



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 REFERANSERAMME OG BEGREPSBRUK	13
2.1.1 Økonomistyring.....	13
2.1.2 Økonomisk rammestyring	14
2.1.3 Økonomisk rammestyring i en politisk kontekst.....	15
2.2 ANALYSE AV PROBLEMSTILLING	16
2.3 PROBLEMFORMULERING OG UTLEDNING AV FORSKNINGSPØRSMÅL	17
2.4 AVGRENSNINGER	18
3. TEORITILKNYTNING/TEORETISK RAMMEVERK.....	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 OMRÅDER 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 ideallmodell.....	27
3.4 ØKONOMISK RAMMESTYRING I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	28
3.4.1 Prinspal-agent 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 legitimitetsbegrepet.....	33
3.5.3 Inkrementell budsjett- og økonomistyringsadferd.....	34
4. TEORIBASERTE ANTAKELSER OM UNDERSØKELSESFUNN OG OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLING	35
4.1 UNDERSØKELSENS 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 TEORIBASERT ANALYSEMODELL MED FORSKNINGSSPØRSMÅL OG HYPOTESER	40
5. FORSKNINGSDESIGN OG -METODE.....	42
5.1 UNDERSØKELSESDSIGN	42
5.1.1 Valg av design.....	42
5.1.2 Vurdering av komparativt design	43

5.2	METODISKE VALG	44
5.2.1	Kvalitativ eller kvantitativ metode?	45
5.2.2	Valg av datainnsamlingsmetode	46
5.2.3	Valg av undersøkelsesenheter	48
5.2.4	Forskningsstillatelse	50
5.3	DATAINNSAMLING	51
5.3.1	Prøveintervju	51
5.3.2	Gjennomføring av intervjuer	52
5.4	DATAANALYSE	53
5.5	KRITISK REFLEKSJON	55
5.5.1	Etikk	55
5.5.2	Kritikk av valgt metode	56
5.5.3	Reliabilitet	57
5.5.4	Validitet	58
5.5.5	Generalisering	60
6.	BESKRIVELSE AV EMPIRISK STUDIE OG UNDERSØKELSENS FUNN	62
6.1	KARLSTAD KOMMUNE	62
6.1.1	Empiriske funn fra styringsdokumenter	63
6.1.2	Empiriske funn i intervjuene	65
6.2	DRAMMEN KOMMUNE	73
6.2.1	Empiriske funn fra styringsdokumenter	74
6.2.2	Empiriske funn fra intervjuer	79
7.	ANALYSE OG DISKUSJON AV TEORI OG EMPIRI	86
7.1	KARLSTAD KOMMUNE	86
7.1.1	Effektivitetsfremmende/instrumentelle og legitimitetsfremmende/ institusjonelle aspekter ved økonomisk rammestyring i Karlstad kommune	86
7.1.2	Vurdering av empiriske funn mot teoretisk rammeverk	93
7.2	DRAMMEN KOMMUNE	96
7.2.1	Effektivitetsfremmende/instrumentelle og legitimitetsfremmende/ institusjonelle aspekter ved økonomisk rammestyring i Drammen kommune	96
7.2.2	Vurdering av empiriske funn mot teoretisk rammeverk	101
7.3	KOMPARATIV ANALYSE AV KARLSTAD OG DRAMMEN KOMMUNER	103
8.	SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER	109
9.	VEIEN VIDERE	114
	LITTERATURLISTE	115
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	119
	VEDLEGG 2: INFORMASJONSSKRIV TIL INTERVJUKANDIDATER	121
	VEDLEGG 3: TILLATELSE TIL BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER FRA NSD	124

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 ideallmodell 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 ideallmodellens instrumentelle fokus. Innen Giddens' meningsaspekt er det forestillingen om begrenset ressurstilgang og forventningen om solidarisk adferd som i sterkeste 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 bekreftet, og det tydeliggjøres at økonomisk rammestyring forutsetter administrative leders 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 tilnæringsmåte

Det overordnede temaet for denne masteravhandlingen er økonomistyring i politisk styrte 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 maktrelasjoner 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 grunnleggende logikk er av teknisk, materialistisk og økonomisk art, er dens sprog, arbeidsformer og udfoldelsesrum 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

Våren 2014 tiltrådte jeg som økonomisjef i en middels stor norsk kommune der jeg også bor. I størsteparten av min yrkeskarriere har jeg arbeidet med regnskap og revisjon i privat sektor, og hadde kun åtte måneders erfaring som økonomirådgiver da jeg tiltrådte lederstillingen. Jeg hadde imidlertid kjennskap til kommunen som vararepresentant til kommunestyret og oppvekstutvalget. Jeg skal ikke unnså at jeg entret kommunen med en klar forestilling om at politikerne skal styre, og at administrasjonen lydlig skal gjennomføre politikernes vedtak.

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 budsjetterammer for de overordnede tjenesteområdene på grunnlag av fjorårets budsjetteramme og definerte endringer. I budsjettvedtaket 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 detaljstyring, og rammestyring legger til rette for at beslutninger om ressursbruk overlates til budsjettansvarlige 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 rammeendringer kunne ha for kommunens tjenesteproduksjon stod i fare for å bli underkommunisert. 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.

Opgavens 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 1 har jeg beskrevet og begrunnet valg av tema innen kommunal økonomistyring. Med utgangspunkt i sosiologisk og politisk teori ønsker jeg å beskrive sentrale lederes adferd innenfor de strukturer som etableres gjennom økonomisk rammestyring. Studien er utformet som en komparativ analyse av en middels stor norsk og svensk kommune. I den grad det avdekkes ulik lederadferd innen økonomisk rammestyring i de to kommunene, vil det bli søkt etter strukturelle forhold som kan forklare ulikhetene.

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 4 utvikles studiens ontologiske og epistemologiske utgangspunkt. Deretter bygger jeg en bro mellom mitt problemområde og det teoretiske rammeverk jeg ønsker å gjøre undersøkelsene innenfor. Ved å identifisere sentrale handlinger og strukturer innen økonomisk rammestyring, operasjonaliseres problemstillingen ved å definere handlingsalternativer og handlingslogikker som vil følge av en instrumentell eller institusjonell tilnærming til økonomisk rammestyring. Til slutt presenteres en helhetlig analysemodell som skal gi grunnlag for å besvare mine forskningsspørsmål.

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 analysere funnene i kapittel 6 i lys av analysemodellen fra kapittel 4. Gjennom en drøfting av ledernes 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» innebærer. Man kan næsten si, 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 lederne adferd. Gjennom sin adferd vil lederne produsere og reprodusere den sosiale økonomistyringsstruktur som de selv er en del av (Giddens, 1979).

2.1.2 Økonomisk rammestyring

I Norge ble inntektssystemet for kommunene reformert i 1986. Reformen innebar en gradvis overgang fra en finansieringsmodell basert på øremerkede statlige tilskudd til en modell basert på rammeoverføringer (T. Christensen, Egeberg, Lægreid, & Aars, 2014). Målet var å øke kommunenes handlefrihet for å fremme prioriterings- og kostnadseffektivitet i ressursbruken (Lokaldemokratikommisjonen, 2005). Etter flere tiår med sterk vekst i offentlig tjenesteproduksjon og offentlige utgifter var innføringen av rammefinansiering også et virkemiddel for å begrense statens utgiftsvekst.

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:

«Forskriften åpner for og legger til rette for at kommunestyret og fylkestinget kan drive utstrakt målstyring og rammebudsjettering. Ved bevilgninger som gir vide fullmaktsrammer til underordnede organer vil navnet og beløpet ha svært begrenset informasjonsverdi. I slike tilfeller stilles det derfor krav om å angi mål mv. som er knyttet opp mot bevilgningen, for eksempel antall behandlingsplasser, undervisningstimer mv. Selv om forskriften åpner for og legger til rette for mål- og rammestyring, er dette likevel ikke noe krav. Kommunestyret og fylkesting som ønsker det, vil fortsatt kunne fastsette detaljerte årsbudsjetter med spesifiserte bevilgninger» (Forskrift om årsbudsjett, 2000).

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.

Johnsen skiller mellom harde og myke former for styring og ledelse. Lover og økonomistyring, særlig økonomiske virkemidler som for eksempel rammefinansiering, regner han til de harde styringsformene. I den offentlige utredningen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning heter det at «Omfanget av myke styringsformer har økt de senere år. Dette må ses som en refleks av økt rammestyring i kommunene, og mindre vektlegging på direkte styring av kommunal ressursbruk» (Rattsø, 2004, s. 202). Johnsen problematiserer den utbredte oppfatning at all økonomistyring representerer en hard form for styring. Inspirert av Henry Mintzberg definerer Johnsen myk styring som «systemorientert, men samtidig noe som gjelder virkninger for mennesker (og ikke bare penger), omfatter vag og tvetydig informasjon og er mulig å forhandle om». Både Melander og Johnsen synes å fremheve ledelsesdimensjonen ved økonomistyring.

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 effektivitetsfokuserende 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 budsjettammen 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.

Bruk av rammestyring og rammebevilgninger forutsetter delegering av budsjettfullmakt til de tjenesteproduserende nivåene i kommuneorganisasjonen. Det innebærer at tradisjonell detaljbudsjettering ikke harmonerer med rammestyringstenkningen. Rammestyring innebærer imidlertid ikke en prinsipiell endring i maktforholdet mellom politisk og administrativt nivå. Politikerne skal fremdeles styre ressursbruken, men på et mer overordnet og prinsipielt nivå. I den grad et rammebevilgningssystem skal kunne oppfattes som instrumentelt begrunnet, bør det knyttes vurderinger av forventet måloppnåelse til budsjettbevilgningene, og det bør også finnes et fokus på produksjon eller samfunnsnytte hos kommunens sentrale budsjettaktører.

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 bevilgningsfullmakt. 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 disponeringsfrihet 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 forskningsspørsmål

En problemstilling kan formuleres som en hypotese som 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, utforskende 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/effektivitetsfokuseret eller et institusjonelt/legitimitetsfokuseret 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 strukturene 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 Avgrensninger

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 målsetning. 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)

Målstyring bygger ifølge Busch et al. på to viktige forutsetninger. Den ene forutsetningen innebærer at det inngås en avtale eller kontrakt mellom en oppdragsgiver og en utførende enhet om at visse fremtidige tilstander eller mål søkes realisert. Den andre grunnleggende forutsetningen er at den ansvarlige får en viss frihet til å velge de virkemidlene han vil bruke for å realisere målene. I budsjettsammenheng vil styringen skje gjennom avgrensning av samlet ressursbruk og angivelse av de mål som disse ressursene skal bidra til å realisere. Målene kan være utformet både som effekter og aktiviteter. Gjennom fullmakter gis de budsjettansvarlige tilstrekkelig handlingsrom til at de kan utforme ressursbruken slik de ser best for å realisere målene.

Ved **regelstyring** forsøkes organisatorisk adferd styrt gjennom etablering av formelle regler. Disse reglene skal ofte ivareta sentrale verdier innen offentlig forvaltning, slik som likebehandling og rettsikkerhet. Regelstyringen kan for eksempel være utformet som faglige standarder, saksbehandlingsregler eller personalreglementer. En utfordring med regelstyring kan være at reglene får en egenverdi og ikke endres raskt nok når de ikke lenger bidrar til å realisere ønskede resultater.

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.

Markedsstyring innebærer at enheter utsettes for konkurranse ved å sammenlignes med andre tilsvarende enheter. Avhengig av hvordan enheten kommer ut i konkurransen, vil enheten oppleve positive eller negative konsekvenser. De som kommer dårlig ut i konkurransen antas å få et sterkt insentiv til å forbedre egne prestasjoner. Markedsstyring baseres på kontrakter, og er et alternativ til hierarkisk styring. Den kan også være en alternativ styringsform når målstyring, regelstyring eller verdistyring ikke har ønsket effekt på organisatorisk adferd. Markedsstyring forutsetter imidlertid at det finnes fungerende markeder, noe som kan være vanskelig å etablere innenfor offentlig sektor. Markedssvikt kan for eksempel oppstå på grunn av imperfekt konkurranse eller asymmetrisk informasjon.

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, regelstyring 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 markedsstyring. 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.

