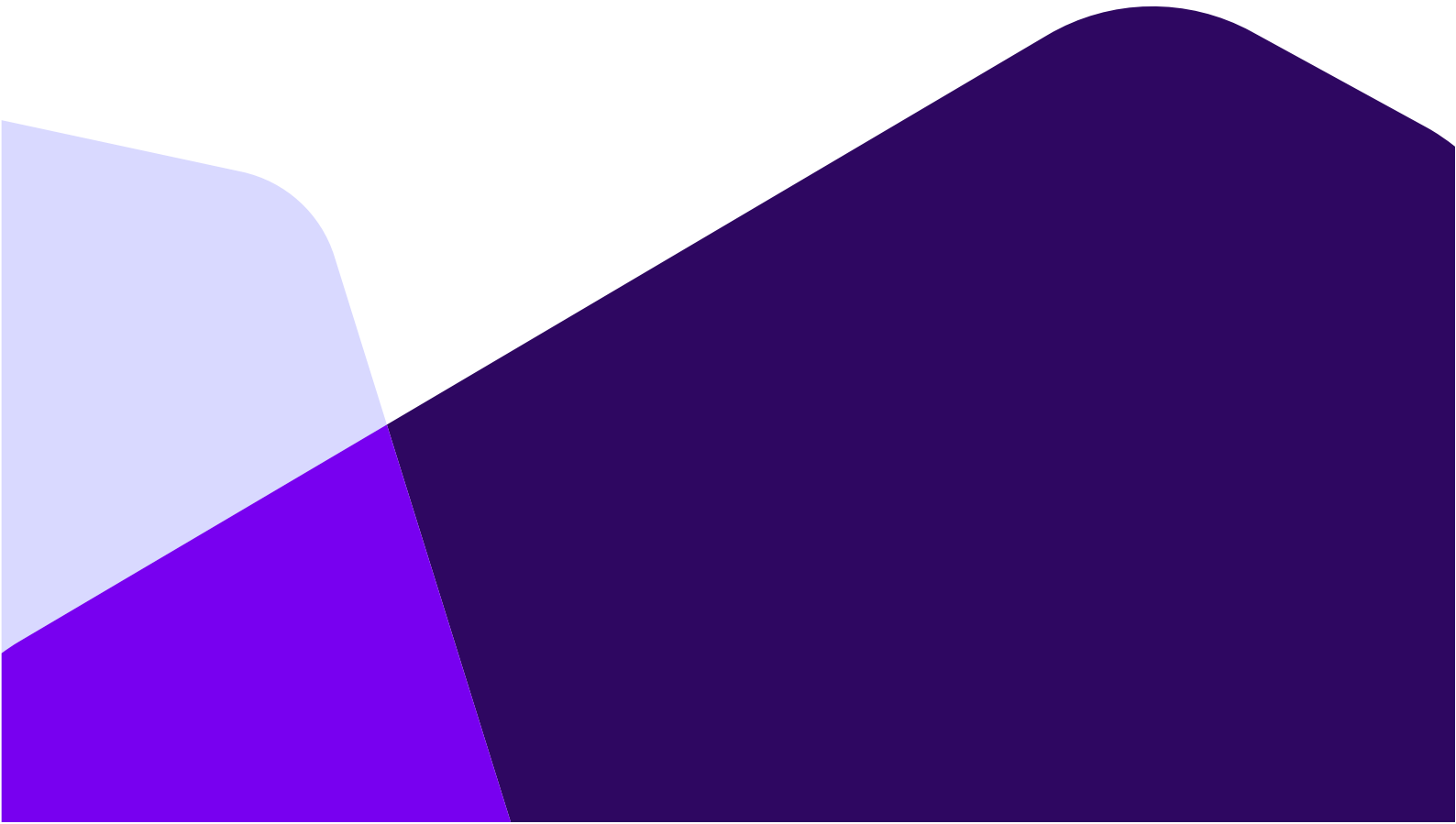


Synne Kristine Hamborg

Budsjett i kommunal sektor

Hvordan fungerer budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor?



Universitetet i Sørøst-Norge

Fakultet for handelshøyskolen

Institutt for økonomi, markedsføring og jus

Postboks 164 Sentrum

3502 Hønefoss

<http://www.usn.no>

© 2024 Synne Kristine Hamborg

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Inspirert av et tiår som har preget privatøkonomien til folk flest og bedriftsøkonomiens søkelys på god økonomistyring og styringssystemer, tar oppgaven for seg kommunalt budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor. Med utgangspunkt i betingelsesteori fra Otley (1980) og nyere budsjettkritikk undersøker dette studie hvordan budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor fungerer og hvilke funksjoner det tilbyr lederne gjennom en casekommune.

Oppgaven har som mål å gi svar på problemstilling:

Hvordan fungerer budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor?

Det er gjennomført en casestudie, hvor det kommunale budsjettet blir studert på et administrasjonsnivå gjennom fire ulike avdelinger i kommunen. Studiet baserer seg på kvalitative intervju med fem ledere og dokumentstudier. Formålet er å belyse hvordan lederne benytter budsjettet som styringsverktøy og hvilke funksjoner de oppnår ved bruk av budsjettet. Funnene viser at casekommunen benytter budsjettet som styringsverktøy, og at det anses som et nyttig verktøy i kommunal sektor da det som styringsverktøy gir kommunen en rekke nyttige funksjoner. Samtidig operer kommunal sektor med noen usikre omgivelser, igjennom miljø, teknologi, økonomiske og politiske forhold som gjør at det kan være utfordringer med å overholde budsjettet. Deltakerne er fornøyde med budsjettet som styringsverktøy, men er åpne for at ny teknologi og verktøy kan tas i bruk for å effektivisere prosessen enda mer enn hva den er i dag.

Forord

Masteroppgaven som du snart blir presentert er et resultat av fem lærerike år ved Handelshøyskolen ved Universitet i Sørøst-Norge. Som avslutning på disse fem årene ønsket jeg å gjennomføre en oppgave som både var morsom, lærerikt og utfordrende, og gi en større forståelse innenfor et økonomisk viktig tema. Valget falt på å se nærmere på budsjettarbeid som styringsverktøy i kommunal sektor, samtidig som jeg har fått lære mer enn bare det. Jeg har lært om vitenskapelige undersøkelser, både teoretisk og praksis, og hvordan man kan vikle ting slik at man får tak i den informasjonen man trenger. Jeg har lært at denne prosessen ikke er lett, både med forutsette og uforutsette hendelser og at man ofte kan falle tilbake i en sånn prosess da man er avhengig av mye mer enn bare seg selv. Jeg tror likevel at det videre har gitt meg informasjon og kunnskap som har økt min kompetanse innenfor økonomi og ledelse, og vil være noe jeg tar med meg videre inn i en arbeidshverdag.

Videre ønsker jeg å takke min veileder ved Universitet i Sørøst-Norge, Konstantin Yurievich Timochenko, for god hjelp med utforming av masteroppgaven. Han har hjulpet meg med større forståelse av hvordan skrive en god masteroppgave, og hele tiden rettet et kritisk blikk på det som har vært nødvendig, i håp om å få en oppgave med et best mulig resultat. Konstantin har bidratt med stor faglig kunnskap og bred erfaring som jeg har dratt nytte av i oppgaveskrivingen. Jeg vil også rette en stor takk til informantene mine, både av den grunn at det ikke ville blitt en oppgave uten, men også fordi det er såpass travle mennesker som likevel har funnet tid til å bli intervjuet av meg. Sist, men ikke minst, vil jeg også rekke en takk til familie, venner og jobben min som har tilrettelagt for fem år med skolegang

Hønefoss, Mai 2024

Synne Kristine Hamborg

Innhold

Sammendrag	2
Forord	3
Figurliste	6
Tabelliste	6
1 Innledning	7
1.2 Problemstilling og oppgavens formål og avgrensning	8
2 Teoretisk tilnærming	10
2.1 Økonomistyring	10
2.1.1 Budsjett	11
2.2 Kommunal økonomistyring	14
2.3 Kommunalt budsjett	16
2.4 Betingelsesteori	18
2.4.1 Usikkerhet	19
2.4.2 Strategi	21
2.5 Kritikk av budsjettet	22
2.5.1 Tid- og ressursbruk	23
2.5.2 Antakelser	23
2.6 Oppsummering	24
3 Metode	25
3.1 Forskningsdesign	25
3.2 Utvalg og datainnsamling	26
3.2.1 Utvalg	27
3.2.2 Casekommune	27
3.2.3 Utvalgsprosessen	29
3.2.4 Intervjuprosessen	31
3.2.5 Transkribering	31
3.3 Studies kvalitet – evaluering av metoden.	32

3.3.1 Pålitelighet	32
3.3.2 Gyldighet	33
3.3.3 Etikk	34
3.3.4 Søknad NSD	35
4 Presentasjon av empirien	36
4.1 Budsjettprosessen	36
4.2 Funksjoner	38
4.3 utfordringer	43
4.4 Endringer	49
5 Analyse	52
5.1 Funksjoner	52
5.2 utfordringer	58
5.3 Endringer	63
6 Konklusjon	67
6.1 Videre forskning	69
7 Referanseliste	71
8 Vedlegg	75
Vedlegg 1	75
Vedlegg 2	78
Vedlegg 3	80

Figurliste

Figur 1: Politisk organisasjonskart (xxxx kommune, 2024)	15
Figur 2: Kommunal planstrategi (xxxx kommune, 2020)	17
Figur 3: Organisasjonskart (xxxx kommune, 2023)	28
Figur 4: Årlig budsjettprosess (xxxx kommune, 2024)	36
Figur 5: Første tertialrapportering 2023 for teknisk, kultur og idrett (xxxx kommune, 2023) ..	38
Figur 6: kommunal planstrategi (xxxx kommune, 2020)	53

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over utgifter gitt i bruttoprosent per avdeling	29
Tabell 2: Informanter	30

1 Innledning

I løpet av de seneste årene har den norske privatøkonomien blitt betydelig påvirket av en økning i kostnader, som spenner fra drivstoff og matvarer til strøm og renter. Dette fenomenet har resultert i at en økende andel av befolkningen opplever redusert økonomisk handlefrihet, og mange individer opplever økt økonomisk vanskelighet sammenlignet med tidligere. I februar kunne NAV rapportere en bemerkelsesverdig økning på 16% i antallet sosialhjelpsmottakere i de tolv største kommunene i løpet av 2023, en trend som indikerer betydelige utfordringer og behov for effektiv økonomisk forvaltning i den offentlige sektoren (Nav, 2024). Den offentlige sektoren, som inkluderer staten, fylkeskommunene og kommunene, står overfor betydelige krav når det gjelder økonomisk styring. Denne oppgaven retter oppmerksomheten mot økonomistyringen i kommunal sektor.

En betydelig andel av nasjonens økonomiske ressurser er underlagt forvaltning av kommunesektoren, og dette omfatter både kostnader og tjenester som direkte påvirker innbyggerne. KS, som hvert år presenterer en budsjettundersøkelse av kommunene, viser at budsjettarbeidet for 2023 var mer krevende enn tidligere, så mye som 64% av kommunene har følt på dette (KS, 2022). Dette medfører at det kan være vanskelig å gjennomføre det kommunene er pliktig til. I henhold til loven har kommunene en plikt til å tilby tjenester og fremme samfunnsutvikling til beste for innbyggerne (jfr. kommuneloven, paragraf 1-1, 2018). Dette innebærer et krav om tjenester som er tilgjengelige, effektive, tillitsvekkende og bærekraftige. For å oppfylle disse kravene stilles det store forventninger til hvordan en kommune blir styrt. Mens politiske beslutninger utgjør én del av styringsprosessen, er den økonomiske forvaltningen av like stor betydning. Det er denne dimensjonen av styringen som vil være hovedfokus i denne analysen.

I samtid med nødvendigheten av å opprettholde tjenestetilbudet, eksisterer det klare retningslinjer som kommunene må etterleve (Tangenes & Gjønnnes, 2015). Alle kommuner i landet benytter budsjetter som et styringsverktøy for å koordinere økonomiske aktiviteter innenfor sine organisatoriske enheter, et ansvar pålagt dem i

henhold til lovverket. Mens loven ikke angir konkrete retningslinjer for bruken av budsjettet, anses det likevel som det primære styringsverktøyet for kommunene (Berg, 2021). Dette gjenspeiles til tross for utfordringer flere kommuner møter med å holde seg innenfor de budsjetterte rammene. Agenda Kaupang har de siste årene presentert en rapport av samtlige kommuner, om styringen fra best til verst. De understreker et sterkt behov for effektivisering av offentlig sektor i årene som kommer (Agenda Kaupang, 2023). Det er også verdt å merke seg at det har vært økende kritikk av budsjettprosessen i nyere tid, selv om dette ikke har resultert i vesentlige endringer i praksis innenfor den kommunale sektoren.

Kommuner over hele landet blir gjenstand for kritikk for sin manglende evne til å overholde de fastsatte økonomiske rammene, noe som skaper bekymring angående deres kompetanse i forvaltningen av norske skattebetaleres midler. I tillegg blir den kommunale sektoren kritisert for sin lave effektivitet og produktivitet, faktorer som direkte påvirker kvaliteten på de tjenestene som tilbys. Det bemerkes at den kommunale sektoren ikke tar tilstrekkelig hensyn til kravet om at offentlige tjenester skal opprettholde en høy kvalitetsstandard for innbyggerne (Tangenes & Gjønnnes, 2015). Tidligere forskning viser til at det er lite forskning av styringsverktøy i kommunal sektor, og av den grunn finnes det lite svar på kritikken (Johnsen, 2017). Dette reiser spørsmål om hvorvidt deler av den kommunale sektoren driver effektivt nok med sin økonomistyring, og dette temaet fremstår som av interesse for videre forskning. Denne oppgaven tar sikte på å analysere en av landets kommuner, som ligger i et midtsikte blant kommunene, som en case-studie, med formål å undersøke budsjettstyringens rolle i sammenheng med fordelene og ulempene ved den kommunale økonomistyringen, samt å vurdere om budsjettet kan betraktes som et effektivt styringsverktøy i den kommunale sektoren.

1.2 Problemstilling og oppgavens formål og avgrensning

Formålet med denne masteroppgaven er å oppnå en helhetlig forståelse om hva som påvirker tradisjonelle budsjettet til å være et godt økonomisk styringsverktøy for norske kommuner, sett igjennom en casekommune. Det er med bakgrunn i

budsjettkritikken som nyere tid har mottatt, samtidig som den kommunale økonomistyringen ser ut til å være lik som den alltid har vært. Det er videre formulert en problemstilling for oppgaven som lyder som følgende:

Hvordan fungerer budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor?

Problemstillingen legger så føringer for en rekke forskningsspørsmål som skal kunne hjelpe til for å oppnå mest mulig riktig bilde.

1. Hvilke funksjoner medfører budsjett som styringsverktøy?
2. Hvilke utfordringer medfører budsjett som styringsverktøy?
3. Hvilke faktorer har medført endring i budsjettet og budsjettprosessen?

Forskningsspørsmålene tar høyde for at man først skal finne ut av det positive ved budsjettet, altså funksjonene det gir. Videre skal det se på utfordringer som kan være negativt, før det belyses om endringer som kan relevansen for forståelse av budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor. Dette skal være til hjelp for å kategorisere svarene informantene gir, og tydelig finne svar til oppgaven. Forskningsspørsmålene er også til for å sette en begrensning for oppgaven, som er viktig av flere årsaker. Først og fremst er det tidsperspektivet for oppgaven da dette prosjektet kun strekker seg over noen måneder. For det andre er det at kommunal økonomistyring er et stort tema som kan strekkes i mange retninger, og det kan også problemstillingen selv om den er snevret godt inn. Det er for å sikre at svarene som kommer inn faktisk belyser det som er formålet med oppgaven. Siste årsak er at oppgaven har ikke et mål å nødvendigvis være et representativt svar for kommuner i Norge. Til gjengjeld skal alle relevante avdelinger innenfor casekommunen undersøkes, slik at svaret er representativt for hele kommunen og ikke kun per avdeling.

2 Teoretisk tilnærming

Dette avsnittet har til hensikt å utforske det teoretiske tilnærmingen som ligger til grunn for oppgaven. Som tidligere beskrevet, er formålet med denne studien å undersøke budsjettets funksjoner og rolle innenfor den kommunale sektoren. I den forbindelse vil det bli presentert relevante begrepsavklaringer og teori knyttet til dette temaet. Først vil det gjennomgå prinsipper innen økonomistyring med spesielt fokus på budsjettstyring. Deretter vil fokuset rettes mot økonomistyring i kommunal sammenheng og spesifikt kommunale budsjetter. Etter dette vil kritiske perspektiver på budsjettprosessen bli belyst, herunder betingelsesteori. Til slutt vil det bli gitt en oppsummering av den teoretiske tilnærmingen som er presentert.

2.1 Økonomistyring

Økonomistyring er et overordnet begrep som omfatter en rekke metoder for å administrere økonomiske ressurser i samsvar med definerte strategiske mål. En mer detaljert forståelse av økonomistyring innenfor organisasjonskontekst, presentert av Malmi og Brown (2008), defineres som alle systemer og enheter ledere tar i bruk for å sikre at ansattes atferd og beslutninger er i samsvar med de målene og strategien en organisasjon har tilgjengelig, men utelukker ren beslutningsnytte. Videre understreker deres definisjon at effektiv økonomistyring avhenger av lederens evne til å påvirke ansattes handlinger i samsvar med organisasjons mål og at ulike styringsverktøy kan være nyttige i denne prosessen. Malmi og Brown (2008) fremhever viktigheten av å betrakte økonomistyring som en helhetlig styringspakke, ettersom organisatoriske prosesser er komplekse og påvirker styringspraksisen.

I tillegg til Malmi og Brown sin teori har ulike tilnærminger blitt presentert for å undersøke økonomistyring. Simons (1995) introduserte konseptet, «Levers of control», hvor det understrekes at styringsverktøy er situasjonsbetinget. Otley (1980) referere til betingelsesteori som fokuserer på forståelsen av hvordan eksterne

faktorer påvirker bruk av styringsverktøy. Selv om disse teoriene er ulike, har de alle et felles mål om å fremme forståelse av styringssystem for å optimalisere ytelsen til en hver enkelt organisasjon. De beretter søkelyset mot den moderne økonomistyringen, som i dag er betydelig mer kompleks enn tidligere. Dette skyldes økt vektlegging av faktorer som marked, konkurranse og tilgjengelighet av annen relevant informasjon (Chenhall, 2003). Johanson og Madsen (2013) påpeker at organisasjoner i dag i større grad er avhengig av en rekke mekanismer, noe som gjør behovet for et velfungerende styringssystem enda mer nødvendig. Til tross for den økte tilgjengeligheten av informasjonen og ulike mekaniser, blir en del tradisjonelle styringsverktøy fortsatt tatt i bruk, slik som budsjett og regnskap.

2.1.1 Budsjett

Et budsjett er en strukturert oversikt over estimert inntekter, kostnader og andre relevante ressurser, og hvordan disse skal forvaltes over en bestemt tidsperiode (Fiken, 2023). Tradisjonelt er budsjettet et av de meste sentrale verktøyene for planlegging og oppfølging av resultat og balanse (Berg, 2021). Budsjett gir ulike funksjoner, avhengig av hvordan det benyttes. Dersom et budsjett kun fungerer som en passiv oversikt, tjener det som et informasjonssystem. Et informasjonssystem er definert som en mekanisme hvor målet er å innhente, bearbeide, lagre, overføre eller behandle data med informasjon (Andersen, 1994). Imidlertid, når budsjettet brukes aktivt til å forvalte ressursene og legge til rette for en atferd som både er kontrollerende og styrende betraktes budsjettet som et styringsverktøy. I et organisatorisk perspektiv har et budsjett som mål å sikre at organisasjonens operasjonelle planer er i samsvar med de overordne målene. Disse målene blir bekreftet gjennom økonomiske aktiviteter og rapporter, og det krever at budsjettet må være mer en kun et informasjonssystem (Gjønnes og Tangenes, 2019).

I anvendelsen av budsjett som styringsverktøy innen organisatorisk økonomistyring, er hensikten at budsjettet skal fungere som en sentral bidragsyter i prosesser knyttet til planlegging, koordinering, kommunikasjon, motivering, oversikt over ansvar og ressurser, samt oppfølging og kontroll (Hoff og Bjørnenak, 2010, Berg, 2021). Grad

av fremtredelse for disse punktene varierer i takt med hvordan organisasjonen benytter seg av budsjettet. Hoff og Bjørnenak (2010) presenterer punktene på følgende måte:

Planlegging: Ved utarbeidelse av budsjettet er hensikten å ta høyde for organisasjonens overordnede målsetninger. For å effektivt nå disse målene er det nødvendig å konvertere dem til konkrete planer og aktiviteter som organisasjonen skal gjennomføre. Planene kan inkludere ulike delmål som er utformet for å bidra til realiseringen av de overordnede målene (Berg, 2021). Det er av avgjørende betydning at tallene som presenteres i budsjettet har en tydelig begrunnelse, slik at de kan legges til rette for planlegging med riktig innsikt og forståelse (Hoff og Bjørnenak, 2010).

