administrative beslutninger i Drammen kommune, og via både politiske og administrative beslutninger i Karlstad kommune.

Kravet om at rammebevilgningssystemet skal etablere en formell kompetanse- og ansvarsfordeling mellom bevilgende og utøvende kommunal ledelse er derimot langt mer problematisk. Det finnes snarere en forventning i begge kommuner om at det politiske systemet «kan hoppe og sprette» og at utøvende kommunal ledelse må bruke sin «fingerspitzgefühl» for å avklare hvilken ressursdisponering som vil bli ansett legitim av politiske ledere. Forestillingen om at utøvende ledelse skal «levere varene» innenfor bevilget ramme, og til gjengjeld få en viss frihet til å disponere rammen slik den finner mest hensiktsmessig problematiseres på to måter. Det ene forbhoodet følger av politikernes adgang til alltid å gripe inn på et lavere nivå i tjenesteproduksjonen. Det andre forholdet, som kanskje medfører at utøvende ledelses omdisponeringsadgang tillegges liten vekt av både politiske og administrative ledere, er forestillingen om at virksomhetene har lite økonomisk handlingsrom, særlig i et kortere perspektiv.
Det siste kravet, som innebærer at administrativ ledelse skal evalueres ut fra oppgaveløsning og måloppfyllelse innenfor de fastlagte økonomiske rammene, og at politisk nivå skal avvente resultatrapportering ved periodens slutt, synes å være kravet som i minst grad oppfylles i Drammen og Karlstad kommuner. Særlig administrative toppledere problematiserer en forbindelse mellom evaluering av virksomhetenes måloppfyllelse og fastsettelse av økonomiske rammer. Idealen om at politisk nivå ikke skal blande seg inn i driften, men avvente rapportering ved periodens slutt harmonerer godt med politikerrollen innen NPM, men ligger langt unna beskrivelsen av egen lederadferd hos politiske og administrative ledere i Drammen og Karlstad kommune og også langt unna de lederforventninger de uttrykker til hverandre.

**Konklusjon forskningsspørsmål 2:**


3. **Hva kan forklare ulikheter i de strukturelle forholdene lederne vektlegger i sin praktisering av økonomisk rammestyring i Karlstad og Drammen?**

Den formelle utformingen av økonomisk rammestyring utviser store likheter mellom Drammen og Karlstad kommuner. Budsjettvedtaket fattes på rammenivå, og det forsøkes forankret i overordnede planer og koblet mot mål- og resultatstyring. I det ytre ligger det således til rette for at økonomisk rammestyring i begge kommunene kan praktiseres etter «idealmodellen» slik den beskrives i kap. 3.3.
Funnene fra intervjuene med politiske og administrative ledere avdekker imidlertid at legitimitetshensyn og institusjonaliserte forestillinger om passende lederadferd i politisk styrte organisasjoner gjør at lederne på viktige områder opprettholder strukturelle forhold som avvikler fra «idealmodellen». I begge kommuner vektlegger lederne økonomisk rammestyring som et styringsmiddel som krever solidaritet, budsjettdisiplin, et sterkt tillitsforhold mellom politisk og administrativt nivå og at administrative ledere klarer å identifisere situasjoner der de mangler politisk legitimering av sin ressursbruk.

Innenfor maktaspektet, som omhandler hvilke midler politiske og administrative aktører kan ta i bruk for å nå sine mål, finnes imidlertid betydelige forskjeller mellom kommunene. Svensk kommunelovgivning legger til rette for en sterkere politisk ledelse enn den norske ved at det ikke defineres rettigheter og oppgaver for en administrasjonssjef, og ved at politiske nemnder gis en sterkere rolle i det politiske styringssystemet. Dette kan forklare at institusjonaliserte verdier relatert til politisk styring av administrativt nivå i et representativt demokrati tydelig preger ledernes adferd relatert til økonomisk rammestyring i Karlstad, mens ivaretakelse av politisk styringskapasitet problematiseres i Drammen der administrasjonens makt av enkelte oppfattes som et «rådmannsvelde».