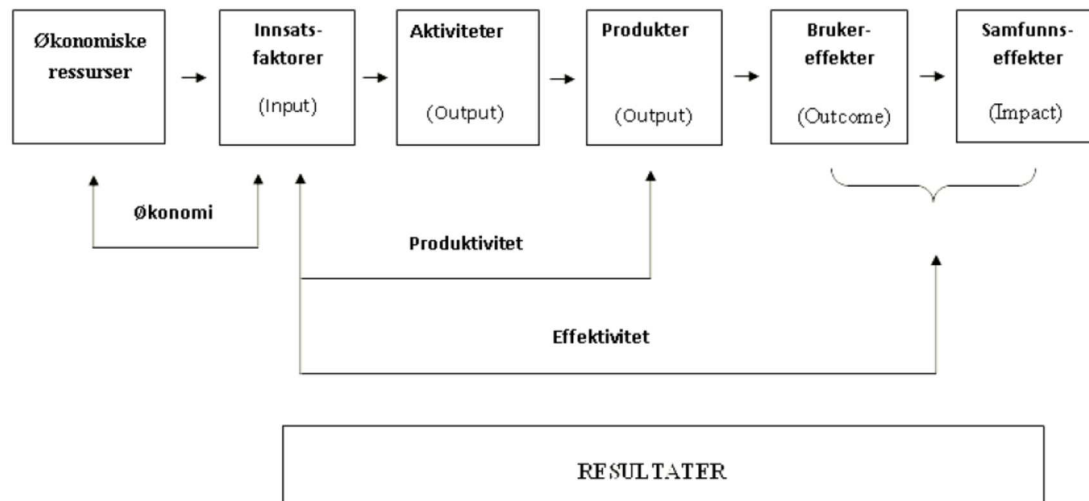
Pfiffer (2004, s. 5) hevder at enhver moderne stat må avklare følgende forhold relatert til offentlig styring: hvem skal kontrollere politikken, hvem skal implementere politikken og hvordan skal etterlevelse av politiske beslutninger sikres/hvordan skal prestasjonene måles? Ifølge Pfiffer må hvert av 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 byråkratiet 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

Klassisk organisasjonsteori anla et instrumentelt perspektiv på organisasjoner (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll, 2014; Røvik et al., 2009). I dette perspektivet forstås organisasjoner som instrumenter eller redskaper som mennesker danner for å realisere et gitt mål. Det er således en formålsrasjonell begrunnelse som ligger til grunn for etablering av organisasjoner. Gjennom en rasjonelt begrunnet og formalisert organisasjonsstruktur påvirkes aktørenes handlingsvalg slik at de bidrar til å realisere organisasjonens mål og verdier. I et instrumentelt perspektiv antas organisasjonsmedlemmenes handlinger å være begrunnet gjennom sine positive konsekvenser for organisasjonens måloppnåelse. Organisasjonens mål er gitt utenfra eller bestemt av lederne, og aktørenes oppgave er å finne gode virkemidler for å nå disse målene. Når organisasjonen betraktes som et instrument for måloppnåelse, vil den foreta rasjonelle endringer når styringssignaler endres eller omgivelsenes krav skifter. Figuren nedenfor viser ulike resultatbegreper som kan brukes for å evaluere organisasjonens måloppnåelse:



Figur 2.1 Resultatkjeden og INTOSAI's tre E-er

Figur 1: Resultatkjeden og tilhørende effektivitetsbegreper. Kilde: www.riksrevisjonen.no

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, profitorienterte 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 underliggende tankemønster, normer, verdier, konvensjonar og reglar som definerer kva som er høveleg åtfærd» (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 føringene 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 inkluderes blant annet samfunnsmessige 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

I figuren nedenfor grupperes økonomistyringen i tre separate styringsaktiviteter som danner en resultatkjede. Finansiell styring skjer når overordnet politisk organ stiller finansielle midler til rådighet for underordnede politiske eller administrative organer. Aktivitets- og ressursstyring foregår når ressurser omsettes i ønskede aktiviteter. Aktiviteter som foregår innenfor en gitt kontekst oppfattes som tjenester av utfører og bruker. Tjenesten kan ha effekter både på individ- og samfunnsnivå. Mål- og resultatstyring innebærer at det settes mål både for tjenesteproduksjonen og for hvilke effekter den skal ha, og at det skjer en evaluering av måloppnåelse. Ut fra en evaluering av mål og resultater justeres politiske mål og tiltak.

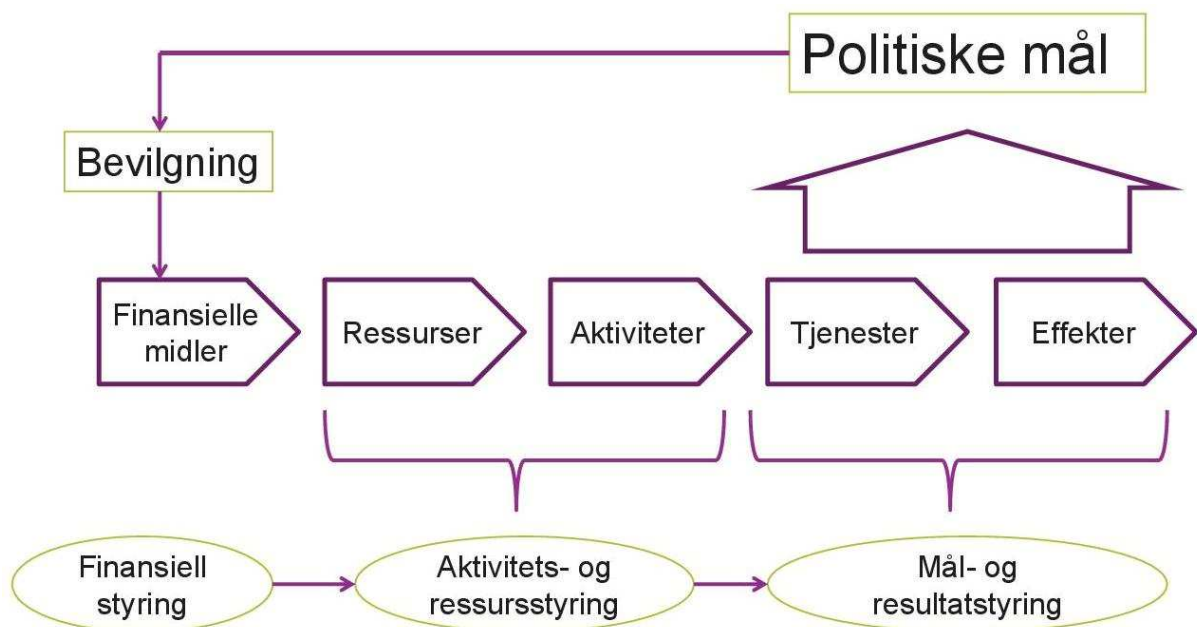


Fig. 2 Resultatkjeden. Marianne Andreassen, Statens Lånekasse. Kilde: www.econa.no

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 «input-budsjettering» er hovedmålet med budsjettet å styre ressursbruken (utgiftsnivået). Eksempler på input-budsjettering er hva Østre kaller vanlig detaljbudsjettering og enkel rammebudsjettering. Ved detaljbudsjettering omfatter vedtaket om finansielle midler også en klar angivelse av hvilke ressurser disse midlene kan anvendes til. Et eksempel på detaljbudsjettering er bruk av stillingshjempler som direkte kobler bevilgning og bemanningsressurs. Ved enkel rammebudsjettering løses forbindelsen mellom finansielle midler og ressurser opp ved at en budsjettenhet får en finansiell ramme til sin disposisjon. Rammen gis uten noen eksplisitt relasjon til de øvrige leddene i resultatkjeden.

Ved «output-budsjettering» er hovedmålet å styre tjenesteproduksjonen ved at det skapes en relasjon mellom den finansielle bevilgningen og hva som ønskes produsert eller prestert. Budsjettvedtaket vil da i tillegg til å kontrollere utgiftsnivået også vektlegge produktivitet. Produktivitet kan fremmes ved å produsere flere tjenester for en gitt budsjetttramme, eller ved å produsere samme antall tjenester for en redusert budsjetttramme. Output-budsjettering forutsetter en kvantifisering av produksjonen, og utfordringen vil være å finne relevante mål på produksjonens omfang.

Ved «outcome-budsjettering» 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.

I resultatkjeden innebærer rammebudsjettering at den klare forbindelsen mellom finansiell bevilgning og ressurser brytes. Samtidig kan rammebudsjettering både fungere som fordelingsmekanisme innen input-, output- og outcome-budsjettering. Ofte vil alle de tre rendyrkede budsjettstyringsmekanismene i ulik grad prege et budsjettvedtak basert på rammebudsjettering.

3.3 Økonomisk rammestyring

Økonomisk rammestyring ble altså innført i Norden på 1980-tallet. Som det framgår av Østres beskrivelse av ulike budsjettmetoder, kan rammebudsjettering praktiseres på ulike måter og i ulik grad forankres i mål- og resultatstyring. Nedenfor presenteres en modell for økonomisk rammestyring med klare innslag av NPM. Denne modellen vil jeg betrakte som en idealmodell for økonomisk rammestyring.

3.3.1 Økonomisk rammestyring – en idealmodell

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

1. De enkelte bevilgningshavere tildeles en budsjetttramme, som de med visse begrensninger selv disponerer. Bevilgningshaverne utgjør et hierarki der bevilgningshaver på høyere nivå kan videre-bevilge midler til ledere på lavere nivå. Bevilgningshavere på overordnet nivå kan ha stor frihet til å bestemme hvor langt ned i organisasjonen bevilgninger skal videreføres.

2. Rammebevilgningssystemet etablerer en formell kompetanse- og ansvarsfordeling mellom bevilgende og utøvende kommunal ledelse. I et kontraktperspektiv forplikter virksomhetens ledelse (forvaltningssjefene) seg til å løse virksomhetens oppgaver innenfor den bevilgede ramme. Til gjengjeld får ledelsen en viss frihet til å disponere rammen slik den finner det hensiktsmessig. Eksempler på omdisponeringsadganger kan være adgang til å overføre mer-/mindreforbruk til påfølgende budsjettår, adgang til å flytte bevilgninger fra en konto til en annen og adgang til å endre personalsammensetningen.

3. Rammebevilgningssystemet forutsetter vidtgående delegasjon av ressursdisponeringsfullmakt til administrativ ledelse. Administrativ ledelse skal evalueres ut fra oppgaveløsning og måloppfyllelse innenfor de fastlagte økonomiske rammene. Politisk nivå skal ikke blande seg inn i driften, men avvente rapportering av tjenesteproduksjon og økonomiske resultater ved periodens utløp.

Ifølge Christensen ligger det et effektivitetsargument til grunn for rammestyringssystemet (2013, s. 14). Antagelsen er at man gjennom delegasjon av budsjettfullmakt gjennom det politisk-administrative hierarki kan fremme en ressursdisponering som gir bedre måloppfyllelse enn et tradisjonelt budsjett med bindende angivelser av ressursanvendelsen og uten mulighet til overføring mellom budsjettperioder. Rammestyring og rammebevilgningssystemets effektivitet avhenger av at det oppfattes som troverdig. Uklarhet om spilleregler og avvikelser fra den forutsatte arbeidsfordeling mellom den øverste politiske og administrative ledelsen kan undergrave partenes tillit til rammestyringssystemet.

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/rasjonell 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 ressursinnsats målt mot produksjon (output) og resultat (outcome) av ytelser som er vel definert

Flere av punktene ovenfor gjenfinnes i beskrivelsen av «idealmodellen» for økonomisk rammestyring. Klausen (2001, s. 25) beskriver New Public Management som «et samlekonsept for en række delreformer og teknikker, der har det til fælles, at inspirationen stammer fra det private og/eller fra en økonomisk og rationel tankegang». Klausen hevder at NPM bygger på to brede idestrømmer. Den ene idestrømmen er markedsorientert og henter inspirasjon fra nyinstitusjonell økonomisk teori (prinsippal-agentteori, public choice) og foreskriver mer bruk av privatisering, konkurranseutsetting, kontraktstyring, fritt brukervalg, lønnsinsitamenter mv. i offentlig sektor. Dimensjonen omhandler således grensedragningen mellom stat og marked i samfunnet, og en grunntanke er at bevisst bruk av insentiver skal «make the managers manage». Den andre idestrømmen henter inspirasjon fra organisasjons- og ledelsesprinsipper i privat sektor og foreskriver ifølge Klausen mer bruk av entreprenøraktig ledelse, strategisk ledelse og mål- og rammestyring. Denne dimensjonen vender altså blikket mot den indre ledelsen av offentlig virksomhet. Lederen settes i sentrum og skal gis større frihet til å disponere egne ressurser og velge virkemidler for å nå målene. Gjennom økt handlingsrom skal man «let the managers manage».

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

hierarkisk styringslogikk der organisasjonsinterne hierarkiske relasjoner gjøres til gjenstand for kontrakt dannelse. Christensen & Læg Reid (2001, s. 19) peker på den innebygde motsetningen mellom de desentraliserende ideene hentet fra managerialismen og de mer sentraliserende ideene fra økonomiinspirert organisasjonsteori. Sistnevnte omfatter blant annet public choice og prinsipal-agent-teori, og fremhever politikkenes overordnede stilling i forhold til administrasjonen.

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

Innen prinsipal-agent-teori ligger en aksept for at agenten har egne interesser knyttet til sin innsats i organisasjonen. Gjennom bruk av insentiver kan prinsipalen forsøke å påvirke agentens egeninteresse i en retning som også gagnar prinsipalens måloppnåelse. I kommuneorganisasjonen ligger den formelle makten hos kommunestyret i Norge og kommunfullmaktige i Sverige. De valgte politikerne er imidlertid avhengige av en stor administrativ og tjenesteproduerende organisasjon, og med en voksende og stadig mer kompleks offentlig sektor vil avstanden mellom prinsipal og agent kunne øke. Dette kan igjen øke handlingsrommet for opportunistisk adferd og motspill hos agenten. Innen økonomisk rammestyring er adgangen til å beholde et mindreforbruk og forpliktelsen til å dekke inn et merforbruk kanskje det sterkeste insentivet som brukes for å sørge for at tildelt budsjett ramme ikke overskrides. Samtidig kan et mindreforbruk oppstå fordi agenten yter en dårligere tjeneste enn prinsipalen ønsker, og et merforbruk kan ha årsaker som ligger utenfor agentens kontroll. Mange kommuner legger derfor en politisk vurdering til grunn før et mindre- og merforbruk overføres til neste budsjettår.

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 vektlegger desentralisering, delegering og generelt stort handlingsrom for lokale ledere (T. Christensen & Læg Reid, 2001). Disse styringsideene ligger til grunn for overgangen fra inputbasert detaljbudsjettering til et forsøk på mer outputbasert rammebudsjettering 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 ressursbruken 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 rammestyring kan overlate vanskelige prioriteringer 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 rammestyring i et institusjonelt perspektiv

Lundquist deler inn verdiene som bør styre offentlige virksomhet i to hovedkategorier: økonomiverdier og demokrativerdier (1998, s. 62). Ifølge Lundquist omfatter økonomiverdiene funksjonell rasjonalitet, kostnadseffektivitet og produktivitet, mens demokrativerdiene omfatter krav fra det politiske demokratiet, rettssikkerhet og offentlig etikk.

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 pliktfølelse framfor individuelle insentiver for å gjøre en god jobb

Når økonomisk rammestyring 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

Selv om demokratibegrepets innhold til en viss grad er omstridt, inneholder alle definisjonene ifølge Jacobsen (1997) en antakelse om at folket på en eller annen måte styrer. Robert A. Dahl beskriver demokratiets kjerne som et politisk system der medlemmene oppfatter hverandre som politisk likeverdige, er kollektivt suverene, og innehar alle egenskaper, ressurser og institusjoner som de trenger for å styre seg selv (Lundquist, 1998).