Koordinering: Budsjettet har som mål å sikre sammenheng i organisasjonens beslutningsprosesser, slik at ulike enheter eller avdelinger ikke går i ulik retning. Både under utarbeidelse og i anvendelsen av budsjettet er det essensielt å identifisere og tydeliggjøre de underliggende sammenhengene, enten de er funksjonelle, tidsmessige eller ressursmessige, som skal danne grunnlaget for koordineringen av implementeringen av planene. Koordineringen skal også sørge for forbindelse mellom kortsikt og langsiktige mål (Hoff og Bjørnenak, 2010).

Kommunikasjon: Gjennom hele budsjetteringsprosessen bør betydningen av kommunikasjon være tydelig fremhevet. Dette innebærer at alle nivåer i en organisasjon, fra øverste leder til frontlinjemedarbeidere, skal betraktes som aktive deltaker i organisasjonens fremdrift (Berg, 2021). Dette bidrar til et felles verdigrunnlag mellom ledere og ansatte, som igjen muliggjør at alle ansatte kan bidra til å påvirke organisasjonen i tråd med dens målsettinger, samtidig som det fremmer en samlet forståelse av organisasjonens verdier. En vellykket kommunikasjonsflyt legger grunnlaget for gode relasjoner mellom ledere og ansatte, som medfører at det kan være lettere å gi både positivt og negative tilbakemeldinger, som kan bidra til å begrense organisatoriske utfordringer (Hoff og Bjørnenak, 2010).

Ansvar- og ressursallokering: Budsjettet har til hensikt å gi en strukturert oversikt over organisasjonens behov, slik at det er mulig å identifisere og definere ansvarsområder for enkeltpersoner og avdelinger. Videre skal budsjettet tydeliggjøre organisasjonens totale ressurser tilgjengelig for bruk i den angitte perioden, og gjennom en systematisk ressursallokering sikre at disse ressursene blir utnyttet på en optimal måte. Dette innebærer at budsjettet har ansvaret for å koordinere fordelingen av ressurser på en måte som samsvare med organisasjonens mål og strategier (Hoff og Bjørnenak, 2010)

Motivering: Gjennom tydelig kommunikasjon av organisasjonens overordnede mål og strategier til ansatte på alle nivåer, kan budsjettet fungere som et verktøy for motivasjon. Når ansatte opplever at de er inkludert i en strategi og i en organisasjonskultur som understøtter disse målene, kan det bidra til å styrke deres følelse av verdiskapning og tilhørighet til organisasjonen. Det kan være avgjørende faktorer for å fremme en sterk tilknytning og et ønske om å yte sitt beste for organisasjonen (Hoff og Bjørnenak, 2010).

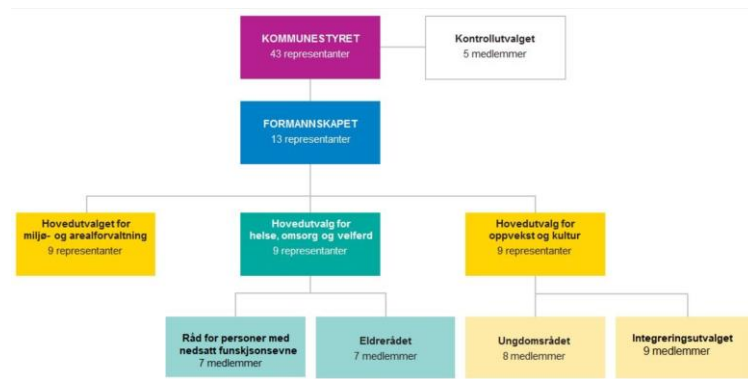
Oppfølging og kontroll: I den kontinuerlige drift av en organisasjon er det nødvendig å gjennomføre analyser som sikrer oppfølging og kontroll av budsjettmålene. Dette innebærer en sammenligning av faktiske resultater med budsjetterte målsettinger, men utgangspunkt i resultatregnskapet som gir et objektivt bilde av den faktiske driftssituasjonen i forhold til de forhåndsdefinerte budsjettmålene. Dette aspektet betraktes som essensielt for at budsjettet skal kunne fungere som et styringsverktøy, da det er gjennom denne prosessen man identifiserer eventuelle avvik og kan iverksette nødvendige tiltak for å sikre organisasjonens bærekraftige drift (Hoff og Bjørnenak, 2010).

I organisasjoner der budsjettet anvendes som et aktivt styringsverktøy, og hvor de nevnte elementene blir vektlagt, eksisterer betydelige muligheter for å oppnå effektiv og forsvarlig styring av virksomheten. Dette forutsetter imidlertid en evne til å utnytte de funksjonene og mulighetene som et budsjett kan tilby

2.2 Kommunal økonomistyring

Kommunesektoren forvalter og har ansvar for en betydelig del av nasjonens økonomiske ressurser. Denne sektoren bærer ansvaret for en forsvarlig og effektiv forvaltning av økonomiske midler innenfor sitt område, med det formål å sikre innbyggerne et optimalt tjenestetilbud over tid (Regjeringen, 2023). Monsen påpeker at økonomistyring i norske kommuner opererer på to nivåer. Første nivå er av politisk art, hvor målsetningene for organisasjon fastsettes, mens det andre nivået er av operativ karakter og tar seg av gjennomføring av beslutningene som er tatt på det politiske nivået. Det skal også rapporteres tilbake fra handlende nivå til politisk nivå, slik at besluttende målsetninger er bevist satt ut i handling (Monsen, 2015). For å håndtere disse to nivåene opererer en kommune enten etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen. Det er fire viktige formelle elementer som omhandler å håndtere organisering, bemanning, ansvar og oppgaver for å styre kommunen som modellene håndterer ulikt, men uavhengig av modell er kommuner i likhet med staten et demokratisk organ som skal hensynta innbyggernes ønsker. Det er formannskapsmodellen som er den mest ut, og den vil bli nærmere utdypet.

I formannskapet velges politikerne av innbyggerne inn til et kommunestyre, som er sammensatt av ulike partier med det formål å prioritere kommunens oppgaver i fellesskap (Rudaa, 2021). Fra kommunestyret utvelges deretter et formannskap, som i tillegg til de valgte medlemmene består av ordfører og varaordfører, og skal benyttes som fungerer som et organ for forberedelse av saker for kommunen. De vedtakene og forslagene som kommunestyret godkjenner, skal realiseres fra kommunes administrative ledergruppe. Denne ledergruppen består som oftest av en kommunedirektør, og ledere fra ulike avdelinger i kommunen. I henhold til loven er både kommunestyret og kommunedirektørens ledergruppe pålagt å utarbeide en økonomisk plan for en fireårsperiode, samt budsjetter for hvert av disse årene (Kommuneloven, 2018, §14-3). Lovverket krever at planleggingen og budsjettene følger en koordinert og realistisk tilnærming, som sikrer handlingsdyktighet uten å påføre kommunen betydelig finansiell risiko (Kommuneloven, 2018, §14-1). Herunder følger et eksempel hvordan den politiske sammensetningen i kommunen kan være:



Figur 1: Politisk organisasjonskart (xxxx kommune, 2024)

Gjennomføringen av økonomiplan og budsjettet utføres av det øverste styringsorganet, representert ved ordføreren. I samarbeid med kommunestyret fastsetter økonomiplan og budsjett basert på tilgjengelig resurser for perioden (Mellempvik et al., 2012). Disse ressursene inkluderer inntekter fra skatt, avgifter, statelige tilskudd og eventuelle nødvendige lån, som skal dekke alle påløpte utgifter i perioden. Videre behandler formannskapet, bestående av medlemmer som er innvalgt fra kommunestyret, det foreslåtte budsjettet før det blir offentliggjort som gjeldende budsjett (Regjeringen, 2023). I tillegg har kommunaldirektøren et overordnet ansvar, og mulighet til å si sin vurdering om budsjettet burde justeres før det blir vedtatt (Mellempvik et al., 2012). Det ligger deretter på kommunedirektøren å sikre overholdelse av budsjettet gjennom det påfølgende året. Prosessen med å utarbeide de økonomiske målene er bevist gjennomført med sikte på å sikre et optimalt budsjett og å gi rom for demokratisk deltakelse og kritikk før budsjettet blir endelig vedtatt (Mellempvik et al., 2012).

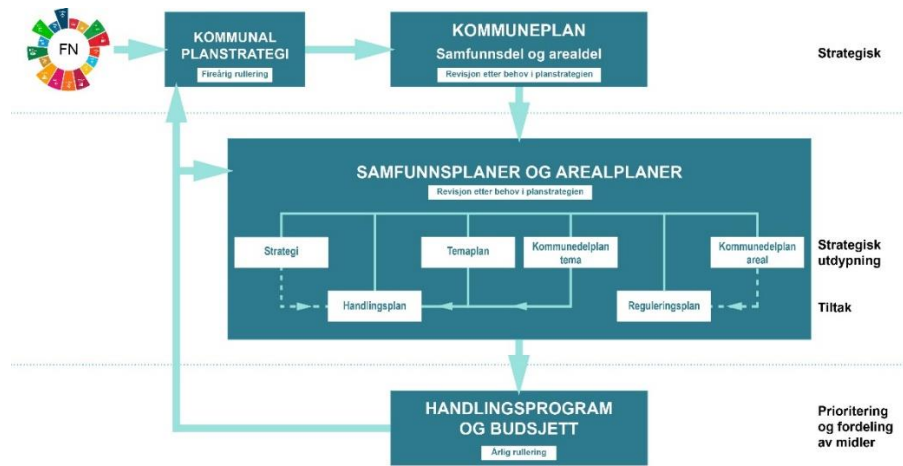
I den omfattende prosessen med å lage et mest mulig optimalt budsjett benytter kommunene et system kjent som KOSTRA. KOSTRA, en forkortelse for kommune-stat-rapportering, representerer et lovpålagt rapporteringssystem som alle kommuner pålagt å følge, og som innebærer at de skal rapportere om økonomiske forhold,

ressursbruk, lokale valg og tjenester til nasjonale informasjonstjenester til staten (Kommuneloven, 2018, §16-1). Formålet med KOSTRA er å muliggjøre analyser av regnskapstallene, og derav utvikle nøkkeltall som gjør det mulig å sammenligne kommunene. Disse nøkkeltallene gir innsikt i ressursbruk, prioriteringer og oppnådde mål i forhold til andre kommuner (Statistisk sentralbyrå, 2021). Det bidrar til en forbedret forståelse, og muliggjør optimaliseringen av ressursbruken gjennom utveksling av erfaringer mellom kommuner. Det er også verdt å merke seg at kommunene blir kategorisert etter likhet, slik at en mindre kommune ikke nødvendigvis sammenligne med en betydelig større kommune, men heller med en tilsvarende i størrelse og struktur. Hansen og Negaard (2006) påpeker at KOSTRA også har tilrettelagt for økt konkurranse mellom kommunene, noe som kan resultere i levering av mer effektive tjenester.

2.3 Kommunalt budsjett

Budsjettet utgjør det primære styringsverktøyet i offentlig organisasjoner, og ofte er det det eneste anvendte verktøyet i kommunal administrasjon (Hoff, 2004). Johnsen (2017) utførte en studie av norske kommuners praksis med strategisk planlegging og verktøy i tillegg til de lovpålagte, et aspekt som har blitt lite empirisk undersøkt. I denne undersøkelsen svart 172 norske kommuner, og analysen indikerer at flertallet av kommunene tilpasser sin strategi i henhold til statlige krav. Som tidligere påpekt, er kommunene lovpålagt å utarbeide budsjett i henhold til kommuneloven (Kommuneloven, 2018, §14-3), noe som understreker budsjettets sentrale rolle i kommunal økonomistyring. Et budsjett er en detaljert oversikt over forventede inntekter og utgifter for en gitt tidsperiode, og hvordan disse midlene fordeles blant organisasjonens områder (Fiken, 2023). Kommunen må derfor strebe etter å gi en så nøyaktig oversikt som over sine inntekter og utgifter gjennom et kalenderår, noe som kan være utfordrende da kommunene ofte har et bredt spekter av ansvarsområdet og arbeidsoppgaver. For å sikre forsvarlig økonomistyring og ivareta innbyggernes interesser både på kort og lang sikt, er kommunene ikke bare underlagt kommuneloven, men også et mangfold av andre lovverk.

Rudaa (2021) forteller at en av lovverkene som kommunene er underlagt, plan- og byggingen, krever at kommunene skal lage en kommunal planstrategi som strekker seg over 4 år. Et eksempel på en slik planstrategi er vist i figuren under:



Figur 2: Kommunal planstrategi (xxxx kommune, 2020)

Figuren illustrerer strukturen og innholdet i en kommunal planstrategi, samt de nødvendige elementene den bør inneholde. Kommuneplanen er organisert i to hoveddeler: samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen har som mål å hensynta aktiviteter innenfor helse og omsorg, kultur og idrett, utdanning og politikk, mens arealplanen tar for seg forvaltningen av fysiske areal, tomter og bygninger kommunen har ansvar for (Rudaa, 2021). I følge plan- og byggingen (2009) skal samfunnsdelen ikke bare ta hensyn til kommunenes egen virksomhet, men også statlige og regionale myndigheter, mens arealdelen skal ta hensyn til fremtidig arealbruk av områder, og være bindende for utvikling av nye eller eksisterende tiltak. Disse delene skal samsvare med kravene om bærekraft og varsomhet i kommuneloven (2018). Budsjettet er dermed basert på en langsiktig planlegging for endring samtidig som den tar hensyn til alle relevante elementer på kort sikt. For eksempel, ved utbygging av et nytt omsorgssenter, må kommunen prioritere denne utbyggingen samtidig som den opprettholder tilbudet og tjenestene for brukerne frem til prosjektet er fullført.

For å kunne oppfylle lovens krav angående samfunn, areal og økonomi, er kommunene nødt å legge betydelig vekt på kostnadsstyring og kontroll. En effektiv forvaltning og anvendelse av ressursene er nødvendig for å sikre overholdelse av samfunnets behov samt etterlevelse av omfattede retningslinjer og vedtekter som ligger til grunn for det juridiske rammeverket. Konsekvensene av å ikke etterkomme disse kravene kan resultere i at kommunene haner på ROBEK-listen. ROBEK er et register etablert i henhold til kommuneloven (2018) som identifiserer kommuner og fylkeskommuner som befinner seg i økonomisk ubalanse eller har unnlatt å vedta økonomiplan, budsjett eller regnskap innenfor gitte frister (Regjeringen, 2022). Ved inkludering på denne listen blir kommunen underlagt statlig kontroll på budsjettene, låneopptak og langsiktige leieavtaler med formål om å implementere tiltak rettet mot den økonomiske ubalansen. Dette resulterer i mer strenge retningslinjer for hvordan kommunen kan styre, og representerer en uønsket situasjon for kommunene (Regjeringen, 2022). Den kommunale budsjettprosessen pålegges betydelige krav, da den må ta hensyn til økonomiske, politiske og juridiske hensyn. Budsjettet skal ivareta individuelle innbyggere, ta hensyn til kommunens samfunnsmessige og arealmessige behov, samt samarbeide effektivt med statlige og regionale myndigheter. Dette reiser spørsmål om hvorvidt rollen til budsjettet i den kommunale sektoren kan oppleves som for kompleks.

2.4 Betingelsesteori

Betingelsesteori tar utgangspunkt i den grunnleggende antakelsen om at ulike faktorer påvirker et system varierende vis og til ulike tider, og at systemet må kunne være i stand til å ta høyde for disse faktorene. Teorien har sitt opphav i Otleys (1980, 2016) arbeid, som argumenterer at det ikke eksisterer et universelt styringssystem som er egnet for alle organisasjoner, gitt at organisasjoner møter ulike situasjoner, og at disse situasjonsbestemte faktorene har innvirkning på systemet. Forskning basert på betingelsestid har i lang tid blitt gitt oppmerksomhet innen økonomiske styring, da eksterne omgivelsene introduserer betydelig usikkerhet rundt effektiviteten av styringssystemene. Formålet har vært å forstå hvordan disse betingelsene påvirker økonomistyringen (Chenhall, 2003). Noen eksempler på slike

betingelser er informasjonssystemer, strategi, organisasjonsstørrelse og usikkerhet i omgivelsene.

Otley har blitt gjenstand for kritikk, blant annet for en mulig overdreven av vektlegging av sammenhengen mellom eksterne faktorer og organisasjoners effektivitet. Til tross for dette forblir teorien anvendelig i dagens organisatoriske kontekst, spesielt i institusjoner som kommuner, som ofte antas å operere med et enkelt styringssystem (Bjørnenak, 2010). Betingelsesteorien har fått bred anvendelse innen sentrale teoretiske rammeverk for økonomisk styring, slik som Malmi og Brown (2008) og Chenhall (2003). Videre vil betydningen av faktorene usikkerhet i omgivelse og strategi bli forklart.

2.4.1 Usikkerhet

Usikkerhet i organisatoriske omgivelser utgjør en av de mest studerte faktorene innenfor betingelsesteori, ettersom høy grad av usikkerhet medfører utfordringer i planlegging, måling og dokumentering av organisatoriske aktiviteter, og dermed vanskeligheter i styring av organisasjonen (Chenhall, 2003). Når usikkerheten i omgivelsene øker, reduseres nyttheten av planer og prognoser i et budsjett, de kan til og med bli helt ubrukelige (Hansen et al, 2003). I slike tilfeller kreves det fleksible og tilpasningsdyktige systemer som kan håndtere aktiviteter når uforutsette hendelser oppstår (Otley, 2016). Tidligere studier antyder at det tradisjonelle budsjettet i usikre omgivelser kan dra mer fleksible styringssystemer (Chenhall, 2003). Videre argumenterer Chenhall (2003) for en større grad av eksternt fokus i beslutningstaking, gitt økende usikkerhet i eksterne omgivelser. Organisasjoner må kontinuerlig ta hensyn til denne usikkerheten ved utforming av strategier, da usikkerheten vil vedvare uansett strategivalg. Usikkerheten vil kunne variere i stor grad, og det er spesielt i perioder med økende usikkerhet at det tradisjonelle budsjettet blir kritisert (Hansen et al, 2003). Dette stiller store krav til å nøye vurdere og ta hensyn til en rekke faktorer som kan bidra til usikkerhet. Slike faktorer kan være teknologiske endringer, konkurranse i markedet eller fiendtlighet, dynamiske forhold,

miljømessige påvirkninger eller nasjonal kultur (Otley, 2016). Videre vil faktorene teknologi, dynamikk og miljø bli kort beskrevet.

Teknologi: Usikkerhet knyttet til teknologi blir stadig mer relevant over tid, ettersom teknologien kontinuerlig utvikler seg. Ny teknologi kan gi vanskeligheter med valg av hvilken teknologi man skal benytte, men teknologi gir også mulighet for å predikere ønskede utfall (Andreassen og Olsen, 2018). Det kan være å omfatte implementering av ny teknologi som ikke er utprøvd i organisasjonen tidligere som kan være mer kostbar, men somtidig potensielt gi betydelige gevinster sammenlignet med dagens løsning (Køster, 2017). Det er uansett en ekstern usikkerhet knyttet til valg av ny teknologi. Studier utført av Folde og Kawousi (2022) viser eksempler på vellykkede tilfeller i kommuneplanlegging rundt om i landet der, kommunene har blitt effektive og gjennomføringsrettet gjennom nye samarbeidsformer, prosjektorganisering, dialog og mulighet til å oppdatere planene kontinuerlig når forutsetninger endres. I slike tilfeller blir teknologien et vektøy som bidrar til å håndtere usikkerhet istedenfor å være en kilde til usikkerhet (Folde og Kawousi, 2022).

Dynamikk: Dynamikk, eller graden av fleksibilitet, utgjør en faktor som potensielt kan føre til usikkerhet i et styringssystem. Dynamikk referer til graden av endring eller tilpasning, mens budsjettet ofte blir kritisert for å være statisk og lite tilpasningsdyktig (Bogsnes, 2016). Dette skyldes at et budsjett, særlig innenfor den kommunale sektoren, ofte er svært stramt. Til tross for dette vil det oppstå uforutsette hendelser av varierende alvorlighetsgrad, som kommunene må takle. Et annet element er fleksibiliteten knyttet til mer- eller mindre forbruk. Bogsnes (2023) kritiserer det tradisjonelle budsjettet for en bruk-og-kast-atferd blant ledere i organisasjoner, der kostnader ofte opprettholdes istedenfor å reduseres. Dette skyldes i stor grad at dynamikken i det tradisjonelle budsjettet ikke er tilstrekkelig tilpasset i markedets behov. Hoff (2004) påpeker at ubrukte midler i offentlig sektor ikke overføres til neste periode, noe som kan underbygge Bogsnes (2023) sine antakelser.

