

Valuta for pengene?!

Hanne Kathrine Islund

Diakonhjemmet Høgskole
Master i verdibasert ledelse

MAVERD-599

Antall ord: 25 099

Veileder: Olav Helge Angell

MAI 2013



EN KVALITATIV STUDIE om hvordan mellomledere i den kommunale helse- og omsorgssektoren utøver økonomistyring, og hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen.

Sammendrag

Tema for dette studiet er økonomistyring i helse- og omsorgstjenesten i kommunalsektor på mellomleder nivå. Studiets formål er å se hvordan mellomledere utøver økonomistyring samt hvilken betydning begrenset ressurstilgang har for tjenesteytingen.

Dette er en empirisk undersøkelse, som sammen med teoretiske perspektiver, har som mål å kaste lys over utøvelsen av økonomistyring og de momenter som er sentrale i dette arbeidet. Likeledes er målet å se hvilke ringvirkninger begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen. Studiens empiriske grunnlag er hentet fra intervjuer med et utvalg mellomledere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Resultater av denne undersøkelsen bekrefter at økonomistyring utøves av mellomledere med utgangspunkt i en økonomistyringsmodell. Funnene viser at fasene strategisk planlegging og budsjettplanlegging til en viss grad kan forbedres slik at økonomistyring utøves på en bedre måte. Videre viser funn at utøvelsen av økonomistyring er tuftet på økonomiske begreper som bl.a. effektivitet, produktivitet og produksjonsfaktorer. Det viser seg at mellomledere til en viss grad anvender disse. Allikevel forstås og benyttes begrepene på en noe snever måte hva angår fagtermene for begrepene. Det er derfor mulig å hevde at kompetanseøkning på økonomi vil være et viktig bidrag for å sikre god utøvelse av økonomistyring. Likeledes viser funn at mellomledere står mellom to ledelsesverdener, profesjonsledelse og profesjonell ledelse. Dette får implikasjoner for utøvelse av økonomistyring da både det faglige perspektivet og det økonomiske perspektivet skal ivaretas når beslutninger skal fattes. Dette kan fortone seg som et verdisammenstøt, men funn viser at mellomledere agerer i begge verdener. Dog vil det være en viktig tilnærming at mellomledere er bevisst utfordringen, da dette vil kunne påvirke utøvelsen av økonomistyring. Likeledes viser funn at begrenset økonomisk ressurstilgang får betydning for tjenesteytingen; det fører til innovasjon, som igjen gir muligheter for bedre ressursanvendelse og bedre kvalitet på de tjenester som ytes.

Alt i alt er denne undersøkelsen en beskrivelse av hvorledes økonomistyring utøves, og den gir dermed innsikt og noen åpninger for hvordan økonomistyringen kan praktiseres på en om mulig enda bedre måte. Videre underbygger undersøkelsen at begrenset økonomisk ressurstilgang ikke nødvendigvis bare er et onde, men kan bidra til å se nye muligheter for utvikling av tjenesteytingen.

Førord

Da er jeg endelig kommet over målstreken etter mitt livs maratonløp. Fire lærerrike studieår er nå tilbakelagt. Det har vært en krevende øvelse, men et løp i selvutviklingens og kompetansehevingens tegn. Da jeg kom inn på stadion høsten 2012 var det et langt oppløp som lå foran meg for å klare å ferdigstille denne undersøkelsen. Slike maratonløp, og spesielt mot oppløpet, er man helt avhengig av gode hjelpere for å klare å fullføre. Man vinner aldri alene, det står alltid noen bak som gjør det umulige mulig. Jeg har så mange hjelpere å takke for at denne oppgaven er ferdigstilt.

Aller først vil jeg takke informantene for alt de delte og for den tillit de viste meg. Jeg er ydmyk og imponert over det arbeidet dere gjør.

Takk til min leder, Audun Auby, som har gjort det mulig for meg å ta dette studiet, og ikke minst den tålmodighet og forståelse som han har vist meg. Likeledes må jeg takk mine arbeidskollegaer som har heiet og har hatt tro på meg.

Dernest rettes en stor takk til min veileder Olav Helge Angell. Uten hans korreksjoner, betraktninger og god veiledning ville ikke denne oppgaven blitt til. Du har alltid vært tilgjengelig og gitt god og rask tilbakemelding.

Jeg ønsker deretter å rette en stor takk til min sønn Gustav for hans tålmodighet og ikke minst hans enestående måte å oppmuntre meg på. Det har hjulpet meg til å se at det er andre viktigere ting i livet enn bare studier. Finn Øivind fortjener en gigantisk takk for all bistand han har gitt meg med å lese korrektur og som sparringspartner. Dette hadde ikke blitt til hvis det ikke var for den enestående hjelpen og tid han har satt av til meg. Jeg er deg evig takknemlig.

Marianne Zaitzow skal ha takk for grafisk layout av forside; den gir et godt bilde av oppgaven. Til sist en stor takk til alle mine gode venner som aldri har mistet troen på meg, men heiet og løftet meg opp når det hele virket uoverkommelig. Tiden har kommet for å gi tilbake til dere.

Larvik, 2.mai 2013

Hanne Kathrine Islund

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	3
1. Innledning	6
1.1 Oppgavens oppbygging	7
2. Problemstilling	8
2.1 Definisjoner	9
2.2 Forskningsstatus	10
3. Teori	12
3.1 Økonomistyringsprosess	13
3.1.1 Strategisk planlegging	16
3.1.2 Budsjettplanlegging	17
3.1.3 Aktivitetsoppfølging	18
3.1.4 Rapportering og evaluering	18
3.2 Relevante økonomiske begreper	18
3.2.1 Produktivitet	19
3.2.2 Kompetanse som produksjonsfaktor	20
3.2.3 Effektivitet	22
3.2.4 Oppsummering	24
3.3 Særegne trekk ved økonomistyring i offentlig sektor	24
3.3.1 Omgivelsenes betydning	25
3.3.2 Profesjonsledelse og profesjonell ledelse	26
3.4 Innovasjon i offentlig sektor	28
3.4.1 Begrenset økonomisk ressurstilgang	28
3.4.2 Innovasjon	29
3.4.3 Barrierer for innovasjon	31
3.4.4 Oppsummering	33
4. Metode	33
4.1 Bakgrunn for valg av metode	33
4.1.1 Forskningsdesign	34
4.2 Metode for innsamling av data	35
4.2.1 Kvalitativ forskningsintervju	35
4.2.2 Observasjon	36
4.3 Valg av studieenhet	37

4.3.1 Utvalg av informanter	37
4.4 Metode for analysearbeidet.....	39
4.5 Metoderefleksjon	40
4.5.1 Forventning	40
4.5.2 Valg av studienehet, utvalg og metode.....	41
4.5.3 Etske betraktninger	43
4.5.4 Validitet og reliabilitet	43
5. Presentasjon, analyse og drøftelse av resultatene	44
5.1 Bakgrunnsopplysninger	45
5.2 Økonomistyringsprosess	45
5.2.1 Strategisk planlegging.....	46
5.2.2 Budsjettplanlegging	47
5.2.3 Aktivitetsoppfølging	50
5.2.4 Rapportering.....	51
5.2.5 Sammendrag	53
5.3 Anvendelse av økonomiske begreper	54
5.3.1 Produktivitet.....	54
5.3.2. Kompetanse som produksjonsfaktor	56
5.3.3 Effektivitet	59
5.3.4 Sammendrag	61
5.4 Særegne trekk ved økonomistyring i offentlig sektor	61
5.4.1 Profesjonsledelse og profesjonell ledelse	61
5.4.2 Omgivelsenes betydning	64
5.4.3 Sammendrag	66
5.5 Innovasjon	67
5.5.1 Begrenset økonomisk ressurstilgang.....	67
5.5.2 Innovasjonsprosjekter	68
5.5.3 Barrierer for innovasjon	69
5.5.4 Sammendrag	71
6. Konklusjon	72
Litteraturliste.....	76
Vedlegg.....	80

1. Innledning

«Etaten ble igangsatt uten økonomisk kompetanse» sa leder for Munch-museet Stein Olav Henrichsen i et intervju med Aftenposten den 9. mars 2013. Bakgrunnen for uttalelsen kom i forbindelse med de utfordringene det kommunalt eide Munch-museet har støtt på når det gjelder økonomistyring og ivaretagelse av museets hensikt (Nipen 2013). Sitatet har en overføringsverdi til de utfordringene mange mellomledere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten står overfor i dag.

Mellomledere i helse- og omsorgssektoren skal ivareta mange oppgaver. De står i et vedvarende press med å utøve faglig gode tjenester innenfor de økonomiske rammene de har tilgjengelige, slik at de sørger for å oppnå det samfunnsoppdrag de har fått. Mellomledere møter store forventinger fra samfunnet både fra politisk hold, innbyggere og media. Det blir forventet at det offentlige skal forvalte ressursene på en god måte samtidig som oppdraget oppfylles med kvalitet. Samfunnet ønsker valuta for de økonomiske ressursene som blir overført, og av dette følger et krav om økonomistyring.

Kommunene har stadig fått flere velferdsoppgaver og tjenester som skal ytes i kommunale virksomheter, og spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren. Hensikten med desentralisering av disse oppgavene, er at det skal være nærhet til brukere av tjenesten og at de skal produseres til lavest mulig kostnad. Det betyr at kommunene har fått økt ansvar for velferdsstatens oppgaver samtidig som de har fått større ansvar for å sikre inndekning til de oppgavene de er satt til å yte. I så måte står kommunene i en kontinuerlig konflikt mellom alle oppgaver som skal løses innenfor gitte økonomiske rammer (Stamsø og Hjelmtveit 2009). Det pekes på store utfordringer knyttet til ressurstilgangen for å få produsert et tiltakende behov for helse- og omsorgstjenester. Utfordringen er å sette en standard for nivået på denne type offentlige tjenester; til dette knytter det seg først og fremst til et såkalt reverseringsproblem. Erfaringer viser at det politisk sett er vanskelig å reversere velferdsforbedringer (Holmøy 2009). Det betyr for det første at de standardene som offentlige helse- og omsorgstjenestene har i dag mest sannsynlig vil være lik eller høyere i årene som kommer, samtidig som flere innbyggere får behov for tjenester. Dernest har kommunale virksomheter en utfordring knyttet til at kommunens ansvar for tjenesteytelsene ikke er fulgt opp med tilstrekkelige økte ressurser; altså en vedvarende opplevelse av underfinansiering. Dette slås fast i sluttrapporten fra Makt og demokratiutredningen (NOU 2003:06).

Offentlig sektor legger beslag på en betydelig del av brutto nasjonalproduktet; den samlede vare- og tjenesteproduksjon (verdiskapingen) i samfunnet. Det er derfor blitt mer fokus på god økonomistyring i offentlig virksomhet. God budsjettdisiplin er å anse som god forvaltning av offentlige midler og følgelig også samfunnsøkonomisk korrekt. Økonomistyring gjør seg ikke bare gjeldende i Norge, men også i en rekke OECD-land. Den økonomiske dimensjonen har blitt langt viktigere i den vestlige verden i takt med at offentlig sektors ansvarsområde har blitt mer omfattende og komplekst. God forvaltningsskikk og budsjett som styringsverktøy er sider ved jobben som ledere må forholde seg til, samtidig som de faglige aspektene skal ivaretas (Opstad 2003). God økonomistyring er ikke et mål i seg selv, men et nødvendig virkemiddel for å ivareta formålene og for å sikre god nok kvalitet på tjenestene som innbyggere har behov for. I så måte dreier all styring seg om valg av ulike alternativer og disse valgene vil få økonomiske konsekvenser (Hansen og Negaard 2006). Økonomistyring innebærer å skaffe informasjon om hvilke muligheter som finnes, hva behovene er, hva valgene koster og hvilken nytte det gir. Likeledes må det foreligge gode planleggings- og styringssystemer. Økonomistyring som utelukkende fokuserer på pengebruken er lite konstruktiv. Det handler om mer; et samspill mellom mål, ytelser og ressursanvendelse.

New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på det omstillings- og fornyelsesarbeidet som har vært en del av hverdagen i offentlig sektor siden 90-tallet. Innføring av NPM i kommunesektoren har bidratt til store endringer knyttet til styring, organisering og ledelse. Fra en velferdsstats perspektiv skal det administrative og produksjonssystemet fungere effektivt. Dette innebærer at velferdsstaten skal styres effektivt i hva angår økonomi, kvalitet, omstillingsevne, aktiv utvikling og reel behovsdekning (Johnsen 2011). Et sentralt trekk ved NPM er desentralisering av oppgaver og beslutninger, hvor det opprettes egne avdelinger med budsjetttrammer (Opstad 2003). Det betyr at økonomistyring er blitt spredt utover i organisasjonen, til den enkelte avdeling, og i så måte fått stor betydning for mellomledere.

1.1 Oppgavens oppbygging

Problemstillingen presenteres og utdypes i kapittel 2, hvor også forskningsspørsmålene blir presentert. Videre vil forskningsstatus på området som blir undersøkt bli introdusert her. I kapittel 3 vil teoretisk tilnærming til økonomistyringsprosessen og økonomiske begreper samt særegne trekk for økonomistyring i offentlig sektor bli presentert. Deretter blir innovasjon i

offentlig sektor teoretisk belyst. Kapittel 4 gjør rede for metodevalg, datainnsamling, valg av studiested og informanter. Ethiske hensyn for studiet sammen med studiets begrensninger blir også omtalt her. Kapittel 5 er en analyse og presentasjon av materialet. Resultatene drøftes underveis. Kapittel 6 konkluderer på funn og gjør en oppsummering mot problemstillingen. Til slutt gjøres noen betraktninger over hvilke konsekvenser funnene bør ha for praksisfeltet.

2. Problemstilling

Som innledningen antyder er økonomistyring for mellomledere i helse- og omsorgstjenesten svært aktuell som del av ledelsesutøvelsen, da den økonomiske dimensjonen har blitt langt viktigere etter modernisering av offentlig sektor. I lys av dette vil det være interessant å se på hvordan mellomledere i helse- og omsorgssektoren utøver økonomistyring. Likeledes er det av interesse å avdekke om begrenset ressurstilgang har konsekvenser for tjenesteytingen. På bakgrunn av dette vil problemstillingen for dette studiet være følgende:

Hvordan utøver mellomledere i den kommunale helse- og omsorgssektoren økonomistyring, og hvilken betydning har begrenset økonomisk ressurstilgang for tjenesteytingen?

For å kunne gi svar på problemstillingen, vil det være avgjørende å betrakte ulike momenter ved økonomistyring og hvordan denne utøves. Generelt er økonomistyring komplekst og spesielt innenfor offentlig sektor. I utøvelsen av økonomistyring her vil særegne trekk for denne delen av økonomien ha betydning, likeledes hvordan økonomiarbeidet planlegges og styres. Videre vil det være vesentlig at mellomledere håndterer og anvender bedriftsøkonomiske begreper slik at utøvingen faktisk resulterer i økonomisk rasjonalitet. Det betyr at mellomledere søker maksimal tilfredshet og følgelig alltid utnytter enhver mulighet til å forbedre sin situasjon. I så måte vil anvendelsen av relevante økonomiske begreper være avgjørende for utøvelsen av økonomistyring. Videre vil begrenset økonomisk ressurstilgang antas å ha betydning på tjenesteytingen. Med betydning menes her at begrensninger gir ringvirkninger på en slik måte at det gir en endring i tjenesteytingen. I kjølvannet av dette er det utarbeidet forskningsspørsmål som har til hensikt å kunne gi svar på problemstillingen.

Forskningsspørsmål:

- Hvordan anvender mellomledere økonomiske begreper?
- Hvordan praktiserer mellomledere økonomistyringsprosessen?
- Hvilken betydning har særegne trekk for økonomistyring i offentlig sektor på utøvelse av økonomistyring?
- I hvilken grad fører begrenset økonomisk ressurstilgang til innovasjon i tjenesteytingen?