De fleste demokratiske samfunn har valgt en eller annen form for representativt demokrati. Dette innebærer at de som oppfattes som legitime borgere av samfunnet i prinsippet fritt kan velge hvem som skal fatte kollektive avgjørelser på deres vegne. Grunntanken bak et representativt demokrati er at de som velges representerer partsinteresser som til sammen utgjør folkets interesser, og at representantene med jevne mellomrom må stå til ansvar overfor folket. Det politiske styringssystemet henter altså sin legitimitet fra representativitet og ansvarlighet (Jacobsen, 1997, s. 14).

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 idealet for forholdet mellom politikk og administrasjon har vært at disse to sfærene skal holdes 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:

Politiske idealtyper	Administrative idealtyper
Verdibasert maktkamp	Faktabasert analyse
Målrasjonalitet	Middelrasjonalitet
Utforme regler	Anvende regler

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 politikken område.

Woodrow Wilson viderefører Webers klare skille mellom politikk og administrasjon, men begrunner dette med administrasjonens behov for frihet. Ifølge Doig vil stor administrativ frihet lette ansvars plassering og dermed politisk styring, samtidig som administrasjonen ikke blir «forstyrret» av politikere eller borgere i utførelsen av sin virksomhet (referert i Jacobsen, 1997, s. 27).

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.

Grad av skille mellom politikk og administrasjon har variert gjennom de siste hundre år, men på 1980-tallet gjorde tankene om et klart skille seg sterkt gjeldende igjen med impulser fra New Public Management. Ved innføring av økonomisk rammestyring var det nok Wilsons vektlegging av administrasjonens faglige autonomi som hadde hovedfokus. Politikerne skulle styre gjennom mål- og resultater, og overlate til administrasjonen å forvalte sine ressurser slik at de kunne brukes mest mulig effektivt.

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 abandoning 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 belønning, 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 legitimiteten 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 hensynta 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 inputorientert uten forankring i mål eller programmer, det var tilbakeskuende 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 tilnærmingen 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 budsjettamme.

4. TEORIBASERTE ANTAKELSER OM UNDERSØKELSESFUNN OG OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLING

Mens klassisk organisasjonsteori analyserte organisasjoner i et instrumentelt og formålsrasjonelt 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 omgivelsene.

4.1 Undersøkelsens ontologiske og epistemologiske utgangspunkt – Giddens' struktureringsteori

Giddens' struktureringsteori representerer en måte å forstå det sosiale liv på, og tilnæringsmåten kan karakteriseres som en handlingsteori (Gunteriusen, 1999). Et sentralt moment i teorien er forholdet mellom individets handlinger og strukturer, kalt sosial praksis. I enhver gruppe velger aktørene visse handlinger og disse handlingene konstituerer gruppens strukturer. På samme tid muliggjør og begrenser strukturene aktørens handlinger. Giddens søker med sin struktureringsteori å overskride dikotomien mellom objektivistiske og subjektivistiske forståelser av sosial praksis. En objektivistisk tilnærming gir struktur forrang framfor handling, og ser sosiale strukturer som begrensninger for handling. En subjektivistisk tilnærming gir handling forrang framfor struktur, og forstår strukturer som resultat av handlinger (Kaspersen, 2001). I stedet for å betrakte struktur og handling som dikotomier etablerer Giddens (1984) en tese om strukturens dualitet:

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 aktørens hukommelse, og har bare selvstendig 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 språkliggjorte og plassert i en sosial kontekst. Reglene kan være både bevisste og ubevisste, 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 allokativ 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 tilnærming 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 som bør prege aktørens handlinger innenfor aktivitetsområdene som inngår i økonomistyringen. Ifølge Giddens må man undersøke aktørens 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 aktørens egne beskrivelser og vurderinger av hvilke regler og ressurser de knytter til sine handlinger vil jeg forsøke 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 vektleggingen av den aktive aktør. Berger og Luckmann benytter imidlertid et institusjonsbegrep som strengt tatt er en objektivisering 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 aktiviseres gjennom konkret praksis.

4.1.1 Meningsaspektet

I meningsaspektet vil fokuset ligge på hvordan aktører handler for å skape mening i et økonomisk rammestyringssystem. Dannelse av mening er en språkbasert prosess der aktørene benytter ord, symboler og gester for å uttrykke mening. En drøfting av språkfilosofiske problemstillinger ligger utenfor rammen av min undersøkelse, men jeg finner det relevant å undersøke hvordan aktørene konstituerer økonomisk rammestyring som meningsfull. March (2008) kritiserer beslutningsteorier som antar at menneskers adferd i en organisasjon kan forstås som en rasjonell handlingsprosess. I en slik beslutningsmodell vil aktiviteter i form av innhenting av informasjon om mulige handlingsalternativer, undersøkelse av alternativenes konsekvenser og rangering av alternativer basert på samsvar mellom konsekvenser og fastsatte preferanser legges til grunn for beslutningen. March hevder at i stedet for å anta at mennesker handler for å oppnå resultater, kan vi i stedet oppfatte menneskets tilværelse som en søken etter mening (2008, s. 46). Som et alternativ til en rasjonalitetslogikk framholder March en identitetslogikk basert på regel om passende adferd i stedet for på resultatoppnåelse. I denne beslutningsmodellen oppfattes situasjoner som meningsfulle i den grad de kan gjenkjennes. Når situasjonen er definert vil beslutningstakerens oppfatning av egen identitet legge grunnlaget for valg av passende handling. Forskere som vektlegger de symbolske og meningssskapende 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 aktørgrupper i økonomistyringssystemet som et analyseverktøy. I kapittel 3.4.2 og 3.5.1 har jeg beskrevet normative forestillinger om administrative og politiske lederroller.

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 sanksjonsmiddel 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 premisser ved framtidige handlingsvalg. I et institusjonelt perspektiv vil disse handlingene

framstå som «passende» og legitime. I samsvar med Giddens' skille mellom tre grunnleggende aspekter ved sosiale strukturer vil jeg vektlegge hvordan de strukturene aktørene etablerer og gjensker gjennom sin praksis bidrar til å skape mening, etablere normer og regulere makt i det sosiale systemet. Koblet mot Suhmans typologisering av legitimitet, vil jeg knytte Giddens meningsaspekt til kognitiv legitimitet, det normative aspektet til moralsk legitimitet og maktaspektet til pragmatisk legitimitet.

«Ideal»-beskrivelsen av økonomisk rammestyring forstår modellen som et verktøy for å fremme virksomhetens effektivitet. Dette skal først og fremst skje ved at agenten/den budsjettansvarlige gis fullmakter til å forvalte sin ressursramme slik denne ser best ut fra sitt informasjonstilfang. På den måten motvirkes noe av styringsproblematikken relatert til informasjonsasymmetrien mellom prinsipal og agent, og det antas at agenten vil ta beslutninger om ressursutnyttelse som gagnar organisasjonens måloppnåelse. Samtidig vil det være en risiko for at agenten utnytter denne friheten til å jobbe for andre mål enn det prinsipalen ønsker. For å redusere sannsynligheten for slik målforskyvning vil prinsipalen benytte ulike insentiver for å påvirke agentens handlinger.

Dersom de instrumentelle begrunnelsene for økonomisk rammestyring står sentralt hos lederne, vil jeg forvente at ivaretagelse 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. Definerings av mål og evaluering av måloppnåelse vil være sentrale lederaktiviteter.

Det er nå drøyt tre tiår siden økonomisk rammestyring gjorde sitt inntog i norske og svenske kommuner. Det innebærer at økonomisk rammestyring er et godt innarbeidet styringssystem som etter hvert har blitt en institusjonalisert del av økonomistyringen. Med Giddens' strukturasjonsteori som forståelsesramme vil den økonomiske rammestyringen bestå av gjentakende handlinger som etter hvert framstår som en struktur. Denne strukturen danner grunnlaget for hva som oppfattes som passende adferd og bidrar til at handlinger anses som legitime. I den grad ledernes bilde av økonomisk rammestyring og deres adferd knyttet til

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

I analysemodellen nedenfor utgjør Giddens teori om sosiale strukturer og instrumentell og institusjonell organisasjonsteori hovedelementene. Innen instrumentell organisasjonsteori vil økonomisk rammestyling oppfattes som en effektivitetsfremmende sosial struktur. Institusjonell teori vil beskrive økonomistyring som en legitimitetsfremmende sosial struktur. Busch' inndeling av økonomistyring i tre separate områder er koblet mot resultatkjeden og danner tre områder der handlinger kan anses mer eller mindre legitime.

Analysematrise:

Perspektiv på økonomistyring	Effektivitet – instrumentell økonomistyring	Legitimitet – instiusjonalisert økonomistyring
Strukturelle aspekter ved økonomisk rammestyling		
Mening (hvordan aktørene skaper mening med økonomisk rammestyling)	Økonomisk rammestyling oppleves meningsfull når den bidrar til økt produktivitet eller økt effektivitet	Økonomisk rammestyling oppleves meningsfull når den samsvarer med institusjonaliserte normer og verdier
	Finansiell styring/Regulering av ressurstilgang	
	Ressurstilgang er begrunnet i maksimal resultatoppnåelse (høy effektivitet) eller i optimal ressursbruk i forhold til produksjon (høy	Ressurstilgang er begrunnet i tidligere ressurstildeling, forestillinger om rimelig

Legitimitet (hvordan aktørene anser handlinger som rette eller gale – hva som bør gjøres i en gitt situasjon)	produktivitet) – ressurstilgangen er framtidsorientert og outputorientert.	ressurstilgang, og har fokus på input (hvem får hva). Fokus på minimering av fordelingskonflikter.
	Ressurs- og aktivitetsstyring/Regulering av aktørenes handlingsrom	
	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).	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.
	Mål- og resultatstyring /Regulering av mål for verdiskaping	
	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)	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.
Makt (hvilke midler aktører kan ta i bruk for å nå sine mål)	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.	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.

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.

Undersøkelsesdesign kan klassifiseres etter to dimensjoner (Jacobsen, 2005). Den ene dimensjonen skiller mellom studier som går i bredden og studier som går i dybden. En studie som går i dybden vil ofte omfatte få undersøkelsesenheter, men mange variabler hos de enkelte enhetene. En studie som går i bredden vil derimot omfatte mange undersøkelsesenheter, og få variabler hos de enkelte enhetene. I en ekstensiv analyse vil man undersøke utbredelsen av gitte egenskaper hos undersøkelsesenheter, mens man i en intensiv analyse vil undersøke hvilke egenskaper som finnes hos undersøkelsesenheter. I prinsippet er det ingen motsetning mellom ekstensive og intensive undersøkelsesdesign, men av ressursmessige årsaker må ofte bredde eller dybde prioriteres.

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 tidsspenn 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 (tverrsnittstudie), 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 ledes 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 ledes 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 idealmodellen 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

Norske og svenske kommuner er politisk styrte organisasjoner der det øverste styringsorganet velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere i demokratiske valg. Norsk kommunelov (2016, § 6) fastsetter kommunestyret som kommunens høyeste beslutningsorgan, og svensk kommunallag har tilsvarende bestemmelse for kommunfullmaktige (2014, kap. 3 § 1). Begge disse organene har en lovhjemlet plikt til å vedta budsjett og økonomiplan for kommunen. Rammestyring i norske og svenske kommuner

skjer altså innenfor en hierarkisk organisasjonsstruktur der det politiske nivået besitter fullmaktene til å forvalte økonomiske ressurser. Med begreper fra Giddens' strukturasjonsteori besitter politisk nivå både autoritative og allokativer ressurser. Gjennom budsjettvedtaket delegeres denne retten til å forvalte ressursene til underordnede politiske organer eller til administrasjonen.

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 rammestyringssystem kan utformes og vedlikeholdes. Et borgerlig styre kan muligens tenkes å ha et positivt syn på de aspekter ved rammestyring/rammebudsjettering 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 tilfredsstillende 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 reliabilitet er en nødvendig komponent i enhver vitenskapelig undersøkelse.

5.2.1 Kvalitativ eller kvantitativ metode?

Gjennom forskningshistorien har forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder vært preget av konflikt eller harmoni i ulik grad. I dag betrakter mange spørsmålet om valg av metode som et mer pragmatisk spørsmål der problemstillingens karakter avgjør metodevalget. Innen kvalitativ forskning er det fenomenets egenskaper (hva fenomenet inneholder) man ønsker kunnskap om, mens det innen kvantitativ forskning fokuseres på fenomeners utbredelse (hvor ofte fenomenet forekommer). Kvantitative metoder egner seg når man har god forhåndskunnskap om fenomenet man vil undersøke, og på det grunnlag er i stand til å etablere hypoteser om egenskaper ved fenomenet og hvordan de forholder seg til hverandre. Hypotesetesting bygger på deduktiv metode der man går fra det generelle/teorien til det spesielle/empirien. Ved kvalitativ metode går man ofte motsatt vei, fra empiri/det spesielle til teori/det generelle og benytter da en induktiv metode. Mens kvalitativ forskning undersøker det enkeltstående tilfelle (ideografisk vitenskap), søker kvantitativ forskning etter lovmessigheter (nomotetisk vitenskap).

Mitt forskningsproblem dreier seg om å beskrive hvilke strukturer politiske og administrative ledere legger til grunn for sin lederadferd innenfor økonomisk rammestyring i en kommune. På et tidlig stadium i planleggingsprosessen vurderte jeg om begrepet handlingsrom (som på mange måter samsvarer med strukturbegrepet) kunne operasjonaliseres 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 besvare på hvilke fullmakter administrasjonssjefen, ledere for overordnede enheter og virksomhetsledere har til å omdisponere ressurser innenfor budsjettammer, disponere merinntekter, beholde mindreforbruk osv. Svarene på disse spørsmålene kunne kobles mot bakgrunnsvariabler for kommunene, og det kunne undersøkes om det fantes noen samvariasjon mellom disse og omfang på fullmaktene. Det var imidlertid ikke denne dimensjonen ved økonomisk rammestyring som var utgangspunkt for mitt valg av problemområde. Derimot var det opplevelsen av at de formelle strukturene rundt økonomisk

rammestyring bare i liten grad bidrar til forståelse av lederne handlingsrom, og at problemstillingen egentlig handlet om hvordan lederne selv forstod og tolket økonomisk rammestyring som en sosial struktur. Dette hadde jeg begrensede forkunnskaper 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.