Miljø: Miljømessig usikkerhet anerkjennes som en av de eksterne faktorene som er spesielt utfordrende å håndtere (Otley, 2016). Denne typen usikkerhet kan deles inn i

to kategorier. Den første kategorien omhandler raske og uforutsigbare endring, slik som naturkatastrofer, som kan ha betydelige innvirkninger på overordnede mål (Køster, 2017). Den andre kategorien gjelder endring som skjer gradvis over tid, men som ikke nødvendigvis er noe mer forutsigbar. Eksempler på dette inkluderer fenomener som global oppvarming (Køster, 2017). Begge kategoriene er endringer utenfor organisasjonens kontroll, men organisasjonene må forholde seg til konsekvensene som endringene skaper.

2.4.2 Strategi

En organisasjons valg av strategi kan ha betydelige konsekvenser for utformingen av dens styringssystem. For å analysere hvilken strategi som blir benyttet, er det vanlig å skille mellom to organisasjonstyper presentert av Miles og Snow (1978): prospektører og forsvarere. Prospektørorganisasjoner søker kontinuerlig etter nye markedsmuligheter, både for eksisterende og nye produkter/tjenester. Forsvarsorganisasjoner har på sin side mer reaktive og konservativ holdning, med begrenset innovasjon. Organisasjon med denne organisasjonstypen fokuserer primært på økonomi, produksjon og ingeniørvirksomhet, i motsetning til prospektørorganisasjonen som vektlegger markedsføringen. Ideelt sett søker organisasjoner en balansert kombinasjon av disse to typene, men i oppgaven vil det refereres til disse to typene hver for seg for forståelse av relasjon mellom strategi og økonomisk styringsverktøy.

Tidligere forskning indikerer at organisasjoners proaktive strategier krever mer avanserte økonomiske styringsverktøy (Naranjo-Gil et al., 2009). Dette skyldes behovet for relevant og oppdatert informasjon i øyeblikkene hvor daglige beslutninger treffes. En organisasjon som legger vekt på kundetilfredshet, produktutvikling og strategisk fleksibilitet er avhengig av et styringsverktøy som integrerer disse elementene i de overordnede målene. Studier utført av Naranjo-Gil et al. (2009), basert på forskning av Simons (1987) og Bouwens og Abernethy (2000), indikerer at prospektørorganisasjoner benytter seg av mer avanserte økonomistyringsteknikker. Dette antyder at organisasjoner med mer konservative strategier i større grad

benytter seg av formaliserte og tradisjonelle styringssystemer. Neely et al. (2003) påpeker at budsjettet ofte kritiseres for å fremme en kortsiktig og nærsynt kultur, der oppnåelse av finansielle budsjetter prioriteres fremfor implementering av en solid forretningsstrategi og langsiktig verdiskaping. Dette skyldes ofte en manglende integrasjon mellom budsjett og strategi, der budsjettet utarbeides isolert, noe som medfører en svak kobling mellom de to. Den årvisse styringen av budsjettet skaper også utfordringer med å opprettholde organisasjonens strategi, da det kan føre til en start/stopp-rytme som ikke samsvarer med organisasjonens flytende natur (Bogsnes, 2016). Hansen et al. (2003) argumenterer for at kombinasjonen av denne start/stopp-rytmen og det ensidige fokuset på finansielle budsjettmål hemmer både verdiskaping og strategiutvikling for organisasjonen. For at budsjettet skal kunne integreres effektivt i organisasjonens strategi, må det forankres i organisasjonens overordnede målsetninger.

2.5 Kritikk av budsjettet

I tillegg til betingelsesteorien har det i nyere tid kommet en del kritikk til det tradisjonelle budsjettet. Kritikken baserer seg på oppfatningen av budsjettets svekkede relevans, da nødvendig informasjon ofte blir tilgjengelig for sent, noe som resulterer i at man tar beslutninger på feil grunnlag (Bogsnes, 2016). Dette har ført til ulike synspunkter, hvor noen mener at budsjettet må forbedres som styringsverktøy, mens andre mener det burde avvikles (Bogsnes, 2016). Til tross for den økende kritikken mot budsjettet de senere årene, vedvarer bruken av budsjettet i mange organisasjoner på grunnlag av en generell aksept og forventning om at det er et nødvendig verktøy (Berg, 2021). Solstad og Sommervik (2015) har tidligere undersøkt relevansen av budsjettkritikk i kommunal sektor, og funnene viser at den er av liten relevans. Deres forskning la vekt på *Beyond Budgeting* og budsjettkritikk, samt alternativer til budsjettet, men selv om relevansen av kritikk anses som liten i deres oppgave velger jeg å inkludere deler av kritikken for å se om den kvalitative tillæringen til denne oppgaven har noe å si.

2.5.1 Tid- og ressursbruk

Hope og Fraser (2003) hevder at ressursbruket i budsjettet ikke bidrar til videre verdiskaping. Det kommer først som følge av at utarbeidelse av budsjetter er for tid- og ressurskrevende. I de fleste organisasjoner begynner budsjettprosessen tidlig, hvilket resulterer i betydelig tidsforbruk, ressursallokering og påfølgende kostnader. Budsjettutarbeidelsen tar i gjennomsnitt fire til fem måneder, samt at rundt 20-30% av organisasjonens ledere og opptil 50% av organisasjonens økonomiansvarlige skal bidra i prosessen (Horngren et al., 2022). Videre medfører utarbeidelsen av budsjett ofte betydelige kostnader. Bognes (2016) indikerer at det tradisjonelle budsjettet har i større grad fokus på å redusere kostnadene, enn det å fokusere på fremtidig verdiskaping. Dette resulterer i en tilbøyelighet til å vurdere kostnader isolert, fremfor å vurdere den verdien disse kostnadene genererer. Dette fører til mangel på differensiering mellom gunstige og mindre gunstige kostnader. Investeringer, som potensielt kan generere merverdi, kan betraktes som gunstige kostnader, mens kostnader som ikke gir tilsvarende verdi tilbake, bør reduseres (Bognes, 2016). På lengre sikt kan det bli klart hvordan ressursbruk og beslutninger som er tatt ved utarbeidelse av budsjettet påvirker organisasjonen. Bognes (2016) argumenterer for at beslutninger i budsjettprosessen ofte tas for tidlig eller på for høyt i systemet, som kan resultere i manglende oversikt over nødvendige oppgaver og ansvarsområder.

2.5.2 Antakelser

Et annen kritisk faktor ved det tradisjonelle budsjettet er at det baseres på usikre prognoser. Jan Wallander (1999), tidligere ansatt i svenske handelsbanken og kjent for sin kritikk av budsjettet, påpeker dette problemet da man i utarbeidingsprosessen kun har en rekke antakelser innenfor etterspørsel, inntekter og kostnader å belage seg på. Disse antakelsene vil derfor kun bli en framskrivning av dagens situasjon, da man ikke har evnet å analysere antakelsene ytterligere (Wallander, 1999). Det fortelles videre at det kan føre til at trendbrudd ikke oppdages igjennom budsjettet, og at det viser at verdien av budsjettet baserer seg på hvor riktig antakelsene har vært.

Problemer oppstår når disse antakelsene viser seg å være feil. Bogsnes (2016) forteller at ved å basere seg på usikre prognoser, vil deler av budsjettet fort bli utdatert hvis det viser seg å være feil. Det kan medføre feilaktige styringsbeslutninger og risikoen for å unngå nødvendige tiltak. Det er et problem som har økt i takt med at usikkerheten i organisasjonenes omgivelser stadig øker (Andreassen og Bjørnenak, 2018).

2.6 Oppsummering

For å svare på problemstillingen er det gjort en del begrepsavklaringer, som gjelder blant annet økonomistyring og budsjett. Det ses på som relevant at dette er gjennomgått for en grunnleggende forståelse av hva som skal undersøkes. Videre er begreper innenfor kommunal sektor og kommunalt budsjett forklart, før teori om betingelsesteori er presentert. Betingelsesteori omhandler at det ikke finnes et optimalt styringsverktøy, men at det er avhengig av omgivelsene rundt (Otley, 2016). Det er tatt utgangspunkt i to av de eksterne faktorene til Otley, før det også er presentert noe generell budsjettkritikk for å se om det har noe relevant i casekommunen. Formålet med teorigjennomgangen er at det skal bidra til å forske på problemstillingen gitt for oppgaven, og gi svar på budsjett som styringsverktøy.

3 Metode

Hensikten med oppgaven er å kunne belyse og gi kunnskap rundt budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor, og i dette kapitlet redegjøres oppgavens vitenskapsteoretiske ståsted og metode. Johannessen et al (2021) forteller at vitenskapelig metode omhandler hvordan man skal undersøke forskjellige sosiale fenomener gjennom innsamling og analyse av riktig data. Sentralt i vitenskapsteoretiske perspektiv er forskningsdesign, forskningsmetode, utvalg og datainnsamling viktige elementer for å sikre at innholdet i oppgaven oppnår ønsket kvalitet. Disse perspektivene vil videre redegjøres i kapitlet, og har som mål å skape tillit til at oppgaven har troverdig og virkelighetsnær empiri som kan øke forståelse og kunnskapen om budsjettet som styringsverktøy i kommunal sektor.

3.1 Forskningsdesign

Et forskningsdesign er ulike tilnærminger man bruker for å organisere en empirisk undersøkelse, og hvilken tilnærming en forsker velger er avhengig av hvilken type problem forskeren vil belyse (Johannessen et al, 2021). Valget skal gjenspeile metoden som best mulig kan besvare en gitt problemstilling, og bygge oppunder oppgavens tillit. Det finnes to hovedtilnærminger, kvantitativ og kvalitativ design, hvor denne oppgaven tar for seg et kvalitativt forskningsdesign. Et kvalitativt forskningsdesign ønsker å oppnå en dybdeforståelse av et fenomen, med mål om å bruke mennesker virkelighetsoppfatninger av fenomenet som besvarelse (Nyeng, 2012). Denne metoden har ulike design som grounded theory eller casesdesign. Valg av design skal velges etter hvilke ulike verktøy og formål oppgaven trenger og har. Forskningsdesignet er valgt med bakgrunn for oppgavens behov av virkelighetsoppfatning og undersøkelse av budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor. Det kvalitative tilnærmingen legger videre føringer for hvordan oppgaven videre burde undersøkes. Kvalitativ metode bygger på teorier om hermeneutikk og fenomenologi, som omhandler fortolkning og menneskelig erfaring. En fenomenologisk tilnærming har som mål å utforske mennesker og deres erfaringer av

et fenomen og beskrive deres forståelse av det (Johannesen et al, 2021). Det kvalitative designet burde stå i stil med oppnåelse av den fenomenologiske tilnærmingen, og denne oppgaven benytter seg derfor av et casedesign. Casedesign eller casestudie kan forklares med at det blir studert en eller noen få undersøkelsesenheter innenfor avgrenset rom og tid (Jacobsen, 2022). Avgrensningene kan være slik som et sted eller en organisasjon, samt en tidsperiode eller hendelse. Avgrensningene i denne oppgaven gjelder for en organisasjon og tidsperiode. Studiet har begrenset tidshorisont, og vil derfor benytte seg av en tverrsnittsundersøkelse som vil ta utgangspunkt i å samle all data på et tidspunkt, og skape et således øyeblikksbilde av situasjonen (Johannessen et al, 2021). Det vil være fornuftig ettersom oppgaven har som mål å belyse dagens situasjon, og ikke utviklingen over tid. Videre bygger denne oppgaven på at teorien skal bygge forståelse for empirien, noe som kvalifiserer studiet til å være en deduktiv tilnærming (Johannessen et al, 2021). Oppsummert vil oppgaven ha være en deduktiv tverrsnittsundersøkelse igjennom en casestudie. Casestudiet skal igjennom avgrensninger legge til rette for mest mulig detaljerte beskrivelser av fenomenet (Johannesen et al, 2021). Gjennom dette designet har oppgaven mulighet til å innhente relevant informasjon innenfor ønskede undersøkelsesenheter og frembringe et svar på problemstillingen. Det er valgt ut en casekommune, med undersøkelse av tre ulike avdelinger, som skal være representant for kommunal sektor i dette designet.

3.2 Utvalg og datainnsamling

I dette avsnittet vil metoden for datainnsamling og valg av informanter bli presentert. Forskning opererer etter to metoder for innhenting av data, primær- og sekundær. Primærdata er informasjon som kommer direkte fra en kilde, slik som mennesker eller grupper ved hjelp an intervju og/eller observasjoner, mens sekundærdata er kildegransking (Jacobsen, 2022). Oppgavens primærdata belager seg på dybdeintervjuer med en semistruktert intervjuguide, mens sekundærdataen er hentet fra casekommunens egne offentlige dokumenteter. Metoden er valgt med bakgrunn i at den anses som den mest optimal når man skal undersøke få enheter, samt er

interessert i å få en oppfatning av informasjonen til respondenten. Sekundærdataen i oppgaven har som mål å bygge oppunder primærdataen som kommer frem.

3.2.1 Utvalg

Utvalget av informanter til denne oppgaven har blitt vurdert etter at informantene må ha et overordnet ansvar for budsjett- og personalansvar, involvert i økonomiske prosesser i kommunen og egne avdelinger, samt at de har ansvar for å overholde budsjettets rammer, og ut fra det oppnå resultater etter ønskede mål.

Kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe ble derfor sett på som mest hensiktsmessig for denne oppgaven. En utfordring i de fleste kvalitative undersøkelser er å oppnå et utvalg som godt nok har kunnskap og informasjon til å besvare problemstillingen (Jacobsen, 2022). Utvalget velges som oftest på bakgrunn av informantenes arbeidsstilling, erfaring, kompetanse eller egenskaper som kvalifiserer til å belyse problemstillingen, noe som medfører at utvalget ikke nødvendigvis velges fra et representativt ståsted, men et hensiktsmessig ståsted (Johannesen et al, 2021). Ved vurderingen av utvalget ønsket jeg at det skulle være representativt for oppgaven, samtidig som jeg ønsker minst mulig av politisk skjevhet. Politisk skjevhet er dersom det oppstår informasjon som er endret for å få det politiske til å virke mer attraktivt. Det er med bakgrunn i at informantene selv ikke skal ha noe innvirkning på det politiske, men kun det økonomisk. Informantene til oppgaven ble derfor valgt ut på bakgrunn av arbeidsstilling og egenskaper.

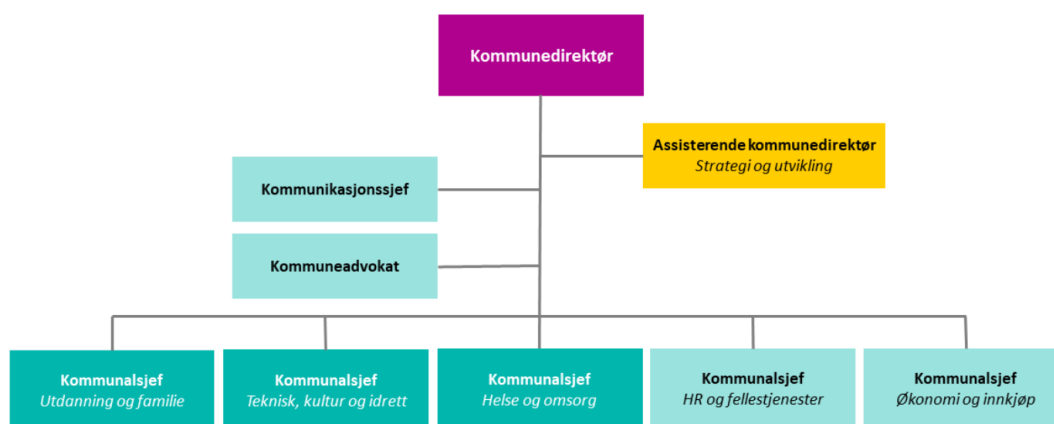
3.2.2 Casekommune

Casekommunen ble valgt etter flere forskjellige faktorer. Det ble tatt høyde for beliggenhet, størrelse, antall innbyggere, styreform, økonomi, tilgjengelighet og rangering blant landets kommuner. Tilgjengelighet ble relevant for gjennomføring av selve oppgaven, slik at intervjuprosessen skulle være mest mulig tilrettelagt.

Resterende faktorer ble vurdert etter å finne en kommune som hverken er best eller dårligst. Casekommunen har rundt 30 000 innbyggere, benytter formannskapsmodellen og legger seg inn midt på treet over kommuner i Norge når

det gjelder både tilfredshet, økonomi og effektivitet. Casekommunen la best til rette av alternativene for gjennomføring både med tilgjengelighet og tid oppgaven har til rådighet, men også innenfor hva jeg ønsket at størrelse og antall mulige informanter. Oppgaven har ikke nødvendigvis formål om å være representativt for flere kommuner, men har mulighet for å være det da mange av faktorene er like andre kommuner.

Casekommunen er organisert etter formannskapsmodellen, som medfører at kommunedirektøren er den øverste budsjettansvarlige. Under kommunedirektøren følger fem ulike avdelinger med hver sin leder, samt en assisterende kommunedirektør og en kommunikasjonsjef. Innenfor avdelingene har hver avdelingsleder sine underordnede sektører med tilhørende ledere. Det er kommunedirektøren som har det øverste ansvaret, men benytter seg av sine avdelingsledere, som igjen benytter seg av sine enhetsledere for å styre kommunen. Casekommunen deles inn i tre tjenesteavdelinger som er helse og omsorg, teknisk, kultur og idrett, utdanning og familie, samt en egen økonomiavdeling bistår avdelingene. Kommunen har også egne avdelinger for HF og kommunikasjon, men disse er utelukket i oppgaven da de ikke har noen stor innvirkning på budsjettet. Av figuren under kan man se at casekommunen er organisert slik som beskrevet:



Figur 3: Organisasjonskart (xxxx kommune, 2023)

I tabellen under følger et utdrag fra casekommune, og hvordan kostnadene fordeler seg utover de ulike avdelingene i 2024 og 2023, samt forskjellen på disse årene. Her ser man at teknisk, kultur og idrett og helse og omsorg har lavere kostnader for 2024, mens utdanning og familie og resterende har økte kostnader for 2024.

	Bruttoprocent utgifter 2023	Bruttoprocent utgifter 2024	Endring
Utdanning og familie	31,26%	31,68%	+ 0,62%
Teknisk, kultur og idrett	9,85%	9,35%	- 0,5%
Helse og omsorg	38,38%	37,51%	- 0,87
Resterende*	20,51%	21,46%	+ 0,95

Tabell 1: Oversikt over utgifter gitt i bruttoprosent per avdeling

*Resterende tilsvarer strategi og utvikling, folkevalgte og revisjon, administrasjon og fellestjenester, samt selvkost, avsetninger og overføringer. Tall hentet fra casekommunen. (xxxx kommune, 2023, 2024)

3.2.3 Utvalgsprosessen

En viktig del av en intervjuprosess er utvalget, og utvalget for denne oppgaven er kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe. Utvalget var tiltenkt avdelingene som er nevnt under casekommunen, derfor tok jeg kontakt med alle disse. Informantene er alle ledere innenfor sin sektor, noe som indikere at de har inngående kunnskap og erfaring knyttet til temaet. Jeg mener at informantene har vært relevante for oppgaven, og etter min oppfatning svarte de ærlig og oppriktig på spørsmålene som ble stilt.

Utvalget endte opp med å bli kommunedirektøren, samt fire avdelingsledere. Avdelingslederne er ledere innenfor sektorene utdanning og familie, helse og omsorg, teknisk, kultur og idrett, og økonomi, slik som ønsket for oppgaven. Dette var ønskelig for utvalget vurderes som godt nok til å kunne belyse det kommunale budsjettet og besvare problemstillingen fra ulike ståsted. Jobben avdelingslederne har er både like og helt forskjellig, noe som medfører viktigheten av å intervju alle. Jeg anser likevel ikke utvalget godt nok til å være representativt for alle kommuner, og legger ikke direkte grunnlag for å kunne generalisere, men de empiriske funnene kan bidra til å gi en indikasjon på viktige momenter innenfor kommunal budsjettering og økonomistyring. Det er tatt i betraktning at ingen kommuner er like hverken økonomisk, politisk, samfunn eller areal, men at utgangspunktet for hvordan man benytter budsjett og ønsker å styre kan være ganske likt i forskjellige kommuner. I tabellen under er informantene presentert med dato og lengde på intervju, stilling og antall år i stillingen.