Problemstillingen inneholder to spørsmål. Disse vil bli vektlagt ulikt i dette studiet. Sett i lys av forskningsspørsmålene, er det kun ett av dem som har til hensikt å gi svar på i hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen. Bakgrunnen for dette ligger i omfanget av det å gi svar på hvordan mellomledere i helse- og omsorgstjenesten utøver økonomistyring. For å kunne gi et grundig bilde av utøvelse av økonomistyring er det nødvendig å belyse ulike aspekter som krever mer dypgående innsikt i materien, både teoretisk, analytisk og i drøfting. Oppgavens omfang gir ikke rom for et like dyptgående dykk hva angår siste del av problemstillingen. Med dette som begrunnelse har jeg valgt å knytte store deler av besvarelsen til første del av problemstillingen. Det vil si at besvarelse på forskningsspørsmålene blir vektlagt likt både i teori og i presentasjon, analyse og drøfting.

2.1 Definisjoner

Det vil være hensiktsmessig å definere to sentrale begreper på nåværende tidspunkt. Den ene definisjonen som legges til grunn er økonomistyring. Nyland og Pettersen definerer økonomistyring som:

«Økonomistyring kan sees på som en prosess som retter seg mot det arbeidet som må gjøres for å realisere økonomiske mål» (Nyland og Pettersen 2012:5).

Den andre definisjonen som legges til grunn er av begrepet mellomleder. Mellomleder defineres her som:

«De ledere som har administrasjon, personalmessig, budsjettmessig og faglig ansvar innenfor sitt område og som ikke har leder under seg».

2.2 Forskningsstatus

For å kunne sette dette studiet i en større sammenheng vil det være vesentlig å ha en redegjørelse for forskningsstatus på området.

I søking etter forskningsstatus og litteratur har jeg snevret inn søket til økonomistyring i offentlig organisasjoner. Videre har søket vært rettet i høy grad mot innovasjon i offentlig sektor. Grunnen til det er at det finnes mye generell forskning og litteratur på disse områdene, men siden det er helse- og omsorgstjenesten i kommunalforvaltning som er området det skal forskes på, har jeg valgt dette. Videre har offentlig sektor såpass mange særegenheter slik at generell litteratur på området vil være vanskelig å benytte, da overføring til offentlig blir vanskelig.

Ulike databaser og i litteratur har vært gjenstand for søk. I lesing av litteratur har jeg benyttet litteraturlistene i bøkene for å finne empiri. Dette har vist seg vanskelig da det foreligger få empiriske studier om økonomistyring og utøvelse av denne for kommunalsektor.

Et empirisk studium som har en betydning i denne sammenheng er rapporten «Framtidas omsorgsbilde – slik det ser ut på tegnebrettet» (2009). Den konkluderer med at det både i dagens situasjon og i tiden fremover mot 2015 foreligger en sterk spenning mellom ideelle målsettinger og strategier på den ene side, og mangelen på kapasitet og kompetanse på den annen side. Samtidig foreligger det en tydelig og sterk, men varierende diskrepans mellom behovene og ønsket om satsningen fremover versus ressursgrunnlaget når det gjelder penger og personell. Videre hevdes det at planarbeidet i kommuner anses som lite hensiktsmessig og mangelfullt hva angår strategiske handlinger for å møte det økte omfanget av oppgaver kommunen forventes å løse.

- Disch & Vevik: Framtidas omsorgsbilde: slik det ser ut på tegnebrettet: omsorgsplanlegging i norske kommuner: status i 2009 - utfordringer mot 2015(2009).

På bakgrunn av dette har mine søk vært rettet mot teori om økonomistyring i offentlig sektor. Det er skrevet flere bøker på temaet de senere årene. Bøkene omfatter hvordan man bør arbeide for å bidra til sunn økonomistyring, og tar for seg ulike utfordringer med å praktisere økonomistyring innenfor denne sektoren. Videre benytter de økonomisk teori og begreper som er relevante i utøvelse av økonomistyring, dertil hvordan bedriftsøkonomisk forståelse

kan oversettes til en offentlig betydning. En del av det teoretiske perspektiv som disse bøkene forfekter vil være aktuelle i den teoretiske tilnærmingen som benyttes til å besvare problemstillingen. Denne teoretiske tilnærmingen bygger på et normativt perspektiv med hensyn til hvorledes økonomistyring bør og kan utøves og i så måte vil kunne benyttes som et analyseredskap for denne undersøkelsen.

- Hansen & Negaard: Økonomi på tvers: grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere (2006)
- Opstad: Økonomistyring i helse- og sosialsektoren (2003)
- Opstad: Økonomistyring i offentlig sektor (2006)
- Busch m.fler: Økonomistyring i det offentlige (2009)

I boken "Økonomistyring i offentlig sektor" (Opstad 2006) stiller forfatteren spørsmål om hvorvidt økonomistyring er integrert i faglige disposisjoner, eller om det kommer som en tilleggsfaktor leder er tvunget til å tenke på. Et slikt spørsmål kan tolkes dithen at dette er et tema det bør forskes mer på. Andre forfattere hevder at mellomledere har et sterkt ønske og engasjement overfor tradisjonell profesjonstenkning holdt opp mot andre ledelsesaspekter. Dette kan være et tegn på at økonomistyring ikke har blitt en integrert del av den totale ledelsesprosessen i organisasjonen som mellomleder er satt til å lede (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Dette er interessant, da studiet vil forske på - og forhåpentlig gi svar på - hvordan økonomistyring utøves.

Videre vil en bok om økonomistyring i non-profit organisasjoner et vesentlig bidrag til dette temaet. Boken beskriver en ideell modell for økonomistyringsprosessen med fire ulike faser. Disse ulike fasene i modellen danner en god plattform for hvordan økonomistyring kan praktiseres. Boken er bygget opp rundt en normativ modell for dette arbeidet.

- Anthony & Young: Management control in nonprofit organizations (2003)

Når det gjelder forskningsstatus i henhold til hvilken betydning begrenset ressurstilgang har for tjenesteytingen, har jeg valgt å søke etter relevant forskning om innovasjon i offentlig sektor. Spesielt Danmark har gitt et viktig bidrag innenfor innovasjon i sektoren. Det er to bøker i denne sammenheng som er relevante, da disse baserer seg på erfaring forfatterne har

gjort i forbindelse med innovasjon. Bøkene beskriver ulike faktorer som innovasjonsdrivere samt hvilke barrierer som kan hindre innovasjon.

- Jensen: Principper for offentlig innovation: fra best practice til next practice (2008)
- Sørensen & Torfing: Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor (2011)

I bøkene hevdes det at det er oppstått et gap mellom det offentliges ressurser og befolkningens forventinger til velferdssystemer. Utfordringen er å tette dette gapet når de økonomiske ressursene er skåret til beinet. Løsningen er å møte utfordringene med innovasjon, altså en grunnleggende ny måte å tenke oppgaveløsning på.

En annen interessant studie i denne sammenheng, er en studie av åtte kommuner i Sverige som karakteriseres som innovative. Den omfatter erfaringer fra disse og relevant forskning på feltet. Her hevdes det at sammenhengen mellom økonomistyring og evne til innovasjon ikke har fått oppmerksomhet i forskning (Frankelius og Utbult 2009).

Oppsummert viser forskningsstatus at det foreligger mye relevant teori som grunnlag for dette studiet. Hva angår utøvelse av økonomistyring finnes det mange normativ teorier som beskriver hvordan økonomistyring i offentlig sektor bør utøves, men i svært liten grad empiriske undersøkelser. Videre fremkommer det i den aktuelle teori at innovasjon kan være en mulig løsning når det er begrenset økonomisk ressurstilgang. På bakgrunn av dette er det mulig å hevde at det er behov for forskning innenfor det område som denne undersøkelsen omfattes av.

3. Teori

Oppgavens teoridel skal bidra til å gi en teoretisk forståelse for problemstillingen. Teoriforståelsen danner grunnlaget for det analysearbeidet som skal gjøres på bakgrunn av den kvalitative undersøkelsen som er foretatt. Den teoretiske tilnærmingen bygger på hvordan mellomledere utøver økonomistyring i helse- og omsorgstjenesten, og hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen.

I dette studiet presenteres flere forhold som kan belyse hvordan økonomistyring utøves. De er valgt på bakgrunn av at de danner en mer helhetlig forståelse av tema.

For det første vil utøvelse av økonomistyring ikke være mulig hvis ikke økonomiarbeidet er satt i gode styringssystemer. Derfor vil det være vesentlig at økonomistyringsprosessen blir teoretisk beskrevet.

Videre vil relevante begreper i den økonomiske dimensjonen være sentral. En teoretisk tilnærming til dette er en forutsetning for hvordan mellomledere anvender dette og vil igjen danne grunnlag for utøvelsen av økonomistyring.

Til slutt vil særegne trekk ved økonomistyring i offentlig sektor ha relevans for utøvelsen. Avveining mellom profesjonsledelse og profesjonell ledelse samt omgivelsens betydning er tematikk her.

Problemstillingens andre del ønsker som nevnt å besvare hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen. Forskningsspørsmålet som er knyttet til dette er om begrenset økonomisk ressurstilgang kan føre til innovasjon i tjenesteytingen. Derfor vil den teoretiske tilnærmingen rette et søkelys mot innovasjon i offentlig sektor. Det vil først gis en kort innledning om hvordan innovasjon kan forstås i offentlig sammenheng. Deretter blir ulike utløsende faktorer for innovasjon i helse- og omsorgstjenesten beskrevet. Til slutt vil denne delen se på hvilke barrierer som hindrer innovasjon i denne sammenheng.

Problemstillingen baserer seg på kommunal helse- og omsorgstjeneste. I teorigrunnlaget brukes begreper som offentlig sektor, offentlig virksomhet, kommunalsektor om hverandre.

3.1 Økonomistyringsprosess

Det blir viktig at man har en formening om hvordan økonomistyring skal utøves. For å arbeide aktivt med økonomistyring kreves det at man har systematisk informasjon om effekten av tidligere beslutninger. Videre vil det være vesentlig at man har mål og gode prosesser samtidig som det er nødvendig å vite om en nærmer seg målet. Derfor vil det være nødvendig å ha systemer for planlegging og rapporteringer (Busch, Johnsen og Vanebo 2009).

For å ha en god prosess med økonomistyring vil det på en eller annen måte kreve styring, som jo begrepet er avledet av. I styringen vektlegger man ofte modeller som er en forenkling basert på et utvalg av de viktigste trekk i forholdene som skal belyses. En økonomisk modell inneholder prinsipielt styring av innsatsfaktorer, aktivitet, resultater og mål (Mauland og

Mellemvik 2004). Blant OECD medlemslandene har man vært opptatt av å implementere verktøy som gjør styring mer transparent, tilgjengelig og konsulterende. Det har vært et økende fokus på offentlig sektors prestasjoner. Det er fordi regjeringene har blitt langt mer opptatt av dette, trolig ut fra konkurransemessige forhold. Resultatet er økt formalisert planlegging, rapportering, kontrollrutiner og budsjettering. Rapporten viser at 72 % av prestasjonsmål ikke er av kronemessig karakter. Med andre ord; når man setter opp en plan over driften så er det bare en mindre andel som dreier seg om økonomiske ressurser. Ofte inneholder dette mål og strategier for organisasjonens fremtid (OECD 2005).

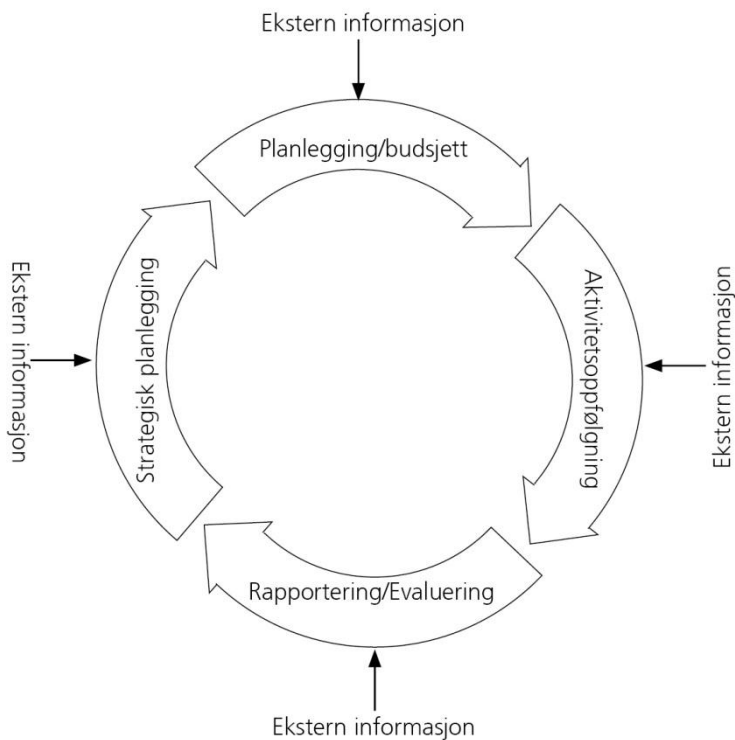
Økonomistyring kan utøves på ulike nivåer i en virksomhet. I kommunal sektor kan organisasjonsnivå, avdelingsnivå og individnivå anvendes. Legger vi organisasjonsnivå til grunn utøves økonomistyringsarbeid på et mer overordnet plan hvor ytre interessenter er viktig. Her kan interessenter være brukere, politiske myndigheter, leverandører. På avdelingsnivå bidrar økonomistyring til å se hva den enkelte avdeling tilfører virksomheten og på forholdet mellom avdelingene. Individnivå studerer hvilke forhold som påvirker den ansattes atferd og hvordan den enkelte kan bidra til at virksomheten totalt sett skal fungere best mulig (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Økonomistyring er viktig på alle nivåer i en virksomhet. I denne studie vil beskrivelsen av de ulike økonomistyringsprosessene foregå på avdelingsnivå samt noe på individnivå.

I praktisk økonomistyringsarbeid er det viktig å kjenne til styringsutfordringer. Innenfor offentlig sektor kan en del av styringsutfordringene omhandle blant annet manglende målbarhet av produksjonen, ufullstendig kunnskap om årsak-virkningsrelasjoner, mangel på markedsvurdering av verdiskapning og budsjettkobling (Mauland og Mellemvik 2004). I et forsøk på å løse styringsutfordringene har balansert målstyring blitt en modell som kommunale virksomheter skal benytte for styring og måling av egen virksomhet. Modellen bygger på langsiktige visjoner, tydelig mål og systematisk måling av resultater. I denne sammenheng ønskes det svar på hvordan mellomledere i helse- og sosialtjenesten praktiserer økonomistyring. Derfor vil det teoretiske grunnlaget rette seg mot en enklere og mer praktisk modell som ivaretar de prinsipielle økonomiske aktivitetene knyttet til økonomistyring, enn en ren praktisering av balansert målstyring.

Anthony og Young har utarbeidet det de kaller den ideelle styringssirkelen for økonomistyring (Anthony og Young 2003). Den formelle økonomiske styringsprosessen

baserer seg på fire faser som foregår kontinuerlig over tid og med tette koblinger mellom dem. Disse fasene er; strategisk planlegging, budsjettforberedelser, aktivitetsoppfølging og til slutt rapportering og evaluering. Dette er en normativ modell som sier noe om hvordan økonomistyringen bør være. I praktisering av økonomistyring vil alle disse fasene være vesentlige. Modellen er bygget opp på den måten at fasene følger hverandre i en kontinuerlig prosess. (se figur 1). I prosessen vil en først foreta strategisk planlegging. Deretter forbereder man budsjettarbeidet på bakgrunn av den strategiske planleggingen. Videre settes dette ut i drift og måling av denne. For så videre å rapportere og evaluere. Prosessen går i en sirkel som betyr at når man har rapportert og evaluert går man til strategisk planlegging igjen for å vurdere om eventuelt denne må endres eller om man skal fortsette som før. I tillegg blir den ideelle styringssirkel påvirket av ekstern informasjon i alle fasene, noe som igjen påvirker og korrigerer kurs hva angår økonomistyring. Ekstern informasjon kan for eksempel være nye lovkrav og politiske endringer.