Forståelsen av de empiriske dataene vil utvikles gjennom hele forskningsprosessen og være preget av den førforståelsen forskeren bringer med seg inn i undersøkelsen. Denne førforståelsen bygger både på forskerens tidligere kunnskaper og erfaringer og på det teoretiske grunnlag som benyttes for å knytte undersøkelsen til en vitenskapelig diskurs. Grue (2015) hevder at «teori er en forutsetning for alle slags former for *analytisk praksis*, for å kunne forstå og forklare noe i verden». Samtidig er ikke det teorigrunnlaget som legges til grunn for min datainnsamling og analyse av en karakter som muliggjør hypotesedannelse og testing av kausale sammenhenger. Teorigrunnlaget gir heller et mulighetsrom for praksis som i ulik grad kan forventes i en konkret kontekst. Dette gir undersøkelsen et deduktivt element. Samtidig ønsker jeg som forsker å analysere empirien på en kreativ måte og gjennom en induktiv prosess utvikle forståelseskategorier og begreper som ikke nødvendigvis hentes fra teorigrunnlaget.

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 lederadferd 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 ledernes 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 ledernes 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 ståstedet henter inspirasjon fra fenomenologien som vektlegger forståelse av sosiale fenomener ut fra aktørens egne beskrivelser, 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 lederne virkelighetsoppfatning om denne styringsmetoden.

Et kvalitativt intervju kan ha ulik strukturingsgrad. I en spørreundersøkelse vil spørsmål og svarkategorier være fastsatt på forhånd, mens det terapeutiske intervjuet vil ha meget lav strukturingsgrad (Ryen, 2002, s. 10). Et semistrukturert intervju utgjør en mellomting 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 forforståelse 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

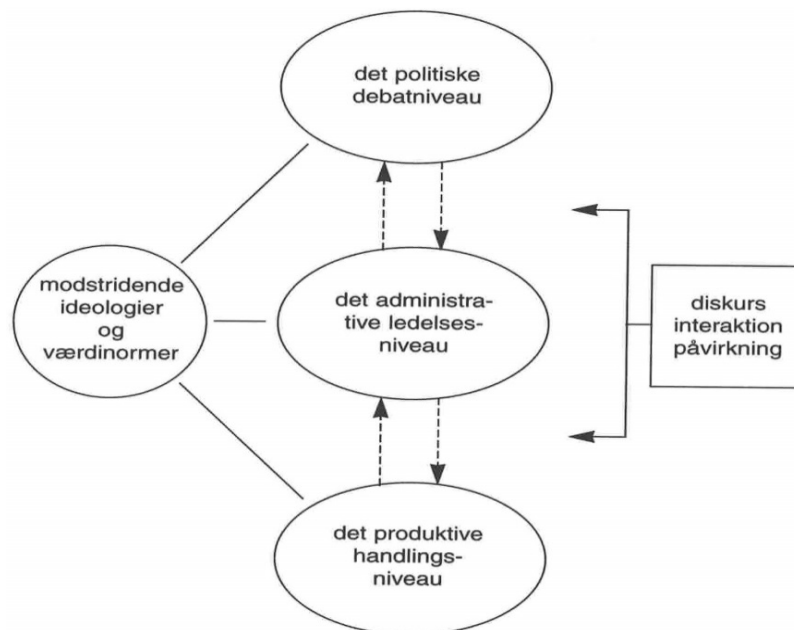
Før jeg begrunner valg av undersøkelsesenheter, går jeg tilbake til Busch' definisjon av økonomistyring omtalt i delkapittel 2.1: Undersøkelsens referanseramme:

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

Det kan være vanskelig å definere et klart skille mellom styring og ledelse, men Ladegård og Vabo (2010) hevder at mens ledelse er personorientert, vil styring og administrasjon være systemorientert. Vi gjenkjenner det klassiske skillet i sosiologien mellom aktør/agens og system/struktur.

Ved utvalg av intervjuobjekter til kvalitative intervjuer er det vanlig å skille mellom respondenter og informanter. Respondenter betegner personer som har direkte kjennskap til et fenomen for eksempel ved at de har deltatt i en hendelse eller ved at de tilhører en gruppe vi ønsker å undersøke (Jacobsen, 2005, s. 171). Informanter tilhører ikke gruppen vi ønsker å undersøke, men har god kunnskap om den eller fenomenet vi ønsker kunnskap om. Jeg funderte en stund på om jeg ønsket å intervju informanter eller respondenter, noe jeg oppfattet som et valg av perspektiv. Ved å karakterisere intervjuobjektet som informant ville jeg forsøke å distansere meg fra vedkommende som handlende person og heller fokusere på hvilke egenskaper vedkommende tiller sin rolle. Målet ville være å kunne si noe generelt om rollen til intervjuobjektet, og undertrykke de individspesifikke sidene ved personens handlinger og vurderinger. Dersom jeg i stedet betraktet intervjuobjektet som en respondent ville jeg i større grad undersøke vedkommendes subjektive handlinger og vurderinger. Med utgangspunkt i Giddens' struktureringsteori ble valget av perspektiv enklere. Som tidligere nevnt, bestrider Giddens at mennesker agerer i henhold til roller, og hevder at subjektet alltid har et valg når det handler. Subjektets handlinger bidrar til å etablere det som etter hvert oppfattes som strukturer og som i ulik grad får prege handlingene til medlemmene i det sosiale systemet. Med dette perspektivet ble det naturlig å oppfatte intervjukandidatene som respondenter som med sine handlinger bidrar til å etablere de strukturer som utgjør handlingsrommet innen økonomisk rammestyring.

Melander (1996; s. 227-228) lanserer en organisasjonsmodell som på en pragmatisk måte avgrensar 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 intervju 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 intervju lederen for bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning, mens jeg i Karlstad ba om å få intervju leder av barn- og ungdomsnemnden.

På det administrative ledelsesnivået ønsket jeg å intervju den jeg oppfattet som øverste administrative leder for kommunens økonomiforvaltning. I Drammen ba jeg derfor om å få intervju 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 intervju 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.

Jeg vurderte å inkludere en representant for det Melander kaller det produktive handlingsnivå ved å intervju en virksomhetsleder med budsjettansvar. Jeg ønsket imidlertid å finne et intervjuobjekt som kunne representere det operative nivå, men som også hadde omfattende interaksjon med politisk leder og administrativ toppleder. Valget falt på øverste leder av det kommunale tjenesteområdet, dvs. utdanningsdirektøren i Drammen og skoledirektøren i Karlstad. Ved å velge disse tre representantene fra hver kommune, ville jeg både innhente data fra sentrale aktører i utformingen av den sosiale strukturen som kalles økonomisk rammestyring, og samtidig få et grunnlag for å sammenligne innholdet i den reproduksjon og rekonstruksjon av strukturene som deres handlinger pekte mot. Det er altså en strategisk begrunnelse som ligger til grunn for valg av intervjuobjektene.

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 tilfredstilte kravene i

personopplysningsloven, og tillatelse til å innhente personopplysninger ble gitt. Personopplysningene består av lydopptak som kan identifisere enkeltpersoner. Etter at intervjuene var gjennomført ble lydopptakene overført til en passordbeskyttet pc. I analysedelen av denne avhandlingen vil respondentene kun omtales med tittel som betegner vedkommendes posisjon i sin kommune. Ved avslutning av avhandlingsarbeidet vil lydopptakene bli slettet.

5.3 Datainnsamling

I dette delkapitlet gis en beskrivelse av hvordan datainnsamlingen har foregått. Undersøkelsens 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 snevrere 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 intervjuguiden 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 kjernes spørsmål som stilles til alle respondentene.

5.3.2 Gjennomføring av intervjuer

Da jeg hadde etablert kontakt med aktuelle intervjukandidater gjennom økonomisjefene i hver av kommunene, tok jeg direkte kontakt med dem per e-post for å få bekreftet intervjutidspunkt og – sted. Jeg la da ved informasjonsskrivet som forklarte formålet med undersøkelsen og beskrev hovedtemaene i intervjuet. Det var imidlertid et bevisst valg ikke å omtale enkeltspørsmål slik at intervjukandidatene kunne påvirke hverandre i forkant eller forberede et «riktig» svar. I informasjonsskrivet ble det informert om at det ville bli gjort opptak av intervjuet, og hvordan dette skulle behandles videre. Alle intervjuobjektene bekreftet sin deltakelse, enten personlig eller gjennom sin sekretær.

Jeg utformet noe ulike intervjuguider 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 lederadferd 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 ledernes 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 intervjuene 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 høynet 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.

Under intervjuene forsøkte jeg å være mest mulig deltakende, og stille oppfølgingsspørsmål til det lederne fortalte. Siden intervjuene ble tatt opp, gjorde jeg få notater underveis. Med min åpne problemstilling var det avgjørende å kunne gå tilbake i intervjumaterialet for å avdekke sammenhenger som jeg ikke oppfattet under intervjuet. Uten opptak ville det vært tilnærmet umulig å gjengi nøyaktig det respondentene sa, og kvaliteten på intervjudataene hadde blitt skadelidende. Samtidig ville omfattende notatskriving gjort tidsrammen for intervjuet altfor knapp.

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

Ryen (2002) beskriver analyseprosessen som et ikke-lineært, rotete og til tider krevende arbeid. Gjennom en ofte langvarig og nøyaktig prosess skal analysen bringe struktur og mening inn i de empiriske dataene og bidra til at forskeren kan besvare sitt forskningsspørsmål.

Forskeren møter de praktiske utfordringene når han konfronteres med sine mange sider med intervjuutskrifter. Hvert av mine seks intervjuer genererte om lag 20 sider ved transkripsjon. Jacobsen (2005, s. 187) beskriver to ulike metoder for analyse av intervjudata. Ved innholdsanalyse deles data inn i temaer eller kategorier og deretter forsøker forskeren å finne sammenhenger mellom disse kategoriene. Ved narrativ analyse betraktes data som en

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.

Ifølge Thagaard (2013) må man som forsker ta stilling til hvordan man vil framstille resultatene. En skille går på om framstillingen skal dreie seg om sentrale temaer i undersøkelsen, eller om fremstillingen skal omhandle personer. Når temaer er i fokus, sammenligner forskeren informasjon fra alle intervjuobjektene om hvert tema. Med Giddens' struktureringsteori som utgangspunkt vil min analyse ha et aktør-/personperspektiv, men i besvarelsen av forskningsspørsmålet er det de strukturelle forholdene aktørene skaper som presenteres. Temaene er allerede bestemt gjennom Giddens' beskrivelse av strukturelle elementer i et sosialt system. Gjennom analysen vil jeg prøve å utvikle kategorier innenfor hvert av temaene.

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' strukturteori som utgangspunkt for kategorisering. Sitatene ble således gruppert i utsagn som omhandlet meningsaspektet (hvilken mening respondentene tilla økonomisk rammestyring), det normative aspektet (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 skillet 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 forskningsobjektene: 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 maktforholdet mellom politiske og administrative ledere, og hvordan strukturelle forhold relatert til økonomisk rammestyring preges av dette maktforholdet. 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 respondenter 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 unnsås 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.

Kvale og Brinkmann (2015) har listet opp en rekke innvendinger som brukes mot det kvalitative forskningsintervjuet. Blant disse finner vi påstander om at det kvalitative forskningsintervju ikke er vitenskapelig, men bare avspeiler sunn fornuft og at tolkingen av intervjudataene lett blir for subjektiv og personavhengig. Kvalitative forskningsintervju gir dessuten hovedsakelig utforskende studier, og kan i liten grad fungere ved vitenskapelig hypotesetesting. Ledende spørsmål truer studiens reliabilitet, og generalisering av funn er vanskelig på grunn av få undersøkelsesenheter.

Mange av innvendingene mot det kvalitative forskningsintervjuet ovenfor bygger på en forståelse av vitenskapelige undersøkelser inspirert av positivismens filosofiske tradisjon. Posivismen 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.

Ved kvalitativt intervju kan både forhold ved intervjueren, og forhold ved intervjuets kontekst skape spesielle resultater. Mine kontaktpersoner i hver av kommunene kjente til min bakgrunn som økonomisjef, men jeg opplyste ikke om dette i informasjonsskrivet til respondentene. Noen av dem hadde nok likevel fått kjennskap til min bakgrunn fra min kontaktperson, men jeg fikk ikke inntrykk av at dette påvirket respondentenes svar. Faren er større for at jeg på grunn av egen kjennskap til temaet kunne stille ledende oppfølgingsspørsmål. Kvale og Brinkmann (2015, s. 201) hevder imidlertid at forskeren ved bruk av kvalitativt intervju bør stille ledende spørsmål for å sjekke intervjuobjektets reliabilitet og for å verifisere egne fortolkninger.

Min førforståelse av rammestyring som et styringsmiddel uten klart definerte handlingsrom utover fastsettelsen av den finansielle rammen, gjorde at maktaspektet 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 maktrelasjoner 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 ledermøter 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 partikolleger i sentrale politiske posisjoner. De fleste intervju spørsmålene 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 intervjuobjektens 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 oppfølgingsspørsmål 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. Forskingen 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 velbegrunnede 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 svekket 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 som 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 strukturer bekreftes 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 selvsagte (er institusjonaliserte), eller de kan være uttrykk for hva organisasjonens ledelse ønsker å vise omverdenen uten at praksis dermed samsvarer med formelle strukturer (løse 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 redusert 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 spørsmåltegn ved om 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

Generalisering dreier seg om i hvilken grad funnene i en vitenskapelig undersøkelse har ekstern gyldighet. Jacobsen (2005) skiller mellom teoretisk og statistisk generalisering. Teoretisk generalisering dreier seg om å generalisere ut fra data fra et mindre antall undersøkelsesenheter til et mer teoretisk nivå. Generaliseringsprosessen går fra empiri til teori. Statistisk generalisering dreier seg om å generalisere fra utvalg til populasjon. Denne formen for generalisering baseres på måling av utbredelsen av visse egenskaper ved et fenomen slik at man med en viss grad av sikkerhet kan si at samme utbredelse vil kunne finnes i en større populasjon av potensielle undersøkelsesenheter.