Dato	Informant	Tittel	Varighet	Antall år som leder
14.03.2024	Informant nr 1	Kommunedirektør	00:48	10 år
26.03.2024	Informant nr 2	Avdelingsleder Utdanning og familie	00:55	1,5 år
04.04.2024	Informant nr 3	Avdelingsleder Teknisk, Idrett og kultur	00:44	5 år
16.04.2024	Informant nr 4	Avdelingsleder Helse og omsorg	00:37	10 år
29.04.2024	Informant nr 5	Avdelingsleder Økonomi	00:50	2 år

Tabell 2: Informanter

I presentasjonen av empirien vil informantene bli presentert som informant «tittel», slik at informant 1 vil bli presentert som informant kommunedirektør. Dette er av hensyn til både personvern, men også slik at leseren av oppgaven skal lett forstå hvem som har hvilke utsagn.

3.2.4 Intervjuprosessen

Alle informantene ble kontaktet via epost som ligger ute på kommunes nettsider. Det var stor variasjon i når tidspunkt passet for informantene, og intervjuene gikk derfor mellom 14.03-29.04. Intervjuene har alle foregått på de forskjellige ledernes arbeidsplasser inne på rådhuset, med varighet på et sted mellom 30 til 60 minutter.

Intervjuprosessen har vært preget av en semistruktert intervjuguide, som har lagt til rette for både viktige spørsmål har blitt stilt, men samtidig at dialog og tilleggsinformasjon har komme frem. Johannesen et al. (2021) forteller at en semistruktert intervjuguide er en guide preget av struktur, som har mulighet for tilpasninger. Hovedmålet med denne type intervjuguide var å oppnå en samtale hvor informanten pratet mest mulig rundt de forskjellige temaene jeg presenterte, og hvor jeg kun tilføyde spørsmål for å få bekreftelse på elementer informantene ikke nevnte. En viktig del av intervjuguiden var at spørsmålene skulle legge til rette for at informanten ga mye informasjon, og av den grunn ble ja/nei spørsmål utelukket fra intervjuene. Intervjuguiden la også til rette for at enkelte spørsmål kunne gå over i hverandre, samt at informanten forteller mye rundt et tema, som da kunne ende opp med å forklare flere spørsmål i en. Det har medført at ikke alle informantene er stilt alle spørsmålene, men at ønsket informasjon fortsatt er oppnådd.

3.2.5 Transkribering

Under alle intervjuene ble det ført notater og tatt lydopptak. Transkribering av lydopptakene ble gjort etter intervjuene. Transkribering er når man overfører tekst i en ny form, og i dette tilfelle gjelder det å overføre informasjonen fra et muntlig

intervju til skriftlig (Johannessen et al, 2021). Etter transkriberingsprosessen var fullført, ble bearbeiding av materiale prioritert. Bearbeidingen foregikk slik at svarene ble sortert etter spørsmål, og videre sammenlignet med hverandre og analysert. Dette la rette for en bedre oversikt av informasjonen, noe som har gjort prosessen med prioritering av riktig data til oppgaven enklere. I tillegg til at svarene ble sortert, ble de også sortert etter forskningsspørsmålene som er presentert i oppgaven for å ivareta avgrensningen som er satt for oppgaven. Noen av svarene går krysser noen av spørsmålene, men kan ha blitt tatt med kun under en av forskningsspørsmålene. Dette ble gjort som følge av å utelukke irrelevant data og av tidsmessige årsaker.

3.3 Studies kvalitet – evaluering av metoden.

Ved besluttet valg av metode, avstår man fra andre mulige metoder. Dette legger føringer for hvordan oppgaven blir, men valget er tatt etter ønske om å besvare oppgavens problemstilling best mulig. Det medfører at det kan oppstå problemer rundt oppgavens troverdighet og gyldighet, noe som i dette kapitlet vil bli vurdert.

3.3.1 Pålitelighet

Jacobsen (2022) forteller at dersom informasjonen man får av informantene er pålitelige, at informasjonen kan stoles på, vil validiteten av oppgaven også være høy. Validitet kan omtales som gyldighet eller holdbarhet (Johannessen et al, 2021). For å oppnå høy pålitelighet er måten selve undersøkelsesopplegget, innsamlingen av data og analysen av data viktige elementer da disse kan påvirke resultatet av forskningen (Jacobsen, 2022).

Allerede ved starten av en forskning, er det viktig å beskrive casen tydelig, med en åpen og detaljert forskningsprosess, slik at det underveis vil være enkelt å samle inn riktig data, transkribere og analysere, samt at det er rom for forklaring av eventuelle misforståelse, bygge oppunder påliteligheten av studien. Jacobsen (2022) forteller at det ikke finnes en perfekt forskningsprosess, og at alle slike prosesser inneholder feil, svakheter og manglende presisjoner. Jeg mener at valget av metode for

oppgaven fører til en prosess som bygger oppunder påliteligheten og begrenser feilene som kan oppstå, men vil påpeke at tid og problemstillingen til oppgaven medfører noen at det er gjort avgrensninger. Disse avgrensningene kan føre til svekket reliabilitet og validitet av oppgaven. Derimot noe som kunne vært negativt er selve intervjuprosessen, hvor man ofte opplever svekket reliabilitet og validitet fordi metoden bygger på forutsetninger for åpenhet og fleksibilitet mellom forsker og informant. Dette synes jeg at igjennom en god intervjuguide, og informanter som er vant til å prate med ulike mennesker, at ikke ente opp som et problem. Et annet element inngår i politisk skjevhet. Jeg valgte bevist informanter utfra stillinger som ikke skal kunne sørge for politisk skjevhet da de ikke har noe annet med det politiske å gjøre enn at de skal forholde seg til det som blir bestemt. Jeg mener at dette er med på å øke påliteligheten til oppgaven.

3.3.2 Gyldighet

Gyldighet deles inn i intern og ekstern gyldighet. *Intern* gyldighet omhandler virkeligheten og forskerens beskrivelser av virkeligheten samsvarer, noe som også kan bli kalt for validering. Ved undersøkelser av en virkelighet som ikke er direkte observerbar, forteller Jacobsen (2022) at en forsker er avhengig av å innhente data fra studieobjekter. Dette medfører at jeg må sikre at mine informanter kan belyse hvordan virkeligheten faktisk er. For å oppnå en ønsket validering, har fokuset vært på å skaffe oppgaven riktig informanter. Informantene har både god innsikt, erfaring, direkte budsjettansvar og er involvert i både planlegging og gjennomføring av budsjettprosessen. Intervjuguiden ble utarbeidet med mål om svar på problemstilling, samtidig som det la til rette for åpenhet og fleksibilitet. Det ga rom for at mulige misforståelse ble avklart på intervjuene, og alle informantene ble tilbudt muntlig om å få lese gjennom transkriberingen men de så det ikke som nødvendig. Det vil alltid påvirke gyldigheten hvordan jeg som forsker tolker datamaterialet jeg har fått av mine informanter, samt viktigheten av å forstå at disse informantenes presentasjon av virkelighet ikke nødvendigvis hadde samsvart med andre informanter, men jeg vil påstå etter valg av metode og gjennomføring av intervjuene har medført at så langt det lar seg gjøre at den interne gyldigheten for oppgaven er greit sikret.

Ekstern gyldighet, også kalt overførbarhet, innebærer om funnene kan generaliseres til andre like fenomener eller grupper enn de vi har forsket på, så lenge fenomenet har blitt skildret korrekt (Jacobsen, 2022). Oppgavens eksterne gyldighet står ikke like sterkt som den interne gyldigheten, med bakgrunn i at formålet med forskningen ikke nødvendigvis var å oppnå generalisering. Utvalget er preget av å være lite og begrenset til et lite fenomen, hvor deres egne meninger og kunnskap er grunnlaget for datamaterialet. Oppgaven legger likevel til rette for at resultatene kan antyde hvordan økonomistyring og budsjettstyring i en kommune er. Dette med bakgrunn i at deres mandat, kunnskap, erfaring og involvering står sterkt innenfor det ansvarsområdet de har. Resultatet av oppgaven kan konkludere med at man kan se klare tegn til forståelse av budsjettprosessen, som igjen kan overføres til andre organisasjoner, noe som styrker oppgavens eksterne gyldighet.

3.3.3 Etikk

Det er viktig i en studie som dette, hvor det er mennesker involvert, at det er reflektert rundt etiske problemstillinger, spesielt med hensyn til at datainnsamlingen foregår gjennom intervju (Johannessen et al, 2021). Det kan være utfordrende mellom forsker og informanter fordi det kan oppstå ulike etiske dilemmaer (Jacobsen, 2022). De ulike etiske dilemmaene kan oppstå før, under og etter intervju dersom ens informant eller forskers etiske grenser blir overskredet. Forskningsetikkloven (2021, §1-1) forteller at forskningsetiske retningslinjer skal ivaretas under offentlig og privat forskning. Retningslinjene viser til tre ulike punkter. Første omhandler informasjonens rett til autonomi og selvbestemmelse, som betyr at de skal ha muligheten til frivillig deltagelse og mulighet for å trekke seg. Andre omhandler forskeres plikt til å respektere en informants privatliv, og at det av den grunn er informanten som bestemmer hvilken informasjon de gir. Tredje omhandler forskerens ansvar til å unngå skade, og dersom skal holde seg unna sårbare og følsomme områder (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2021).

For å ivareta informantene, ble det ved forespørsel om intervju sendt ut et informasjonsskriv til informantene som inneholdt formålet med oppgaven,

ansvarlighet, rettigheter og personvern, se vedlegg 1. Alle informantene er i oppgaven anonyme, og innsamlet datamateriale er lagret slik at det ikke skal være mulig finne ut hvem det gjelder, og samtlige opptak er slettet etter transkribering. Ved innlevering av oppgaven er også transkriberingen slettet. Oppgaven legger til rette for at personvern og informantene etiske grenser skal være ivaretatt.

3.3.4 Søknad NSD

Som en viktig del av en masteroppgave er å følge retningslinjene til norsk senter for forskningsdata (NSD). Retningslinjene forteller at all data i et prosjekt som behandler og inneholder personopplysninger og/eller der institusjoner har avtale med NDS, skal det meldes til NSD at om prosjektet.

Eneste situasjonen der man ikke har meldeplikt er dersom det ikke vil være mulig å spore data tilbake til enkeltpersoner, men dette gjelder ikke ved bruk av lydopptak. Denne oppgaven har både tatt for seg lydopptak, samt er innunder en institusjon som har avtale med NSD og jeg var derfor meldepliktig om mitt prosjekt til NSD (NSD, 2024). Dette prosjektet ble innmeldt til norsk senter for forskningsdata 24.01.24. Søknaden ble godkjent 25.01.24, som var før intervjuprosessen begynte, noe som bekrefter at prosjektet er i samsvar med personvernopplysningsloven. Vedlegg 3 som ligger vedlagt henviser til godkjent søknad fra NSD.

4 Presentasjon av empirien

I dette kapitlet presenteres de empiriske funnene som er gjort på bakgrunn av data fra informanter og dokumentstudier av casekommunen. For å danne struktur i oppgaven, er dette kapitlet delt inn i fire deler, hvor forståelse av budsjettprosessen blir presentert, før videre fokus er mot de tre forskningsspørsmålene til oppgaven.

4.1 Budsjettprosessen

Fra casekommunens nettside er budsjettprosessen presentert som følgende, og definert som en årlig prosess slik at den er lik fra år til år:

Årlig prosess ↑

1. Budsjett og strategisamling for formannskapet og rådmannens ledergruppe, der det legges premisser for budsjett og handlingsprogram.
2. Rådmannen utarbeider hvert år et forslag til budsjett og handlingsprogram. Forslaget blir presentert for formannskapet.
3. I oktober legges statsbudsjettet frem. Hvis nye føringer krever det, legges det inn endringer i kommunens mål og rammer.
4. Forslag til betalingsreglementet for neste år lages (priser for kommunale tjenester).
5. Rådmannen går gjennom sitt forslag til budsjett, handlingsprogram og betalingsreglement for formannskapet
6. Formannskapet behandler forslaget, og legger deretter forslag til budsjett og handlingsprogram ut på høring
7. I høringsrunden blir forslaget presentert og diskutert i møter med politiske utvalg, interesseorganisasjoner og andre. Alle inviteres til å komme med innspill
8. Formannskapet behandler innspillene og lager bearbeidet forslag, som legges frem for kommunestyret til endelig behandling
9. Kommunestyret vedtar så neste års budsjett og betalingsreglement, samt handlingsprogram for de neste fire årene.

Figur 4: Årlig budsjettprosess (xxxx kommune, 2024)

Informant kommunedirektøren forteller at «budsjettprosessen er egentlig ett helårsprosjekt, hvor vi fra maimåned jobber veldig mye med det, med forslag frem og tilbake mellom oss og kommunestyre, samt eventuelle endringer i forhold til statsbudsjettet, før kommunestyre bekrefter budsjettet rundt 10. desember».

Informant økonomi henviser til eksempel på endring fra statsbudsjettet, «vi vet allerede om en endring på drift innenfor min sektor neste år hvor alle 3. klassinger skal ha gratis SFO tid siden dette er varslet i statsbudsjettet, og da må vi ta høyde for dette ved planlegging av nytt budsjett». Informant økonomi forteller også at «det er visse ting du må vente på, ikke sant? Statsbudsjettet kommer i oktober, og pensjonsberegningen kommer i september. Og så det er jo visse ting du ikke får på plass før mot slutten av året, og da er det greit å ha gjort unna alt man kan ellers og gjøre de siste justeringene som kommer med dette».

Det kommer fram av informant økonomi som utfyller informasjonen ved at «allerede nå er det strategiseminar med formannskapet og ledergruppen, så jobber man med budsjettene innenfor hver enkelt sektor, og økonomiske rammer. Dette legger vi frem for politikerne i oktober. Så er det politisk prosess i november og desember med vedtak midt i desember». Informant helse og omsorg viser til viktigheten av tilstedeværelse under den politiske høringen, da ligger det over på den politiske banehalvdelen, og da starter de jo en høringsperiode, og da er alle rådgiverne mine til stede. Fordi det er jo ikke da det er liksom lurt å ta ferie. Da får vi masse spørsmål og vi må svare på masse spørsmål. Da kan vi bli invitert rundt til gruppemøter for å altså for å informere for å selge inn budskapet eller for å svare på spørsmål rundt det vi har ønske om i budsjettet»

Informantene viser til at det er første tertialrapport i innehavende år som er grunnlaget for neste års budsjettet. Informant økonomi forteller «tall og begrunnelser fra første tertialrapportering er egentlig hele grunnlaget for ledergruppen når et nytt budsjett skal settes opp. Det er her vi får informasjon om hvordan det ser ut og hvilke justeringer som burde gjøres». Figur 5 er et utdrag fra tertialrapport for teknisk, kultur og idrett fra 2023. Informant utdanning og familie forteller at «etter første tertialrapport er kommet inn, har vi flere møter hvor vi da justerer slik at det blir et

revidert budsjett. Hvis vi ser at drift er mye dyrere må det tilføres penger eller vi må kutte, og visa versa».

Status økonomi

Beløp i 1000

Tjenesteområde	Rev. bud. hiå. 2023	Regnskap hiå. 2023	Awik i % hiå.	Oppr. bud. 2023	Rev. bud. 2023	Forslag prognose	Awik prognose i kr
Sum	86 665	90 853	-4,8 %	235 737	235 774	250 774	-15 000

Figur 5: Første tertialrapportering 2023 for teknisk, kultur og idrett (xxxx kommune, 2023)

Informant helse og omsorg tilføyer i prosessen at «jeg synes jeg jobber med budsjettarbeid hele tiden fordi det går veldig i hverandre. For det første så gjennomfører vi jo budsjett og effektiviseringer og tilpasser tingene og gjennomføring av politiske vedtak som kommer og det kan jo være at pågår hele året».

4.2 Funksjoner

Informantene er klare på at det overordnede målet de har med budsjettet, er å skulle på best mulig måte overholde det. Informant kommunedirektøren presiserer at «budsjett er det viktigste parameteren vi har for at en kommune ikke skal bruke mer penger enn det man har i inntekt over tid». Informant økonomi er enig i sin kollega, og presiserer at «jeg tror rett og slett at budsjettet er nødt til å være der for å holde roen og strukturen i hele velferdssystemet». Informantene forteller dette med bakgrunn i at de er fornøyde med budsjett som verktøyet de styrer etter, fordi de mener at det er ikke noen bedre alternativ. Informant helse og omsorg forklarer at «man kunne prøvd ut en tillitsmodell, bare delt ut en pott og sagt at levere etter det her men det måtte ha vært en type styring på det da og da faller man tilbake på at budsjett er et naturlig valg».

Informantene forteller at det kommunale budsjettet blir satt opp etter en handlingsplan for å få oversikt over målene som skal oppnås igjennom budsjettet. Informantene forteller at hele handlingsplanen er tilgjengelig for innbyggerne på nettsiden, igjennom framsikt. Handlingsplanen blir delt i inn i ulike delmål, som budsjettet videre skal legge til rette for å oppnå. Informant økonomi forteller at «handlingsplanen er det viktigste planleggingsverktøyet. Hvis det noe faglig eller ting som skal gjennomføres, så lages det handlingsplaner for enkeltområder eller enkeltoppgaver, og vi har handlingsplaner for hele sektoren». Informant teknisk, idrett og kultur tilføyer at «kommuneplanen ja er også et kjempeviktig, altså det viktigste styringsdokumentet, men det er mer langsiktig plan, og så brytes den ned i en fireårsplan, altså handlingsplan og videre dannes budsjett». Det kommer frem at handlingsplanen videre brytes i hver sin enhets virksomhetsplan. Informant utdanning og familie henviser til at «etter kommuneplanen har vi handlingsplan og budsjett, og så følger den enkeltes virksomhetsplan. I virksomhetsplanen så stå det mange punkter nedover ved om hva den enkelte virksomhet og enheten skal jobbe med for å nå målene. Jeg forteller til alle enhetslederne om kommuneplanens samfunnsdel, hva vi vil satse på, også kommer det inn i virksomhetsplanen for den enkelte enhet. Virksomhetsplanen er styrende og styrer etter de samme målene vi har, men at det er det er noen forskjeller i styringsdokumentet til hver enkelt enhet».

Informant helse og omsorg forteller om hvordan prosessen med utarbeidelse av virksomhetsplanen ser ut i avdeling for helse og omsorg, «vi startet liksom med forberedelse og medvirkning og definerte prosesser da jeg lager mandater. Da nedsetter vi arbeidsgrupper og lager mandater. Vi jobber med disse tingene i teams, når du da har opprettet et mandat, så står det veldig tydelig hva bakgrunnen er og hva oppdraget er, og hva som skal gjennomføres og hvem som har ansvaret for det og hvilke milepæler vi ser for oss da. Og så bruker vi disse notatene både til arbeidsmøtene, men også til å drøfte og utarbeide drøftingsnotat. Og da drøftes disse tingene i overordna sektor, møter eller i sektormøter med de tillitsvalgte. Og så ja, går vi på en måte prosessen sammen da. Og så bruker vi jo ledergruppa og MKS gruppene som medvirkningsarenaer, og så har vi en sektor, MS møte eller samling. 2-3 ganger i året, hvor alle MS grupper i helse og omsorg deltar. Da er vi rundt 130 stykker og da bruker jeg alltid det til å gå igjennom hva som er årets oppdrag da for å

forankre, og det er veldig ofte før kommunestyret fatter beslutning om vedtak, så da må jeg jo si det som ligger som kommunedirektørens forslag og ta høyde for at det kan bli endringer da».

I budsjettet og budsjettprosessen vektlegger informantene viktigheten av god koordinering, som bygges opp av god kommunikasjon. Kommunedirektøren er øverste leder, etterfulgt av sine avdelingsledere. Informant kommunedirektøren forteller at «jeg har jo ledergruppen min, som har ansvar for hvert sitt område, men min jobb er egentlig totalansvaret. Det innebærer at det er faktisk jeg som må ligge foran dem, for de jobber med sitt og sine sektorer, og de sliter mer enn nok med å holde budsjettene og personalansvar for alle lederne sine». Videre beskriver informant teknisk, kultur og idrett alt de skal forholde seg til, «I tillegg til å skulle overholde budsjett, forholder vi oss til kommunedirektøren, samt alle enheter innenfor avdelingene, økonomiske rammer, stat og regionale myndigheter, forskrifter, politiske føringer og ambisjoner og en samfunnsplan kommunestyret har bestemt, og alt dette klarer vi å kna inn i en helhet». Informant kommunedirektøren presiserer at «uten budsjettet ser jeg ikke hvorfor vi har bruk for politikerne», og ser på det som et ledd mellom det administrative og det politiske, som er viktig i offentlig sektor. I tillegg til alle faktorene informantene må ivareta, fremkommer det formidling at forståelse rundt hvordan midlene skal brukes og fordeles er viktig. Informant utdanning og familie forteller at «vi benytter jo budsjettet til kommunikasjon og koordinering da de sier noen rammene økonomisk, og hva som blir prioritert fra oss i kommunen og politikerne, for det forteller hva politikerne har avsatt av penger, og hvor vi skal bruke de pengene. Når pengene i min avdeling er delt ut til de forskjellige enhetene, så vil alle enhetene sette opp sine egne budsjett, og så komme tilbake med tilbakemeldinger på hva de eventuelt trenger eller ikke i forhold til hva som er satt opp. I tillegg til å gå til meg, har vi også en økonomirådgiver de kan forholde seg til». Informant økonomi forteller at «vår oppgave er å følge med på økonomien hele tiden, enten man bruker for mye eller for lite penger, så må man forklare seg. Dette er ting vi kommuniserer om hele tiden». Det er med bakgrunn i at informantene forteller om hvor viktig det er å overholde budsjettet, noe som de stiller som sin viktigste jobb. Flere av informantene viser til blant annet et tidligere tilfelle med ROBEK.