**Konklusjon forskningsspørsmåll 3:**

9. **VEIEN VIDERE**

Et sentralt funn i min undersøkelse er den unisone vektleggingen av en tillitsfull relasjon mellom politisk ledelse og administrativ ledelse som grunnleggende element i økonomistyringen i en politisk ledet organisasjon. I begge kommuner uttrykte lederne for tjenesteområdet et sterkt behov for å involvere politikerne i driften, og understreket at etablering av en felles forståelse av utfordringer og muligheter hos politisk og administrativ ledelse var en forutsetning for å lykkes. Uttalelser som at «vår verste fiende er på en måte å gjøre politikerne dårlige, for da gjør de oss dårlige tilbake» og «jeg sier at jeg kan ikke ha mer makt, enn den makt vi skaper gjennom at vi sier det samme jeg og politikken. Da skapes noe bra» har satt i gang tanker om at NPM ikke har fortrentet den nordiske forvaltningskulturen preget av tillit og konsensus. I en tid der økt rapportering og kontroll beslaglegger stadig mer tid i offentlig sektor, hadde det vært spennende å undersøke hvordan en tillitsbasert økonomistyring kan utformes og implementeres.

Det er mulig at mitt valg av respondenter blant politiske og administrative toppledere etterlot et for sterkt inntrykk av dialog og tillitsbaserte relasjoner. Siden målet med undersøkelsen var å undersøke økonomistyring som lederadferd, ville det være interessant å undersøke hvordan denne arter seg på virksomhetsledernivå. Vil leder på dette nivået i større grad vektlegge effektivitetsaspekter ved økonomisk rammestyring og nedtone legitimitetsaspektene som var så sterkt fremtredende hos topplederne?

Busch (2011) omtaler i sin artikkel om nye trender i offentlig ledelse to former for metastyring. Rammestyring beskrives som en form for metastyring på distanse, mens dialogstyring beskrives som tett metastyring. Jeg har ikke bruk metastyring som begrep i min undersøkelse, men det synes rimelig å anta at mine casekommuner benytter tett metastyring i form av dialogstyring, og ikke «ideell» rammestyring som metastyring på distanse. Å analysere økonomisk rammestyring som metastyring kan danne utgangspunkt for nye forskningsspørsmål om hvordan den økonomiske rammestyringen legger til rette for aktørenes selvregulering i forvaltningen av organisasjonens ressurser.
LITTERATURLISTE


Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuginne ble noe ulikt utformet til hver leder, men alle inneholdt samme hovedtemaer:

**Bakgrunnsinformasjon:**

Spørsmål om egen bakgrunn og rolle innen økonomistyringen i kommuneorganisasjonen.

**Retrospeksjon:**

Spørsmål om hvorvidt det har vært diskusjoner om utforming av kommunens økonomistyring, og hvilke problemer som har blitt drøftet. Hvilke endringer er eventuelt gjennomført og hvilke utfordringer skulle tiltakene avhjelpe?

**Begrepsavklaring:**

Spørsmål om hva lederen legger i begrepet «økonomisk rammestyring» og hvordan vedkommende vil beskrive økonomisk rammestyring i egen kommune.

**Rolleforståelse politikere - administrasjon**

Spørsmål om rolleforståelse politikere – administrasjon innenfor økonomisk rammestyring og hvor det er størst fare for at rolleforventninger brytes. Spørsmål om styringsrelasjon politikk-administrasjon.

**Fastsettelse av budsjettrammer (ramme for ressursbruk):**

Spørsmål om hvilke hensyn lederen har mest fokus på når de økonomiske rammene for et tjenesteområde skal utformes, og hva vedkommende mener i størst grad forklarer rammeendringer fra ett år til det neste.

Spørsmål om i hvilken grad andre interessenter kan påvirke størrelsen på budsjettrimmene og hvordan dette skjer.

Spørsmål om lederen har en oppfatning om hva som kjennetegner en «riktig» budsjettramme, og hvilke vurderingskriterier som eventuelt legges til grunn.
**Styring av produksjon/prestasjoner:**

Spørsmål om hvordan lederen kan påvirke hva som forventes produsert eller realisert basert på ressursene som stilles til disposisjon for tjenesteområdet.

Spørsmål om i hvilken grad andre interessenter kan påvirke hva som skal produseres eller realiseres innenfor budsjetttrammene, og hvordan denne påvirkningen skjer.

**Regulering av handlingsrom for ressursdisponering:**

Spørsmål om hvordan lederen kan påvirke budsjettansvarliges ressursdisponering.

Spørsmål om hvilke hensyn den budsjettansvarlige må ta når budsjetttrammen skal forvaltes på konkrete ressurser.

Spørsmål om i hvilken grad andre interessenter kan påvirke ressursdisponeringen og hvordan dette skjer.