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 skjevhet 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 verdifelleskap. 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.

Den politiske ledelsen i Karlstad kommune består av kommunfullmaktige og kommunstyrelsen. Kommunfullmaktige fatter de overgripende beslutningene og utnevner styrer og nemnder som skal ta seg av det løpende arbeidet. Kommunstyrelsen er ansvarlige for at kommunfullmaktiges beslutninger iverksettes. Kommunfullmaktige har 61 valgte representanter. Majoriteten består av Moderaterna, Miljøpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna og Centerpartiet.

Kommunens organisasjon framstilles slik:



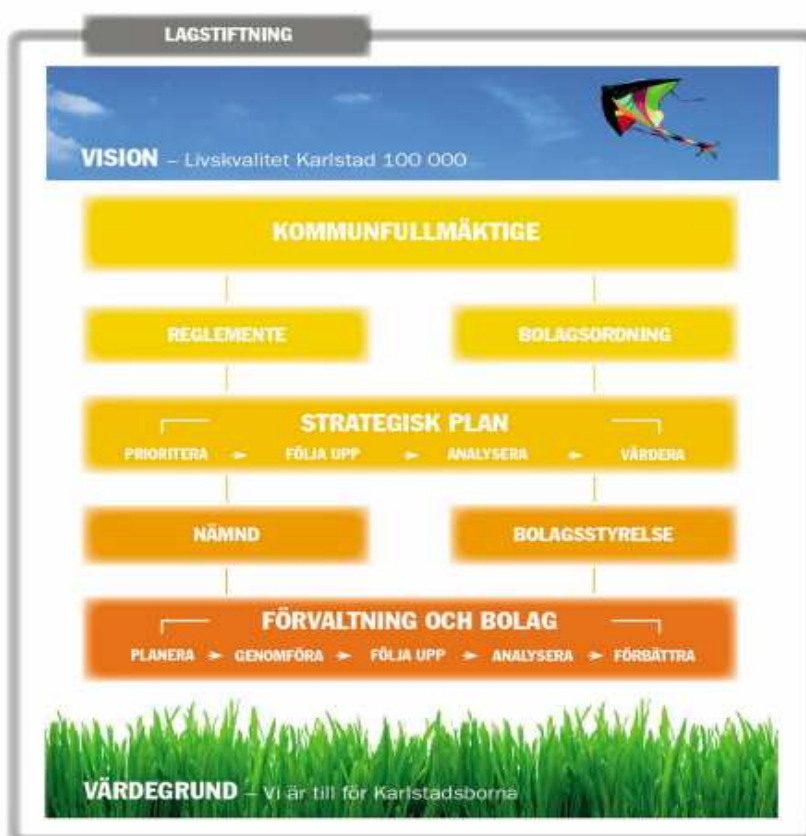
Mine intervjuobjekter er ordfører for barn- og ungdomsnemnden, leder av barn- og ungdomsforvaltningen (skoledirektøren) og økonomidirektør tilknyttet kommunledningskontoret.

6.1.1 Empiriske funn fra styringsdokumenter

For å utvikle en forståelse av økonomisk rammestyring i Karlstad kommune har jeg undersøkt kommunens egen beskrivelse av styringssystemet. Jeg har også hentet data fra kommunens budsjett 2018-2020.

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 kommunfullmäktige har besluttet. De viktigste delene i kvalitets- og styringsmodellen er kommunens visjon, verdigrunnlaget og den strategiske planen.

I beskrivelsen av forvaltningenes og selskapenes ansvar for å gjennomføre de politiske vedtakene tas det utgangspunkt i kommunfullmäktiges årlige budsjettvedtak. I dette gis nemndene sine økonomiske rammer og der angis de tiltak som forvaltningene skal arbeide med. I årsregnskapet følges målene opp og det gjøres en analyse av hele konsernets økonomi- og virksomhetsutvikling. Oppfølgingen viser hvilke forbedringer som bør gjøres i kommende budsjettperiode. På denne måten skal man sikre en god internkontroll som bidrar til å skape en effektiv forvaltning.

6.1.1.2 Budget 2018-20

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

Driftbudget 2018-2020

Belopp i tkr

Verksamhet	Budget 2017	Generell opprækn. 1 %	Teknisk justering	Særskilda tillägg	Förslag budget 2018	Generell opprækn. 1 %	Særskilda tillägg	Förslag budget 2019	Generell opprækn. 1 %	Særskilda tillägg	Förslag budget 2020
Skattefinansierad verksamhet											
Kommunfullmäktige	2 735	27	98	300	3 160	32	0	3 192	32	0	3 224
Kommunrevisionen	3 342	33	67	0	3 443	34	0	3 477	35	0	3 512
Kommunstyrelsen 1)	170 731	1 707	-3 828	10 050	178 660	1 787	-2 000	178 447	1 784	-1 300	178 931
- räddningstjänst 2)	64 926	649	0	649	66 225	662	0	66 887	669	0	67 556
Arbetsmarknads- o socialnämnd 3)	574 837	5 748	4 692	3 544	588 822	5 888	10 000	604 710	6 047	0	610 757
Barn- och ungdomsnämnden 4)	1 555 910	15 559	13 180	61 111	1 645 761	16 458	27 165	1 689 383	16 894	23 587	1 729 864
Gemensam drift- och servicenämnd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ksd-Hammarö gymnasienämnd 5)	350 446	3 504	1 032	6 061	361 043	3 610	1 300	365 954	3 660	3 000	372 613
Ksd-Hammarö överförmyndarnämnd	14 386	144	86	0	14 616	146	0	14 762	148	0	14 910
Kultur- och fritidsnämnden 6)	241 332	2 413	779	4 469	248 993	2 490	-1 000	250 483	2 505	0	252 988
Krisledningsnämnden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Miljönämnden	15 978	160	-112	0	16 026	160	0	16 186	162	0	16 348
Omvärldsnämnden	3 486	35	7	0	3 528	35	0	3 563	36	0	3 598
Stadsbyggnadsnämnden	230 346	2 303	-1 190	1 200	232 660	2 327	1 000	235 987	2 360	1 000	239 346
Teknik- o fastighetsnämnden 7)	191 666	1 917	4 539	15 245	213 367	2 134	9 780	225 281	2 253	8 600	236 133
Valnämnden 8)	572	6	9	1 700	2 287	23	-200	2 110	21	-1 500	631
Vård- och omsorgsnämnden 9)	1 267 626	12 676	4 904	10 136	1 295 342	12 953	24 300	1 332 595	13 326	17 100	1 363 021
Summa	4 688 320	46 883	24 263	114 465	4 873 932	48 739	70 345	4 993 016	49 930	50 487	5 093 433

Foreslåtte budsjettammer 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 internrente og internhusleie og skal ikke påvirke nemndenes handlingsrom. Kompensasjon for demografiske endringer og de politiske prioriteringene inngår i de særskilte tilleggene. For barne- og ungdomsforvaltningen omfatter de særskilte tilleggene følgende poster i perioden 2018-20:

	2018	2019	2020
5) Barn- og ungdomsnämnden			
<i>Særskilda tillägg t o m KF beslut i december 2016</i>			
Kompensation för förändrat antal barn o elever	23 300		
Budgetprop; Indexerat inkomsttak för maxtaxan förskola o fritidshem	-2 700		
Kompensation för förändrat antal barn o elever	-2 400	17 400	
Tillkommande förändringar i utkastet			
Kompensation för förändrat antal barn o elever	22 400	9 200	24 300
Budgetprop; betygsättning i moderna språk från åk 6	100		
Budgetprop; Lovskola högstadiet	600		
Budgetprop; läsa-skriva-räkna-garanti (grundskola)	1 200		
Budgetprop; nationella prov	-250		
Tillkommande förändringar i maj 2017			
Resursförstärkning fokus förskola.	18 000		
Kostnader relaterade till ersättningskola	861	565	-713
Summa	61 111	27 165	23 587

Størstedelen av de særskilte tilleggene gjelder kompensasjon for økte utgifter relatert til demografiske endringer. Dette skal sikre en videreføring av dagens tjenestenivå, og innebærer ikke en produktivetsforbedring. Det som framstår som den klareste politiske prioriteringen gjelder ressursforsterkning med fokus førskole (barnehage). Denne budsjettposten gir et tolkningsrom for nemnden og forvaltningen til å velge aktiviteter og konkrete ressurser som den ønsker å forsterke.

6.1.1.3 Styringsdokumentenes framstilling av økonomisk rammestyring

I Karlstad kommunes styringsdokumenter legges stor vekt på målstyring og kobling mellom politiske strategivedtak 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 budsjettvedtaket. 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 intervju ordfører i barne- og ungdomsnemnden som også er kommunalråd (heretter: nemndordfører), skoledirektøren som er sjef for barne- og

ungdomsforvaltningen og økonomidirektøren. I Karlstad finnes også en stilling som kommunedirektør, men denne stillingen innebærer ikke lederansvar for skoledirektør eller økonomidirektør slik rådmannen har i Drammen. Barne- og ungdomsnemnden har ansvar for kommunens førskoler, familiedaghjem, fritidshjem, grunnskole, spesialskoler og kulturskole. I tillegg til å være ansvarlig for den kommunale virksomheten, har nemnden også tilsynsansvar for frittstående skoler, fritidshjem og pedagogisk omsorg (Karlstad kommun, 2017a). Skoledirektøren er ansvarlig overfor barne- og ungdomsnemnden og kommunestyrelsen. Barne- og ungdomsforvaltningen har et årlig budsjett på om lag 1,6 mrd. svenske kroner.

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 besværligheter 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 nemdene 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 kompensatorisk, og 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 gagnar 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 utgiftsendringer 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 altfor sofistikert og gjennomtenkt modell, mer teknisk nesten skulle jeg si, det tror ikke jeg på for jeg mener da faller politikken bort på en måte.

Skoledirektøren knytter kommunfullmåktiges rett til å vedta budsjetttrammer til deres lovpålagte ansvar som «hovudmann» for utdanning i skoleloven. Kommunfullmåktige skal ifølge den svenske kommuneloven utpeke nemnder til å bistå seg i dette arbeidet, og bestemmer hvilken ramme denne skal rå over for å realisere oppdraget. Skoledirektøren ser det som sin hovedoppgave å beskrive forutsetningene for sin forvaltning og hvordan disse harmonerer med de kravene kommunen må forholde seg til i skolelov og statlige retningslinjer. Skoledirektøren støtter at alle utgiftsøkninger ikke automatisk kompenseres. Det må være rom for politiske omprioriteringer dit behovene er størst, og det må tas hensyn til forvaltningenes mulighet for å nedskalere virksomhet når de ikke får full utgiftskompensasjon. Denne muligheten er ifølge skoledirektøren begrenset innenfor skolen.

Nemndordføreren bekrefter at det ikke gis full kompensasjon 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 trækker 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 (budsjetttrammer) av hvordan virksomhetsresultatene ser ut. Vi lager jo en oppfølging hvert år og viser at her har vi kanskje våre 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 satse 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 målsetningene 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 konflikter 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 kommunfullmæktiges rolle som det overordnede organet som bestemmer prioritering av ressurser til de ulike nemndområdene. Kommunfullmæktige er det eneste organet som er direkte valgt av folket, mens nemndene er utpekt av fullmæktige. Nemndene får derfor sitt oppdrag fra og står ansvarlig overfor kommunfullmæktige. 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 hender noe, og man kjenner at nå er det noe på gang, at det er litt uro 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»

Nemndordfører 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 ansvar.

I sin kommunikasjon med barne- og ungdomsnemnden 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 forutsetning for at politikerne skal forstå konsekvensen av sine beslutninger og for at de skal vite hva de vil måtte stå til ansvar for. Økonomisk rammestyring kan legge til rette for ansvarsfraskrivelse både fra politisk og administrative side:

Det er jo uhyre viktig at politikk og tjenestemenn er enige og har synliggjort hvilke alternativer som finnes og hva som blir konsekvensene, og lager en plan for hvordan man kan møte motstanden. Så det ikke blir slik at når rammen er fordelt, så springer politikken unna og så får virksomheten gjør alt selv. Eller tvert om: politikken får stå alene og peke på at nå skal vi gjøre innsparinger og tjenestemennene stiller ikke opp og sier: nå får vi ta tak og gjennomføre dette. Det er kjempeviktig at man hjelper hverandre i de situasjonene. For jeg mener, demokratiet bygger jo på at den politikk man beslutter virkelig blir gjennomført. Det er bare da man kan vurdere om politikken leder i den retning som de har lovet at de skal lede landet eller kommunen.