Informant teknisk, kultur og idrett forklarer at «Havner man på ROBEK, da kan vi begynne å snakke om lite handlingsrom». Informant økonomi utdypet dette med at «da var det statsråden/fylkesmannen som egentlig styrte her, godtok budsjett og ja som politiker så er det veldig kjedelig fordi folk må få lov til å bestemme selv. Men etter at vi kom ut derfra så har på en måte kommunen klart å sette av litt penger hvert år og nå bygd opp da et disposisjonsfond». Alle informantene er fornøyd med disposisjonsfondet kommunen har bygget opp. Det har som mål å dekke eventuelle underskudd i kommunen. Informant helse og omsorg forteller at «Hvis jeg ikke hadde fått tilførsel i første eller andre tertial, så hadde jeg jo også hatt overskridelser hvert år. jeg har vært heldig som har fått tilskudd under tertialrapportene, men jeg fikk jo ikke det tilført varig, for det vil jo ikke kommunen ha råd til, og vi er jo heldige som har en kommune som har disposisjonsfond og bygd opp en buffer. For i fjor så måtte jo vi ta den bufferen, men hvis vi skal. Det hvert år, så er dette lite bærekraft». Dette medfører at ved overskridelser, som informantene viser til at ofte kan skje, er det først og fremst fokus på hvorfor og omfordeling innenfor egen sektor. Informant utdanning forklarer at «ved overskridelse av budsjettet de har fått tildelt må det rapporteres til meg, så har jeg møte med enhetslederne som ikke klarer å holde budsjettet og ser på tiltak som kan gjøres. Problemet hos meg er at mye er lovpålagt, og da må vi ofte gå til kommunestyret og be om mer penger. Dersom problemet ikke er så stort, har jeg mulighet til å flytte pengene tildelt utdanning og familie rundt uten om å ta det opp politisk».

Informantene er fornøyde med at de har muligheten til å styre mye selv, og dermed løse problemene før det eventuelt må gå politisk. En annen måte økte kostnader blir løst på er ved nedprioriteringer av andre tjenester som ikke er lovpålagte. Informant teknisk, kultur og idrett viser til at «for eksempel innenfor mine områder, så er det nedprioritert vedlikehold av bygg og annen infrastruktur fordi at du skal ha penger til skole, barnehage, helse».

Det kommer frem at dersom overskridelsene er av høy verdi og ikke kan dekkes innenfor egen sektor, må lederne gå til kommunestyret og be om mer midler. Dette er noe informantene virkelig ikke ønsker, fordi det er et tegn på at deres jobb ikke er

gjennomført. Informantene opplyser at det likevel er ting som vil oppstå, og det er det disposisjonsfondet er til, men at det gir senere konsekvenser av styringen da den ikke har vært god nok. Alle er tydelig på at målet er å unngå overskridelser så langt det lar seg gjøre, og viser til oppfølging som et viktig element. Informanten utdanning og familie forteller at «vi blir fulgt opp over månedlig. Vi rapporterer til politisk første til kommunedirektøren månedlig og også kommunestyret». Hvor blant annet informant økonomi har et større ansvar, «et av mine ansvar er å være hovedråd for økonomisk rapportering, hvor mitt lederteam bestående av økonomisjef for regnskap og lønn, og innkjøpssjef, følger med så fort det er avvik».

Som et resultat av å unngå overskridelser viser informant helse og omsorg til sin oppbygging av egen sektor. Informanten forteller at «jeg har hvert fall prøvd å rigge sektoren som jeg drifter da så effektivt som mulig. Sånn at jeg har en del støttetjenester og de støttetjenestene er med på å skaffe saksgrunnlag, hjelpe meg og på en måte holde fokuset. Vi skal skrive planer, hjelpe enheten ute til å drive forbedringsprosesser, skrive gode politiske saker ja og sånne ting, så jeg er opptatt av. At vi er tro mot at vi ikke kutter og at vi har en robust ledelse, at vi har god kompetanse på ledelse. Det er jeg ekstremt opptatt av, og så er jeg opptatt av at ledelsen altså linjen, skal ha støtte til å gjennomføre de tingene som de er satt til å gjøre. Ledelser er helt klart det viktige for meg, samtidig som medvirkning og drøftings arenaer er viktige».

Som en del av oppbygging av sektoren, forteller informant økonomi at «det er viktig å sørge for å ha rette folk til jobben». Videre vektlegger informant at «budsjettet er et styringsverktøy og ikke nødvendigvis et motivasjonsverktøy. Budsjettet er derfor til hjelp for lederne, og at det fungerer best dersom det benyttes som et styringsverktøy». Informantene opplever motivasjon i budsjettet forskjellig. Noen av informantene mener det gir masse motivasjon, mens andre mener det avhenger stort av hva man oppnår i det, og henviser enda mer til avhengigheten av riktig folk til jobben. Informant teknisk, kultur og idrett er overbevist over at ledelsen har stor betydning for god styring. Informanten forklarer at «det er ingen tvil om at budsjettet er trangt, men så kommer det an på ledelsen. Dersom man fokuserer på alt man ikke

har, vil det være demotiverende for de ansatte, men derimot fokuserer man på de midlene man faktisk har, at de skal vi levere gode tjenester for, så blir fokuset noe helt annet». Det kommer frem at det vil likevel være tilfeller der tilførte midler blir mindre enn ønsket tilførsel eller ressursene er redusert, hvor informant økonomi kritiserer systemet for å ikke være gode nok til å fortelle hvorfor det er redusert ressursbruk. Informanten forteller at «vi har jo tall på det, men kanskje ikke løsningen. Det er fordi hver enkelt leder må finne sin lokale løsning, og ved en ressursnedgang så skal man ikke bruke så mye penger som før. Når det overlates til hver enkelt så er det ulike løsninger som oppstår. For eksempel ved økning av budsjettet er det gjerne detaljer i hva det skal brukes til, slik som en ny ansatt eller innkjøp».

4.3 utfordringer

Tid og ressurser

Informant kommunedirektøren forteller at «det er utfordrende, men at det må være slik. Vi har 2300 ansatte i 1900 årsverk, som alle skal inn i budsjettet». Informant økonomi forklarer at «Vi har rigget oss bra til å lage et solid budsjett, med de ressursene og tiden vi har. utfordringen er at både budsjettarbeid og en tertialrapportering er i september, og da blir det mye penger, så da kan det bli litt vagt med tid».

Det kommer frem at informasjonen i dag er av større tilgjengelighet. Informant kommunedirektøren forteller at «informasjonen vi har mulighet til å få tak i dag er mye bedre enn tidligere, men dette medfører også flere ressurser for å finne ut av. På en del ting har vi faktisk måltall og kan se hvordan vi nærmer oss». På spørsmål om tilgjengelig informasjon forklarer informant helse og omsorg at «vi henter masse tall, det er jo alt fra sykefravær, til inntektene våre til tjenester, altså tjenestevolum. Samdata fra spesialisthelsetjeneste, tall fra KOSTRA, fra statistisk sentralbyrå. Det er masse data som ikke bare går på budsjett, men om danner grunnlag for hvor jeg kan ta ut gevinster og hvor jeg burde legge på penger». Videre vektlegger informanten at

«Vi har bedt om å være en pilot i en data i hosting og data, altså oppbygging av et dashboard eller sånn samordning av data for å for å kunne bruke disse dataene på en mer aktiv måte. For i dag så må vi jo hente inn data fra veldig mange forskjellige systemer».

Alle informantene er enige om at utnyttelse av de ressursene som er til rådighet er det viktigste. Informant helse og omsorg presiserer at «Det er alltid litt knapphet på ressurser som man kan jo på en måte grave seg ned i det, men jeg har opplevd at vi er gode på eller jeg synes vi blir hørt da hvis det er sånn at vi tenker at ting ikke er holdbart, men det er også vårt ansvar altså».

Antakelser:

På spørsmål om antakelser i budsjettallene forteller informant økonomi at «jeg har jo tenkt litt på om vi må ha budsjett? For det er jo bare cirka tall. Jeg tror likevel at hvis du tar vekk budsjettet så tror jeg kommunen hadde gått i dundrende minus, bare brukt mer penger enn vi får inn. Budsjettet må være der for på en måte legge en plan for at vi ikke skal bruke mer enn vi har». Alle informantene er også klare på at man må ha en plan å gå etter. Videre mener heller ikke informantene at tallene kun bygger på antagelser. Informant kommunedirektøren viser til «vi har jo i kommunesektoren disse KOSTRA tallene. Vi er jo ulike kostnadsgrupper i forhold til hvilke kommunesystem, altså sammenlignbar kommune. Hvert som også kommer da ut KOSTRA tall former for ja, da kan du se på hvor mye koster tjenesten, for eksempel barnehage, hvor mye koster hvor, hva er kostprisen per barnehageplass hos oss opp mot landsgjennomsnittet og gjennomsnittet i KOSTRA gruppe og sammenlignet med andre kommuner. Så kan vi ta ut noen kommuner og se hvor vi bruker mer eller mindre enn de. Det er en veldig god indikator». Informant økonomi viser også til god oppfølging av tallene sørger for riktigere tall og forklarer at «revisjonen passer på oss fordi budsjettet skal i utgangspunktet stemme til slutt. Vi har jo rapportering hver måned eller 8 ganger i året. I hver rapportering blir regnskapet sjekket mot budsjett og lager års prognoser for å si noe om hva

regnskapet vil ende på. Dersom det er for store avvik her, så må vi egentlig gjøre noe. Da skal vi foreslå noen tiltak eller endre på budsjettene».

Informantene forteller at der opplevelsen av antakelsene oftest kan gi feil er ved avsetninger til investeringer. Informant teknisk, kultur og idrett forteller «Vi ser på hva er det som vi skal melde inn av nye behov innenfor investering. Vi jobber også hele tida med å se på om det er noen av de prosjektene som er det er som skal ses på, eventuelt om avsetningene i investeringsprogrammet må justeres opp. Lage nye kalkyler, blant annet for investering så er det ofte at det blir en avsetning. Vi sier at dette er et prosjekt som vi skal gjennomføre. Vi vet ikke helt hva det vil inneholde foreløpig, men vi tror at sannsynligvis ut fra det vi vet nå kommer til å koste cirka så mye, og så blir det lagt inn i investeringsplan, og så begynner vi å jobbe med prosjektene og kna det». Her presiserer informant kommunedirektøren at det kan ha konsekvenser om avsetningene ikke er presise og viser til et prosjekt, «det ble i 2022 avsatt en plan for utarbeidelse av en ny institusjon for demente, hvor det ble avsatt 22 millioner til prosjektet etter høring, men ved fremleggelse av dette prosjektet for kommunestyret i går så er virkelig verdi av prosjektet 48 millioner kroner. Det er ikke bra styring» Informant teknisk, idrett og kultur forteller at «dersom prosjektet blir dyrere enn antatt så kan politikerne si nei, men dette skjer veldig sjeldent da det som oftest er helt nødvendige investeringer som gjøres, men det kan påvirke negativt økonomisk for andre avdelinger». Videre vektlegger informant økonomi at «antakelsene blir jo ikke alltid riktig, men vi må legge en plan for de midlene vi har tilgjengelig. Vi skal ikke bruke mer enn vi har og ja da må vi på en måte ha en plan for starten av året».

Strategi:

Informantene er tydelig på at deres mål at de økonomiske målene skal oppnås og overholdes, noe som tilsier et fokus på et overskudd når året er omme. Det er tidligere henvist til at en overskridelse kan føre til omrokering innenfor en avdeling. Som oftest er det tiltak rundt der problemet oppstår som gjøres, informant økonomi forteller at «vi følger økonomien, så blir det jo satt inn tiltak. Ofte med at da må de

begynne å bruke mindre penger, og det handler om å eventuelt ikke få til innkjøp eller at de ikke får ansette». Videre forteller informanten at det skal ikke gå utover andre tjenester, og sier at «hvis det er ledere da som år etter år ikke klarer å forholde seg til budsjettet og bruker stadig mer penger enn de egentlig har fått lov til, så blir de gjerne skiftet ut.

Informantene forteller videre at avdelingene hjelper hverandre ved nødvendighet rundt over- eller underskudd. Informant utdanning og familie forteller at «I den tidligere kommunen jeg jobbet i var det slik at dersom man brukte 2% over eller under budsjettet, preget det neste års budsjett. Si man brukte 100 000 over, så hadde man 100 000 mindre neste år, men det er ikke tilfelle i vår kommune». Videre informerer informant teknisk, kultur og idrett forteller til gjengjeld at «et overskudd hos oss går rett inn i fellessluket». Informant økonomi forteller rundt samme tema at «hvis du bruker mindre penger så må du forklare det også. Politikerne har bestemt at du skal bruke den summen. Hvis politikerne ser at man ikke trenger så mye, så blir budsjettet litt lavere neste gang. Men hvis politikerne sier at nei de pengene skal brukes opp ja, da får du instruks om å gjøre det og hvis du ikke gjør det da, da sliter du som leder. Det beste er egentlig å holde seg rundt budsjettallet sitt, og i hvert fall ha veldig god kontroll på hvorfor du ikke treffer». Det kommer frem av dette at de folkevalgte kan også prege underveis i budsjettet hvordan midlene skal deles, og ikke kun før.

Informantene er tydelige på at ansvaret i kommunen er tydelig delt på ansatte, og at ressursene som deles i budsjettet mottas med forståelse. Informantene vektlegger heller problemer av å måtte følge lover og regler ved oppsett. Informant teknisk, kultur og idrett forteller at «Jeg synes det kanskje er litt for kategorisk, det går på for eksempel bemanningsnormer. Jeg skulle ønske at kommunene kunne få lov til å ha et større skjønn i forhold til. Når det er behov for det, kan jo være henne at i noen klasser da på skolen så kan det hende at det er behov for flere lærenormer eller lærere til stede enn det er i andre klasser. Mens nå er det liksom satt etter antall elever du skal ha per lærer istedenfor at du kan bruke skjønn. Det synes jeg kanskje er for firkantet, men det er mer kanskje en politisk ytring». Informanten forteller videre

at det kan påvirke tjenestene og økonomien på sikt, hvor egentlig ingen av delene blir overholdt etter ønsket nivå. Et utdrag fra kommunens nettside viser til et av deres mål innenfor utdanning og familie: *3.8 Alle barn og unge skal få et barnehage- og skoletilbud av høy kvalitet, som gir trygghet, utvikling, læring og livsmestring i dag og i framtida (xxxx kommune, 2024)*. Hvor informantene viser til at dette kan medføre vanskeligheter i oppnåelse.

Usikkerhet

Informantene forteller at de opplever stort sett fleksibilitet i budsjettet. Informant økonomi viser at «Det mye som er bundet opp i faste ting, men alt det faste kan endres på. Vi kan legge frem forslag om antall årsverk, men det er politikerne som velger». Og informant helse og omsorg forteller at «Jeg styrer programmet og innenfor den ramma så har jeg stor tankestrøm, og jeg benytter det handlingsrommet». Informant kommunedirektøren stiller seg bak sine avdelingsledere, men tilføyer også at «hvis jeg sier nei, så er det jo fordi at behovet er så enormt. At på at du får aldri nok penger egentlig, for å si det sånn. Det er i en hvilken som helst kommune i Norge, som det er mer enn nok til alle. Det er så mange som sliter med livene sine som kunne fått hjelp og vis har så mye kompetanse på hvordan vi kunne hva vi hadde da flere mennesker med kompetanse, så kunne vi gjort mye mer». Informantene viser likevel til risiko rundt dersom det oppstår uforutsette ting, da forsvinner handlingsrommet ganske fort. Informant utdanning og familie forklarer at «før jeg sier ja eller nei til fleksibilitet, så må jeg jo si om en enhetsleder kommer og spør meg om penger til noe, så har vi ikke det. Kommunedirektøren har ingen pott til uforutsette hendelser».

Informant teknisk, kultur og idrett forteller «Vi får oss alltid noen overraskelser, slik som for et par år siden, så fikk vi jo plutselig enorme strømuttergifter der det doblet seg. Det var jo snakk om at vi kilowatten skulle stå på 4-5 kroner kilowatten når du bruker da 40 millioner kilowatt timer så blir det dyrt. Og det gjør jo at det er det ikke tatt høyde for da i budsjettet at vi skal få sånne ekstraordinære kostnader, og da er det jo fint at kommunen har disposisjonsfond at det er satt. Når vi har hatt overskudd og det

er satt på disposisjonskonto sånn at vi greide å håndtere selv om vi fikk økte strømutfgifter akkurat det samme som vi har nå med økte sosialhjelpsutfgifter, ikke sant? Det er ikke budsjettet med den dyrtida som vi har nå, som gjør at folk ikke greier det forpliktelsene sine og sosialhjelpen går opp, så er det godt at kommunen har sunn økonomisk styring går med overskudd hvert år. At vi greier å sette opp på bufferfond til dårligere tider. Videre forteller informant økonomi at «uforutsette hendelser, da betyr det at noe har skjedd så du bare må gjøre og bare må takle. Så da må kommunene være i stand til å takle uforutsette hendelser, og det handler jo litt om å ha litt økonomiske buffere og ha litt reserver da. Det er jo akkurat som i privatøkonomien at hvor vaskemaskinen i stykker så er det greit å ha penger til det, og sånn må kommunene å stille seg hvis det skjer noe uforutsett, så må de på en måte ha mulighet til å takle». Hvor informanten også vektlegger at staten går inn ved veldig høye kostnader eller når det blir unntakstilstander slik som korona, og viser til at det nesten er verre med uforutsette hendelser som anses som små eller mellomstore, kontra de store uforutsette hendelsene.

Det kommer frem av informantene at det kan være usikkerhet rundt nye investeringer. Usikkerheten ligger i at investeringene ofte avsettes i forveien, og at det her kan komme ny teknologi eller andre kostnader som medfører at det avsatte ble for lite. Eksemplet under antakelser, som viser til en merkostnad fra 22 millioner til 48 millioner på et nytt helsebygg, er et resultat en usikkerhet i ny teknologi. Informant kommunedirektøren forklarer at «Når det nye institusjonsbygget skulle bli bygd, ble det egentlig ikke bygd med noen ny teknologi og der har vi bare demente. Det skal det være system for dørlåser, kunne trykke på hjelp, alarmer ved vaktrom når det er nødvendig og flere sensorer. Det skal egentlig fungere som et lite sykehus. Så når dette ble satt opp tilbake i tid, var det noen som ikke hadde noe særlig greie på det, det var regnet ut fra størrelse og antall rom. Da er det ikke rart at avviket blir så stort».

Et annet element som kommer opp ved spørsmål om usikkerhet er feil beregning i selvkost. Selvkost vises til den kostnaden det er ved pålagte kommunale tjenester innbyggerne betaler for, hvor inntekt fra innbyggerne skal kun dekke disse

kostnadene. Informant teknisk, kultur og idrett sier ved feil beregning at «da må kommunekassa forskuttere, og så må da underskuddet tas inn til gebyrene i løpet av 5 år».

4.4 Endringer

Informantene er enstemmige i at mulighetene ved teknologi er større enn hva det har vært tidligere. Informant kommunedirektøren legger frem er «vi har for eksempel trivselsundersøkelser og foreldreundersøkelser i skolene, og slik informasjon kan vi bruke i helheten når vi skal legge frem forslagene om pengebruk». Dette er i tillegg til all informasjonen som kommer igjennom kommunesystemet KOSTRA og SSB, som tidligere er henvist til. Informantene viser til at man kan hente informasjon på nesten hver eneste tjeneste om de hadde trengt det, men i dagens budsjettprosess er ikke dette teknikken for oppsett av budsjettet. Informant økonomi har tidligere jobbet i kommunen og informerer om en endring i selve budsjettprosessen. Informanten forteller at «det har vært 2 forskjellige måter å gjøre på budsjettprosessen på, den ene er den vi har nå årshjul men tidligere, det var helt i starten for eksisterende kommunedirektør kom inn var jo at vi hentet mer. Vi tok kontakt med alle lederne i hele kommunen spurte på en måte. Hva trenger dere? Hvordan bør budsjettene se ut? Og så fikk vi inn de tallene og masse input for da ledergruppa tok over og sa noe om dette, høres fornuftig eller ikke, og så satt de jo sete. Så det blir jo mer omfattende prosess». Informanten presiserer videre at «Det er mye mer ryddig som vi gjør det nå. Det kan nok være at det fremdeles er noen i organisasjonen som føler at de ikke blir hørt nok, men da sier vi jo til dem at det er viktig at de bruker den første tertialrapporten for tilbakemeldinger, da det er det som er grunnlaget for utarbeidelse av budsjettet».