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



Figur 1. Den ideelle styringssirkel (Anthony og Young 2003:19)

3.1.1 Strategisk planlegging

Strategisk planlegging er et viktig element i offentlig sektor. Den viser hva virksomheten skal satse på i fremtiden og hvilke tiltak som skal iverksettes for å komme dit. I så måte er strategisk planleggingen linken mellom den overordnede strategi formuleringen og utøvelsen av denne. Strategisk planlegging kan basere seg på to forhold, mål og visjoner. Strategisk planlegging består av identifisering, utvikling og analyse av disse (Anthony og Young 2003). Mål og visjoner blir ofte utarbeidet i ulike strategidokumenter i kommunal virksomhet for flere år av gangen. Retningen som hele virksomheten skal stoke ut kursen etter er fundamentert og besluttet fra politisk hold og fra overordnet ledelse. Men målsetningene i offentlige organisasjoner kan være meget komplekse og er ofte preget av kompromisser. En av grunnene til det er at kommunal sektor må forholde seg til mange og motstridene forhold når mål skal utarbeides. En annen grunn er at oppgavene ofte er kompliserte og det kan være vanskelig å si når målet er nådd. Videre kan ikke kommunal sektor selv velge hvilket område den ønsker å operere innenfor. I tillegg vil målene være omfattende og vide siden de skal favne hele virksomheten. Det vil derfor være avgjørende at fastsetting av økonomiske mål gjøres i en prosess hvor alle nivåer er representert. I praktisering av økonomistyring på avdelingsnivå er det en nødvendighet at målene konkretiseres i hvilken mening og betydning

det har for hver enkelt avdeling. Det betyr at det strategisk planlegging er svært viktig på dette nivået. Hvis ikke vet man ikke hva man skal styre etter (Busch, Johnsen og Vanebo 2009).

3.1.2 Budsjettpanlegging

Budsjett er et viktig styringsverktøy i offentlig sektor. Når den strategiske planleggingen forutsetter bruk av økonomiske ressurser må det være en plan for hvordan disse ressursene skal skaffes og hvordan ressursene skal benyttes.

Hansen og Negaard definerer budsjett som «*en plan for organisasjonens anvendelse av ressurser uttrykt i kroner*» (Hansen og Negaard 2006:120). Budsjett er tidsavgrenset, ofte over ett år av gangen. Budsjettet skal være så konkret at det gir grunnlag for etterprøving og kontroll. Det anses som bindende, og aktivitetsnivået for kommende år er fastlagt når budsjettet er vedtatt.

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

Det kan være flere kritiske faktorer forbundet med budsjettstyring. En kritisk faktor er at det er vanskelig å skape en dynamisk styring når budsjettet er låst for ett år av gangen. En annen er at man har et kostnadsfokus i stedet for et verdifokus der brukernes preferanser står sentralt. Budsjettstyring kan også bidra til å forsterke hierarkiet i virksomheten, og ikke minst være atskilt fra strategien. Budsjett er derfor ikke uproblematisk i økonomistyring (Østergren og Grønnevet 2008).

I budsjettprosessen står to metoder sentralt; oppbyggingsmetoden og nedbrytingsmetoden. Oppbyggingsmetoden (bottom up) innebærer at budsjettet utarbeides på avdelingsnivå, for så å sendes til overordnet ledelse. Overordnet ledelse bruker dette som et grunnlag for endelig budsjettarbeidelse, og i så måte har den et demokratisk tilsnitt. Fordelen med denne metoden er at nettopp at avdelingene blir mer involvert i budsjettprosessen som kan gi effekter som mer ansvarsfølelse, eierforhold og bevissthet på ressursbruken. En annen fordel er at avdelingsnivået har mer konkret informasjon og forståelse for hvordan og hvorfor man har behov for ressurser til de ulike planene. Ulempen med denne metoden er at det kan være

vanskelig å få et helhetsbilde av den enhet den er en del av. Dermed kan resultatet være at budsjettforslaget blir urealistisk.

Den andre metoden kalles nedbrytningsmetoden (top-down). I denne metoden er det overordnet ledelse som kommer med budsjettforslaget. En fordel med denne metoden er at overordnet ledelse har et klarer helhetsbilde over hele virksomheten, samt at det ikke er så mange involverte parter. Prosessen kan gå effektivt for seg. Ulempen er at avdelingsledere ikke får eierskap til de tildelte budsjetttrammene, og at ansvarsfølelsen blir noe mindre i forhold til oppbyggingsmetoden (Opstad 2003).

Det hevdes ofte at det i offentlig sektor er mer fokus på budsjett enn regnskap. Muligens er grunnen at man er mer opptatt av hva ressursene tenkes anvendt på, enn hva en faktisk har anvendt ressursene på. Det er lettere å avbilde virksomheten ved å fokusere på fremtiden i stedet for å fokusere på fortiden (Mauland og Mellemvik 1998).

3.1.3 Aktivitetsoppfølging

Når budsjettet er vedtatt og overlevert til de driftsansvarlige, starter oppfølging av den operative virksomheten. Oppfølgingen skjer gjennom regnskapet som viser det faktiske forbruket. Det finnes tre formål med aktivitetsoppfølging. Det ene er at aktivitetene holdes innenfor de rammer som er vedtatt i budsjett. Det andre er å få bedre oversikt over inn- og utbetalingsstrømmer, samt en løpende vurdering av budsjettets inntektsside og utgiftsside. Det tredje er å få en samlet oversikt over budsjettssituasjonen på gitte tidspunkt i løpet av budsjettåret (Mauland og Mellemvik 1998).

3.1.4 Rapportering og evaluering

Rapporter og regnskap skal dokumentere i hvilken grad krav fastsatt i lov, mål og tiltak i planer og budsjett har blitt realisert. Dette gir grunnlag for en analyse av årsakene til eventuelt negative eller positive avvik samt å vurdere om andre tiltak skal settes i verk, og hvordan avvik kan forebygges i fremtiden. Rapporter skal også inneholde hendelser som ikke var forutsatt i planene (Anthony og Young 2003)

3.2 Relevante økonomiske begreper

Økonomistyring i offentlig sektor har vært lite omdiskutert før de siste 20 årene. Årsaken til dette er at det tidlige hersket en tradisjon der økonomi ikke var vesentlig sett i lys av

samfunnsoppdraget. Tilgangen på økonomiske ressurser var gode, og den offentlige tjenesteproduksjonen mindre omfattende og kompleks. I fremveksten av New Public Management finner vi et brytningspunkt – et paradigmeskifte - når det gjelder styring av offentlig sektor med spesielt fokus på økonomiens fremvekst og dominans (Øgård 2005). Med bakgrunn i dette har økonomistyring – og hvordan man forvalter økonomi – fått en mer fremtredende plass i offentlig sektor. Søkelyset har blitt rettet mot kostnadseffektivitet, lønnsomhet, produktivitet og resultater. Disse begrepene ble adoptert fra bedriftsøkonomisk tankegang uten særlig refleksjon om hva de betyr i den offentlige sammenheng (Hansen og Negaard 2006). De økonomiske begrepene som nevnes her danner følgelig et premiss for å oppnå økonomisk rasjonalitet. Med andre ord vil det være vesentlig hvordan økonomisk begreper anvendes for å få til god økonomistyring.

3.2.1 Produktivitet

For å kunne vurdere lønnsomhet må man vite hva som ligger i begrepet produktivitet. Produktivitet er forholdet mellom produksjonsmengde og ressursinnsats. Produktiviteten måles ut fra totalinnsatsen av ressurser som måles i kroner. I denne sammenheng er det interessant å se på hvorledes man analyserer produktiviteten. Analyse av produktivitet handler om å dele opp arbeidsprosessene og ressursinnsatsen for derigjennom å se hvor mulighet for forbedringer er størst. I praktisering av økonomistyring vil en slik analyse være sentral. Når man legger ressursinnsatsen til grunn vil det være vesentlig å vurdere produksjonsfaktorene, eller innsatsfaktorene (Hansen og Negaard 2006).

Det kan være en utfordring å sikre tilgang til de nødvendige produksjonsfaktorene. I kommunal sektor kan dette for eksempel å sikre god nok tilgang til sykepleiere eller annen kvalifisert arbeidskraft. God økonomistyring handler om å finne den optimale balansen mellom de ulike innsatsfaktorene. Dette balansepunktet vil gi den høyeste produktivitet. Maksimal produktivitet forutsetter de best egnede produksjonsfaktorene. Det betyr at man må finne frem til den organisasjonsformen, den teknologien, den kompetansen og de produksjonsprosessene som gir den høyeste produktiviteten (Hansen og Negaard 2006).

For å kunne måle produktivitet i offentlig sektor i Norge har det blitt innført produktivitetmålinger som kalles KOSTRA, som betyr Kommune-Stat-Rapportering. Dette rapporteringssystemet ble innført i kommunesektoren fra 2001. Hensikten med KOSTRA er å gi statlige myndigheter kunnskap og informasjon om kommunesektoren. Videre er det et

system som gir kommunesektoren en mulighet til å sammenligne seg med hverandre hva angår tjenesteproduksjon, og ikke minst at den enkelte kommune har mulighet til å gjøre analyser av sin egen tjenesteproduksjon (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Dataene som rapporteres, brukes til å beregne indikatorer innenfor tre ulike kategorier; tjenesteproduksjon som sier noe om produktivitet; målgruppe som sier noe dekningsgrad, og til sist målgruppe som sier noe om prioritering (Nyland og Pettersen 2012). Dette viser at offentlige myndigheter - gjennom staten - har tatt ansvar for at kommunesektoren har systemer for å måle produktivitet. I denne sammenheng er det interessant å se hvordan produktivitetsanalyse blir benyttet i praktisering av økonomistyring i helse- og sosialtjenesten i kommunesektoren.

3.2.2 Kompetanse som produksjonsfaktor

Når man produserer tjenester vil det være nødvendig å vurdere de ulike produksjonsfaktorene man har tilgang på. Produksjon av varer og tjenester skjer i et samspill mellom produksjonsfaktorene arbeidskraft, realkapital og naturressurser (Ytterhus 2001). I denne sammenheng vil arbeidskraft være viktig, samtidig som arbeidskraftens kompetanse er avgjørende for kvaliteten på tjenesten som produseres. Kunnskap løftes fram som den viktigste produksjonsfaktoren i økonomien, til forskjell fra klassisk økonomi, hvor naturressurser, arbeid og realkapital utgjør de sentrale produksjonsfaktorene (Langeland og Vatne 2010). I moderne økonomi står altså kunnskap og læring helt sentralt. Lundvall (1994) hevder at kunnskap er den mest grunnleggende ressursen i en moderne økonomi og læring den viktigste prosessen. Legger en dette til grunn vil kunnskap eller kompetanse være avgjørende i forhold til å produsere kvalitativt gode tjenester til lavest mulig kostnad.

I så måte vil det være vesentlig å ha en grunnleggende forståelse av det som kjennetegner kompetanse. Kompetanse er et sammensatt begrep. En definisjon av kompetanse som benyttes er: «*kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål*» (Lai 2004:48). Kompetanse er slik sett et relativt begrep, hvor kompetansen til å fylle funksjoner og oppgaver må sees i sammenheng med hvilke krav som skal stilles til de respektive funksjoner og oppgaver som skal løses. Kompetansebegrepet omfatter både formell kompetanse og realkompetanse. Formell kompetanse omhandler dokumentert kompetanse fra utdanningssystemet. Realkompetanse dreier seg om – i denne sammenheng - kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger som ikke er dokumentert gjennom utdanningssystemet eller sertifisert på annen måte. Legger man dette til grunn, vil kunnskap om formell og uformell

kompetanse ha betydning for hvilken kunnskap som blir avgjørende for å få produsert riktig tjeneste til lavest mulig kostnad; med andre ord se rett kompetanse i et effektiviseringsperspektiv.

Rapporten «Framtidas omsorgsbilde – slik det ser ut på tegnebrettet» hevder at en av de største utfordringene i kommunene, for den framtidige omsorgstjeneste, er nødvendig kompetanse og rekruttering av både nok og godt kvalifisert personell (Disch og Vetvik 2009). Kommunene har i liten grad strategier for hvordan en skal utvikle og vedlikeholde den interne kompetansen og styrke rekruttering av faglært personell. Det kan synes som om en i de fleste kommuner holder bemanningen på et minimumsnivå for å spare penger i en periode der bemanningen burde økes, for derigjennom sikre rom for videreutvikling og vedlikehold av kompetanse blant de ansatte. Dette vil igjen gi gode kvalitative tjenester, godt fagmiljø og god økonomistyring. Krav til kompetanse, både for styring og planlegging, er økende. Viktigheten av kompetanse har økt både med hensyn på økonomi, retning og kvalitet. Innen kommunal omsorgstjeneste blir derfor planlegging, ledelse, økonomisk styring viktig, for å skape kvalitativt gode og effektive omsorgstjenester (Disch og Vetvik 2009).

For ledere er det kritisk at de har minimumskompetanse knyttet til økonomistyring, slik at de har kunnskap om anvendelse av den kompetanse de har til rådighet som produksjonsfaktor. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å vite om økonomisystemer og formelle planleggingssystemer. Mer vesentlig er det at man ser hvilken læring økonomistyring skaper (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Dette krever i sin tur systematisk informasjon om effekten av tidligere beslutninger. Det vil ha betydning innenfor to forhold; det er nødvendig å vite *om man nærmer seg målet* og derfor vil det være en nødvendighet å ha kunnskap om økonomisystemer; *dernest kunnskap om hvordan økonomiske teorier virker* og hvordan man kan tenke økonomistyring i forhold til ressursdisponering. Mellomledere som praktiserer økonomistyring kan ha mye å lære av bedriftsøkonomien, dersom modeller og begreper omformes til kommunens behov. Selv om økonomistyringsarbeid i kommunal sektor ikke er rettet mot profittmaksimering, betyr imidlertid ikke det at man ikke har behov for kunnskap og kompetanse om hvor mye ulike virksomheter koster. Deler av bedriftsøkonomien, med sin tankemåte og sitt verktøysett, vil kunne hjelpe virksomheter med å få fakta og oversikt over hvilke kostnader driften medfører. Har man først et godt tallgrunnlag vil det bidra inn i mot andre hensyn, av både politisk, kvalitativ og etisk karakter (Hansen og Negaard 2006). Dette er en prosess som henger sammen med god økonomistyring og man kan ikke utelukke det ene

fremfor det andre. Økonomistyring har blitt spredt nedover i systemet i dagens helsevesen med desentralisering av oppgaver og beslutninger. Det vil derfor være en nødvendighet at ledere med profesjonsutdanning har kunnskap om økonomisk teori og styring (Opstad 2003). Med kunnskap på disse områdene vil man lettere finne den mest egnede og kostnadseffektive tilnærming til de tjenestene som skal ytes.

3.2.3 Effektivitet

I økonomistyring har effektivitet en sentral verdi. Med effektivitet spør man ikke bare etter hva vi har produsert, slik vi gjør når vi måler produktiviteten, men hvilket resultat eller hvilken effekt produksjonen gir, som igjen sier noe om lønnsomhet. Effektivitet kan deles inn i ytre og indre effektivitet. Indre effektivitet handler om å gjøre tingene på riktig måte, mens ytre effektivitet handler om å gjøre de riktige tingene (Borge og Sunnevåg 2006). Med det menes at indre effektivitet handler om å håndtere effektivitet gjennom kombinasjon av lønnsomhet, produktivitet og kvalitet mens ytre effektivitet har med en markedstilpasning i denne sammenheng om bruker opplever behovstilfredstillelse (Olaisen og Johannessen 2002). Det hjelper som kjent lite å være effektiv i utvikling av nye produkter og tjenester hvis det er helt på siden av kundens eller brukernes ønsker og behov.

Effektivitet er forholdet mellom verdien av produksjonen og ressursinnsats. I kommunesektoren er man ute etter riktig tjeneste, til riktig bruker, i riktig mengde, til riktig tidspunkt, til lavest mulige kostnader (Opstad 2003). Høy effektivitet krever både høy grad av behovstilfredstillelse og lavt ressursforbruk. Det kan skilles mellom tre dimensjoner ved effektivitet; kostnadseffektivitet, resultateffektivitet og allokeringseffektivitet (NOU 1991:28). Med kostnadseffektivitet menes at en sørger for at offentlige tjenester blir produsert til lavest mulig kostnader. Resultateffektivitet sier noe om hvordan man utnytter de virkemidler som er til rådighet slik at overordnede mål nås med lavest mulig ressursforbruk. Allokeringseffektivitet eller prioriteringseffektivitet omhandler den prioritering som gjøres mellom ulike oppgaver og resultater som gir høyest mulig velferd til innbyggerne (Sørensen, Hermansen og Hernes 2009).