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 sjefer 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:

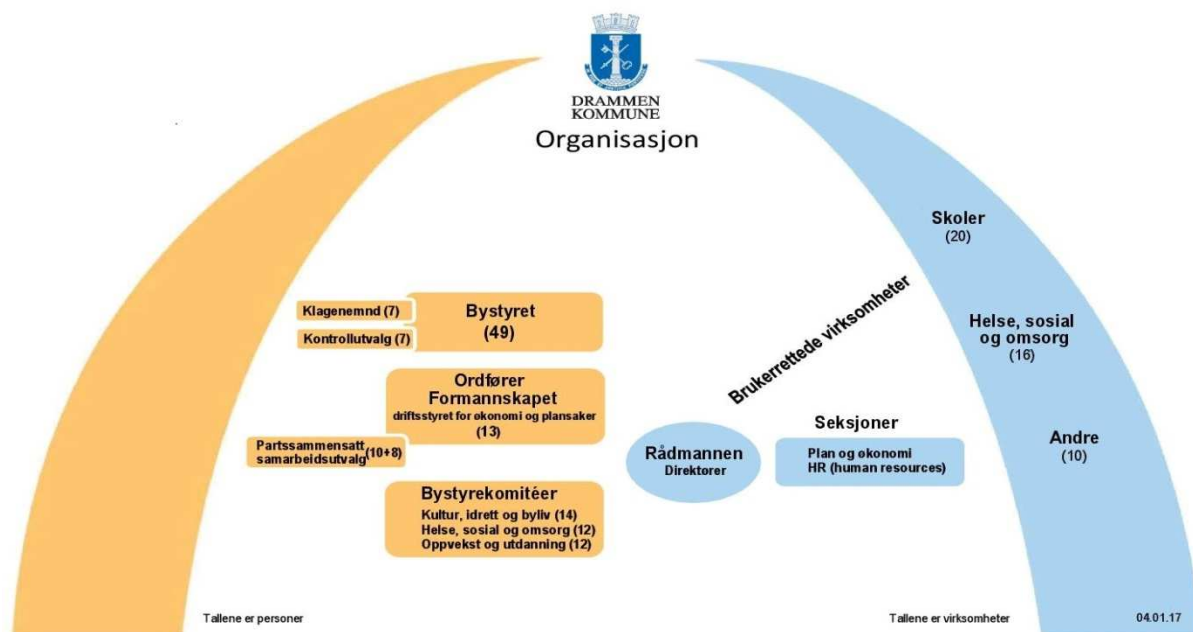
.. altså man trenger litt fingerspitzgefühl her... og jeg sier at jeg kan ikke ha mer makt, enn den makt vi skaper gjennom at vi sier det samme jeg og politikken. Da skapes noe bra.

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, Drammensregionen, 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).

Drammen kommune styres etter formannskapsmodellen og bystyret har 49 medlemmer. Det politiske flertallet for valgperioden 2015-2019 er basert på et samarbeid mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Høyre har hatt ordføreren i Drammen siden 1980 med unntak for perioden 1995-2003. Dagens ordfører, Tore Opdal Hansen, har sittet sammenhengende siden 2003.

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:



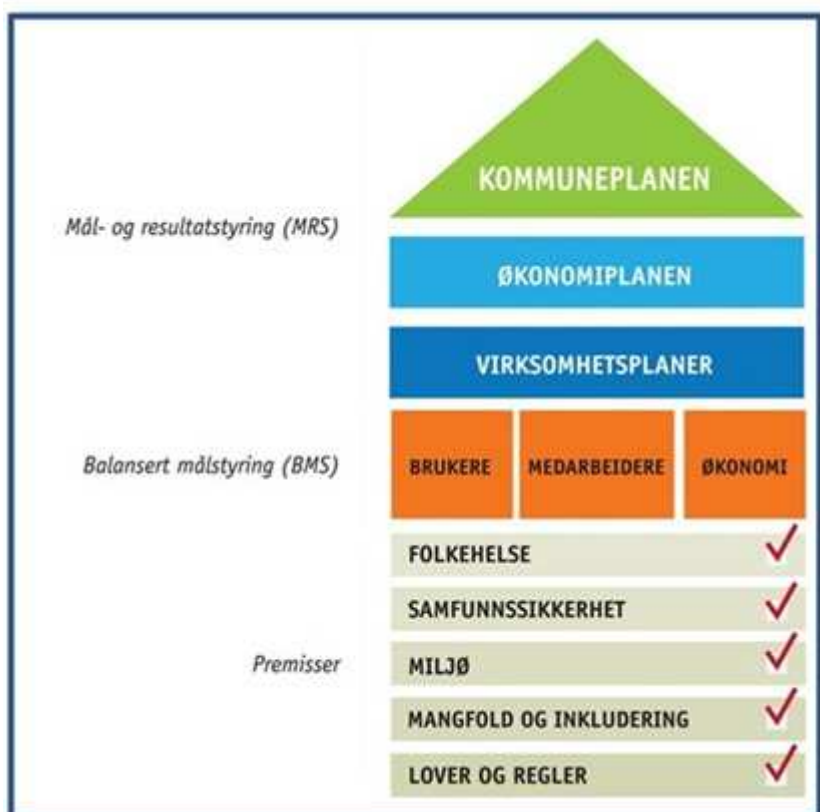
Venstre side av organisasjonskartet viser den politiske mens høyre side viser den administrative delen av kommuneorganisasjonen.

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 tverrsektorielle 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

helhet. Planen er utgangspunkt for økonomiplanen som har fireårsperspektiv, og rulleres årlig. Økonomiplanen fastsetter mål som baserer seg på bystrategien, og som planlegges gjennomført i neste fireårsperiode. Målene skal være spesifikke, målbare, aksepterte og innenfor vedtatte ressursrammer. Rapportering skal vise i hvilken grad målene nås.

Vedtatte mål i økonomiplanen konkretiseres i virksomhetsplanene. Virksomhetsplanene skal reflektere og støtte målene som er politisk satt i økonomiplanen 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):

Hovedoversikt	Budsjett 2016		Årsbudsjett	Økonomiplan		
	Vedtatt budsjett 2016	Revidert budsjett pr. 2. tertial 2016	2017	2018	2019	2020
Mill. kroner						
Rammer pr. programområde 1-14:	3 263,7	3 337,6	3 510,4	3 538,9	3 592,0	3 621,6
01 Barnehage	506,2	508,7	530,7	540,0	553,9	573,1
02 Oppvekst	249,6	254,6	295,6	301,3	302,9	302,9
03 Samfunnssikkerhet	46,7	46,7	48,5	47,0	47,0	47,0
04 Byutvikling	16,2	21,4	19,6	18,1	18,1	18,1
05 Helse- sosial- og omsorgstjenester	1 237,2	1263,7	1 320,7	1 319,3	1 328,6	1 328,7
06 Kultur	139,8	143,2	145,1	146,5	145,7	146,0
07 Ledelse, org. og styring	188,2	198,1	202,5	205,0	207,9	210,9
08 Kompetanse, markedsføring, næring	9,0	9,3	9,4	9,4	9,4	9,4
09 Idrett, park og natur	71,3	72,0	77,4	79,0	79,1	79,1
10 Politisk styring	18,7	26,0	23,7	19,1	23,7	19,1
11 Vei	58,6	59,3	60,4	60,4	60,4	60,4
12 Grunnskole	747,5	758,1	787,0	813,3	849,0	869,5
13 Introduksjonstjenester	68,6	70,1	77,0	73,1	67,9	67,7
14 Vann og avløp *)	-93,9	-93,6	-87,3	-92,7	-101,7	-110,3

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:

Beløp i 1000	Budsjett		Økonomiplan		
	2016	2017	2018	2019	2020
Sum Driftsutgifter	898 292	936 581	962 931	998 598	1 019 081
Sum Driftsinntekter	-150 835	-154 587	-154 587	-154 587	-154 587
Sum	747 457	781 994	808 344	844 011	864 494

Forslag til driftsbudsjett med endringer

Beløp i 1000	Økonomiplan			
	2017	2018	2019	2020
Opprinnelig budsjett	747 457	747 457	747 457	747 457
Sum Tekniske justeringer	235	235	235	235
Sum Budsjettendringer inneværende år	14 114	14 114	14 114	14 114
Endringer i tiltak sist vedtatte økonomiplan				
Ny naturfagstime fra skoleåret 2016/2017 - Helårseffekt fra 2017	1 484	1 484	1 484	1 484
Sum Endringer i tiltak sist vedtatte økonomiplan	1 484	1 484	1 484	1 484
Konsekvensjusteringer	15 833	15 833	15 833	15 833
Konsekvensjustert ramme	763 291	763 291	763 291	763 291
Budsjettendringer fra endringer i demografi eller aktivitet				
Demografi	2 937	10 810	20 502	27 585
Sum Budsjettendringer fra endringer i demografi eller aktivitet	2 937	10 810	20 502	27 585
Driftskonsekvens av investeringer				
Digitaliseringsstrategi Læringsløp Drammen	2 000	2 000	2 000	2 000
Sum Driftskonsekvens av investeringer	2 000	2 000	2 000	2 000
Nye tiltak				
Endring husleie	3 400	13 300	29 100	42 500
Sommerskole	2 500	2 500	2 500	2 500
Innføring av gratis skolefritidsordning for lavinnteksgrupper	2 300	5 500	5 500	5 500
"Det 11. året"	2 200	3 900	3 900	3 900
Statsbudsjettet - Tidlig innsats	1 877	5 000	5 000	5 000
Svømmeundervisning	1 800	1 800	1 800	1 800
Flere elever i private skoler	-457	-457	-457	-457
Læringer - faglig ansvarlig	146	700	875	875
Læringsløp Drammen	0	0	10 000	10 000
Sum Nye tiltak	13 766	32 243	58 218	71 618
Nye tiltak og realendringer	18 703	45 053	80 720	101 203
Ramme 2017-2020	781 994	808 344	844 011	864 494

Budsjettramme 2017 tar utgangspunkt i opprinnelig budsjettramme 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

Læringsløp Drammen. Å lykkes i hele læringsløpet. Et læringsløp der hvert enkelt barn oppfyller sitt fulle potensial og blir et trygt, aktivt og selvstendig menneske.

Mål fra Bystrategien	Mål i økonomiplan 2017-2020 og indikator	Ønsket resultat	Akseptabelt resultat	Ikke godkjent	Resultat 2015
Elevenes resultater skal være bedre enn landsgjennomsnittet og alle skal være kvalifisert for å gjennomføre skoleløpet.	Alle elever har en tilstrekkelig kompetansegrunnmur for deltakelse i utdanning og senere kvalifisering til arbeidsliv.				
	Resultater avgangseksamen 10. trinn				
	- Eksamen 10. trinn norsk skriftlig	over nasjonalt snitt	på nasjonalt snitt	under nasjonalt snitt	3,6
	- Eksamen 10. trinn matematikk skriftlig	over nasjonalt snitt	på nasjonalt snitt	under nasjonalt snitt	2,5
	- Eksamen 10. trinn engelsk skriftlig	over nasjonalt snitt	på nasjonalt snitt	under nasjonalt snitt	3,8
	Eksamen -trend i Drammen over fire år				Ny 2017

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 budsjettering 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 budsjettdokumentet.

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 samfunnsdelen av kommuneplanen og områdeplanen «Læringsløp Drammen» som er en kvalitetsplan for barnehage, skole og oppvekst være de mest sentrale planene.

Styringsdokumentene i Drammen kommune legger altså stor vekt på at økonomiplanen skal fungere som en operasjonalisering av overordnede strategier. Samtidig ser vi at kommunen bruker en inkrementell budsjetteringsmetode der utgangspunktet er fjorårets ramme. Budsjettet kan således betraktes som inputorientert, og rettet mot å kompensere endringer i demografi og husleie. Nye tiltak er en kombinasjon av nasjonale satsinger via statsbudsjettet og lokale satsinger innenfor egen inntektsramme. Bevilgninger til lokalt initierte tiltak griper ofte direkte inn i aktivitets- og ressursstyringen ved for eksempel å være øremerket svømmeundervisning eller lærlinger. I Drammen er det rådmannen som gis disposisjonsfullmakt innenfor vedtatte netto driftsrammer per programområde.

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 budsjettrammen. 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 budsjettreglementets 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 bystyrets 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 bystyret fortrinnsvis i forbindelse med tertialrapporteringen. I enkeltsaker utenom tertialrapportene, skal eventuelle forslag om budsjettjusteringer være salderte. Budsjettendringer må vedtas av bystyret. Det skal fremgå 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 innretning 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.

Budsjettreglementet tydeliggjør at rådmannen er ansvarlig for å treffe nødvendige tiltak for å holde budsjetttrammen. Tiltak for å finne dekning innenfor eget rammeområde må imidlertid ikke komme i strid med bystyrets mål og resultatkrav. Hvis det skulle skje, må rådmannen reise spørsmål om budsjettendring i bystyret. Budsjettreglementets presisering av budsjettvedtakets innhold viser på en god måte hvordan økonomisk rammestyring hele tiden kan reise spørsmål om ressursdisponeringens legitimitet.

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' strukturasjonsteori. 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 utsagn 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 sånn som du ser på i dag som litt sånn spesielt da. Sånn 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. Sånn 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 alt er det viktigste her, i stedet for hva man putter inn. Det er jo outputen som tross alt 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 fornøyde med. Altså administrasjonen vår er kjempeflink. Økonomistyringen er på stell.

Utdanningsdirektøren har fokus mot virksomhetene og fremholder rammestyring som et veldig klokt prinsipp 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 stresser 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 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.

Komitelederen hevder at politikerne styrer på de store tallene, men at de kan ha noen kjepphester og da går de inn på et mikronivå og gjør noen små endringer i budsjettammen. 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 ellefte skoleår. Altså, såne ting kan vi gjøre.

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

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 det 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 utviklingstiltak som vi på en måte ønsker å prioritere.

Rådmannen legger også vekt på at utformingen av budsjettammen 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 budsjetterammer 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.

Ofte er de politisk initierte rammeendringene knyttet til konkrete aktiviteter eller ressursanskaffelser, men det kan variere mye hvor tett denne koblingen er. Hvis bystyret bevilger 50.000 kroner til «Barnas stasjon» i 2017, så må tiltaket bare effektueres. Hvis vedtaket derimot sier at «i 2017 setter en av 5 millioner til andre yrkesgrupper i skolen», så må dette vedtaket tolkes av administrasjonen. Da kan utdanningsdirektøren oppleve behov for å drøfte alternative løsninger med politisk ledelse.

Etter at bystyret har vedtatt budsjetterammer for programområdene brytes budsjetterammene ned på lavere organisasjonsnivåer. Som det framgår av budsjettreglementet, må ikke denne interne disponeringen av budsjetterammene komme i strid med bystyrets «mål- og resultatkrav». Rådmannen framstiller sitt handlingsrom slik:

Ja, ja for det er jo sånn at bystyret vedtar på programområdene. Så hvis du skal flytte ressurser mellom de ulike programområdene så må du tilbake til politikerne. For det er en omfordeling, og det har ikke rådmannen fullmakt til. Sånn at rådmannen har kun fullmakter til å fordele internt i de ulike programområdene, altså fra den ene skolen til den andre, eller fra den ene arten til den andre og så videre. Det er en ledelsesoppgave. Men skal du begynne å røre ved den grunnleggende prioriteten i budsjettet så må du tilbake.