Ved spørsmål om endring i miljø viser informant kommunedirektøren til en stor endring i budsjettet før og etter pandemien. Informant kommunedirektøren forteller at «I politikken nå, så er det tiden før pandemien og tiden etter pandemien vi deler etter. Det er mange nye utgifter, mange nye ting, økt sykefravær og mange rammer». Videre forteller informanten at «før pandemien så da var samfunnet sånn at det ikke

var så store endringer. Så kom Ukrainakrigen, og fondet vårt er veldig avhengig av børsen for å bygge seg opp. Det ene året var 17 millioner i avkastning mens andre var minus 27 millioner fordi børsene endrer seg. Nå er det så mange faktorer å hensynta at selv med et bufferfond på 300 millioner, så skal man ikke bomme mye før det er tomt».

Det kommer frem at opplevelsen til informantene er at under selve hendelsen at kommuneøkonomien var god fordi man får tilskudd fra staten. Informant økonomi forklarer at «under korona var det unntakstilstand i forhold til at da ble det jo pøst ut penger til kommunene til å håndtere situasjonen. Og så er det jo hvordan kommunen da brukte de pengene og hvordan de fikk det til. Men da var det jo stort sett gode resultater i kommunesektor, så korona var bra år for kommunesektoren». Videre presiserer informanten at «det har nå blitt strammet til nå de siste 2 årene, spesielt etter at vi skiftet regjering, så har de strammere inngrep, og det er fordi at vi har så lav arbeidsledighet. Da kan man ikke utvide offentlig sektor, og da må de knipe igjen litt». Flere av informantene viser til flere eksempler ved at staten går inn når det blir miljøendringer som oppstår uventet, blant annet en flom høsten 2023 og høyere strømpriser grunnet krig i Ukraina. Informant helse og økonomi kjenner ikke nødvendigvis til så stor endring i budsjettprosessen etter miljøforandringene og legger vekt på at avdelingen er godt bygget opp. Informanten forklarer at «vi er i en helsegruppe med seks andre kommuner, hvor de andre fem kommunene har begynt å ta etter vår helsemodell og måten vi styrer på. Det viser jo at vi nå over tid har gjort noe som har vært veldig riktig innenfor denne avdelingen».

I tillegg til de uforutsette hendelsene som påvirker, vektlegger informantene bærekraft som en viktig endring i miljø over tid. Informant teknisk, kultur og idrett forteller blant annet at «det ligger noen målsetninger og så er det mye som ligger til meg spesielt. Og det er jo i forhold til dette med. Utbygging og så alle utbyggingsprosjektene som det er miljøkrav innafor. Og så er det jo innenfor både eiendom, spesielt som er en del miljøkrav og veitrafikk. Ja, sånn at vi har veldig mange målsetninger som går på miljø og innafor oss, og det kom nytt regelverk for det 1. Januar som gjør også at når vi tildeler kontrakter så er miljøkrav skal jo vektet

mye høyere, 30% tror jeg, i forhold til det som er nå. Så det er strengere og strengere miljøkrav i alt vi driver med». Informant helse og omsorg viser at «vi har jo kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som førende for alt utviklingsarbeid, og i de så har vi jo FNs bærekraftsmål, og vi har budsjett og handlingsprogram som også legger føringer for klima, miljø. Vi har også en folkehelsemelding eller en folkehelseprofil som sier noe om hva som skal prioriteres, så det er på en måte ikke altså de nasjonale føringene sammen med de lokale føringene danner jo grunnlag for hva vi kan, altså vi har allikevel en stor lekegrind, men det er innenfor visse grenser da». Det kommer frem at bærekraft også sørger for endring i hvordan budsjettet inndeles, da dette påvirker demografiske endringer. Informanten utdanning og familie viser blant annet til et demografiskifte nå med at det blir færre unge og barn i kommunen, noe som medfører at det også blir midle midler til denne avdelingen fremover. Informanten er spent på hvordan dette vil bli seende ut etter hvert. Relevant for både helse og omsorg, og utdanning og familie er at deres bærekraftsmål er mål som skal ses igjen i handlingsplanen og være i budsjettet. Endringer i folkehelseoversikten kan legge føringer for hvordan budsjettet utarbeides og benyttes. Informant kommunedirektøren legger også til at de har målsetninger innenfor bærekraft som påvirker budsjettet, og som for de blir like viktige å klare og oppnå.

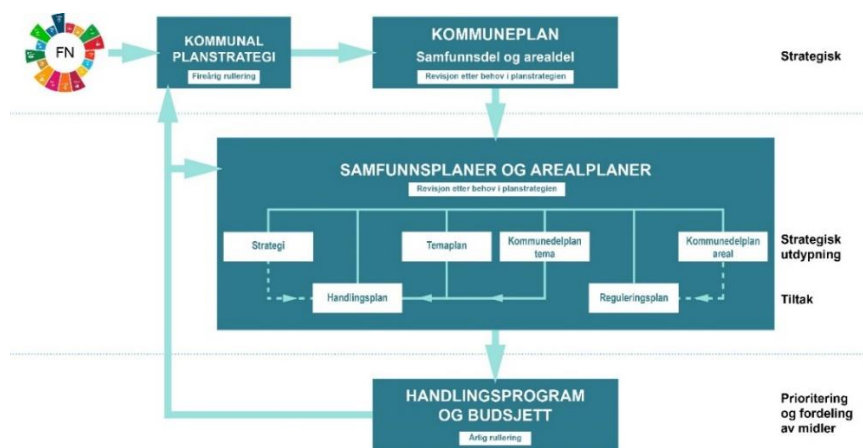
5 Analyse

I dette kapitlet vil jeg analysere oppgavens funn med bakgrunn i mine tre forskningsspørsmål. Analysen baserer seg på oppgavens teori og empiri, samt mine tolkninger av dette. Analysen vil bli delt inn i de tre forskjellige forskningsspørsmål, slik at det videre kan danne svar på min problemstilling:

5.1 Funksjoner

Den første delen tar for seg forskningsspørsmålet «Hvilke funksjoner medfører budsjett som styringsverktøy?» og ønsker å finne ut av hvilke funksjoner budsjettet gir kommunal sektor. Budsjett er et oppsett over inntekter og utgifter for en organisasjon i en gitt tidsperiode, som under kontroll og styring kan benyttes som et styringsverktøy (Gjønnes og Tangenes, 2019). Hoff og Bjørnenak (2010) viser til ulike funksjoner budsjettet bør ivareta for å være et godt styringsverktøy, og disse vil bli gjennomgått med fokus på opplevelsen i casekommunen.

Planlegging: Ved utarbeidelse av budsjett er hensikten at det skal ta høyde for de overordnede målene til organisasjonen (Hoff og Bjørnenak, 2010). Dette krever at det ligger en veloverveid begrunnelse bak tallene, slik at det er klart hvorfor de ulike tallpostene er oppført som de er. I den kommunale sektoren inneholder budsjettet tall som med bakgrunn i handlingsplan. Handlingsplanen kommer som følge av kommuneplanen, som igjen er laget av kommunens planstrategi. Plan- og bygningsloven (2021) forteller at ved hvert kommunestyrevalg er kommunene pliktig til å vedta en kommunal planstrategi, som skal være utgangspunktet for kommuneplanen. Formålet er at det skal avklares hvilke planoppgaver som skal prioriteres i den neste fireårsperioden som det politiske styrer etter (XXXX kommune, 2024).



Figur 6: kommunal planstrategi (xxxx kommune, 2020).

Kommunen henvender seg til praksisen med å utarbeide handlingsplanen basert på kommuneplanen. Kommuneplanen er segmentert i to distinkte planer for samfunn og areal. Samfunn er det som skal ivareta de aktivitetene innenfor avdelingene som er, slikt som helse og omsorg og familie og utdanning (Rudaa, 2021). Areal har som mål å ivareta alt av bygning, tomter, og fysiske areal som kommunen har ansvar for (Rudaa, 2021). Kommunen oppsummerer med at de har den øvrige kommuneplanen satt for fire år. Det er videre tatt delmål ned i handlingsplanen for året, sammen med budsjettet, slik at man skal ha en bedre oversikt av hva som skal skje for året. Fra handlingsplanen er det videre utarbeidet virksomhetsplaner som er helt klare mål og handlinger avdelingene forholder seg til. Det oppsummerer at budsjettet først og fremst er bygget på en stor og en mindre plan, før det videre legger til rette for å danne planer for gjennomføring innenfor avdelingene. Berg (2021) forteller at planene kan inkludere delmål for å oppnå de overordnede målene, noe kommunen viser til at de gjør. Når budsjettet er satt, viser informantene til at de får en viss andel og kan dele dette ut sånn som de vil. Deres enhetsledere skal så sørge for å sette opp budsjett for sine enheter, slik at avdelingen totalt klarer å overholde budsjettet.

Koordinering: Får å sette disse planene til liv, er man avhengig av god koordinering i budsjettet. Budsjettet skal sikre sammenheng i beslutningsprosesser slik at avdelingene ikke ender opp med å gå i ulik retning (Hoff og Bjørnenak, 2010).

Casekommunen viser til 2300 ansatte og 1900 ansatte, og legger ikke skjul på at koordinering er en viktig del av deres oppgave. Først og fremst er kommunen avhengig av å koordinere med det politiske. Kommunedirektørens/kommunestyrets forslag til budsjett, skal prøve å ivareta mange tankene til demokratiet slik at det i den politiske fasen i november og desember ikke blir så store endringer, det med bakgrunn i at budsjettet er oppsatt etter første tertial og handlingsplanen som tidligere er utarbeidet. Allerede i budsjettprosessen er det da mye koordinering rundt dette for hvordan man skal ta benytte ressursene og tiden som er tilgjengelig. Det er essensielt å identifisere underliggende sammenhenger, enten de er funksjonelle, tidsmessige eller ressursmessige, som skal danne grunnlag for implementering av planene (Hoff og Bjørnenak, 2010).

Videre må lederne bygge forståelse til sine underenheter om hvorfor budsjettet er som det er, og finne en enighet om hvordan enhetsbudsjettene skal benyttes. Denne koordineringen er viktig både for forståelse av hvilke økonomiske rammer og arbeidsoppgaver de ansatte skal gjennomføre, men også for å oppnå målene som er satt, både kortsiktig og langsiktige mål. Hoff og Bjørnenak (2010) presiserer at koordinering skal sørge for forbindelse mellom kortsiktige og langsiktige mål. Det kommer frem at en naturlig del av denne koordineringen er allerede gjort i handlingsplanen, som videre gjør budsjettprosessen enklere. Når budsjettåret er i gang, så handler det om å overholde budsjettet som er satt. Det er da koordineringen fra lederne og nedover i sektoren blir viktig. Lederne forholder seg til mange elementer underveis i prosessen, og er avhengig at alle er innforstått med sine oppgaver for å oppfylle kravene. Som en del av koordineringen blir også avvik brukt, da dette gir et svar på om hvordan ting ser ut. De følger derfor med på det økonomiske hele veien for å sørge for at alle er inne på riktig mål, og at de overordnede målene klarer etterhvert å bli oppnådd. Lederne viser også til at de føler de har mange dyktige ansatte og medarbeidere som hjelper de i prosessen, som også sørger for en enklere koordinering av kommunen, da mange er innforstått med hva de skal gjøre.

Kommunikasjon: En vellykket kommunikasjonsflyt kan sørge for gode relasjoner mellom leder og ansatte, som kan bidra til å fremme organisatorisk fremdrift (Hoff og Bjørnenak, 2010). Det er fordi det dannes et verdigrunnlag slik at alle kan bidra til å påvirke organisasjonen i tråd med ønskede målsetninger (Berg, 2021).

Kommunikasjon er nøkkelen til å få koordinering og planlegging til en gjennomføringsfase, og der videre ivareta ansvar og kontroll. Kommunen er avhengig av å benytte god kommunikasjon i alle ledd. Dette gjelder alt fra kommunikasjon med sine enhetsledere, til kommunedirektøren, til kommunestyre, til politikerne og til folket. Alt lederne gjennomføres skal forklares og forsvares slik at det er i stil med det organisasjonen ønsker, enkelt forklart det de folkevalgte bestemmer. Kommunene føler at de har god kommunikasjon, og et godt grunnlag for å drive kommunen med informasjonskanalene. Informasjonskanalene de benytter er også en måte kommunisere på, noe som kan gjøre det enklere for alle enheter å forstå. De kommuniserer derfor både igjennom planer, hjelpeverktøy, samt direkte og indirekte med personene det gjelder. Det er viktig at kommunikasjon blir en toveiskommunikasjon. En kommunikasjonsprosess er en sender som sier eller formidler noe til en mottaker, mottaker tolker så budskapet og gir tilbakemelding (Gyldendal, 2020). Lederne oppfatter selv at de har en god kommunikasjonsprosess.

De viser til blant annet at de må selge inn sine konsepter på hvordan de skal løse ulike tjenester, hvor de presenterer ideene foran ulike grupperinger. De viser til flere grupperinger innenfor sektorene som kun jobber med hvordan man godt nok skal formidle budskap. De har jevnlig møter seg imellom, med enhetsledere og med politikerne. De har også ulike arbeidsoppgaver i sine arbeidsstillinger slik at ulike elementer skal bli ivareta. For eksempel har økonomiansvarlig et ansvar for hele kommunen sammen med avdelingslederne, samt at lederen av teknisk, kultur og idrett har et større ansvar for investeringsbudsjettet enn de andre. Kommunen viser også til at avvik fort kan oppstå når informasjon uteblir, og det der desto viktigere at ting blir kommunisert. Det vises blant annet til at så fort det er et avvik, så må man ta tak i det. Det begrenser muligheten for at avviket blir stort og skaper ubalanse i budsjettet.

Ansvar- og ressursallokering: Budsjettet har til hensikt å gi en strukturert oversikt over organisasjonens behov, slik at det er mulig å identifisere og definere ansvarsområder for enkeltpersoner og avdelinger (Hoff og Bjørnenak, 2010). Fordelingen av ressurser utover budsjettet er en stor del av oppgaven i budsjettprosessen. Kommunen har et ansvar for å dele ut ressursene etter hvordan behovene er og prøve å optimalisere dette. Først og fremst vil man kun få tildelt ressurser man har bruk for. Dersom budsjettet skulle gir mer er det en plan med det. Da følger det med en beskjed om at her skal det ansattes en ny person eller satses mer på denne tjenesten. Dersom budsjettet skulle gi mindre, står ofte enhetene alene til å fikse det. Da følger det sjeldent med en beskjed om hvordan man skal løse dette, og det kan medføre at det ikke er den optimale løsningen som velges. Det virker som at ved nedgang i budsjettet, en ressursnedgang, er ikke kommunen god nok til å kommunisere hvorfor eller hva som burde gjøres. Når det gjelder ansvar, virker ikke dette som å være en del av budsjettet. Ansvarsoppgavene er allerede delt inn i jobbene til de ansatte. Dette gjelder både helt opp i ledelsen men også nedover i systemet. Det er vel i de tilfellene hvor man ser at man trenger en ny ansatt for å få en oppgave gjort at budsjettet sørger for ansvar, men utover det er oppgavene tydelig satt uten at budsjettprosessen påvirker det noe særlig.

Motivering: Budsjettet kan fungere som et verktøy for motivasjon dersom tydelig kommunikasjon av overordnede mål og strategier til alle ansatte på alle nivåer opplyses om (Hoff og Bjørnenak, 2010). Det omhandler følelsen av inkludering, kultur og viktighet for de ansatte, som videre setter sitt preg på deres lyst til å yte sitt beste for organisasjonen. Kommunen legger ikke stor vekt på at budsjett skal være til for motivasjon, og fremmer heller at budsjettet er et verktøy for styring og ikke for motivasjon. Bak den tanken legger de heller viktigheten av riktig ansatte til de forskjellige jobbene. Lederne er avhengig av hjelp fra sine enhetsledere og andre ansvarlige, og vektlegger at verdien rundt at ansatte gjennomfører og forstår jobben sin er uvurderlig. Det fremkommer av dette at det da allerede er en indre motivasjon der som gjør at motivasjon skal ikke være noe de må tenke på.

Oppfølging og kontroll: Kommunen er strengt opptatt av oppfølging av budsjettet. De er etter loven pålagt å rapportere minst to ganger i året til foretakets styre angående hvordan den økonomiske balansen ser ut (kommuneloven, §9-14, 2018).

Kommunene er også pliktig til å rapportere til staten igjennom KOSTRA etter §16-1 i kommuneloven (2018). Dette medfører at alt de gjør, vil på en eller annen måte overvåkes. I tillegg til det lovpålagte forteller kommunen at de selv rapportere en gang i måneden til kommunedirektøren og kommunestyret. Dette medfører mindre sjanse for avvik og bedre kontroll av budsjettet. Det kommer frem av empirien at oppfølging og kontroll kanskje er det viktigste lederne gjør. De skal selvfølgelig sette sammen en god budsjettprosess, forholde seg til planer og gjennomføre dette, men det vil ikke fungere dersom man ikke har muligheten til å se og forstå når avvikene oppstår. Hoff og Bjørnenak (2010) påpeker at oppfølging og kontroll er essensielt for at budsjett skal kunne fungere som et styringsverktøy, da det er i denne prosessen man identifisere eventuelle avvik og kan iverksette nødvendige tiltak. Lederne forteller at i et stramt kommunebudsjett, så forventer de at det av og til kommer avvik, og det er nettopp disse avvikene de vil ha kontroll på først. Det mest optimale når det oppstår avvik er å kunne ta tak i det fort, slik at det mest sannsynlig kan dekkes innenfor egen sektor.

Kommunen viser til tilfeller hvor avvikene blir store, og tiltak må innom politisk prosess før det kan godkjennes. Lederne har handlingsrom innenfor sin pott fra budsjettet, men det er ikke alltid dette er nok til å dekke avviket. Når det går til det politiske så godkjennes avvikene ofte, fordi det ofte er helt nødvendige ting det kommer slike avvik på. Det medfører en prosess om forklaring av hvorfor merforbruket har oppstått, slik at man kanskje ikke får samme problem en annen gang. Kommunen har flere økonomiansatte til å bidra i denne fasen av budsjettet, og dersom noen i kommunen atter en gang ikke klarer å overholde budsjettet de skal, forventes det at de blir erstattet. Oppfølgingsprosessen kommunen har er streng, og den burde være streng for å ivareta de elementene de skal. Dette har også bakgrunn i kritikken budsjettet får. Blant annet bygger jo budsjettet på antakelser om hvordan året blir, slik som Wallander (1999) henviser til, og det stiller enda sterkere krav til at man må følge med dersom det oppstår avvik. Kommunen er også ekstra nøye i denne oppfølgingsprosessen nå etter en tidligere hendelse, når kommunen var inne

på ROBEK-listen. ROBEK er register som identifiserer kommuner eller fylkeskommuner som befinner seg i økonomisk ubalanse eller ikke har vedtatt økonomiplan, budsjett eller regnskap innenfor gitte frister (Regjeringen, 2022). De er etter loven pliktige å følge denne rapporteringen til ROBEK (Kommuneloven, §28-1, 2018). Dersom man havner i økonomisk ubalanse vil man etter denne reglen havne under statlig styring, noe som medfører at handlingsrom og demokratiske friheten forsvinner i den perioden man er underlagt staten. Kommunen har av den grunn bygget opp et disposisjonsfond, da de vet at det vil aldri være realistisk å klare å overholde budsjettet hvert år, selv om det er målet de jobber etter. Disposisjonsfondet skal hjelpe til med store avvik eller for å dekke ett underskudd ved årsslutt. Dette gir en litt større trygghet til kommunen ved å faktisk kunne takle avvik. Det er likevel viktig at det ikke kan gi en for stor trygghet, da de midlene fort forsvinner om avvikene blir mange og store. Det kommer også frem av kommunen har at de ønsker å optimalisere driften av de ulike sektorene for å minimalisere avvik. Blant annet viser helselederen til at driften av den sektoren nå er grunnlag for andre helsesektorer i andre kommuner, noe man kan se på som positivt for kommunen. Det kan gi tegn til at sektoren fungerer på en ønskelig måte.

5.2 utfordringer

Den delen tar for seg forskningsspørsmålet «Hvilke utfordringer medfører budsjett som styringsverktøy?» og har som mål å belyse eventuelle utfordringer det kommunale budsjettet har. Det er med bakgrunn i at i nyere tid har det tradisjonelle budsjettet vært gjenstand for kritikk, likevel forteller Berg (2021) at flere organisasjoner velge å beholde budsjettet. I kommunal sektor er kommunene pålagt å utarbeide budsjettet, hvor budsjettet skal være realistisk, fullstendige og oversiktlige (kommuneloven, §14-4, 2018). Det er derfor relevant å se på om det tradisjonelle budsjettet i denne sammenheng også fortjener kritikken, eller om dette er mer relevant for privat sektor. Faktorene vil bli presentert slik som det er gjort i teorien og empirien med underkategorier.