Økonomistyring lener seg mot flere ulike effektivitetsforståelser; produktivitet, internkontroll og stabilitet, det å maksimere de menneskelige ressursene, og maksimere evnen til å skaffe ressurser fra omverden (Beck Jørgensen 2003). Derfor kan innholdet i effektivitetsbegrepet oppfattes forskjellig. Effektivitet kan på den ene siden være lik produktivitet og

prestasjonsmaksimering. På den andre siden kan effektivitet være lik det å skape formålstjenlige organisasjoner. Med bakgrunn i dette er det en annen effektivitetsdimensjon som må beskrives i forståelsen av effektivitetsbegrepet i offentlig sektor. Denne dimensjonen kalles formålseffektiviteten. Den går ut på at ressursinnsatsen er konstant mens resultatene og grad av måloppnåelse og oppfyllelse av formålet kan variere. Utgangspunktet for effektivitet er produktets evne til å oppfylle krav og behov fra brukere og kunder samt produksjonens evne til å oppfylle krav og behov fra andre interessenter (Hansen og Negaard 2006).

Offentlig sektor streber etter effektivitet men dette gjøres i en annen kontekst enn i privat sektor. Denne konteksten består av å utøve demokrati og felles verdioppdrag på vegnet av samfunnet. Pollitt hevder at økt effektivitet ikke kan erstatte dette. Videre sier han at økt effektivitet kan være svært ønskelig, men ikke kan byttes mot offentlig tillit som offentlig sektor er avhengig av (Pollitt 2003).

I offentlig sektor er det, som for produktivitet, en utfordring å måle grad av effektivitet. Som nevnt over er det to forhold som er sentrale om hva som skal måles i forhold til effektivitet. Det ene er å måle om brukernes behov er tilfredsstillt, og det andre er ressursforbruket i produksjon (Hansen og Negaard 2006). Disse to perspektivene kan være motstridende holdt opp mot et ønske om høy effektivitet. Det er mulig å tenke seg at produksjonen gir lav ressursbruk, men det vil ikke nødvendigvis være slik at brukernes behov er tilfredsstillt. Det er forholdsvis lett å måle hvilke ressurser man bruker til prioriterte grupper, men behovstilfredstillelse er mer komplekst. Lovkrav sier noe om hvilke behov som skal dekkes av offentlig ytelse. Likevel kan det være vanskelig å tolke hva som ligger i disse lovkravene. I lovverket beskrives en rekke behov som skal ytes men på en svært lite konkretisert måte. Det betyr at brukerne av tjenesten vil kunne oppfatte forskjellig om sine behov er tilfredsstillt, da det eksisterer ulike tolkningsmuligheter for saksbehandlere. Dermed kan det offentlige – skjønnsmessig eller ei - mene at riktig tjeneste ytes, mens mottakere mener det motsatte. Dermed oppnår man ikke høy effektivitet slik det er beskrevet over, siden det kan oppfattes som motstridene opplevelser.

En mulig løsning kunne være å spissere formulere kravene og innholdet for et tilfredsstillende tjenestenivå. Men det er ulemper ved å detaljstyre. Å konkretisere kravene ytterligere kan ha utilsiktede bieffekter. Resultatet kan bli lite formålstjenlig. Detaljstyring vil lede til redusert handlingsrom, gi lite fleksibilitet og derigjennom bidra til lav effektivitet.

3.2.4 Oppsummering

De økonomiske begrepene som er beskrevet ovenfor er ment å gi en grunnleggende forståelse av økonomi, som igjen danner et grunnlag for å styre økonomien på en mer riktig måte. Begrepsforståelse her er imidlertid ingen garanti for god økonomistyring, da det nødvendigvis ikke er noe entydig sammenheng mellom produktivitet og effektivitet. Høy produktivitet er en nødvendighet, men ikke nødvendigvis en tilstrekkelig forutsetning for høy effektivitet. Blir det mest fokus på å øke produktiviteten kan dette gå utover effektiviteten. Har man, på en annen side, et ensidig fokus på effektivitet opp mot behovstilfredstillelse vil dette gå utover produktiviteten og andre effektivitetsdimensjoner. I så måte vil spørsmålet bli hva som er godt nok innenfor den økonomiske rammen man har til rådighet når behovet er større enn ressursene (Hansen og Negaard 2006)). Lav kostnadsbevissthet kan føre til at ressursene brukes uhensiktsmessig og lav rammebevissthet kan føre til at rammene blir overskredet. I motsatt tilfelle, hvis det fokuseres for sterkt på rammer og kostnader, kan det gå utover kvalitet på tjenesteytingen og at brukere ikke får det de har krav på i henhold til loven.

Ofte må en velge mellom to eller flere konkurrerende behov som skal ytes. Før en beslutning fattes vil det derfor være avgjørende at en prøver og kvantifiserer både fordeler og kostnader knyttet til de konkurrerende behovene (Anthony og Young 2003). Oppsummert vil god økonomistyring handle om å ha en balanse mellom produktivitet og effektivitet. Det viktigste vil være at man har kunnskap, bevissthet og refleksjon i økonomistyringsarbeidet knyttet til anvendelse av disse begrepene. Hvis så ikke skjer, vil det være vanskelig å få til god økonomistyring.

3.3 Særegne trekk ved økonomistyring i offentlig sektor

Det er flere forhold som preger økonomistyring og som vil få betydning for hvordan økonomistyring utøves i offentlig sektor. For det første er økonomistyring offentlig sektor annerledes enn i privat sektor, og i så måte må forutsetningene for økonomistyring bygge på andre prinsipper. Hovedforskjellen mellom offentlig og privat virksomhet er at profittmaksimering sjelden er hovedformålet i en offentlig virksomhet. Hovedformålet til en offentlig virksomhet er normalt å oppnå bestemte mål for å tilfredsstille de ulike brukerne og samfunnet innenfor de rammene den har fått tildelt. En kommune henter ikke alle sine inntekter gjennom bytteforhold på et marked slik det gjøres i det private næringslivet. Mesteparten av en kommunes inntekter er i form av skatter og avgifter, samt rammeoverføringer fra staten (Hansen og Negaard 2006). Inntektssystemet følger et

styringsprinsipp hvor man mener at kommuner selv kan gjøre de beste avveiningene i forhold til nytte og kostnader for de enkelte tjenester og dermed komme frem til de riktige prioriteringene (NOU 1996:1).

Det som er av betydning er det samfunnsoppdraget som offentlig sektor er satt til å forvalte. Samfunnsoppdraget blir sett på som kjernen i offentlig sektor og i så måte som det offentlige etos (Beck Jørgensen 2003). Det hevdes at denne grunnleggende oppfatning på sett og vis kan bli satt på prøve når offentlige verdier får en gradvis en privat karakter. Begreper som effektivisering og resultatorientering kan stå i kontrast til rettssikkerhet og faglige standarder, og dermed utgjøre et verdisammenstøt. Dette verdisammenstøtet kan være vanskelig sett i forhold til praktisering av økonomistyring, da man ofte må foreta valg. Det er en begrenset ressurstilgang samtidig som det er en offentlig standard på tjenestene som skal og må ytes.

3.3.1 Omgivelsenes betydning

I forståelsen av økonomistyring og praktisering av denne er det en nødvendighet å være bevisst at økonomistyring blir påvirket av sine omgivelser. Busch m. flere (2009) hevder at omgivelser kan klassifiseres gjennom tekniske og institusjonelle omgivelser. Tekniske omgivelser er definert som den delen av omgivelsene som er nødvendig for at en organisasjon skal kunne ivareta sin produksjon av varer og tjenester. I offentlig sektor kan dette for eksempel være overordnede myndigheter, brukere og leverandørmarkedet. I så måte vil det ikke være nødvendig for en organisasjon å arbeide med økonomistyring hvis man ikke har brukere som har behov for tjenesten. De institusjonelle omgivelsene består av tre hovedelementer; regulative (lover og regler), normative (normer og verdier) og kognitive institusjoner (forståelsesrammer). I denne sammenheng vil det være mest naturlig å se på den regulative dimensjonen, siden økonomistyring i helse- og sosialsektoren er i stor grad påvirket av denne. Offentlig myndigheter setter krav til hvordan økonomissystemene skal utformes. Det finnes forskrifter med detaljerte retningslinjer for både regnskapsføring og budsjettering. Likeledes vil lovkravene knyttet til tjenestene det offentlig er satt til å yte påvirke økonomistyringen. Dette lovverket gir innbyggere individuelle rettigheter som kommunen både skal yte etter både lov- og kvalitetskrav. Tjenestene knyttet til rettighetene skal finansieres innenfor den økonomiske rammen man har. Derfor vil omgivelsene i høy grad påvirke hvordan økonomistyring praktiseres.

3.3.2 Profesjonsledelse og profesjonell ledelse

Aadland (2004) hevder at økonomistyring er et begrep man ikke kommer utenom i offentlig sektor i dag. I dette utsagnet står ledelse sentralt da det er ledere som utøver økonomistyringen. Som definert innledningsvis siktes det til mellomledere i denne sammenheng. Å se ledelsesperspektivet i lys av økonomistyring er interessant, da ledelsesperspektivet er sammensatt i offentlig sektor.

Ledere innen helse- og omsorgstjenesten som oftest en helse- og sosialfaglig bakgrunn. På en side har det nærmest vært en forutsetning for å inneha lederjobber i denne sektoren at man har faglige kvalifikasjoner. Dette synet støtter Sehested (1998), som hevder at det vil være svært vanskelig å lede offentlige virksomheter uten relevant profesjonsbakgrunn. I den forbindelse er det de fagspesifikke kvalifikasjonene som framheves som viktig med hensyn til å nå organisasjonenes gitte mål. (Sommervold 1997). Tidligere var fokuset mer på hva som var faglig forsvarlig og i mindre grad på økonomistyring. Det var de faglige målene som skulle oppfylles, og dersom dette medførte røde tall måtte man be om økte økonomiske ressurser (Aadland 2004). Denne ledelsesrollen kan kalles profesjonsledelse, da fokus på faglig utvikling og kvalitet er de sentrale elementer i ledelsesutøvelsen. Profesjonens betydning er uløselig knyttet til kvaliteten på tjenesteytingen.

På en annen side har nye vilkår for ledelse endret seg i fremveksten av New Public Management. Den nye lederrollen er koblet fra den fagprofesjonelle og kan sees på som generell ledelse eller profesjonell ledelse. Det hevdes at ledelse blir avløst fra fagspesifikk kunnskap til generalistkunnskap (Sehested 1998). I profesjonell ledelse er det ledelsesfunksjon selv som er blitt faget. Ettersom ledelse betraktes som et eget fag, forutsettes det at ledere praktiserer såkalte lederferdigheter fremfor profesjonsferdigheter for å nå organisasjonens mål. En slik ledelsesfilosofi passer inn i den såkalte Kenning-tradisjonen. Kenning utarbeidet 31 teser om ledelse. En tese som er relevant i denne sammenheng er at man som leder kan lede hva som helst. Legges denne tesen til grunn kan hvem som helst ikle seg rollen som mellomleder i helse- og omsorgstjenestene. Videre hevder Kenning at faglig dyktighet ikke er en lederkvalitet. Dette bryter i sterk grad med tradisjonen med at profesjoner skal være ledere innenfor det feltet de har en faglig utdanning i (Byrkjeflot 1997). Johnsen (2011) på sin side, hevder at generell ledelsespraksis innebærer at leder har et beslutningsspråk som gir mulighet til å treffe beslutninger av økonomisk, teknisk og administrativ karakter.

Slik det er beskrevet over viser det at det er snakk om to forskjellige lederverdener med klart identifiserbare forskjeller og som stiller forskjellige krav til ledelse. Kjernen i profesjonsverden er den kunnskap og ekspertise som utgjør faglig utvikling og faglig kvalitet på de tjenestene som ytes. Kjernen i den profesjonelle lederverden er økonomistyring, økonomisk effektivitet, konfliktløser og selve administreringen av organisasjonen man er satt til å lede. Det som er god ledelse i den ene verden er ikke nødvendigvis hensiktsmessig eller legitimt i den andre (Jespersen 2005).

Anthony og Young (2003) hevder for eksempel at fagprofesjoner har en tendens til ikke å vektlegge økonomiske hensyn når beslutninger skal fattes, og at de med profesjonsbakgrunn har sitt fag som øverste prioritet og andre overveielser er underordnet. Dette kan forstås som at profesjonslederen har motiver som er uforenlig med god ressursutnyttelse.

Videre hevder Busch og Wennes (2012) at ledere i kommunal tjenesteproduksjon vanligvis har en sterk profesjonsbakgrunn tuftet på verdier som kvalitetsstandarder og brukerorientering. De hevder videre at disse verdiene kan komme i konflikt med markedsløsninger hvor fokuset i sterkere grad er rettet mot produktivitet, effektivitet og økonomi. Pollitt (2003) hevder på sin side at det er økende konflikter mellom eksisterende verdier i offentlig virksomheter, men at det er vanskelig å trekke noen konklusjoner om verdiene utvikler seg i noen bestemt retning. I lys av dette kan det være vanskelig å uttale om det er et reelt verdisammenstøt for ledere i kommunalsektor.

Mellomleder i helse- og omsorgstjenesten befinner seg mellom disse to ledelsesverdenene som i utgangspunktet er motstridene. Jespersen (2005) innfører begrepet hybridledere. Deres rolle blir å forsøke å kunne agere i begge verdener og koble de sammen, med mulighet å utvikle synergier og nye former for ekspertise i kraft av dette.

Dette kompliserer ytterligere når man på den ene side skal håndtere og manøvrerer mellom to ledelsespraksiser, og på en annen side hvis deler av den profesjonelle ledelsesverden blir mer sentralisert. Det kan hevdes at profesjonsledere skal bruke sin kunnskap, utøve skjønn og ta beslutninger i et faglig perspektiv, for derigjennom å yte den best mulig kvalitative tjeneste. På en annen side så er det en utvikling mot en større vekt på sentralisering av strategisk ledelse og økonomisk styring og sterkere budsjettkontroll (Kvande og Rasmussen 1997).

Dette skillet kan utkrystallisere seg med ulike målsetninger for ulike aktører, hvor det kan oppstå målkonflikter. Disse konfliktene kan for eksempel fremstå ved budsjettforhandlinger og i fordeling av knappe ressurser, da det ofte er en avveiningen mellom produktivitetshensyn og kvalitetsmål. Dette er gapet mellom de to ledelsesverdenene. Men hvis det er en sentralisering av økonomisk styring kan overordnet ledelse legge vekt på produktivitet og budsjettbalanse, mens underordnet ledelse vil prioritere hensyn til brukere foran produktivitetshensyn (Fallan og Pettersen 2010).

De nye lederrollene som har oppstått mellom de to ulike ledelsesverdenene kan man undres over om lederne forventes å kunne alt. Det foreligger mange motstridene verdier og krav til det å operere i de to verdener. Ofte velger ledere bevisst eller ubevisst ut fra forhold som oppgavens kjerne, profesjonskultur, avdelingskultur, forventinger fra overordnet leder med mer. Uansett vil det være avgjørende at mellomledere reflekterer og balanserer mellom de ulike ledelsesverdene som er presentert her (Sehested 2005). For å sikre god ledelse generelt og for økonomistyring spesielt, er det viktig at mellomledere innehar både faglig og administrativ kompetanse (Opstad 2006).

3.4 Innovasjon i offentlig sektor

Offentlig sektor står overfor mange utfordringer i fremtiden. Behovet for velferdsytelser er økende, og vil være tiltakende i mange år fremover, samtidig som ressurser er minkende, både av finansiell karakter og tilgjengelig arbeidskraft. Det er det en tilsynelatende vedvarende budsjettinnstramming i offentlig sektor. Med stramme budsjetter kan det være vanskelig å løse det økende behovet for velferdsytelser med tradisjonelle løsninger (Digmann 2010). Mange kommuner opplever i dag knapphet på ressurser. Det hevdes at de økonomiske rammene, som stilles til rådighet for kommunene, ikke er tilstrekkelige til å løse de oppgavene som sektoren er pålagt. Undersøkelsen « Får eldreomsorgen nok ressurser? » slår fast at de tre hyppigste formene for ressursmangel er knapphet på tid, for trange budsjettammer og for lite personell i lys av de tjenester som skal ytes (Førde *et al.* 2006). Denne oppfatningen er utbredt til tross for at kommunesektorens inntekter viser en økning også når en korreterer for oppgaveendringer (NOU 1996:1).