Spørsmål om lederens oppfatning om faren for opportunistisk ressursdisponering hos budsjettansvarlig.

Spørsmål om årsaker til at budsjettansvarlig ikke disponerer ressurser slik det politiske flertallet ønsker, eller til at vedkommende ikke utnytter sitt handlingsrom.

Spørsmål om hvordan budsjettansvarlige stilles til ansvar for sin ressursdisponering, og hvordan denne rapporteres til politisk ledelse.

Spørsmål om politiske og administrative lederes strategier ved endrede budsjettforutsetninger i løpet av året.

**«Veien videre»**

Spørsmål om hvordan tillit til og oppslutning om økonomisk rammestyre opprettholdes, og hvordan systemet for økonomisk rammestyre kan forbedres.

**Supplerende informasjon:**

Spørsmål om intervjueobjetet savner temaer i intervjuet, og om vedkommende kan kontaktes for ytterligere spørsmål.
Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Masteravhandling for Håkon Kr. Sørby, Master of Public Administration, Høgskolen i Innlandet

”Økonomisk rammestyring – en komparativ analyse av Karlstad og Drammen kommuner”

Bakgrunn og formål

Formålet med studien er å undersøke utforming og praktisering av økonomisk rammestyring i en norsk og en svensk kommune. Et hovedmål vil være å undersøke hvordan ulike sentrale aktører innen kommunens økonomistyring oppfatter kommunale budsjettansvarliges handlingsrom når det gjelder ressursdisponering. Et sentralt spørsmål vil være om forhold i eller utenfor kommuneorganisasjonen påvirker dette handlingsrommet ulikt i de to landene. Studien inngår i mitt masteravhandlingsarbeid ved studiet Master of Public Administration, Høgskolen i Innlandet (tidl. Høgskolen i Hedmark)

For å undersøke kommunalsjefens/forvaltningssjefens handlingsrom innen sin økonomiske ramme, har jeg valgt å intervjuje en sentral administrativ leder (økonomisjef/rådmann), politisk leder for et hovedutvalg og øverste leder for et tjenesteområde (kommunalsjef/forvaltningssjef) i hver av kommunene. På denne måten ønsker jeg å skape et mest mulig helhetlig bilde av faktorene som påvirker kommunalsjefens/forvaltningssjefens disponering av sin budsjetttramme.
Hva innebærer deltakelse i studien?
Deltakelse i studien innebærer at hvert intervjuobjekt deltar på et intervju som antas å vare ca. 1 time. Temaer i dette intervjuet vil både være en beskrivelse av aktørenes faktisk økonomistyringsadferd, og aktørenes vurdering av ulike aspekter ved kommunens økonomiske rammestyring. Det vil bli gjort lydopptak under intervjuet, og disse danner grunnlag for utskrift av intervjuet.

I tillegg til intervjuundersøkelsen, vil jeg også innhente offentlig tilgjengelige dokumenter som kan si noe om praktiseringen av økonomisk rammestyring i henholdsvis Drammen og Karlstad kommuner. Dette vil i første rekke være budsjett- og regnskapsdokumenter. I den grad jeg ønsker kopi av delegasjonsreglement eller økonomireglement, antar jeg at dette kan innhentes hos kommunens arkiv eller hos økonomisjefen.

Hva skjer med informasjonen om deg?


Frivillig deltakelse
Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.


Studien er meldt til Personvernombuddet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.
Samtykke til deltakelse i studien

Jeg ber om din signatur nedenfor, og at du returnerer skjemaet til meg på e-post: hlsoerby@online.no.

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

--------------------------------------------------- --------------------------------------------------- ----------

(Signert av intervjukandidat, dato)
Vedlegg 3: Tillatelse til behandling av personopplysninger fra NSD

Per O. Norell  
Avdeling for økonomi og ledelse - HiHm Høgskolen i Innlandet  
Teitthusveien 12  
2450 RENA

Vår dato: 05.05.2017  
Vår ref: 53847 / 3 / DGH  
Deres dato:  
Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 25.03.2017. Meldingen gjelder prosjektet:

53847  
En komparativ analyse av økonomisk rammeordning i Drammen og Karlstad kommuner

Behandlingsansvarlig  
Høgskolen i Innlandet, ved institusjonens øvrste leder

Daglig ansvarlig  
Per O. Norell

Student  
Håkon Kr. Sarby

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.


Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSD's rettfer for elektronisk godkjenning.