Komitelederen bekrefter at utdanningsdirektøren kan omprioritere 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 omprioritere 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 prinsipielle 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 for 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 «rådmann-rådmann». 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 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.

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 kran gla 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 rammebevilgninger så kan de når som helst gripe inn og gå ned i detaljene. Hvilket nivå politikerne styrer på vil ifølge rådmannen

ha ulike valører og ulike retninger. Det har svingt hele veien da ikke sant, sånn historisk. Så det ligger som en rammebetingelse.

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 maktrelasjoner 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 legitimitetsfremmende/institusjonelle aspekter ved økonomisk rammestyring i Karlstad kommune

I et effektivitetsperspektiv vil økonomisk rammestyring praktiseres for å tilfredsstillere det Lundquist omtaler som effektivitetsverdiene: funksjonell rasjonalitet, effektivitet og produktivitet (1998, s. 64). I et legitimitetsperspektiv vil økonomisk rammestyring derimot praktiseres for å tilfredsstillere det Lundquist kaller demokrativerdiene: politisk demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk. Lundquist presiserer at mens effektivitetsverdiene har gyldighet i alle samfunnssektorer, vil demokrativerdiene 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 begrensede, og at det derfor må settes grenser for det enkelte tjenesteområdenes ressursbruk. Forståelsen for at alle behov ikke kan tilfredsstilles, og at alle utgiftsøkninger ikke kan kompenseres er en langt mer framtrædende 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 rammestyriings 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 ressurstilgang, ressurs- og aktivitetsstyring/regulering av aktørenes handlingsrom og mål- og resultatstyring/regulering av mål for verdiskaping.

Den *finansielle styringen/reguleringen av aktørenes ressurstilgang* bygger på det Wildavsky beskriver som en inkrementell, input-orientert budsjettmodell der bare rammeendringer får fokus i budsjettprosessen. Rammeendringsmodellen slik den framstilles i kommunens budsjettdokument har tre hovedkomponenter: generell oppjustering av fjorårets 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. Ifølge økonomidirektøren vil de særskilte politiske tilleggsbevilgningene i større grad bygge på hva som anses ”politisk viktig akkurat nå” enn på en grundig effektivitetsvurdering av hvor ressursbruken kan gi størst bedring i måloppnåelse.

Rammeendringsmodellen i Karlstad inneholder et krav om økt produktivitet hvis det ikke gis en generell oppjustering av rammene som kompenserer for lønns- og prisveksten. Dette kan forstås som et instrumentelt virkemiddel for å øke kommunens måloppnåelse. Praktiseringen av underregulering synes imidlertid ikke å ha økt produktivitet som hovedmotiv, men snarere å øke den andelen av totalrammen som kan gjøres til gjenstand for direkte politiske prioriteringer. Fra forvaltningens side kan det oppfattes som en form for politisk dobbeltkommunikasjon dersom politikerne både styrker ett område gjennom særskilte satsinger, og samtidig krever økt produktivitet gjennom underkompensasjon. Dette kan fort gi innbyggerne falske forhåpninger om bedre tjenester, og svekke tillitsforholdet mellom politisk og administrativ ledelse.

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 virkeliggjøre 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 budsjetttrammer og økte oppgaver for kommunene framover, vil politikernes vilje til å stå for sine prioriteringer være avgjørende for tillit til rammestyringsmodellen.

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 mycket kul man kan gjøre». 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 idealet om å ikke blande seg direkte inn i ressurs- og aktivitetsstyringen kan også tolkes som respekt for forvaltningens ”domene”. I den grad økonomisk rammestyring 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 budsjettammen.

Innenfor forvaltningen overlates ikke en budsjettansvarlig til seg selv når budsjettammen skal fordeles på ressurser og aktiviteter. Et administrativt apparat står til disposisjon for utarbeidelse av analyser av ressursbruk og rapportering om økonomisk status. Det finnes også en klar forventning om at et overordnet ledelsesnivå (skoleområdesjefene) setter seg godt inn i utfordringer og muligheter den enkelte rektor står overfor i sin økonomiforvaltning. Denne oppfølgingen handler både om en dialog med rektorene, og en mulighet for å omprioritere ressurser mellom virksomheter hvis det gagnar den totale oppgaveløsningen innenfor skoleområdet. Her kan solidariteten mellom rektorene settes på prøve dersom en rektor oppleves å bruke sin budsjettamme på en uforsvarlig måte. Det kan synes som at også den administrative bistanden til økonomioppfølgingen i første rekke skal bidra til at økonomistyringen blir et kollektivt prosjekt, og ikke nødvendigvis bidra til produktivitetsforbedringer.

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 grunnsyn som tilsier at prinsipalen må bruke insentiver for å påvirke agentens adferd i ønsket retning. På spørsmål 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 opportunistisme 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 budsjetterammene. Av de fire hovedformene for økonomistyring peker dette mot sterk vektlegging av verdistyring.

Mens en instrumentell, effektivitetsorientert forståelse av økonomisk rammestyring vektlegger virksomhetsledelsens handlingsrom, uttrykker skoledirektøren et sterkt ønske og økende behov for politisk legitimering av virksomhetenes prioriteringer innen aktivitets- og ressursstyringen. Utgangspunktet for dette ønsket er 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 velgerne 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 budsjetterammen, 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 budsjettvedtakets 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 årsmeldingen. Det gjør at økonomiske mål får et større fokus enn de faglige målene, noe som kan indikere at det er overholdelse av budsjetterammen 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 lokalpolitikere skal ha fokus på, og at eventuelle lokale mål må utformes slik at de understøtte de nasjonale. Den politiske oppfølgingen av måloppnåelse synes relativt mild og dialogbasert. Fokuset ligger på hva politisk nivå kan gjøre for å hjelpe virksomheter som ikke utvikler seg om ønsket.

Særlig 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 synpunkt

«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 utbildningsoppdrag kanskje 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 kontraktlignende forhold er i liten grad betegnende for samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå i Karlstad kommune.

I stedet understreker alle lederne politikernes overordnede styringsrolle. Denne følger av kommunfullmæktiges rolle som demokratisk valgt organ. I et maktaspekt er et tydelig trekk ved styringen av Karlstad kommune den sterke stillingen til politisk nivå. Denne kommer blant annet til uttrykk ved det ikke finnes noe eget administrativt utformet budsjettforslag og at forvaltningssjefene ansettes av kommunstyrelsen og ikke er underlagt kommunedirektøren. Kommunens administrative ledelse virker svært bevisst på sin «profesjonelle» rolle som saksutreder og tilrettelegger for politiske prioriteringsvedtak. Økonomidirektøren erkjenner sin innflytelse gjennom å tilrettelegge beslutningsgrunnlag for politisk nivå, men er samtidig svært tydelig på at han ikke må bruke denne innflytelsen til å påvirke politikernes prioriteringsoppgave.

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 kommunstyrelsen) har fastsatt foreløpige budsjetttrammer i februar. Nemnden spiller også en aktiv prioriteringsrolle i arbeidet med internbudsjettet etter at kommunfullmæktige har vedtatt endelige budsjetttrammer 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 sannferdig 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 personaltetthet, noe som fort får negativt fokus fra interessegrupper i og utenfor skolen. Da er det viktig at politikerne kjenner de rammebetingelsene beslutninger 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 verdt strevet, for hun opplever ikke å ha mer makt enn den hun får ved at administrasjon og politikk sier det samme. Denne framstillingen samsvarer 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 legitimitetsargumenter ligger til grunn for økonomisk rammestyring i Karlstad 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 strukturerende elementer innen økonomisk rammestyring i Karlstad kommune i kapittel 7.1.1.

Praktiseringen av økonomisk rammestyring i Karlstad kommune har en sterk kognitiv legitimitet som gjør at det ikke stilles spørsmåltegn ved hovedtrekkene i styringssystemet. Dens viktigste funksjon er imidlertid ikke å fremme organisasjonens måloppnåelse, men å sette grenser for ressursbruken og etablere en gjensidig forpliktelse til å overholde tildelte rammer. Det ligger en sterk forpliktelse til å involvere politisk lederskap dersom det oppstår utfordringer med å holde tildelt ramme, og det ligger også en sterk forpliktelse i å gi en sannferdig beskrivelse av egen virksomhet. Dette tolker jeg som uttrykk for at økonomistyringen i stor grad bygger på institusjonaliserte verdier om gjensidige forpliktelser og at den uformelle styringsdialogen oppleves viktigere for lederne enn den formelle i form av offisiell rapportering. Der den formelle rapporteringen beskrives som «overdetaljert» og økonomifokusert, opplever lederne den uformelle dialogen med uttesting av muligheter og ideer som dypt meningsfull. Det handler om å skape en felles virkelighetsforståelse og en felles vilje og forpliktelse til å gjennomføre politiske vedtak.

Overføring av mer- og mindreforbruk til påfølgende budsjettår representerer en tydelig bruk av insentiver i Karlstad kommune. Med utgangspunkt i prinsippal-agentteori 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 kommunfullmæktiges 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

budsjettramme i vanskelig år, og dermed opptre solidarisk innenfor kommuneorganisasjonen, er sterkere enn fristelsen til å øke driftsnivået på kort sikt?

Utformingen av finansielle rammer følger en inkrementell metode som gir budsjettet en forankring i eksisterende virksomhet, og der det kun fokuseres på rammeendringer. Det gir økonomistyringen et institusjonelt preg og begrenset endring av aktiviteter og ressursbruk på kort sikt. Budsjettmodellen gir ikke automatisk kompensasjon for utgiftsøkninger, og muliggjør dermed et større politisk prioriteringsrom. Nettopp vektleggingen av det politiske handlingsrommet, og den sterke politiske involveringen i budsjettprosessen, peker mot at demokrativ verdier og politisk legitimering av ressursbruken er viktigere enn ønsket om effektivitetsforbedringer.

Managerialismens antakelse om at et stort handlingsrom for de budsjettansvarlige skal fremme kommunens samlede måloppnåelse er lite fremtredende hos lederne. 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 budsjettrammer 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 budsjettsaken 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 virkeliggjør 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 kontekst. 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 disiplinierende 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 forventningene 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 idealet 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.

Økonomiske forpliktelser som følger av eksisterende virksomhet gjør at komiteleder opplever bare å kunne foreslå endringer på mikronivå i budsjettprosessen. For å påvirke de «store pengene», må politikerne vedta strategiske planer som krever større bevilgninger. Disse planene har imidlertid ikke verdi utover det gjennomslaget de får i budsjettbehandlingen for det enkelte år. I økonomiplanen til Drammen kommune er det ført opp bevilgning til «Læringsløp Drammen» på 10 mill. kr. i 2019. Det blir spennende å se om dette beløpet fremdeles ligger der ved utarbeiding av budsjett 2019. Det vil i så fall kreve en politisk prioritering, som ifølge komitelederen ikke kommer uten politisk kamp.

I *ressurs- og aktivitetsstyringen* er bildet sammensatt. Komitelederen signaliserer stor tillit til utdanningsdirektøren og bekrefter at han har stort handlingsrom til å innrette tjenestene slik han finner hensiktsmessig. Samtidig må han selv skjønne når han må be om politisk aksept for sine prioriteringer, og han må alltid være klar til å forklare seg dersom offentligheten setter søkelys på kritikkverdige forhold. Da vil politisk nivå kunne kreve detaljerte endringer i aktiviteter og ressursbruk. Rammeendringer fra ett år til det neste kan være utformet på en måte som gjør at bevilgningene framstår som øremerket til bestemte ressurser eller aktiviteter, eller de kan være bevisst utformet for å gi administrasjonen et handlingsrom i bruken av midlene. Selv om rådmannen er tydelig på at det er en administrativ lederoppgave å bestemme den konkrete ressursbruken når bystyrets bevilgning ikke framstår som øremerket, er kravet om å hensynta «politiske signaler» likevel formalisert i budsjettreglementet gjennom at omdisponeringer innenfor programområdene ikke må komme i strid med bystyrets «mål og resultatkrav». Her ligger en betydelig oppgave for administrative ledere i å tolke bystyrets intensjoner, noe som kan forklare behovet for jevnlig uformelle drøftinger mellom politiske og administrative ledere.

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 budsjettdokumenter 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 oppfølging av målstyringssystemet 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 kontraktsforhold. 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 «rådmann-rådmann»), og utdanningsdirektøren er direkte underlagt rådmannen og inngår i hans ledergruppe. Utdanningsdirektøren beskriver budsjettdokumentet 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 budsjettslagene 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 bystyrets 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 komitelederen ikke har formell myndighet over utdanningsdirektøren, synes det å skje en løpende avklaring dem imellom av spørsmål som kan ha politisk interesse. De jevnlige møtene mellom komiteleder og utdanningsdirektør synes først og fremst å være en arena der begge parter kan lansere og drøfte ideer som senere kan formaliseres gjennom politiske eller administrative prosesser. Komitelederen synes å ha begrenset kontakt med virksomhetene. Virksomheter som måtte ønske et møte med henne, henvises til komitemøtene. Den politiske involveringen i ressurs- og aktivitetsstyringen synes således enten å rette seg mot mulige kritikkverdige forhold eller mer overordnede satsinger. Når politisk nivå griper inn i aktivitets- og ressursstyringen kan det skje på detaljnivå.

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 budsjettdokumentet 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 forankre 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 partikolleger. 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 strukturerende 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 spørsmåltegn ved. Diskusjonen gjelder om innflytelsen fra rådmannen og kommunaldirektørene er for stor, og om komitemodellen sentrerer 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 kostnadseffektiv 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 forpliktelse 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 budsjettammen 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 budsjettammene tar utgangspunktet i årets ramme og alle utgiftsøkninger 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 ivaretagelse 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 budsjettokumentet. 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 budsjettammer, er institusjonaliserte forestillinger om at solidaritet og tillit må prege ledernes adferd innenfor økonomisk rammestyring, 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 rammestyring 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 rammestyring/rammebudsjettering 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.