3.4.1 Begrenset økonomisk ressurstilgang

I en situasjon med økte forventninger, utvidede oppgaver og økte omstillingskrav vil mange kommuner, uansett ressurstilgang, føle at budsjettene er for knappe. Økte bevilgninger vil

ikke nødvendigvis være en tilstrekkelig løsning på de utfordringene som kommunesektoren står overfor. Påberopelsen om høyere bevilgninger blir for snevert til å løse utfordringene i fremtiden, hevdes det fra flere hold. Norge ligger 60 % over OECD- gjennomsnittet hva angår helseutgifter. Dette viser at det har vært en stor ressursinnsats på feltet, noe som på langt nær har gitt verdens beste helse- og omsorgstjenester (Borge og Sørensen 2006). Det er ikke sikkert at problemet utelukkende handler om pengemangel, men muligens vel så mye om hva man får ut av ressursene. I artikkelen « Pengerikighetens utfordringer i offentlig sektor» (2008) pekes det på to forhold som bekrefter dette. For det første at mer penger kan gi dårligere produktivitet, og for det andre at penger kan gi færre reformer. Forskning viser til at innstramminger fører til produktivetsforbedringer. Et visst økonomisk press vil føre til forbedret effektivitet. Det hevdes at reformer kommer først i krisetider, og da reformer som ikke er ønskelige men nødvendige slik at det gir gode resultater på lang sikt (Rattsø og Sørensen 2008). På bakgrunn av dette er det mulig å hevde at med begrenset ressurstilgang vil behov for endringer kunne utløses.

3.4.2 Innovasjon

For å løse de utfordringene som er beskrevet ovenfor har det blitt en ny trend å tenke innovasjon i offentlig sektor. Utgangspunktet blir å dreie oppmerksomheten mot å holde transaksjonskostnader under kontroll, og gjøre optimal bruk av sosiale og interne motivatorer og kontrollmekanismer. Dette er typisk for hver kommune som opplever at de er underfinansiert, og det blir derfor avgjørende at man må tenke annerledes og innovativt for å få optimalisert de ikke finansielle ressurser som finnes i organisasjonen (OECD 2005). I dag sees det som en nødvendighet å utvikle kreative måter på å adressere tilbakeholdenheten i forhold til finansiering, samtidig som man skal oppfylle innbyggers krav om effektiv levering av tjenester. I lys av denne utviklingen har innovasjon blitt en realitet for offentlig sektor (Pärna og von Tunzelmann 2007).

Innovasjon er fremhevet som et viktig satsningsområde i offentlig sektor og sees på som en nøkkelfaktor for å løse de utfordringene som helse- og sosialtjenesten står overfor (NOU 2011:11). I stortingsmelding nr. 7 fastslås det at helse- og omsorgssektoren må klare å utnytte tilgjengelige ressurser bedre. Oppgavene må løses på en annen måte enn at det tilføres mer ressurser (St.meld.nr 7 (2008-2009)). Innovasjon generelt er i økende grad identifisert som den kritiske faktor for å sikre økonomisk konkurransevne og en rekke andre, gunstige sosiale utfall (Storey og Salaman 2005).

Innholdet i innovasjonsbegrepet baserer seg på flere forhold. For det første handler innovasjon om at det er en kjent eller ny viten kombinert på en ny måte eller brukt i en ny sammenheng. For det andre at det er ideer omsatt til en bedre praksis som skaper merverdi. Videre beskrives innovasjonsbegrepet som en form som er driftig, dristig og eksperimenterende (Digmann 2010).

En vanlig misforståelse er å tro at innovasjon innebærer å søke mot den beste praksis alene, men den er utdatert i forhold til innovasjonstankegangen. Innovasjon er ikke å lete etter den beste praksisen, men å lete etter det som kan bli en bedre neste praksis. Det betyr at innovasjon ikke handler om det som allerede blir gjort, men om det neste som skal gjøres. Den beste praksisen hører fortiden til, siden det er mest trolig at de betingelsene som lå til grunn for denne mest sannsynlig har endret seg (Jensen 2008). Grunnen til at dette er vanskelig er at vi har en tendens til å forstå fremtiden med dagens øyne (Digmann 2010).

Likeledes vil det være viktig at innovasjoner handler om å skape merverdi for organisasjoner, og dette kan være både av økonomisk, kulturell eller sosial karakter. Det betyr at innovasjoner skal skape forandringer men kun hvis det gir en merverdi for virksomheten. I så måte kan det i offentlig sammenheng være lett å tenke at innovasjon er det samme som økt effektivitet. Men disse begrepene skiller seg fra hverandre ved at effektivitet ikke er målet for innovasjon, men at effektivitet kan skapes av innovasjonen (Jensen 2008).

Utvikling og tilpasninger skjer kontinuerlig i kommunesektoren i forsøket på å få til best mulig kvalitet på de tjenestene som skal ytes, og i så måte kan dette sees som en tjenesteinnovasjon. Med tjenesteinnovasjon menes den innovative endringen som skjer i tjenesteaktiviteten. I så måte kan man tenke seg at innovasjon i offentlig sektor kan være å levere flere tjenester for mindre, eller å forestille seg oppgaveløsning på de tjenester som ytes på en helt annen måte. Dette kan gjøres ved to ulike former; *radikale innovasjoner* som innebærer noe helt nytt; *inkrementelle innovasjoner*, som betegnes som kontinuerlig skrittvis forbedringer i virksomheten. Den siste er den mest vanlige formen for innovasjon (NOU 2011:11).

For å kunne sikre innovasjon vil økonomistyring som faktor ha betydning. En undersøkelse som viser dette er studiet «Den innovativa kommunen», som baserer seg på relevant forskning

og erfaring fra åtte kommuner i Sverige. Forskerne hevder at god økonomistyring er en forutsetning for å lykkes med innovasjon (Frankelius og Utbult 2009). De undersøkte kommunene løfter frem gode systemer og orden i økonomien som avgjørende faktorer. Det er to grunner til det. Den ene er at dette gir rom for kreativitet og egne initiativ fra medarbeiderne. Det andre er at man har kontroll på hvor stor risiko man tar når man prøver seg på noe nytt. Økonomistyringen fungerer som en intern seleksjonsmekanisme for hva som er bra og dårlig, noe som gir retning på innovasjonsarbeidet. Har man kontroll på hvilke tjenester som ytes og hvilke effekter det gir, øker sjansen for å få kunnskap om hvilke tjenester som er best (Frankelius og Utbult 2009).

Det er andre forhold som kan utløse innovasjon enn økonomiske incitament. Romselige økonomiske rammer kan på en side bidra til å skape nye produkter og tjenester eller andre metoder for oppgaveløsning. På en annen side viser funn at offentlig sektor ser noe annerledes ut enn privat sektor når det gjelder innovasjonsdrivere. I privat sektor er fokus ofte rettet inn mot faktorer som konkurransekraft og kostnader. I offentlig sektor anser man disse to innovasjonsmålene som de minst viktige. Mer presist: Konkurransekraft og budsjettkrav anses for å være blant de minst viktige eksternt gitte innovasjonsdrivende faktorer innen offentlig tjenesteyting. Innovasjonsmål i offentlig sektor dreier seg mye om å gi økt kvalitet i tjenesteproduksjonen, være online, respondere på kundens behov og bedre tilgjengeligheten på tjenesten (Pärna og von Tunzelmann 2007).

En annen faktor for økende fokus på innovasjon er den kompleksiteten som eksisterer i de oppgavene som skal løses. Det handler ikke så mye om antall oppgaver eller kvalitetsnivået men om oppgavens karakter. På grunn av kompleksiteten i de oppgaver og tjenester som skal ytes, kan man ikke tenke standardiserte løsninger eller mer penger, men innovasjon (Sørensen og Torfing 2011).

3.4.3 Barrierer for innovasjon

Det er flere aspekter som kan gjøre det utfordrende å få til innovasjon i offentlig sektor. Et aspekt er at det ikke er noe klar bunnlinje i de offentlige budsjetter som gjør det mulig å registrere den umiddelbare effekten av arbeidet. Slik budsjett og regnskap utformes i dag er det vanskelig å se om investeringer i løsningene over tid gir positivt utfall. Grunnen er at etterspørselen eller inntekten ikke nødvendigvis stiger selv om en gjør forbedringer i tjenestene (Sørensen og Torfing 2011).

Et annet aspekt ved innovative prosesser er knyttet til økonomiske insitamenter. I offentlig sammenheng er det ofte heller motsatt da besparelser kan innebære høy risiko for virksomheten. Dette begrunnes med at dersom en virksomhet har vært innovativ og spart ressurser, har virksomheten vist at den klarer seg med mindre og derigjennom blitt et ettertraktet spareobjekt (Frankelius og Utbult 2009).

For å få innovasjonsprosesser til bør det setter av midler som skal gå til dette formålet (NOU 2011:11). Dette gjøres i liten grad i offentlig sektor i dag. Som regel benyttes de økonomiske ressursene man har til rådighet utelukkende til drift av de allerede eksisterende tjenestene og oppgavene som skal ytes. Når midler ikke øremerkes får man nok en barriere mot innovasjonstenkning. Offentlige virksomheter har strenge krav til økonomistyring og forvaltning av ressursene, og en slik øremerking vil være et kontroversielt anliggende.

Andre aspekter som er ugunstige betingelser for innovasjon er at offentlig virksomheter normalt er forankret i rettighetsbasert tjenesteyting og dermed regulert ved lov. Det å arbeide med innovasjonsprosesser i tjenesteytingen vil være krevende da flere aspekter ved oppgavene kan gå tapt. Det er flere krav som må tas hensyn til, enten det er snakk om rettsikkerhet, offentlighet og kontroll.

Fagprofesjonene står sterkt i offentlig virksomhet, noe som kan gjøre det vanskelig å få til innovasjon. Fagprofesjonenes eksistensgrunnlag baserer seg på den ekspertkunnskap den besitter. Tradisjonelt sett skjer utøvelsen av fagprofesjonenes kunnskap i lukkede og ekskluderende arbeidsformer noe som kan innebære et hinder til å få til innovasjon (Sehested og Leonardsen 2012).

Videre er fokus på ledelse avgjørende. Hvordan offentlige ledere utøver ledelse kan ha stor betydning for innovasjonstenking i sektoren. En mulig fremstilling av dette er skillet mellom byråkratisk ledelse og innovasjonsledelse. Målet for byråkratisk ledelse er sikker drift og for å sikre dette benyttes regel-basert detaljstyring. I innovasjonsledelse er derimot målet og skape utvikling med fokus på resultater. For å få til dette vil det være nødvendig at drive prosjekt- og nettverkssamarbeid, fremme læring og skape innovasjonsprosesser (Storey og Salaman 2005).

Offentlig sektor er politisk ledet, og dette momentet kan gjøre innovasjon vanskelig. Det politiske liv styres av en kortsiktig valgcyklus hvor politiske beslutninger kan endre seg raskt. Dette gjelder både på nasjonalt og lokalt plan. Dermed kan innovasjonsprosesser som er igangsatt bli stoppet da eventuelt politiske myndigheter ønsker en annen retning (Sørensen og Torfing 2011).

3.4.4 Oppsummering

Som det vises til ovenfor er det flere aspekter som er utløsende for innovasjon i offentlig sektor. På den ene siden er det økt forventning til tjenester fra innbyggere. På den annen side er det en begrenset økonomisk ressurstilgang for å få dette til. Dermed har innovasjon blitt et avgjørende virkemiddel for å bøte på gapet mellom forventning og begrenset økonomisk ressurstilgang. Sagt på en annen måte; tjenestene må ytes på en smartere måte slik at man får mer ut av hver krone. utfordringene som offentlig sektor står overfor kan ikke utelukkende løses ved økte statlige overføringer.

Utfordringen er om offentlig sektor kan klare snu fokus mot innovasjon, og overkomme de barrierer som ligger.

4. Metode

I dette kapitlet beskrives og begrunnes valg av metode for studien. Det gjøres rede for forskningsarena og valg av informanter. Videre beskrives hvordan analysen av materialet er gjennomført. I tillegg inneholder kapitlet en metoderefleksjon over ulike aspekter og valg som er foretatt.

4.1 Bakgrunn for valg av metode

I valg av metode var det flere avgjørende vurderinger som måtte foretas for å sikre at undersøkelsen fikk det datagrunnlaget som trengtes, for i neste omgang å kunne besvare problemstillingen; denne ga ikke noe umiddelbart klart svar på hvilken metode som ville være mest egnet. Både kvalitativ og kvantitativ metode kunne benyttes. I valg av en kvantitativ metode ville problemstillingen egnet seg til en standardisering, hvor man kunne se på likheter og variasjoner i måten informantene svarte på. En slik standardisering øker muligheten til å generalisere i større grad. Likeledes kunne problemstillingen åpne for statistisk analyse av de fenomenene jeg ønsket å forske på (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). I så måte var det mulighet for å gå i bredden i et forsøk på å få en presis beskrivelse av omfanget og

utstrekningen av hvordan økonomistyring utøves, og om begrenset ressurstilgang kunne være forutsetning for innovasjon (Jacobsen 2005).

I vurderingen av mest hensiktsmessige metode, kom jeg frem til at kvalitativ metode var mest anvendelig. En av grunnene til det er at kvalitative metoder bygger på teorier om fortolkning og menneskelig erfaring. Målet var og utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener slik det opplevdes for de involverte selv. En annen grunn var at problemstillingen og forskningsspørsmålene var opptatt av meninger som mellomledere har knyttet til utøvelse av økonomistyring, og om det er en sammenheng mellom begrenset økonomisk ressurstilgang og mulighet for innovasjon, og da vil fortolkning av resultatene være av stor betydning. De dataene som fremkommer av forskningsspørsmålene ville gi ulike tolkningsmuligheter siden forskningsspørsmålene var åpne. Denne «tvetydigheten» bekrefter at det formålstjenlige i å benytte kvalitative metoder (Alvesson og Skoldberg 2008). I tillegg anså jeg kvalitativ metode som egnet, da åpne spørsmål og svarmuligheter lettere gir rom for å belyse andre sider og sammenhenger av fenomenet som jeg som forsker ikke hadde tenkt på. Videre viste bakgrunn for problemstillingen og forskningsstatur at det var et godt teoretisk grunnlag for temaet. Dette ble vesentlig for valg av kvalitativ metode siden kvalitative data ikke taler for seg selv (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

4.1.1 Forskningsdesign

Sett opp mot problemstillingen, og det fenomenet det skulle forskes på, var fenomenologisk design naturlig. Dette ut fra informantenes erfaringer og forståelse om utøvelse av økonomistyring og i lys av innovasjon. Fenomenologi handler om å forstå sosiale fenomener ut fra personers egne perspektiver og beskrive verden slik den oppleves av den enkelte (Kvale, Brinkmann og Anderssen 2009). I denne sammenheng blir det viktig at man vektlegger meninger bak individers erfaringer med økonomistyring med utgangspunkt i eksisterende teorier (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). Det var derfor avgjørende, for å få svar på forskningsspørsmålene, at jeg som forsker fikk innsikt i den virkeligheten respondentene oppfattet og mulighet for å gå i dybden på fenomenet det skulle forskes på. Selve forskningsdesignet bygger på en stegvis tilnærming gjennom forberedelse, datainnsamling og analyse. Dette var naturlig, da forberedelsesfasen bygger på teoretisk kunnskap om fenomenet (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). Som nevnt tidligere finnes det et godt normativ teoretisk grunnlag i forhold til utøvelse av økonomistyring.

4.2 Metode for innsamling av data

I valget av fenomenologisk design ble kvalitativt forskningsintervju naturlig å benytte. Grunnen til det var at intervju, etter alle solemerker, best kunne få frem det fenomenet jeg ønsket å forske på. Svarene ville tegne et bilde av den opplevde virkelighet informantene hadde og den innsikt og erfaring de hadde på fenomenet. I tillegg til å benytte kvalitativt forskningsintervju, anså jeg det som hensiktsmessig å benytte observasjon som metode for å få svar på problemstillingen og for å se denne fra en annen synsvinkel.