Tid og ressurser: Hope og Fraser (2003) sin kritikk av det tradisjonelle budsjettets tidsbruk får ikke medhold innenfor casekommunen. Det fremkommer av empirien at casekommunen bruker masse tid og ressurser på jobben om å danne budsjett, men til gjengjeld er de ansatt for å gjøre det. Det er anslått at budsjettutarbeidelsen i gjennomsnitt bruker fire til fem måneder (Horngren et al, 2022). Casekommunen bruker nærmere åtte måneder, samtidig som de hele tiden gjør vurderinger rundt både årets og neste års budsjett. Horngren et al (2022) forteller videre at det er rundt 20-30% av organisasjonens ledere og opptil 50% av organisasjonens økonomiansvarlige som er med i prosessen, men det er viktig å se dette som en generell kritikk. I kommunal sektor viser Mellemvik et al (2012) til at prosessen for å utarbeide de økonomiske målene er bevist lang for å sørge for et optimalt budsjett, og inkludere demokratiet slik at de får sagt sin mening. Dette medfører at kritikken av tid og ressursbruk i det tradisjonelle budsjettet ikke stiller sterkt i casekommunen. Kommunen viser til at alle deres administrative ledere, samt alle de økonomiansvarlige er med i budsjettprosessen, som er noe de sitter med store deler av året.

Det er ingen tvil at arbeidet med budsjettet tar lang tid for lederne, men det er slik det er lagt opp til å være. Det er viktig å inkludere det demokratiske elementet her. Kritikken stiller seg derfor ikke som holdbar da alle lederne mener at det er riktig at det skal medgå såpass mye tid for å optimalisere budsjettet, og viser til med til litt liten tid under noen perioder av året.

Usikkerhet: Usikkerhet i budsjettet oppstår på ulike måter, og i denne oppgaven er det tatt utgangspunkt i ny teknologi, dynamikk og miljø. Dette er alle ytre faktorer som kan sørge for usikkerhet i en organisasjon. Dersom det oppstår høy usikkerhet i eksterne faktorer, gir dette usikkerhet i planlegging, måling og dokumentering, som igjen kan medføre vanskeligheter med å styre en organisasjon (Chenhall, 2003). Køster (2017) viser til at ved *ny teknologi* kan man velge mer risiko selv, men at gevinst også blir deretter. Det handler om at det er lett å velge det trygge valget, som nå kanskje koster mindre men på sikt kan bli dyrere. Det er mange vurderer rundt denne typen usikkerhet, hvert fall hvis det er ny teknologi man ikke har prøvd før. For

kommunens del er det avhengig av å henge med på ny teknologi, og at dette kommer frem i driften. Blant annet viser kommunen til et investeringsprosjekt hvor prosjektet endte opp med å bli mye dyrere fordi man ikke hadde regnet på den nye teknologien, men som på sikt er veldig viktig at teknologien ble tatt i bruk. Det er ikke alltid prisen tilsier verdien som et prosjekt kan gi.

Ny teknologi er ikke nødvendigvis det verste av ekstern usikkerhet kommunen har, ei heller et hjelpemiddel dersom informasjonen de trenger for gjennomføring er tilstede. Kommunen ville helt klart tjent på å effektivisere blant annet informasjonskanalene de har. Regjeringen viser blant annet til informasjonsmarkedet.

Informasjonsmarkedet er sammenhengen mellom de som tilbyr informasjon og de som etterspør eller mottar informasjon (Regjeringen, 1994). Regjeringen (1994) vektlegger viktigheten at de som etterspør eller mottar, faktisk mottar all informasjon de kan fra de som tilbyr. Det kommer frem av kommunen at det er mange informasjonskanaler de har tilgang på, men at dette ikke oppleves som effektivt. Det er sammenheng i at det er mange forskjellige systemer, slik at det blir alt for mye som må sjekkes, istedenfor at det gir den muligheten til informasjon som det kan. Det blir videre fortalt at dette er noe kommunen ser på løsninger etter, men at dersom det ikke kommer en god løsning her så sørger det for større usikkerhet i teknologien enn det burde.

Dynamikk i budsjett kritiseres ofte for å ikke være tilstedeværende, da budsjettet er kritisert for å være statisk (Bogsnes, 2016). Et statisk budsjett oppstår oftere dersom budsjettet er stramt. Kommunal rapport (2023) viser til at det i 2023 fortsatt var stor andel av kommunene som har stram kommuneøkonomi. Casekommunen opplever likevel budsjettet som fleksibelt, og er kanskje noe av det informantene er mest enig i. Budsjettet blir delt opp i forskjellige avdelinger, og videre har avdelingslederne mulighet til å dele ut midlene akkurat som de selv ønsker. Det kommer frem her at dersom det trengs justeringer så kan de gjøre det, og selv om det er mange tjenester som skal ivaretas så opplever de det som fleksibelt. Det er heller ved uforutsette hendelser dynamikken forsvinner mer, men ser på det som todelt. Kommunen mener både at de skal være forberedt på usikkerhet og være klar over at ting kan skje, men

stiller seg også bak at de har ikke mulighet til å ta høyde for uforutsette hendelser. Jeg antar at dette kommunen er såpass rolig til uforutsette hendelser har utspring i at kommunene kan få statelig hjelp dersom det blir nødvendig, og at staten har nok midler til å bistå. De viser samtidig til at de ønsker jo minst mulig av de utforutsette hendelsene, slik at budsjettet kan forholde seg mest mulig til det budsjettet er satt opp til. Et element av usikkerhet som kommunen bygger opp til selv som kan påvirke dynamikken er selvkost. Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste, slik som vann eller renovasjon (Regjeringen, 2014). Selvkostprinsippet bygger på at brukerne av tjenestene kommunen levere skal betale for det tjenesten koster, men kommunen har ikke lov til å kreve mer enn kostnaden (Regjeringen, 2014). Dette medfører at kommunene må prøve å utregne riktig for hva selvkost koster. Det blir opplyst at dersom selvkost begrenses feil, må kostnadene dekkes av driftsbudsjettet, noe budsjettet ikke tar høyde for. Dette kan medføre en usikkerhet ekstra dersom beregningene er feil.

Miljø ses på som de eksterne faktorene som er vanskeligst å håndtere (Otley, 2016). Det er med bakgrunn i at endring i miljø er ikke noe man selv kan påvirke, men man må fortsatt forholde seg til konsekvensen av det (Køster, 2017). Kommunen stiller seg ganske bak utsagnet til Køster (2017), da det er noe de ikke tar høyde for ved planlegging av budsjettet men må ta konsekvensen av dersom det oppstår. Det kommer frem at ved store miljøendringer, slik som korona eller en flom, at kommunen får hjelp fra staten til å dekke uforutsette kostnader. Dette gjelder ved store endring, men dersom det kommer små endringer som følge av miljøet, kommunen viser blant annet til krigen i Ukraina som har medført høyere drivstoff og strømpriser, at kommunen selv må dekke dette.

Strategi: Neerly et al (2003) og Bogsnes (2016) kritiserer budsjettet for å skape en bruk og kast holdning, fordi det finansielle målet om å overholde budsjettet overgår de andre overordnende målene i organisasjonen. Casekommunen opererer med at eventuelle overskudd går inn i en fellespott for det totale resultatet. Ved underskudd prøver det å løses innenfor egen sektor, før eventuelt hjelp politisk eller fra kommunes disposisjonsfond. Kommunen vektlegger at uavhengig under- eller

overskudd så skal det forklares hvorfor det har blitt slik, da de forventer at budsjettallet skal være mest mulig riktig. Det tradisjonelle budsjettet kritiserer også for å ha en start/stopp rytme som sørger for at det blir vanskelig å ivareta strategien siden budsjettet er styrt fra år til år (Bogsnes, 2016). Med i denne kritikken følger det at budsjett og strategi ofte er utarbeidet hver for seg. Det kommer frem av kommunen at budsjettet er utarbeidet etter handlingsplan, noe de selv ønsker og er lovpålagt til å gjøre. Dette medfører at strategi i dette tilfelle er laget først, og videre er budsjettet laget. Det ser derfor ut til at budsjettet har en sterk tilknytting til sin strategi ved utarbeidelse av budsjettet. Det er likevel viktig å påpeke at ved eventuelle overskridelser så kan det gå utover noen ting i oppsatte mål og strategi, da midlene ikke strekker nok til. Dette avviket har ikke mulighet til å være for stort, for store deler av kommunens tjenester er lovpålagt. Dette medfører at det heller går utover tjenestetilbud som kommunen har i tillegg eller som kun gjelder dem selv, slik som kommunale bygg eller annen infrastruktur. Totalt sett vil et avvik i budsjettet mest sannsynlig sørge for avvik i strategien, men at det er mulighet for tiltak som kan sørge for å fjerne avvikene. Kritikken rundt strategi og det tradisjonelle budsjettet i kommunal sektor stiller dermed heller ikke veldig sterkt. Strategi og budsjett henger godt sammen, samtidig som det skal budsjetteres mest mulig riktig og dermed sørge for minst mulig feil i tallene. Dette vil jo likevel overskrives innimellom, og det er her kommunen har et valg på hva de ønsker å nedprioritere og gjøre tiltak på. De har ikke lov etter loven å ta vekk tjenestetilbud som innbyggerne skal ha tilgjengelig, og det vil derfor oftest gå utover arealdelen i kommuneplanen og strategien.

Antakelser: Wallander (1999) kritiserer budsjettet for antakelsene som tallene i budsjettet bygger på, da grunnlaget for tallene ikke bærer riktig informasjon. Antakelser kommer man ikke unna i budsjettet. Det er fullt mulig å kalkulere ganske nøyaktig gjennom riktig verktøy, slik som KOSTRA for kommunesektoren sin del, men det er kun resultatregnskapet som kan sitte med det faktiske fasitsvaret. Det derimot budsjettet kan være nyttig for, er å begrense forventende kostnader (Gjønnes og sendings, 2019). Kommunen forteller at budsjett er det viktigste verktøyet de har for å ikke bruke mer penger enn de har, og vektlegger at selv om tallene ikke nødvendigvis alltid er 100% riktige, så er det satt en begrensning til hva

hver avdeling kan bruke og at det ut fra dette legges planer på hvordan det skal gjennomføres.

Etter annet element som kommer frem som viktig er rapporteringssystemet til kommunen kommer her frem som en viktig faktor. Kommunen forteller at de rapporterer inn økonomiske tall hver måned, og de med økonomiske tall følger nøye med dersom det oppstår noen avvik. Bogsnes (2016) forteller at ved å basere seg på usikre prognoser som et budsjett kan være, vil budsjettet fort bli utdatert. I tillegg til de månedlige rapporteringene, har kommunen stor rapportering hvert tertial. Det kommer frem at i disse tertialrapportene vil budsjett blir revidert dersom det er behov for det, fordi det er avvik i tallene som er satt opp. Kommunen legger ikke skjul på at det oppstår overskridelser av budsjettet hvert eneste år, men at igjennom disse rapporteringene har de mulighet til å endre og gjøre tiltak som sørger for at budsjettet går i økonomisk balanse, samtidig som tjenestetilbudet blir ivaretatt. Antakelsene kommer man ikke utenom, og det er i tilfelle hvor antakelsene blir helt feil. Blant annet viser kommunen til et eksempel med strømutfgifter, hvor merkostnadene var på 50 millioner ekstra men det er oftest i uforutsette hendelser at avvikene blir så store. Kommunen mener de har gode informasjonssystemer slik at tallene i budsjettet blir ganske så riktig, men legger heller ikke skjul på at økte kostnader også gjøre det vanskeligere å anta riktig.

5.3 Endringer

Denne siste delen tar for seg forskningsspørsmålet «hvilke faktorer har medført endring i budsjettet og budsjettprosessen?» og har som mål å belyse om eventuelle endringer har preget hvordan budsjett fungerer som styringsverktøy, enten positivt eller negativt for den kommunale sektoren. Fra den tidligere kommuneloven, som hadde ikrafttredelse i 1993 skulle kommunene utarbeide økonomiplan og årsbudsjett slik som i dag (Kommuneloven, §8, 1993). Det tilsier at det minimum i over 30 år har vært utarbeidet budsjett i kommunal sektor, men det sier ingenting om hvordan det faktisk fungerer. Det er videre interessant å se om bruk av budsjett i såpass mange

år har ført til at man benytter budsjettet bedre, og om det er eventuelle interne eller eksterne faktorer som har sørget for endring i prosessen og bruken av budsjett.

Kommunen bruker første tertialrapport som grunnlag i utarbeidelse av budsjett for neste år. En tertialrapport er rapport som viser i hvilken grad budsjettvedtaket realiseres, og utarbeides etter hver fjerde måned (Framsikt, 2022). Tidligere valgte kommunen å benytte seg av en annen metode for og utarbeide budsjettet. Det vises seg slik at kommunen før gikk rundt til enhetsledere, spurte hva de trengte og jobbet med budsjettet ut fra det. I dag benytter de første tertialrapport, hvor det er revideringer eller tilbakemeldinger som sørger for endring i budsjettet. Det ses på som en interessant endring, da kommunen viser til at informasjonskanalene aldri har vært bedre. Dette kan ha bakgrunn i den tidligere prosessen laget mer støy og bråk enn verdi det ga, og at siden det ikke er optimalisert noen systemer på informasjonskanalene at det gir en bedre løsning med tertialrapporter.

Bærekraft viser seg å påvirke kommunen mer i dag enn tidligere. Det er etter kommuneloven (§1-1, 2018) forventning om at kommunene driver effektivt, tillitsskapende og bærekraftig. Med denne type bærekraft er det hovedfokus på at kommunen skal drive økonomisk godt, slik at det er grunnlag for flere år fremover i tid. Dette er noe kommunen i en periode ikke klarte å oppnå, og havnet under ROBEK. Dette medførte at kommunen var statelig styrt til økonomien var på plass. I ettertid av dette har kommunen drivet mer effektivt godt, hvor det har vært hardt fokus på å få økonomien i balanse. Kommunen har klart å bygge opp et disposisjonsfond, som skal bistå de når er hardere økonomiske tider. Dette er god økonomisk bærekraft av kommunen. De viser likevel til at miljøet også her påvirker. Blant annet påvirker børsen, da dette er et fond, av det som skjer rundt. Krigen i Ukraina slo dermed negativt ut på fondet, og påvirker hva kommunen har i sine reserver. Et annet element innenfor bærekraft er demografi. Kommunen viser til at blant annet er det et demografiskifte på at vi blir flere og flere eldre i samfunnet, men færre og færre barn. Det medfører endring i hvordan budsjettet delegeres, da det er antall mennesker som benytter en tjeneste som skal avgjøre hvor mye den tjenesten trenger av ressurser. Det medfører blant annet at det for hvert år burde bli mer penger til helse, og mindre til utdanning og familie, men det er ikke sikkert at

løsningen kan være helt slik heller. Alle tjenester har en minimumskostnad, altså en fast kostnad. En fast kostnad er en kostnad en organisasjon har uavhengig av driften (tripletext, 2024). Dette er endringer kommunen må følge nøye med på, som kan sørge for at budsjettprosessen blir seende annerledes ut.

En annen type bærekraft som påvirker kommunen er miljøet. I følge nettsiden til kommunen benytter de seg av FNs bærekraftsmål for miljø, økonomi og sosial utvikling i sin handlingsplan (xxxx kommune, 2024). Miljøet de senere årene har vært preget av mer ekstermvær fordi klima endrer seg (FN, 2024). I tillegg til dette har verden nå opplevd en pandemi, samt en del krigføring som fortsatt holder på. Dette er eksterne faktorer som har påvirker kommunen. Otley (1980, 2016) viser til i sin betingelsesteori at et styringssystem må kunne ta høyde for at ulike faktorer påvirker systemet forskjellig fra tid til tid. Videre forklarer han at det er enkelte faktorer som man ikke klarer å ta høyde for, hvor usikkerhet er en ekstern faktor blant disse. Usikkerhet kan medføre store utfordringer i planlegging, måling og dokumentering, som igjen fører til vanskeligheter med styring av en organisasjon (Chenhall, 2003). Dette er med bakgrunn i at et system ikke kan ta høyde for usikkerhet i omgivelsene, slik at planer og prognoser kan bli mindre nyttige eller helt ubrukelig i enkelte tilfeller. Bærekraftsmålene som kommunen hensyntar sørger for endringer i hvordan kommunen styrer. Det kommer frem at miljøkrav for ny bygg nå er 30% høyere enn tidligere. Det kan medføre økte kostnader, da kostnaden for denne type materiale ofte er høyere enn mindre miljøvennlige materiale.

En usikkerhet preget av miljø var koronapandemien. Kommunen viser til at under selve pandemien så styrte kommunen ganske greit. Det var unntakstilstand, og ved store uforutsette hendelser får alltid kommune hjelp av stat. Dette medførte at selv om det var helt andre prioriteringer og tjenester som måtte til i kommunen, så ble disse kostnadene dekket av stat og styringen gikk av den grunn ganske greit. Kommunen forteller at det er heller konsekvenser av endring i miljø i etterkant. Dette gjelder både at det er en endring i type tjenester innbyggerne trenger, men også endring i sykefravær og andre rammer. I tillegg til endringer viser kommunen at det har blitt strammet inn i midler fra staten fordi arbeidsledigheten er lav. Det ses på positivt for

Norge som land når kommunene for mindre, men det hjelper lite at et element er positivt når andre er negative. Blant annet viser NAV til en økning på 16% i sosialhjelp, noe kommunen også forteller at er en utfordring for dem (Nav, 2024). Økningen skyldes at priser på det meste har steget, og at det blir dyrere og dyrere å være privatperson i Norge. Dette kan senere få enda større ringvirkninger for kommunen enn det allerede har. Miljø kan derfor sies å være en stor usikkerhet for kommunen, og påvirker stort sett en endring i budsjettprosessen. Blant annet var nytt av året at sosialtjenestene trengte å øke som følge at det ble en tjeneste mange flere brukte. Miljø er også en vanskelig usikkerhet, da det kan komme på to forskjellige måter. Kløster (2017) viser til at det både kan komme raskt som en naturkatastrofe men også langsomt som global oppvarming, men likevel har de begge en innvirkning på hvordan budsjettet kan bli seende ut.

6 Konklusjon

Med utgangspunkt i en valgt casekommune, har dette studiet hatt målsetting om å bidra til en større forståelse av budsjett som styringsverktøy i offentlig sektor. Det er belyst med bakgrunn i Otley (1980, 2016) sin teori om betingelsesteori, samt grunnleggende forståelse av budsjett og kritikk rundt budsjettet vinklet mot offentlig sektor. Betingelsesteorien forteller om interne og eksterne faktorer som påvirker et styringssystem, og hvordan styringssystemet må kunne takle det som oppstår i omgivelsene. Studiet har tatt for seg tre ulike usikkerheter i omgivelsene. Følgende problemstilling har vært utgangspunkt for studiet:

Hvordan fungerer budsjett som styringsverktøy i kommunal sektor?

I casekommunen setter budsjettet rammen for hvordan kommunens økonomiske resurser skal benyttes, og med fokus på å skape økonomisk balanse når året er omme. Lederne i kommunen har det totale ansvaret for budsjettprosessen sammen med det demokratiske organet. De presenterer et forslag til budsjett til kommunestyret, som viderefører det til den politiske prosessen, før det blir vedtatt.. Lederne har derfor først vært delaktig i første planleggingsfase av budsjettet, før de videre for oppdrag av å planlegge hvordan budsjettet skal deles innenfor de forskjellige avdelingene når budsjettet er vedtatt. Ansvaret for å følge opp budsjettet er det kommunedirektøren og ledergruppen som har, slik at budsjettet blir etter den rammen som er bestemt i det politiske. I løpet av året rapporterer lederne inn til sin egen gruppe hver måned, samt hvert tertial til kommunestyret. I rapportene skal faktiske resultater sammenlignes med budsjetterte målsetning for å gi et bilde av den faktiske driftssituasjonen (Hoff og Bjørnenak, 2010). Dersom det oppstår avvik fra budsjettene i disse rapporteringene, følges det opp gjennom tiltak for å dekke merforbruket, noe som er meget viktig for å overholde budsjettmålene.