De formelle styringsdokumentene i de to kommunene viser svært store likheter. Mål- og resultatstyringen kobles tett til rammeområdene, uten at dette kan sies å ha direkte innvirkning på budsjetttrammene. I begge kommuner brukes en inkrementell budsjetteringsmetode der utgangspunktet er fjorårets budsjetttramme og kun rammeendringer vises. Rammeendringene framstilles på tilnærmet samme måte, men med litt ulike «standardelementer» innbakt i de årlige endringene. Begge budsjettdokumentene peker mot en politikerrolle som styrer på et indirekte overordnet nivå gjennom angivelse av mål og evaluering av resultater, og som i stor grad overlater disponeringen av budsjetttrammen til virksomhetsledelsen.

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:

Strukturelt aspekt ved økonomisk rammestyring	Hovedfunn i begge case-kommuner
Mening med økonomisk rammestyring	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

	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 budsjettamme. Rammeendringene skal både tilpasses endringer i tjenesteproduksjonen og samtidig gi et rom for politiske prioriteringer.
Normer for ressurs- og aktivitetsstyring	Ressurs- og aktivitetsstyringen er preget av tett uformell kontakt mellom politiske og administrative ledere. Betydningen av et tillitsfullt forhold understrekes sterkt av alle ledere, men den klare overordnede stillingen til politisk nivå gjør at administrative ledere løpende må vurdere om endringer i ressursbruk eller aktivitet krever tydeligere politisk legitimering. Politisk ledelse har en klar forventning om at «politiske signaler» blir oppfattet og etterlevd, og politisk ledelse kan når som helst kreve redegjørelse for eller konkrete endringer i ressursbruk eller aktiviteter.
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.

	Drammen	Karlstad
Hvilke midler kan aktører ta i bruk for å nå sine mål?	Politisk styringssystem gir administrativ toppledelse mye makt i økonomistyringen	Politisk styringssystem legger til rette for bred politisk deltakelse i økonomistyringen

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 bystyreprerentantene får lite innsikt i økonomistyringen

- styringsmodellen betegnes av mange som «rådmannsvelde», og forholdet mellom rådmann og bystyre fremstilles som tidvis konfliktfylt
- begrenset politisk deltakelse 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:

Karlstad kommune	Drammen kommune
Det er opprettet politiske nemnder for de fleste rammeområdene, og disse har omfattende økonomiske fullmakter	Politiske komiteer for de store tjenesteområdene har ingen økonomiske fullmakter
Budsjettprosessen strekker seg over nesten ett år og innbefatter politiske involvering og vedtak på ulike nivåer i løpet av prosessen. Administrasjonen bidrar med informasjon om økonomiske forutsetninger, og samordner politiske budsjettinnspill. Politisk nemnd spiller en sentral rolle som høringsinstans før rammer fastsettes av kommunfullmäktige i juni, og nemnden arbeider videre med forvaltningens internbudsjett påfølgende høst.	Budsjettprosessen styres og samordnes av rådmannens ledergruppe. Politiske ledere inviteres til budsjettseminar før sommeren der rådmannen presenterer sitt syn på økonomiske forutsetninger. I dette møtet gis det sjelden klare politiske føringer for rådmannens budsjettarbeid. Komiteene har ingen formell rolle i budsjettprosessen. De harde prioriteringsdiskusjonene skjer i rådmannens ledergruppe, med samtidig gis politiske føringer vedtatt i strategiske planer førsteprioritet ved utarbeidelse av neste års budsjetttramme.
Kommunestyrelsen behandler politiske budsjettforslag i juni. Flertallets forslag blir innstilling til kommunfullmäktiges budsjettbehandling i juni. Det finnes ikke noe administrativt budsjettforslag.	Rådmannen legger fram sitt budsjettforslag i oktober. Deretter følger en intens periode med politiske forhandlinger for å skaffe flertall for mindre endringer («flytte på peanøtter») i rådmannens forslag fram mot formannskapetets budsjettbehandling ultimo november.

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

(nemndpolitikere). Mens ordfører i barne- og ungdomsnemnden i Karlstad også er kommunalråd og medlem av kommunestyrelsen 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 komitelederens kontakt med utdanningsdirektørens programområder i stor grad begrenset til møter med utdanningsdirektøren og hans orienteringer i komiteen. Det mer konkurransepregede forholdet 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 kjeft» og at han må stå til rette for komiteen dersom han forvalter budsjetttrammene sine på en måte som politisk ledelse finner utilfredsstillende. I Karlstad var det aldri snakk om at noen skulle få kjeft, 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 politikerne har god kjennskap 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 jevnlig 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 maktaspektet 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 samsvarer 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 lydighet 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. Ledernes 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 kommunfullmåttige vedtar ansvarsfrihet for nemndene og deres medlemmer ved behandling av revisors beretning, en praksis som ikke gjenfinnes i Norge.

Mens effektivitetsfremmende ideer hentet fra prinsippal-agent-teori og managerialismen i begrenset grad preger lederne 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. SAMMENFATNING 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 begrensede 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 budsjettammene handler om å vise intern solidaritet i kommuneorganisasjonen, og for administrative ledere er det et viktig disiplineringstiltak å vise til at noens merforbruk vil gå ut over andre tjenestoområder i kommunen.

En hard håndheving av budsjettammene kombineres 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

Forventningen 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 lederne. 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 undergraver 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 forventning 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 budsjettamme 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, tilfredsstillt begge kommuner kravet om at den enkelte bevilgningshaver tildeles en budsjettamme 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 forbeholdet 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. Idealet 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:

De mest sentrale strukturelle forholdene politiske og administrative ledere legger til grunn for sin praktisering av økonomisk rammestyring i Drammen og Karlstad kommuner strider særlig mot to vesentlige forhold i idealmodellen. Rammebevilgningssystemet etablerer ikke en formell kompetanse- og ansvarsfordeling mellom bevilgende og utøvende kommunal ledelse. Politisk ledelse beholder alle sine fullmakter, og kan på ethvert tidspunkt gripe inn i økonomistyringen og ressursdisponeringen. Tillit mellom administrativ og politisk ledelse bygger i det vesentligste ikke på evaluering av måloppnåelse, men på utstrakt formell og uformell dialog om den løpende tjenesteproduksjonen. Snarere enn å dele økonomisk rammestyring i tydelig adskilte politiske og administrative aktiviteter, viser ledernes beskrivelse av egen adferd at omfattende samhandling anses som en forutsetning for at økonomisk rammestyring skal fungere på en god måte i en politisk styrt organisasjon. Vektleggingen av tillit mellom politiske og administrative toppledere blir så sterkt vektlagt av respondentene at forestillingen om et «skjebnefellesskap» synes nærliggende.

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 avviker 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 ivaretagelse av politisk styringskapasitet problematiseres i Drammen der administrasjonens makt av enkelte oppfattes som et «rådmannsvælde».

Konklusjon forskningsspørsmål 3:

Innenfor maktaspektet framstår en tydelig forskjell i hvilke midler politiske og administrative ledere kan ta i bruk for å fremme sine mål. Mens den politiske innflytelsen på økonomistyringen synes sterk i Karlstad, framstilles økonomistyringen i Drammen som mer rådmannsstyrt. Denne forskjellen kan skyldes ulike bestemmelser om organisering av politiske og administrative funksjoner i norsk og svensk kommunelov. De tydeligste forskjellene med betydning for praktiseringen av økonomisk rammestyring finnes i at bare norsk kommunelov krever at kommunen har administrasjonssjef (rådmann) med visse rettigheter (1992, §§ 22-23), og at svensk kommunelov gir nemndene en viktig rolle i oppfølgingen av tilhørende tjenesteområde (1991, §§ 13-15).

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 fortrent 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 ledere 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

- Andenæs, A. (2000). Generalisering: Om ringvirkninger og gjenbruk av resultater fra en kvalitativ undersøkelse. I H. Haavind (Red.), *Kjønn og fortolkende metode : metodiske muligheter i kvalitativ forskning* (s. 287-320). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2000). *Den samfunnsskapte virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring : eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Busch, T. (1998). *Økonomistyring : fokus på effektivitet eller legitimitet* (Vol. 1998:12). Trondheim: Trondheim økonomiske høyskole.
- Busch, T. (2011). Nye trender i offentlig ledelse. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor - trender, ideer og praksiser* (s. 243-262). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (3. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, J. G. (2013). *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd*. Hentet fra <http://produktivitetskommissionen.dk/media/142139/Baggrundsnotat%20af%20Gr%C3%B8nne%C3%A5rd.pdf>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New public management : the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Drammen kommune. (2016). *PS 0176/16 - Økonomiplan 2017 - 2020 / Årsbudsjett 2017*
Hentet fra <https://innsyn.drammen.kommune.no/motekalender/motedag/4856751/sak/4878951>
- Drammen kommune. (2017a). *Drammen 2036 - større, smartere, sunnere*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/Bystrategi-for-Drammen-2013---2036/overordnede-perspektiver/Innledning1/>
- Drammen kommune. (2017b). *Fakta om Drammen*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/om-drammen-kommune/organisasjon-og-administrasjon/fakta-om-drammen/>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

-
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan : konsten att studera samhälle, individ och marknad* (4. utg.). Stockholm: Norstedts juridik.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), FOR-2000-12-15-1423 (2000). Hentet fra <https://lovdata.no/>.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory : action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society : outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Grue, J. (2015). *Teori i praksis : analysestrategier i akademisk arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Guneriussen, W. (1999). *Aktør, handling og struktur : grunnlagsproblemer i samfunnsvitenskapene* (2. utg.). Oslo: Tano Aschehoug.
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt : om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag
- Johnsen, Å. (2010). Hard og myk styring i offentlig sektor. I G. Ladegård & S. I. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 175-190). Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlstad kommun. (2017a). *Barn- og ungdomsnämnden*. Hentet fra <http://www.karlstad.se/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/Namnder/Barn--och-ungdomsnamnden/>
- Karlstad kommun. (2017b). *Kvalitets- og styrmodell*. Hentet fra <http://karlstad.se/globalassets/filer/kommun-och-politik/styrning/kvalitetsochstyrmodellfolder--webb.pdf>
- Kaspersen, L. B. (2001). *Anthony Giddens : introduktion til en samfundsteoretiker* (2. utg.). København: Hans Reitzel.
- Klausen, K. K. (2001). New Public Management - en fortolkningsramme for reformer. I T. Busch & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor : new public management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klausen, K. K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor* (3 utg., s. 48-61). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T. (1997). Kommunen som lokalpolitisk arena - inn i solnedgangen? I H. Baldersheim & J. F. Bernt (Red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

-
- Kommunallag (1991:900) (2014). Hentet fra http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-1991900_sfs-1991-900
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107. (2016). Hentet fra <https://lovdata.no/>
- Kommunelovutvalget (2016). *Ny kommunelov*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk
- Ladegård, G. & Vabo, S. I. (2010). Ledelse og styring : teoretisk rammeverk. I Ladegård, G. & Vabo, S. I. (Red.), *Ledelse og styring* (s. 15-38). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lokaldemokratikommisjonen. (2005). *Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet*. (NOU 2005:6). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-06/id390194/sec21>.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare : ämbetsmännen och vårt offentliga etos* (Vol. 104). Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring : ledelse i en verden beriget med uklarhed* (2. utg.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Marsh, D. & Stoker, G. (2010). *Theory and methods in political science* (3rd ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Melander, P. (1996). *Økonomistyring i politisk styrede organisationer: konfrontationen mellem økonomisk rationalitet og andre værdisystemer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Melander, P. (2001). *Økonomistyring og budgettering som ledelsesform : en introduktion* (9. utg.). København: Handelshøjskolens Forlag.
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Pfiffner, J. P. (2004). *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency*. Hentet fra http://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Rattsø, J. (2004). *En Ny arbeids- og velferdsforvaltning : om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet : fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforl.

- Røvik, K. A., Roness, P. G., Lægreid, P. & Christensen, T. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* (2. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Schaug, N. (2010). *Leder i kommunen : i samspill med administrasjon, politikere og innbyggere*. Oslo: Kommuneforlaget
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots : a study in the sociology of formal organization* (Classic reprint.): Forgotten Books.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. Hentet fra: <http://www.jstor.org.ezproxy1.inn.no/stable/258788?sid=primo&origin=crossref>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, 38(6), s. 501-509. Hentet fra: <http://www.jstor.org.ezproxy1.inn.no/stable/976027?sid=primo&origin=crossref>
- Østre, S. (2004). *Forvaltningsbudsjettering*. Høgskolen i Hedmark, Rena.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguidene 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 budsjettammer (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 budsjettammene og hvordan dette skjer.

Spørsmål om lederen har en oppfatning om hva som kjennetegner en «riktig» budsjettamme, 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 ledes strategier ved endrede budsjettforutsetninger i løpet av året.

«Veien videre»

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

Supplerende informasjon:

Spørsmål om intervjuobjektet savner temaer i intervjuet, og om vedkommende kan kontaktes for ytterligere spørsmål.

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til intervjukandidater

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 intervju 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 faktiske 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?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun student og veileder som vil ha tilgang til intervjumaterialet. Ved utskrift av intervju, og ved beskrivelse og analyse av innhentet intervjumateriale i masteravhandlingen, vil kun informantens funksjon i kommuneorganisasjonen og ikke informantens navn bli omtalt.

Prosjektet skal etter planen avsluttes innen 31.oktober 2017. Når prosjektet er avsluttet vil lydopptak bli slettet.

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.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med undertegnede på telefon +47 xxx xxx xxx. Veileder for masteravhandlingen er førsteamanuensis P. O. Norell. Han kan kontaktes på: telefon +46 xxxxxxxx; Karlstads universitet, statsvetenskap, 651 88 Karlstad, Sverige.

Studien er meldt til Personvernombudet 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
Telthusveien 12
2450 RENA

Vår dato: 08.05.2017

Vår ref: 53847 / 3 / BGH

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	<i>En komparativ analyse av økonomisk rammestyring i Drammen og Karlstad kommuner</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Innlandet, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Per O. Norell</i>
Student	<i>Håkon Kr. Sørby</i>

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.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.10.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.