4.2.1 Kvalitativt forskningsintervju

En av grunnene for valg av kvalitative forskningsintervju, var at fenomenet det forskes på var komplekst. Kvalitativintervju benyttes for å få frem nyanser og kompleksiteten i det man studerer (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). I problemstillingen ble det spurt etter hvordan økonomistyring utøves og om begrenset økonomisk ressurstilgang kan føre til innovasjon. Jeg ønsket å få frem menneskers erfaringer, tanker, innsikt, kunnskap, motiver, forventninger, holdninger og mønstre knyttet til dette. Dette var i så måte i tråd med Kvaales beskrivelser om at det kvalitative forskningsintervjuet, som forsøker å forstå verden fra intervjupersonenes side, samt avdekke deres opplevelse av den virkelighet de er i (Kvale, Brinkmann og Anderssen 2009). En annen grunn var at problemstillingen var såpass åpen at jeg som forsker var nødt til å be informantene å rekonstruere hendelser ut fra svarene som ble mottatt. Dette ville ikke vært mulig ved kun observasjon eller strukturert spørreskjema (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). Dernest skapes kunnskap sosialt gjennom interaksjon mellom intervjuer og intervjupersonen. I et kvalitativt forskningsintervju ble det mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål som baserte seg på kunnskap om temaet, og ikke minst få mulighet til å få bekreftet at jeg hadde forstått svarene riktig. Slike oppfølgingsspørsmål kan øke kvaliteten på de data som samles inn (Kvale, Brinkmann og Anderssen 2009).

I gjennomføring av intervjuet valgt jeg å benytte delvis strukturerte intervju. Årsaken til det var at informantene kunne bruke sitt språk, sine begreper og virkelighetsdefinisjoner i samtalen. I det delvis strukturerte intervjuet var det vesentlig å standardisere intervjuet, samtidig som ønsket om fleksibilitet ble ivaretatt. En utfordring var å unngå at det ble så ”vidt” at det ble vanskelig å sammenlikne informantenes svar i etterkant (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). Jeg utarbeidet derfor en intervjuguide hvor intervju spørsmålene sprang ut av forskningsspørsmålene og teori (vedlegg 1). Intervjuguiden ble satt opp slik, for

å gi mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål og ikke minst få utdypet interessante svar. Et slik delvis strukturert intervju ga omfattende og avgjørende informasjon til nytte for å besvare problemstillingen (Kvale, Brinkmann og Anderssen 2009). Det er viktig å poengtere at informasjonen, som det ble spurt etter, ikke var personopplysninger og det var derfor ikke nødvendig å søke om konsesjon for å gjøre undersøkelsen. Intervjuguiden ble testet på andre mellomledere i helse- og omsorgstjenesten som ikke var del av undersøkelsen. Ut fra denne testen ble intervjuguiden endret noe, da det oppsto en del uklarheter. Videre ble det etter intervju nummer 2 gitt meget interessant informasjon som jeg ønsket å spørre ut de øvrige informantene. Derfor ble intervjuguiden også endret noe underveis.

Alle som ble intervjuet ga skriftlig samtykket til å være med i undersøkelsen.

Tilbakemeldingen fra respondentene var at dette var et svært viktig og engasjerende tema som de hadde mye å si noe om.

4.2.2 Observasjon

Som nevnt over var det ønskelig å benytte observasjon som en supplerende metode. Grunnen til det var at observasjon, selv om det er et meget tidkrevende arbeid, kunne egne seg godt når man ønsker direkte tilgang til det man undersøker (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). Videre vil det å benytte observasjon som metode sikre en større forståelse og innsikt rundt problemstillingen og forskningsspørsmålene. Observasjon kan bidra til å se problemstillingen fra en annen synsvinkel eller understøtte data som fremkommer fra intervjuet. Observasjon ble her benyttet inn mot møtevirksomhet. Dette ga en mulighet til å se – i praksis – hvordan økonomistyring ble utøvd, samtidig som det kunne gi grunnlag for tolkning om manglende ressurser gjorde at virksomheten brukte innovasjon for å løse utfordringene. Observasjon gir mulighet for å belyse det informantene sa, opp mot det de faktisk gjorde.

Jeg gjennomførte tre observasjoner av to av informantene. Etter dette valgte jeg å trekke observasjon som metode for undersøkelsen. Grunnen til det var at observasjonene likevel ikke ga ønsket informasjon direkte til undersøkelsen og problemstillingen. De møtene jeg deltok på hadde andre saker på agendaen, som ikke hadde relevans opp mot de temaene jeg var opptatt av; økonomistyring og innovasjon. Det ble også for få observasjoner over for kort tid, og muligens hadde det vært mer hensiktsmessig å følge en eller to av informantene over lengre

tid, i flere møter. Først da kunne det være mulig å få et tolkningsgrunnlag for det som ble observert.

4.3 Valg av studieenhet

Som beskrevet ovenfor er det vesentlig at man tilegner seg mest mulig kunnskap og innsikt opp mot fenomenet som skal studeres. I så måte var det nødvendig å sikre at valgte metoder ga nok data til dette, samtidig som det måtte være overkommelig i forhold til studiets omfang. Dette var i seg selv en krevende avveining. For å få nok grunnlagsdata til å besvare problemstillingen var det viktig å ta riktige valg hva angår studieenhet og valg av informanter.

I undersøkelsen var det ikke bare mellomledere i helse- og omsorgstjenesten jeg ønsket å gjøre til gjenstand for forskningen, men også den kontekst de arbeider i. Derfor ble datainnsamlingen gjort i tre ulike kommuner innenfor kommunenes helse- og omsorgstjeneste. De valgte kommunene var tilnærmet like store; Larvik kommune, Sandefjord kommune og Porsgrunn kommune. Den ene av kommunene var min arbeidsgiver, men enheten som jeg arbeider i var, helt bevisst, ikke del av undersøkelsen. Når det er sagt var det ikke et mål i seg selv å vite minst mulig om enhetene; jeg hadde god kjennskap til flere av de enhetene som ble valgt ut til undersøkelsen. Dette kommer jeg nærmere innpå i avsnittet om metoderefleksjon. Valg av sektoren kommunal helse- og omsorgstjeneste falt naturlig da problemstillingen definerer valg av studieenhet. Jeg kunne valgt å gjøre undersøkelsen i en enkelt kommune med hensyn til begrenset antall informanter, men det ville bli for snevert hva angår undersøkelsen. Det ville da vært enda vanskeligere å generalisere, og det kunne blitt mer unyanserte svar om det kun var en kommune som ble valgt ut.

Helse- og omsorgstjenesten er en omfattende tjeneste, ofte med flere enheter som gir forskjellig type tjenester til ulike brukergrupper. Det var derfor naturlig og relevant å trekke ut mellomledere fra flere enheter; sykehjem, hjemmetjenester, psykisk helsevern og miljøarbeidertjeneste.

4.3.1 Utvalg av informanter

Jeg ønsket å intervju totalt ni mellomledere. Oppdeling ble gjort slik at det var tre i hver kommune, hvorav en mellomleder representerte hver sin enhet fra sin kommune. Utvalget av informanter ble gjort av overordnet leder fra den enheten jeg ønsket å undersøkes i. Det var to

kriterier som ble vektlagt fra min side; at mellomleder minimum hadde ett års ledererfaring og at mellomleder hadde en helse- og sosialfaglig bakgrunn.

Jeg søkte på hjemmesidene til to av kommunene for å finne overordnet leder ut fra de ulike enhetene og fra den ene kommunen hadde jeg kjennskap til hvem som var overordnet leder. Det ble sendt ut informasjonsbrev til hver enhetsleder for den enheten som var gjenstand for intervju og observasjon (se vedlegg 2). Brevet inneholdt opplysninger om tema for undersøkelsen samt hvilke metoder jeg som forsker ønsket å benytte. Likeledes ble kriteriene for utvelgelse synliggjort. Overordnet leder ble bedt om å gi tilbakemelding til meg med navn og e-post til de personene som ønsket å bidra til undersøkelsen. De fleste overordnede ledere responderte raskt og positivt på dette. I en av kommunene var det noe mer krevende å oppnå kontakt. Jeg var derfor nødt til å følge dette nærmere opp via telefon. I samtalen kom det frem at de hadde mange henvendelser om undersøkelser på mastergradsnivå slik at det var vanskelig å få til. De hadde en mellomleder som var interessert fra den ene kommunen. Jeg var dermed nødt til å revurdere å intervju 9 mellomledere. Jeg endte opp med tre kommuner hvor fordelingen var 3 mellomledere fra den første kommunen, 3 mellomledere fra den andre og 1 mellomleder fra den tredje.

Når jeg hadde mottatt navn og kontaktinfo for informantene tok jeg kontakt med hver og en av dem på e-post. Det ble sendt ut en invitasjon til å delta i undersøkelsen (se vedlegg 3). Denne invitasjon inneholdt tema og foreløpig problemstilling og forskningsspørsmål. Videre ble det beskrevet hvilken metode jeg benyttet. Videre ga invitasjonen informasjon om lengde på intervjuet, deres mulighet for å trekke seg og at opplysningene som ble gitt ble behandlet konfidensielt og anonymisert. I starten av intervjuet gikk jeg gjennom invitasjonen på nytt og fikk skriftlig samtykke fra informantene om deltakelse i undersøkelsen.

Blant disse 7 mellomlederne var det fra min side ønskelig å foreta et lite utvalg på tre mellomledere (en fra hver kommune) med for øyet en *ikke - deltagende observasjon*. Denne observasjonen skulle gjøres i etterkant av intervjuet fordi det vil være mer kunnskap om hva man skulle se etter og observere. Observasjonen skulle foregå under ulik møtevirksomhet som informanten deltok på. Møtevirksomhet som ble trukket ut var et møte som mellomleder hadde med sine ansatte, og et møte som leder hadde med overordnet leder og med andre mellomledere. Hvem som ble trukket ut til observasjon ble gjort av meg. De første navnene

jeg fikk av enhetsledere fra hver kommune ble spurt om de kunne tenke seg at jeg ble med som observatør. Dette stilte de tre informanente seg positive til.

4.4 Metode for analysearbeidet

Dataanalysen har to hensikter. Det ene er å organisere data etter tema og det andre er å analysere og tolke de dataene man har tilgjengelig etter organisering (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

I organiseringen av data valgte jeg en kategoribasert inndeling. Forskningsspørsmålene ble brukt som hovedkategorier og intervjuguiden ble brukt som et hjelpemiddel inn mot de spørsmålene som ble stilt. Videre ble datamaterialet sortert og kategorisert fra alle informantene under hvert hovedtema. Kodingen ble gjort ved at det ble benyttet en farget markeringstusj for hvert hovedtema. Hvert transkribert intervju ble lest igjennom og markert i forhold til de ulike temaene. Selv om jeg hadde kategorisert intervjuguidene etter forskningsspørsmål fant jeg interessant informasjon fra et annet hovedtema i den kategoriseringen jeg brukte.

I analysearbeidet systematiserte jeg de ulike fargene som kodingen viste og så disse funnene i lys av relevant teori. I analysearbeidet samlet jeg inn uttalelser fra alle informantene med samme farge for å se etter mønster, sammenhenger, fellestrekk og forskjeller. Dermed lå det et grunnlag for tolkning av disse funnene. Prosessen gikk primært fra beskrivende koder til mer teoretiske koder (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). I analysen har det handlet om å tolke begreper. Det vil si å omsette erfaringsnære begreper til erfaringsfjerne begreper. Erfaringsnære begreper er informantens tolkning av sin virkelighet og det han eller hun sier. Erfaringsfjerne handler om å fortolke, redusere og forenkle hva informantene sier og å sette dette i en teoretisk sammenheng. I analysearbeidet hadde jeg 60 sider med datamaterialet å analysere.

Det ble brukt taleopptak med mobiltelefon under intervjuene. Alle intervjuene ble transkribert med en fullstendig gjengivelse av alle samtalene. En av grunnene til det var at jeg ville ha full oversikt over datamaterialet til analyse arbeidet for å se om det var mulig å oppdage andre sammenhenger og mønstre enn det jeg hadde antatt på forhånd. Den andre grunnen var at datamaterialet ville være tilgjengelig for andre slik at det er mulig å foreta en utsjekk av

rådata i inn mot det analysearbeidet som er foretatt. Det ville gjøre det mulig for andre å sjekke om de konklusjoner som foreligger er troverdige og riktige (Jacobsen 2005).

4.5 Metoderefleksjon

Det er vesentlig at forsker reflekterer over ulike perspektiver i det forskningsarbeidet som er gjort. Dersom det ikke reflekteres over dette vil det prege gyldigheten for undersøkelsen. Valg av metode har vært gjort ut fra den hensikt å få sikret nok og godt nok datamateriale til å besvare problemstillingen. I å besvare problemstillingen ligger det et ønske om å gi et bidrag om mer kunnskap og innsikt i det fenomenet som har blitt undersøkt. I så måte blir metodevalg viktig. Dette avsnittet vil handle om egne refleksjoner for metodevalget og måten metoden har blitt gjennomført på i denne undersøkelsen.

4.5.1 Forventning

I mange sammenhenger blir ofte begrepet *forforståelse* benyttet i metoderefleksjon. Jeg ønsker fra mitt ståsted å anvende begrepet *forventning*. Grunnen til det er at forforståelse handler om den ubevisste forståelsen som springer ut av meg og som jeg ikke kan vite noe om siden den er ubevisst. Det jeg kan si noe om er mine forventninger om hva jeg kunne finne og hvordan jeg var bevisst på dette under datainnsamlingen.

Jeg har tilstrebet forventningen ut fra at flere tolkningsmuligheter kunne være mulig, og hatt oppmerksomhet på kontekst, egen rolle og informantenes forhold til meg. I et tema som jeg finner både engasjerende og motiverende er det opplagt at jeg – i utgangspunktet – har en formening om hva jeg skulle finne. Jeg måtte tilstrebe og være bevisst under intervjuene at mine tanker og ideer ikke påvirket informantene. Under intervju nummer to kom det et svært interessant funn som jeg ikke hadde reflektert over. Dette funnen ble raskt så spennende at jeg valgt å ta perspektivet inn i de øvrige intervjuene. På sett og vis understreker dette at jeg maktet å stille meg så åpen slik at jeg oppfattet andre perspektiver enn jeg selv hadde i begynnelsen.

Siden mitt engasjement rundt tema var så sterkt måtte jeg stadig ta meg i og ikke begynne å drøfte for mye med informanten. På en annen side opplevde jeg at vi fikk en meget fruktbar og interessant samtale ved at jeg viste engasjement.

Jeg hadde på forhånd fått teoretiske forståelse ut fra temaene jeg skulle spørre om. Det var nok med på å prege meg i intervjusituasjonen, og i fortolkningsarbeidet etterpå. Det kan ha vært hensiktsmessig, men kan også ha gitt noen begrensninger for andre funn.

4.5.2 Valg av studienehet, utvalg og metode

Innen kvalitativ metode skal man som forsker tilstrebe seg å være objektiv for ikke å la sin egen person virke inn på de resultater som fremkommer. Dette er vanskelig å få til da det skjer en dynamisk prosess mellom forsker og den personen det skal forskes på (Mæland og Jacobsen 2011). I undersøkelsen ble det svært viktig å være bevisst at jeg som forsker kan være med å åpne den intervjuedes tanker, meninger og erfaringer som man ikke selv er bevisst. Denne prosessen ble jeg observant på i ett av intervjuene. Informanten sa etter intervjuet at hun syntes det var spennende å la seg intervjuer fordi hun fikk en mer bevissthet over et tema hun selv ikke hadde tenkt på før. Dette gjorde at jeg ble enda mer iakttagende over hvor mye min rolle som forsker kunne påvirke informantene. Likeledes ser jeg i ettertid at jeg var veldig engasjert og dermed kan ha påvirket informantene i ønsket retning ubevisst. Dette var viktige aspekter å ha med seg inn i analysearbeidet.

Intervjuguiden ble en viktig faktor for å sikre kvalitet og trygghet. Den gjorde det mulig å holde seg innenfor et hovedtema. Likeså var den aktuell som et styringsredskap under intervjuende slik at jeg kunne føre informanter over i de ulike temaene hvis jeg følte vi var på avveie. Samtidig ble intervjuguiden justert noe underveis da sentrale momenter dukket opp under intervjuer som jeg ønsket å utforske nærmere.

En mulig feilkilde var faren for å feiltolke de svarene som informantene ga. For å minske denne faren prøvde jeg å være meg bevisst denne feilkilden i intervjuene og spurte til stadighet informantene om jeg hadde oppfattet svaret riktig. Dette var viktig for å få mest mulig troverdighet om datamaterialet og ikke minst at det i stor grad påvirker analysen og de tolkningene som foreligger.