Budsjettet er bygd på vilkår om å skulle levere tjenester til innbyggerne som både er effektive, tilgjengelige og bærekraftige (kommuneloven, §1-1, 2018), samtidig som de etterstreber en økonomisk balanse fra år til år. Det er det som sørger for viktigheten at budsjett fungerer som et styringsverktøy, fordi de skal ivareta mer enn kun det økonomiske. Det viser seg av studiet som er gjennomført at det kommunale

budsjettet gir lederne en rekke betydningsfulle funksjoner. Lederne opplever gjennom budsjettprosessen og driftsåret en effektiv planlegging, koordinering, kommunikasjon samt oppfølging og kontroll. De vurderer ikke ressursallokering og ansvarsfordeling som fremtredende, da slike oppgaver i stor grad er inkludert i andre elementer. Motivasjon anses heller ikke som et vesentlig fokusområde blant lederne.

Lederne påpeker at kritikk av budsjettet har begrenset relevans innenfor den kommunale sektoren, til tross for at det eksisterer utfordringer knyttet til budsjettering også her. Det er særlige usikkerhet i omgivelsene som er utfordrende, ettersom dette er en faktor de ikke kan kontrollere, men må håndtere konsekvensene av. Denne bekymringer er forsterket av økende miljømessige usikkerheter de siste årene. Ledelsen rapportere at strategien i stor grad følges, og at dette delvis skuldes den demokratiske styringen av kommunen. Til tross for dette, innrømmer de at det ikke er mulig å unngå antakelser, men fremhever at data fra tertialrapporter og god oppfølging bidrar til å redusere risikoen for betydelige avvik.

Det fremkommer at visse endringer har påvirket budsjettprosessen og selve budsjettet i de senere årene, med et tydelig fokus på bærekraft og miljø. Innenfor bærekraft er det identifisert et økende antall hensyn som må tas, noe som på sikt kan påvirke prosessen enda mer enn hva den gjør i dag. Når det gjelder miljø har det oppstått en rekke hendelser, både uforutsett og forutsette, som har påvirket budsjettet. Det påpekes at slike hendelser vanligvis resulterer i økte kostnader uten tilsvarende økning i inntekter. Et annet vesentlig element som nevnes er endringer i ny teknologi, som gir kommunen muligheten til å samle inn omfattende informasjon, men det mangler en tilfredsstillende løsning for å håndtere denne informasjonsmengden

Oppsummert fastholder kommunen at budsjettet som styringsverktøy fortsatt er en preferert praksis, og internt oppfattes det som et effektivt verktøy.

Budsjettet har som hensikt å sikre forsvarlig håndtering av ulike faktorer, noe som i stor grad realiseres i den kommunale sektoren. Planlegging og oppfølging og kontroll er helt klart de to viktigste faktorene budsjettet legger til rette for, noe som stammer fra viktigheten av økonomisk balanse i kommunen.

Utfordringene budsjettet kan medføre, kan i all hovedsak ses på som små. Ved vesentlige utfordringer har kommunen mulighet til å søke hjelp fra staten. Det bidrar til å redusere en del av usikkerheten for kommunen, men det forutsetter at tjenestenivået opprettholdes samtidig som økonomiske hensyn ivaretas. I midlertidig eksiterer det en del usikkerhet i budsjettet som kan periodisk påvirke den kommunale sektoren, noe som de burde ha større handlingsrom for. Budsjettets utfordringer oppstår særlig når antakelser og kostnadsestimater ikke reflekterer den virkelige situasjonen, hvilket krever nøye oppfølging og kontroll. Det skal likevel sies at siden organisasjonen styres etter politikk og en del lover, så blir det ikke helt riktig å kritisere budsjettet etter for mye feil i antakelser fordi tjenestene må gjennomføres uansett.

Budsjettet kan antas å være et godt system for kommunal sektor når det blir benyttet riktig, dog vil det være å anbefale at systemet blir enda mer videreutviklet slik at man har mulighet til tilgang på informasjon så fort det oppstår. Dette kunne medført enda færre manuelle feil og mer effektivisering av styringen i kommunen. Jeg vil likevel konkludere med at så lenge ikke annet er testet ut, at budsjetter fungerer godt som styringsverktøyet i kommunal sektor.

6.1 Videre forskning

Oppgaven tar for seg en casestudie av en kommune i Norge med fokus på tre ulike avdelinger. Studien har vært avgrenset til en kommune, som tilsier at den ikke kan være generaliserbar for resten av landets kommuner og kan derfor ikke si noe om resultat av andre kommuner. Oppgaven er inspirert av en tidligere oppgave med likhetstrekk til hvordan en kommune er undersøkt, og det kan ses på som relevant å undersøke flere kommuner for og se hvilke svar det gir. Oppgaven tar heller ikke for seg noe vei videre til hvordan budsjettet burde utvikles. Det kan hende at budsjettet på sikt blir tatt over av et bedre styringsverktøy eller at det bygger opp en enda sterk posisjon, det kunne av den grunn vært interessant å se om det er noen andre styringsverktøy en kommune hadde hatt bedre utbytte av da dette er lite testet.

En annen vikling av oppgaven kan være i større grad å gå i dybden av funksjoner eller utfordringer som oppstår i den kommunale sektoren, slik at man har mulighet til å bygge en større forståelse og benytte seg bedre av funksjonene eller stå sterkere i mot utfordringer. Det anses å være flere veier man kan gå videre med denne studien, men at jeg selv ville sett på muligheten for å analysere flere kommuner og sett om svarene hadde vært gjentakende, slik at man kunne bygget opp en generalisering og sett om man derifra kan bygge en enda mer optimal modell for kommunal sektor.

7 Referanseliste

- Aarberg, S. C. (2021). «Den aller viktigste oppgaven er å få økonomien i balanse». I *skjæringspunktet mellom profesjon og økonomi*. [Masteroppgave, Universitet i Tromsø]. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/22509/thesis.pdf?sequence=2>
- Andreassen, R-I. & Bjørnenak, T (2018). *Usikkerhet og teknologi – de viktigste driverne for endring i økonomistyring*. Magma forskning og viktien. ISSN 1500-0788. 21(6), s. 27–34.
- Andersen, E. S. (1994). *Systemutvikling* (2.utgave). NKI-forl.
- Berg, T. (2021). *Grunnleggende økonomistyring* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk
- Bogsnes, B. (2016). *Implementing Beyond Budgeting* (2.utg.). John Wiley & Sons Inc.
- Bogsnes, B. (2023). *This is Beyond Budgeting*. John Wiley & Sons Inc.
- Bouwens, J. og Abernethy, M. A. (2000). *The consequences of customization on management accounting system design*. Accounting, Organizations and Society, 25(3), 221-241.
- Casekommune (2023, 10.februar). *Kommunedirektørens ledergruppe*. XXXX kommune <https://www.xxxx.kommune.no/innhold/org-og-admin/kommunedirektoren/kommunedirektorens-ledergruppe/>
- Casekommune (2024,17.januar). Økonomiske planer, rapporter og styringsdokumenter. XXXX kommune. <https://www.xxxx.kommune.no/innhold/okonomi/budsjett-og-analyse/styringsdokumenter/>
- Casekommune. (2020, 02.juni). Kommunal planstrategi. XXXX kommune <https://www.xxxx.kommune.no/contentassets/c096ef7cf7224057a36700818de77085/kommunal-planstrategi-2020-2023.pdf>
- Chenhall, R. H. (2003). *Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future*. Accounting, organizations and society, 28(2-3), 127-168.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (2021, 16.desember). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. Forskningsetikk. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Fiken. (2023). *Hva er et budsjett?* Fiken. <https://fiken.no/forklarer/budsjett>
- Folde, M.S. & Kawousi, K. (2022). *Gjennomføringsrettet planlegging i norske kommuner*. Idunn. <https://doi-org.ezproxy2.usn.no/10.18261/plan.54.1.4>
- Forskningsetikkloven (2021). *Lov om organisering av forskningsetisk arbeid* (LOV-2017-04-28-23). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-04-28-23>
- Framsikt (2024). *Kommunestyres vedtak*. XXXX kommune https://pub.framsikt.net/2024/xxxx/bm-2024-kommunestyrets_vedtak_2024#/

- Framsikt. (2024). Om tertialrapporten. Framsikt.
https://pub.framsikt.net/2022/xxxx/mr-202204-1_tertial_2022/#/generic/summary/introduction/e9875d89-1487-444d-a078-7e87aa206cbe-cn
- Gjønnnes, S. H. & Tangenes, T. (2019) *Økonomisk Styring 2.0* (1. utgave). Fagbokforlaget.
- Gyldendal (2020). *Å kommunisere med ulike brukere*. Rettsdata.
https://webcms.reettsdata.no/media/sxbkrm0t/14336_gyldendal_-ho-kommunikasjon_kapittel1.pdf
- Grønvik, E. R. (2018). *Økonomistyring. En kvalitativ studie blant avdelingsledere i Helgelandssykehuset HF*. [Masteroppgave, Nord universitet].
- Hamborg, S.K (2023). *Økonomistyring i kommunal sektor*. [Forprosjekt, Universitet i Sørøst-Norge].
- Hansen, S. K. & Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers: grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Gyldendal akademisk.
- Hansen, S. C., Otlej, D. T. og Van der Stede, W. A. (2003). *Practice Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective*. Journal of Management Accounting Research, 15, 95-116.
- Hoff, K. G. (2004). *Budsjettering – taktisk økonomistyring* (3. utgave). Universitetsforlaget.
- Hoff, K. G. og Bjørnenak, T. (2010). *Driftsregnskap og budsjettering*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holbæk, R. & Brox, B.A. (2023). *Norges beste styrte kommuner – kommuneindeksen 2023*. Agenda Kaupang. <https://www.agendakaupang.no/publication/norges-best-styrte-kommuner-kommuneindeksen-2023/>
- Horngren, C., Sundem, G., Stratton, W.O., Burgstahler, D. & Schatzberg, J.O. (2022) *Introduction to Management Accounting, Global Edition*. (17. Utg.) Person Education Limited.
- Hope, J. og Fraser, R. (2003). *Beyond Budgeting: How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap*. Boston, MA.: Harvard Business School Press
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Damm Akademisk
- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag AS.
- Johanson, D. & Madsen, D. Ø. (2013). *Økonomisk styring i Norge - en kartlegging av styringssystemer i norske bedrifter*, 16 (6), 18-30. Fagbokforlaget.
<https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/193269/Madsen2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Johnsen, Å. (2017). *Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering?* Idunn. <https://doi-org.ezproxy1.usn.no/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-0>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, februar). *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/49a22f4aa18f424abac7fd93c2a079be/opphevet_retningslinjer_selvkost_betalingstjenester.pdf
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Kommuneloven (1993). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL_11#%C2%A746
- KS (2022, 15. desember). *Krevende budsjettarbeid i kommuner og fylkeskommuner*. KS. <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/krevende-budsjettarbeid-i-kommuner-og-fylkeskommuner/>
- Køster, C. (2017, 6. september). *Gode kilder til prosjektusikkerhet*. Prosjektbloggen. <https://www.prosjektbloggen.no/gode-kilder-til-prosjektusikkerhet>
- Malmi, T. & Brown, D. A (2008). *Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research direction*. Management Accounting Research, ss. 287-300. Hentet fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1044500508000401>
- Mellemvik, F., Gårseth-Nesbakk, L. & Mauland, H. (2012). *Regnskap og budsjett i kommunesektoren- en innføring*. Cappelen Damm akademisk.
- Miles, R. E. og Snow, C. C. (1978). *Organizational strategy, structure, and process*. New York: McGraw-Hill.
- Monsen, N. N (2015). *Forretningsregnskap og kameralregnskap: En sammenligning med henblikk på bruk i offentlig sektor*, (8. utgave). Norges Handelshøyskole.
- Naranjo-Gil, D., Maas, V. S. og Hartmann, F. G. H. (2009). *How CFOs Determine Management Accounting Innovation: An Examination of Direct and Indirect Effects*. European Accounting Review, 18(4), 667-695.
- Nav. (2024, 15. februar). *16 prosent økning i sosialhjelpsmottakere*. Nav. <https://www.nav.no/no/samarbeidspartner/presse/nyheter-og-pressemeldinger/16-prosent-okning-i-sosialhjelpsmottakere>
- Nguyen, D. H., Weigel, C. & Hiebl, M. R. (2018). *Beyond budgeting: review and research agenda*. Journal of Accounting & Organizational Change, 14(3), 314-337. <https://doi.org/10.1108/JAOC-03-2017-0028>
- NSD. (2023). *Fylle ut meldeskjema for personopplysninger i forskning*. Sikt. <https://sikt.no/tjenester/personverntjenester-forskning/fylle-ut-meldeskjema-personopplysninger>
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Fagbokforlag.
- Otley, D. (1980). *The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis*. ScienceDirect. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0361368280900409>
- Otley, D. (2016). *The contingency theory of management accounting and control: 1980-2014*. ScienceDirect.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1044500516000172?via%3DiHub>

Plan- og bygningsloven. (2009). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Regjeringen. (2023, 27. januar). *Finansiering av kommunesektoren*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>

Regjeringen (1994). *NOU 1994:17 Til informasjonens pris*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1994-17/id139590/?ch=9>

Regjeringen. (2023). *Økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/id2006194/>

Ruuda, B. K. (2021) *Kommuneøkonomi for politikere, tillitsvalgte og kommunale ledere* (utgave 2). Gyldendal.

Røst, J. & Aleksa, M. (2021). *Er kommunal budsjettering et godt styringsverktøy? En case studie av tre kommunale sektorer i en utvalgt kommune*. [Masteroppgave, Universitet i Tromsø].

<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/28858/thesis.pdf?sequence=2>

Sending, A. & Tangenes, T. (2019). *Økonomistyring*. Fagbokforlaget.

Simons, R. (1995). *Levels of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard Business School.

Simons, R. (1987). *Accounting Control Systems and Business Strategy: An Empirical Analysis*. *Accounting, Organizations and Society*, 12, 357-374. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(87\)90024-9](https://doi.org/10.1016/0361-3682(87)90024-9)

Solstad, I.D. & Sommervik, M.H. (2015). *Budsjettkritikkens relevans i norske kommuner*. Masteroppgave Høgskolen i Sør-Trøndelag.

https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2372540/Solstad%20Sommervik_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tripletex. (2024). *Hva er kostnader?* Tripletex.

<https://www.tripletex.no/ordbok/kostnader/>

Wallander, J. (1999). *Budgeting — an unnecessary evil*. *Scandinavian Journal of Management*, 15(4), 405-421.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0956522198000323>

8 Vedlegg

Vedlegg 1

Informasjonsskriv

Formålet

Formålet med oppgaven er å besvare en problemstilling til en masteroppgave ved Universitet i Sørøst-Norge. Problemstillingen innebærer hvilke roller/funksjoner det kommunale budsjettet har i dag og hvilke endringer som har skjedd. Det ses derfor som relevant å bruke din kompetanse/stilling til å hjelpe til med og besvare ulike spørsmål innenfor kommunal budsjettering/budsjetteringsprosessen, samt endringer og andre relevante elementer rundt dette området.

Ansvarlighet

Det er USN, Universitet i Sørøst-Norge, som er ansvarlig for prosjektet. Det er jeg som student, i samsvar med min veileder, som vil gjennomføre prosjektet.

Deltakelse

Du har fått spørsmål om å delta i dette prosjektet da din stilling/kompetanse ses på som relevant til besvarelse av oppgaven. Som leder/ansatt ser jeg det som mulig at du har et direkte eller indirekte forhold til budsjett- og økonomiansvar, samt personalansvar innenfor din sektor i xxxx kommune. Ved deltakelse bidrar du med viktig informasjon/data til prosjektet. Ved deltakelse vil det medfølge en samtykkeerklæring som tillater at jeg som student benytter din informasjon.

Hva det innebærer for deg?

Deltakelse innebærer et dybdeintervju med varighet på et sted mellom 30 til 60 minutter. Intervjuet vil hovedsakelig forholde seg til økonomistyring og budsjett, men samtidig gå litt inn på dine bakgrunnsopplysninger innenfor din stilling og medarbeidere. Andre personlige opplysninger er ikke nødvendig, og du kan velge etter ønske om din bakgrunn opplyses om i oppgaven eller ikke.

Det er frivillig å delta, og dersom du sier ja, har du rett til å trekke samtykket ditt når som helst under prosjektet. I dette tilfelle vil alle dine opplysninger bli slettet, og det vil ikke medføre noen som helst konsekvenser av å si nei eller ved å trekke deg.

Dine opplysninger vil kun blitt brukt til prosjektet med mål å besvare problemstillingen. Alle opplysninger du gir vil behandles etter ditt samtykke og etter personvernsregelverket. På oppdrag fra Universitet i Sørøst-Norge har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Selv uten mulighet for identifisering i oppgaven, har du også rett til å korrigere transkribering og få opplysninger du har gitt slettet. Det vil kun være meg som student, og min veileder ved Universitet i Sørøst-Norge som vil ha tilgang til intervjuene. Oppgaven vil strekke seg fra januar 2024 til juni 2024, og etter endt oppgave vil alle opplysninger bli slettet for utenom de som er presentert i selve oppgaven.

Ved spørsmål

Ved spørsmål om prosjektet, eller ønske om mer informasjon kan du ta kontakt med:

Prosjektansvarlig ved Universitet i Sørøst-Norge, Øystein Sørebo på epost:

Oystein.Sorebo@usn.no eller telefon: 31 00 87 40

Personvernombud ved Universitet i Sørøst-Norge, Paal Are Solberg på epost:

personvernombud@usn.no.

Veileder, Konstantin Yurievich Timochenko på epost:
Konstantin.Timochenko@usn.no eller telefon: 31 00 99 42

Student, Synne Kristine Hamborg på epost: Synnehamborg@hotmail.com eller
telefon: 477 03 765

Med vennlig hilsen

Konstantin Yurievich Timochenko
Hamborg

Synne Kristine

(Veileder)

(Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått innholdet om prosjektet «Budsjettering i xxxx kommune»
og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

Å delta i intervju

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

(Signatur av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2

Intervjuguide

Enkle bakgrunnsopplysninger:

1. Hvilken stilling har du?
2. Hvilken utdanning/kvalifikasjoner har du?
3. Hvor lenge har du hatt denne stillingen?
4. Hvilket ansvar og arbeidsoppgaver har du i din stilling?
5. Har du det overordnede økonomiansvaret innenfor din sektor/avdeling?
6. Hvor mange av dine medarbeidere jobber med økonomi innenfor din avdeling og har medansvar for budsjett?

Budsjett og budsjettarbeid

7. Hvordan jobber du/dere med prosessen om å utarbeide årsbudsjettet?
 - a. Tall fra tidligere år?
 - b. utfordringer?
 - c. God nok tid?
8. Har noen av de eksterne faktorene som blir nevnt under, endret hensyn man må ta i budsjettprosessen?
 - a. Miljø og bærekraft
 - b. Samfunnet (befolkningsvekst, personøkonomi osv.)
 - c. Ny teknologi
9. Hvilke endringer i budsjettets funksjoner har oppstått?
10. Hvilke viktige funksjoner ivaretar ikke budsjettet, og hvordan hensyntar dere det?
11. Synes du at det kommunale budsjettet legger til rette for. Gjerne utdyp
 - a. Flexibilitet/dynamikk – ved uforutsette hendelser
 - b. Forankring/forståelse – gir god nok forståelse av prioriteringer ol
 - c. Målkongruens – at alle har samme mål

- d. Tid og ressurser – til å oppnå målene
- e. Måling og belønning -
- f. Strategi, kultur og system – hensyntar det ønsket innenfor sektoren

12. Bruker dere andre styringssystemer bruker dere i tillegg til budsjettet, hvis ja, hvilke? (Aktivitetsbasert budsjettering, balansert målstyring, benchmarking, rullerende prognoser, Ikke- finansielle måltall, verdibasert styring (eks. EVA))
13. Dersom budsjettet skulle blitt vurdert og tatt bort, hva anser du som (de) viktigste grunn(ene) til å ikke skulle ta det bort? (*Tradisjon, rapportering, verktøy, planlegging, implementering osv*)
14. Det tradisjonelle budsjettet har møtt mye kritikk i privat sektor, hva er din personlige mening om budsjett som styringsverktøy?
15. Dersom budsjettet blir overskredet eller underskredet, medfølger det noen følger for dere? (bruker mer eller mindre penger enn det som er angitt).
- a. Rapportere om endring
 - b. Handlingsrom?
 - c. Påvirker det neste år?
16. Er det noe informasjon du ønsker å tilføye som kan være viktig for forståelse av budsjettets rolle og bruk i kommunal sektor?

Vedlegg 3

Vurdering av behandling av personopplysninger

Skriv ut

25.01.2024

Referansenummer

738170

Vurderingstype

Automatisk

Dato

25.01.2024

Tittel

Budsjett i kommunen

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Sørøst-Norge / Handelshøyskolen / Institutt for økonomi,
markedsføring og jus

Prosjektansvarlig

Konstantin Yurievich Timochenko

Student

Synne Kristine Hamborg

Prosjektperiode

01.02.2024 - 15.05.2024

Kategorier personopplysninger

- Almennelige

Lovlig grunnlag

- Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.05.2024.

Meldeskjema

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering

- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon.

Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.