Som nevnt over ga jeg opp observasjon som metode når jeg hadde kommet halvveis. Jeg så raskt at måten jeg hadde lagt opp dette ikke var hensiktsmessig. I ettertid skulle jeg ønske for gyldigheten på undersøkelsen at jeg hadde benyttet observasjon, men på en annen måte. Å følge en eller to personer tett over flere uker i møtevirksomhet, ville kunne gi meg et mye

bedre datamateriale. Det hadde gitt en bedre kvalitet om observasjon kunne understøtte eller avkrefte de funnene som ble gjort under intervjuene, og som senere ble presentert.

En mulig svakhet når det gjaldt valg av studieenhet var at deler av mitt datagrunnlag ble innhentet fra min egen organisasjon, om enn ikke fra min egen enhet. Det kan i denne sammenheng ha vært vanskelig å unngå å la seg påvirke av forutinntatte meninger og fordommer (Repstad og Jacobsen 2004). På den annen side er jeg en kulturbærer og kulturskaper som gjør at jeg også har en rekke fordeler i sammenliknet med en utenforstående. Likefullt vil jeg hevde at jeg ivaretok begge aspektene ved at jeg både intervjuet kolleger i min egen organisasjon og andre personer fra andre organisasjoner.

Som tidligere nevnt var det ønskelig med en lik deling av informanter fra de tre ulike kommunene, men dette var som kjent vanskelig å få til. Dermed ble det en skjevfordeling og to færre informanter enn planlagt. For undersøkelsen er dette noe uheldig, da det på sett og vis kan være vanskelig å generalisere funn mellom kommuner. På en annen side er innhenting av informasjon basert på den enkeltes mellomleders oppfatning og erfaring, og dermed er det av lite interesse hvilken kommune som er gjenstand for undersøkelsen. Men i datamaterialet kom det frem funn som kan tolkes som om det var ulik kultur i de ulike kommunene i spørsmålet om økonomistyring. Dette er interessant i seg selv, men det var funn det var vanskelig å gå videre med da spriket i informantgrunnet var for stort.

En mulig svakhet med utvalget av informanter var at det ble satt for få kriterier i utvelgelsen. Selv om det i intervjuet ble spurt om ledelsesutdanning, ble ikke utvalget nok representativt til å si om det er noen sammenheng mellom utøvelse av økonomistyring og utdanning. I tillegg vil det være et svært lite sammenligningsgrunnlag da kriteriene er så få og alle informantene har dette. Dermed kan man ikke si om det er noen sammenhenger mellom kjønn, utdanning eller alder når det gjelder utøvelse av økonomistyring og om begrenset ressurstilgang gir mulig forutsetning for innovasjon. Når det er sagt så er ikke problemstillingen i seg selv knyttet til slike sammenhenger, men det kunne muligens utgjort noen interessante funn.

I arbeidet med denne oppgaven har jeg tilegnet meg mye økonomikunnskap. I etterpåklokskaps lys ville denne kunnskapen vært ønskelig å inneha før intervjuene slik at jeg i støtte grad kunne utfordret utvalget, og gått grundigere til verks med spørsmålene. I så

måte ville det vært interessant og hatt muligheten til å ta oppfølging av intervjuene. Dette kunne sikret enda mer presise funn og ytterligere forståelse.

4.5.3 Ethiske betraktninger

Denne undersøkelsen har dreiet seg om å studere mennesker. Jeg har vært interessert i hva de tenker, hva de gjør og hvordan de gjør det. På en slik måte var jeg avhengig av de åpnet opp for sine tanker, erfaringer og meninger som hører deres liv til. I den forbindelse vil gjennomføringen av slike studier stå overfor noen etiske dilemmaer (Jacobsen 2005). Det var dermed viktig å være åpen og informativ i forskningsprosessen. Det har jeg søkt ivarett gjennom innhenting av tillatelser, forsikre budskapet om at informantene når som helst kan trekke seg fra undersøkelsen, og at materialet vil behandles på en etisk forsvarlig måte både underveis, og etter at undersøkelsen er avsluttet.

Det har vært viktig å sikre anonymitet for informantene. Jo mindre utvalget er, jo større er muligheten for å identifisere enkeltpersoner i et datamateriale. Det var derfor helt essensielt at informantene samtykket til å være med i undersøkelsen og i så måte godkjente bruk av de dataene som var aktuelle. Det mest etisk riktige ville ha vært at alle informantene leste igjennom rapporten for å gi sin endelige godkjennelse, men dette vil være for tidkrevende. Jeg har derfor vært svært nøye med hvilke sitater jeg har referert til slik at disse ikke skal bli kjent igjen av andre.

Siden intervju skaper og produserer kunnskap i samspillet mellom intervjuer og informanten har det svært viktig at jeg har vært i stand til å behandle den mellommenneskelige dynamikken i samspillet. Det var viktig å ivareta informantens personlige grenser samt å inneha en lyttende holdning (Kvale, Brinkmann og Anderssen 2009). En viktig rettesnor for meg var at intervjuet ble en positiv opplevelse for informantene.

4.5.4 Validitet og reliabilitet

Gyldigheten av denne undersøkelsen kan sees på som tendenser eller enkeltbidrag i tilknytning til fenomenene som er studert. Med det menes at det ikke er mulig å generalisere rundt de forhold det konkluderes med. Dog har den gyldighet for de som har vært med i undersøkelsen og i så måte representerer en relevans for fenomenet. Det ville i så måte vært interessant å drøfte resultatene med informantene, for se om dette gir et riktig bilde av det de formidlet.

Påliteligheten i kvalitativ undersøkelse er mer vanskelig å stadfeste. Den informasjonen som har fremkommet, og som danner grunnlaget for datamaterialet, er pålitelig på den måte at den representerer det informantene hadde med seg av kunnskap, meninger og innsikt inn mot hva som ble studert.

5. Presentasjon, analyse og drøftelse av resultatene

I dette kapitlet blir resultater presentert, analysert og drøftet. I presentasjonen foreligger de funn som har fremkommet gjennom intervjuene. Funnene vil bli analysert og drøftet opp mot den teori som er presentert i teorikapitlet. Det teoretiske rammeverket for oppgaven baserer seg i høy grad på normativ litteratur og vil i så måte bli benyttet som et analyseredskap for å besvare problemstillingen. De resultatene som fremkommer har til hensikt å svare på hvordan mellomledere i helse- og omsorgstjenesten utøver økonomistyring og hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen.

I kategoriseringsarbeidet, som jeg har beskrevet nærmere i metodekapitlet, har jeg valgt å benytte forskningsspørsmålene som grunnlag for kategoriseringen. Det betyr at presentasjon, analyse og drøftelse blir gjort i henhold til disse. I alt er det fire forskningsspørsmål som er fremsatt for å kunne få svar på problemstillingen. Dette kapitlet vil derfor være bygd opp rundt disse. I sitatene som benyttes i fremstillingen er det lagt til et tall bak. Hensikten med dette er å vise at sitater er blitt hentet fra alle informantene.

Den første delen bygger på planlegging og styringssystemer for økonomiarbeidet. Denne delen vil vise hvordan mellomledere praktiserer økonomistyring i henhold til de fire fasene i den ideelle styringssirkel; strategisk planlegging, planlegging av budsjett, aktivitetsoppfølging samt rapportering og evaluering.

Den andre delen består i å se hvordan økonomiske begreper blir anvendt av mellomledere i helse- og omsorgstjenesten. Med dette som utgangspunkt vil teori om økonomiske begreper være sentralt. Anvendelse av disse viser hvordan mellomledere i helse- og omsorgstjenesten utøver økonomistyring.

Videre presenteres særegne trekk for økonomistyring i offentlig sektor og disse blir analysert og drøftet. Denne delen vil først og fremst se nærmere på profesjonsledelse og profesjonell ledelse samt omgivelsenes betydning for økonomistyring.

Tilslutt vil presentasjon, analyse og drøftelse basere seg på funn som er gjort i forhold til hvilken virkning begrenset ressurstilgang har for tjenesteytingen. Disse funnene blir analysert og drøftet opp i mot innovasjon.

5.1 Bakgrunnsopplysninger

Til forståelsen av de funn som blir beskrevet nedfor er det vesentlig at man har i mente generelle opplysninger om mellomlederne i helse- og omsorgstjenesten.

Alle informantene hadde et overordnet ansvar for drift og budsjett for de avdelingene de var satt til å lede. De syv informantene hadde et gjennomsnitt på 30 årsverk i sin avdeling. Videre hadde de et budsjett på gjennomsnittlig 20 millioner kroner.

Seks av syv informanter hadde en eller flere fagansvarlige under seg, som arbeidet med faglige spørsmål knyttet til den tjenesten de utøvde, og for å sikre kvalitet på tjenesten.

Av de syv informantene var det fem personer som hadde utdanning innenfor ledelse i tillegg til sin profesjonsutdanning. En av disse hadde en mastergrad i ledelse. Videre hadde en person mastergrad i helsefremmende arbeid. Profesjonsutdanningene til samtlige informanter var sykepleier og vernepleier.

5.2 Økonomistyringsprosess

Den ideelle styringssirkel for en økonomistyringsprosess, brukt som modell her, baserer seg på en kontinuerlig prosess mellom de ulike fasene, som igjen er gjensidig avhengig av hverandre (Anthony og Young 2003). Det var ingen funn som bekreftet at mellomlederne arbeidet med økonomistyring etter en konkret modell. Men svarene fra mellomlederne indikerte at de følger denne normative modellen. Datamaterialet viste at alle informantene arbeidet med økonomistyring i tråd med de ulike fasene. På bakgrunn av dette vil analysen og drøftelsen knyttet til hvordan mellomledere praktiserer økonomistyringsprosessen bli presentert innenfor de ulike fasene.

5.2.1 Strategisk planlegging

Mellomlederne i undersøkelsen ble spurt om hvordan økonomiske målsetninger ble utarbeidet. Deres svar avspeiler at de var lite delaktige i å arbeide med visjoner og mål for økonomistyringen. Ingen av informantene trakk frem kommunens strategidokument, der langsiktige mål og visjoner for økonomistyringen blir utarbeidet. Det tegner seg et bilde av at strategisk planlegging er et arbeid som gjøres på et overordnet nivå, men at eierforholdet er svakere lenger ned i organisasjonen. Dette er interessant i seg selv, da strategisk planlegging bør utgå fra et overordnet nivå og utvikles derfra og ned til avdelingsnivå, eller helt ned på individnivå for å skape forståelse og konsistens i tenkningen. Ergo bør økonomistyringsarbeidet følge en rød tråd slik at det er en forståelse for, og sammenheng i det strategiske arbeidet som skal gjøres (Busch, Johnsen og Vanebo 2009).

Datainnsamlingen viste at mellomledere kun i liten grad var med å sette økonomiske mål og prioriteringer for den enheten de selv var en del av. Funn viste at målet fra overordnet ledelse var at mellomlederne skulle holde seg innenfor det budsjettet som ble gitt. Et overveiende flertall av mellomlederne uttrykte at de ikke var involvert i det strategiske planleggingsarbeidet. Dette kom blant annet frem på spørsmålet om hvordan overordnet leder inkluderte dem i økonomistyringsarbeid:

«Det drøftes veldig lite i fellesskap hvordan man skal prioritere ressurser og fordele. Det er noe som vi faktisk har tatt opp. Vi ønsker at dette skal tas mer inn i ledermøter. Leder møte har det vært veldig mye informasjon og vi har savnet tilbakemelding og at vi jobber litt mer strategisk fremtoning. Ønsker å se lengre frem som organisasjon og det har vært en mangelvare. Det gjelder økonomi, drift og fag. Der har vi vært for dårlige». (1)

«Nei, ikke sånn som jeg burde tenke at det hadde vært. Jeg synes det hadde vært så ålreit å sette oss ned i god tid i forkant og drøftet hva slags behov har vi nå, hva må vi prioritere i forhold til drift. Men der er vi ikke. Det er økonomikonsulenter og resultatenhetsleder som bestemmer dette. Vi er ikke med». (7)

«De økonomiske målene vi setter skjer på avdelingsnivå og jeg gjør dette med mine ansatte. Det mest krevende på enhetsnivå er at vi jobber litt ad hoc så vi klarer ikke å trekke de økonomiske rammene godt nok opp». (6)

I lys av disse uttalelsene er det mulig å hevde at mellomledere i liten grad er med og identifiserer, analyserer og utvikler mål og visjoner for den enheten de tilhører, noe som er en nødvendighet i strategisk planlegging i følge Anthony og Young (2003). Det kan tendere til at strategisk planlegging foretas på nivået over mellomlederne. Målsetningsarbeidet som gjøres av mellomlederne er på avdelingsnivå. For å ha en vellykket planleggingsstrategi er det en forutsetning at de mål som settes på avdelingsnivå er i tråd med den ønskede retning som er staket ut av overordnet administrativ og politisk ledelse.

På en annen side; hvis den generelle strategiplanleggingen for økonomiarbeidet i kommunene er å drifte så godt man kan, med de rammene man har til rådighet, kan det på sett og vis hevdes at det er en sammenheng mellom de ulike nivåene. Men i dette tilfellet er det neppe realitetene. En mulig forklaring kan være at det er for lite kompetanse i kommunene hva angår planarbeid, og at planarbeidet ofte er beskrivelser av dagens situasjon. Fremtidig perspektiv på hva som må gjøres vies ofte mindre plass (Disch og Vetvik 2009). En annen forklaring kan være at målene er så omfattende og vide, og dermed blir de vanskelige å konkretisere på avdelingsnivå. Hvis denne forklaringen ligger til grunn blir det avgjørende at fastsetting av økonomiske mål gjøres i en prosess hvor alle nivåer er representert (Busch, Johnsen og Vanebo 2009).

Kort oppsummert kan det i noen grad hevdes at mellomledere i beskjeden grad involveres i strategisk planleggingsarbeid. Dette bekreftes ved at mellomlederne ikke fokuserer på gjeldende strategidokumenter. Det er åpenbart at slikt arbeid ligger på nivået over mellomlederne. På en slik måte blir mellomlederne et utføreledd uten involvering i den strategiske planleggingen. Det kan virke som at den overordnede målsettingen for mellomlederne er å «holde rammen», samtidig som det skal ytes kvalitativt gode tjenester. Mellomlederne selv sier at de setter økonomiske mål og arbeider med strategisk planlegging for sine avdelinger. Dog er det ingen indikasjon på at disse målene er knyttet direkte opp mot de målsettinger og strategier som er utarbeidet på et overordnet nivå.

5.2.2 Budsjettplanlegging

Alle mellomlederne som deltok i denne undersøkelsen hadde budsjettansvar. Informantene hevdet at budsjettet var nøkkelen til god økonomistyring. Hvis man legger den ideelle styringsmodell til grunn, baserer budsjettplanleggingen seg på den strategiske planleggingen.

Som vist over kan det tolkes dithen at budsjettoverholdelse vektlegges mest. Dette ble nærmere bekreftet gjennom funn.

«Vi skal gå i balanse. Det er opplest og vedtatt å gå i balanse ellers har vi stor handlefrihet».
(1)

På bakgrunn av funnene kan man anta at planleggingen av budsjett baserer seg på en nøkternhet som sikrer balanse mellom utgifter og inntekter. Går man dypere inn i datamaterialet er det mye som tyder på at budsjettplanleggingen ikke bygger på en gjennomgang av forventet produksjon med de tildelte ressursene som stilles til rådighet. Dette forklares med at budsjettene i stor grad er de samme fra år til år – med indeksregulering. Følgende sitater bygger opp under dette perspektivet:

«Som i min kommune betyr at rammen ikke er justert de siste årene. Man får det samme. Ikke noe konsekvensjustert budsjett. Det har vært vanskelig å få inn nye prosjekter i handlingsplanene på grunn av økonomi». (6)

«Har hatt de samme rammene hele tiden, de har bare økt etter lønnsøkninger og justering av årsverk».(2)

«Jeg får ikke det, jeg planlegger ikke det. Jeg får lagt budsjettet siden det ikke lenger er noe å prioritere på. I budsjettet ligger de samme tallene fra år til år. Disse tallene er ikke regulert på de siste 10 årene».(5)

Det kan virke som om budsjettet mer er en gjentagende enn en dynamisk prosess. Det siste kunne ha vært mer ideelt i praktiseringen av god økonomistyring. Siden budsjettet er basert på videreføring av opprinnelige budsjetter videreføres også eventuelle krav til produktivitet. En mulig tolkning av disse funn kan være at man har et kostnadsfokus fremfor et verdifokus, hvor brukernes behov står sentralt (Østergren og Grønnevet 2008).

På en annen side er budsjettet en aksept fra ledelsen om at aktiviteten er tilfredsstillende. Det kan bety at overordnet ledelse mener at de tildelte ressurser skal være gode nok til å produsere det som forventes (Anthony og Young 2003).

Budsjettarbeidet begynte året før hos de fleste av informantene. Planlegging av budsjettet ble av de fleste sett på som en samarbeidsprosess mellom overordnet leder og økonomikonsulent. Økonomikonsulent i kommunene hadde en helt sentral rolle i dette arbeidet og det kan synes som om denne funksjonen var svært viktig. De fleste informantene la i svært stor grad vekt på dette. En mulig forklaring kan være at mellomledere ikke har den nødvendige kompetansen for økonomistyring. En annen kan være at mellomledere ikke blir vist tillit og gitt ansvar for økonomistyringen.

Datamaterialet viste at planlegging av budsjett utføres på to ulike måter. Den ene metoden er oppbyggingsmetoden som innebærer at budsjettet utarbeides på avdelingsnivå (Opstad 2003). Halvparten av informantene hevdet at de var med og planla deres eget budsjett og i så måte benyttet denne metoden:

«Jeg kan være med så mye jeg vil. Min leder følger opp endringer som jeg vil ha her. Så hvis jeg trenger noe så må jeg si fra om dette». (2)

Den andre metoden som benyttes i budsjettplanleggingen er nedbrytningsmetoden som innebærer at overordnet ledelse kommer med budsjettforslag (Opstad 2003):

«På avdelingsledernivå er vi ikke med og planlegger budsjett. Det ligger som i fjor, året før der og året før der. I 2009 var siste året jeg spilte inn noe i forhold til budsjett. Det er ikke noe mer å fordele». (5)

«Jeg får dessverre veldig liten innflytelse på budsjettet, dessverre. Jeg får bare et budsjett i hånda og værsgod, det er dette du skal forholde deg til». (7)

Det er fordeler og ulemper med begge metodene. På den ene siden kan det hevdes at ved å benytte nedbrytningsmetoden er man ikke delaktige i budsjettene og dermed er mellomleders beslutningsmyndighet vedrørende ressursene i liten grad reel. Dette vanskeliggjør forholdet med å være faglig ansvarlig for tjenesten som skal utøves men ikke har noe reel myndighet over ressursene (Kvande og Rasmussen 1997). På den annen side vil nedbrytningsmetoden ha fordelen av at man ser hele enheter under ett og dermed får et helhetlig bilde av hele virksomheten. Dette kan være lettere når avdelinger opplever at de må gi fra seg ressurser inneværende år (Opstad 2003).

Oppbyggingsmetoden har fordeler som gir mer ansvarsfølelse og bevissthet på ressursbruken. En av informantene fortalte at for et år siden gikk de fra å benytte nedbrytningsmetoden til oppbyggingsmetoden. Informanten mente at det hadde bidratt til et annet fokus på budsjettarbeid. Hun uttalte: «*Klart at dette har gitt et helt annet fokus. Det betyr for eksempel at de som har innleie i forhold til vaktboka får en helt annen oppfølging av meg som leder. Vi er nødt til å vurdere alt på en helt annen måte*». (4). På sett og vis bekrefter dette de fordeler det er å benytte oppbyggingsmetoden.

Hvilken metode som er mest egnet er vanskelig å si ut fra det datamaterialet som foreligger, da det er flere faktorer som spiller inn og det er fordeler og ulemper med begge metodene. Utfra de funn som foreligger kan man anta at oppbyggingsmetoden er mest egnet. Jeg opplevde en oppgitthet fra de mellomlederne som ikke brukte denne metoden og at de svært gjerne ville være delaktig i sitt eget budsjett. Dette er forståelig med tanke på at de vet hvor skoen trykker, og for å sikre et eieforhold til budsjettet. Det skaper motivasjon til å forvalte og praktisere god økonomistyring når du selv har vært med på å utarbeide eget budsjett.

5.2.3 Aktivitetsoppfølging

Aktivitetsoppfølging innebærer å ha oppfølging av den operative drift. Budsjettet skal nå settes ut i livet. Mellomlederne hevdet at de fulgte nøye med slik at aktivitetene ble holdt innenfor de rammer som var vedtatt i budsjettet. Videre var mellomlederne opptatt av at de hadde gode nok systemer for å ha oversikt over inn- og utbetalinger:

«*Vi har programmer og systemer hvor jeg kan følge med det økonomiske hele tiden*» (2)

Mellomlederne vektla å ha god kjennskap til sitt eget budsjett som en forutsetning for aktivitetsoppfølgingen:

«*Man må ha god kjennskap til budsjettet og de ulike postene. Og det å kunne flytte penger fra en post til en annen hvis man trenger det, hvis man går på merforbruk på en post. Må ha god oversikt over tallene og det å følge med på hvor pengene går ut*». (3)

Videre mente flere at aktivitetsoppfølgingen var av en så teknisk art hva angår gjeldene lovverk for regnskap og budsjettplanlegging at økonomikonsulenten håndterte dette.

«Det er ikke så mange krav for meg som leder å kunne så mye om dette. Det er det støttefunksjoner som tar seg av. Jeg må bare se sammenhengen om bruken av ekstra ressurser og hvilken post dette virker inn på». (1)

På sett og vis underbygges formålet med aktivitetsoppfølgingen at man holder seg innenfor gitte rammer, at man har oversikt over inn- og utbetalinger og til sist kan gjøre løpende vurderinger over budsjettssituasjonen til enhver tid (Mauland og Mellemvik 1998). Det kan synes som om det å hele tiden ha den fulle og hele oversikt i seg selv er en viktig funksjon. Aktivitetsoppfølging som delprosess kan synes relevant, og mellomlederne har systemer som ivaretar dette. Når det er sagt viser dette aktivitetsoppfølging kun som system og ikke hvordan mellomledere konkret går til verks i praktisk økonomiarbeid når budsjettet foreligger. Dette vil fremkomme senere i analysen når mellomledernes anvendelse av økonomisk teori blir analysert og drøftet.

5.2.4 Rapportering

Rapportering foregår kontinuerlig i økonomistyringsprosessen. Gjennom året blir budsjettet gjennomgått månedlig og ved faste tertialrapporteringer i de angjeldende kommunene. Innholdet i rapporteringen er i følge informantene å rapportere på negative og positive avvik. En av informantene uttrykte:

«Vi er oppfordret til så ettertrykkelig å gjøre dette. Vi rapporterer hver måned. Rapporterer på avvik med begrunnelser. Hvorfor ser tallene ut som de gjør og hvorfor er det evt. røde. Dette er tall som får ringvirkninger og som blir brukt opp til det politiske system. Vi må gjøre rede for hver minste krone. Dette preger en del av min lederjobb. Holde styr på og ha systemer som gjør at jeg kan lese tallene ganske så raskt». (5)

I så måte kan det hevdes at rapportering og dokumentasjon er en viktig prosess i økonomistyringsarbeidet. Dette knyttes både til hvorvidt krav til lovverk oppfylles og om planer og budsjetter blir realisert. I så måte foregår rapportering med den hensikt som beskrives i den ideelle styringssirkel (Anthony og Young 2003).

I helse- og omsorgstjenesten forekommer som oftest endringer i løpet av et budsjettår. Dette kan handle om nye brukere som har lovkrav om tjenester eller endring av allerede

eksisterende tjenester (hvor behovet har endret seg). Budsjettet som mellomlederne forholdt seg til var gitt ut i fra de aktivitetene som forelå på det tidspunktet budsjettet ble vedtatt. Det betyr at det planlagte budsjettet forutsetter at omgivelsene ikke endres vesentlig over en periode (Anthony og Young 2003). Hvis det skjer noe uforutsett blir dette drøftet og løftet som en egen tertialsak, og i så måte har mellomlederne rutiner og systemer for å ivareta dette. Funn tyder på at dette håndteres tilnærmet likt hos respondentene:

«Får vi enkelt brukere som plutselig kommer, da blir det meldt som egen sak og det fattes eventuelt vedtak». (3)

Mellomlederne fikk derimot krav tilbake hvis rapporteringen viste overforbruk. Rapporteringen fungerte på en slik måte at informantene fikk tilbakemelding fra overordnet leder om å forsøke å løse dette innenfor eget budsjett. Dette kan tolkes dithen at rapporteringen benyttes som et kontrollredskap for overordnet leder. Videre gir dette mellomlederne et større ansvar overfor eget budsjett og at man unngår en ansvarsfraskrivelse ved overforbruk. En av informantene fortalte:

Hvis jeg har brukt for mye og ligger dårlig an så forventer min leder at jeg lager en plan for hvordan jeg skal inntjene merforbruket. Jeg får krav tilbake». (4)

Rapportering utover månedsrapporteringer og tertialrapporteringer nevnes i liten grad. En av årsakene til dette kan være at det ikke ble stilt noe direkte spørsmål om dette. På en annen side nevner informantene både månedsrapportering og tertialrapportering uten direkte spørsmål om dette. Øvrige rapporteringssystemer blir kun nevnt av en informant. Dette er interessant fordi rapporteringer som omhandler for eksempel Kostra – Kommune stat rapportering – skal kunne benyttes for å foreta en produktivitetsanalyse (Nyland og Pettersen 2012). Dette viser følgende utsagn:

«Det er også fokus på KOSTRA tall og sammenligningsgrunnlag. KOSTRA tallene sier noe om hva hjemmetjenester koster i min kommune og i andre kommuner. Og da kan man se hvor mange årsverk vi har. Da må man gå bak tallene å se hva det koster. Vi kommer godt ut i denne sammenligningen». (3)

Når bare en av syv informanter nevner nasjonale rapporteringer kan man muligens hevde at dette ikke sees på som aktuell rapportering for mellomlederne på avdelingsnivå. En forklaring kan være at slike rapporteringer benyttes på et overordnet nivå, spesielt for de informantene som ikke er med å utarbeider sitt eget budsjett.

Oppsummert er det mulig å konkludere med at økonomirapporteringen setter mellomlederne i stand til å kontrollere og følge opp sine budsjetter, planer og mål. Likeså gir rapporteringen overordnet ledelse mulighet for oppfølging og kontroll av budsjett. På bakgrunn av dette følges rapporteringsprosessen i den ideelle styringssirkelen.

5.2.5 Sammendrag

Overstående analyse av økonomistyringsprosessen gir et godt bilde av at økonomistyring blir praktisert av mellomledere med utgangspunkt i en slik modell. Den ideelle styringssirkel som legges til grunn baserer seg på fire prosesser som foregår kontinuerlig over tid (Anthony og Young 2003). Funn i datamaterialet bekrefter at alle fire prosessene er gjeldene og at prosessene avløser hverandre og skjer kontinuerlig i økonomistyringsarbeidet. Funn viser at innholdet i de ulike prosessene i noe grad varierer mer enn de normative beskrivelsene av dem.

I prosessen med strategisk planlegging er hensikten å identifisere, utvikle og analysere mål og visjoner (Anthony og Young 2003). Funn viser at mellomledere i liten grad arbeider etter andre mål og visjoner enn å ha budsjettet i balanse. Likeledes viser funn at mellomlederne i liten grad er involvert i det strategiske planleggingsarbeidet på et overordnet nivå. Dette kan være uheldig sett i lys av økonomistyring, da mellomlederne får mindre innsikt i hva som er gitt av føringer fra politisk hold og overordnet ledelse. Det er mellomledere og deres medarbeidere som skal utføre arbeidet som er planlagt. Uten involvering i dette arbeidet kan praktiseringen bli annerledes enn intensjonen.

Funn viser at budsjettplanleggingsprosessen gjøres på ulike måter. Det er fordeler og ulemper med metoder som benyttes i planleggingen. Oppbyggingsmetoden er best egnet for å få til god planlegging, og ikke minst gjør denne metoden mellomlederne mer bevisste på ressursbruk og ansvarliggjøring av den. Det er sterke indikasjoner på at budsjettprosessen blir statisk, da det langt på vei er det samme budsjettet som vedtas hvert år. Dermed blir ikke budsjettarbeid en

dynamisk prosess. Funn indikerer at fokuset i høy grad ligger på kostnader og kun i liten grad på det som produseres.

Med aktivitetsoppfølgingsprosessen kan det synes som om mellomlederne vektlegger denne prosessen. Mellomlederne følger nøye med i bruk av ressurser og har gode systemer for dette. Hvordan ressursene anvendes blir belyst senere i analysen ut i fra økonomiske begreper og teori.

Det samme kan sies om rapporteringsprosessen. Det er utarbeidet systemer og rutiner hvor viktigheten av rapporteringer fremkommer..

Mellomledere praktiserer økonomistyringsprosessen etter den ideelle styrings sirkel. Men måten de gjør ting på i de ulike prosessene kan ha implikasjoner for utøvelse av økonomistyring. Funn i de ulike delprosessene får konsekvenser for den påfølgende prosess og som gjør at god økonomistyring settes på prøve. Når mellomledere ikke er med i den strategiske planleggingen får dette konsekvenser for budsjettplanleggingen som igjen får konsekvens for aktivitetsoppfølging og rapportering. En dynamisk og god økonomistyringsprosess bør inneholde andre mål enn kun budsjettbalanse. Dette kan gi positive ringvirkninger for økonomistyring.

5.3 Anvendelse av økonomiske begreper

I denne delen er hensikten å analysere og drøfte funn som kan gi svar på hvordan mellomledere anvender relevante økonomiske begreper. Dette gjøres gjennom å fokusere på økonomiske begreper som produktivitet, produksjonsfaktorer og effektivitet. Hvordan mellomledere tilnærmer seg disse begrepene kan igjen si noe om hvordan mellomledere utøver økonomistyring. Effektivitet er viet et eget spørsmål under intervjuene, mens tilnærming til de øvrige begrepene er ut fra egne fortolkninger og analyser.

5.3.1 Produktivitet

I god økonomistyring er det vesentlig at man utnytter de ressursene man har til rådighet. Mellomledere må derfor være i stand til å se forholdet mellom produksjonsmengde og den ressursinnsats man benytter. I budsjettet foreligger den produksjon som forventes med de tildelte ressursene (Anthony og Young 2003). Det betyr at mellomlederne som skal benytte

budsjettet som et styringsverktøy må foreta analyser av produktiviteten. En av informantene uttrykte:

«Du må vite økonomi opp i mot hva. Hva taper eller vinner du på å gjøre det sånn. Slik tenker ikke alle. Det er en av manglene. Man ser ikke konsekvensene. Når man skal ta økonomiske valg så må man se hvilken betydning dette får». (6)

Under intervjuene fortalte informantene om hvordan de fortløpende vurderte den ressursinnsatsen som var nødvendig for å produsere tjenester. Hverdagen til mellomlederne besto i å utøve slike ressursdisponeringer uten at det gikk utover lovkrav og faglig forsvarlighet. Dette ble gjort ved at de så om det var mulig å gi tjenester på en annen måte, ved for eksempel sykdom, slik at de kunne sikre innsparing.

Flere sitater illustrerer dette:

«Mange avdelinger har 4 timers vakt istedenfor 7,5 timer.»(4)

«Jeg bruker mye tid på å se gjennom bemanningsplaner og ser om det er noe vi kan gjøre annerledes. Kan vi gjøre vakter kortere, kan vi la være å leie inn på noen tidspunkt». (7)

«Vi får beskjed om at en er syk som skulle vært ute i pleie. Og da er mitt alternativ å leie inn kortidsleie, det vil koste meg denne vekten. Så har jeg praktisk bistand og som da har fått et oppdrag som hun ikke skal gå til i dag. Det vi gjør er at vi finner andre tider for de oppdragene hun skal ta og skyver på disse. Den tjenesten som er renhold får de men til et annet tidspunkt. Så går denne personen inn i pleien i stedet for å leie inn. Sånne avveininger gjør vi hver dag» (5).

Videre viste funn at mellomlederne kontinuerlig arbeider med systemer og strukturer som sikret god ressursutnyttelse uten at det går utover produksjonen. Eksempler på dette var at det blir utarbeidet arbeidslister som sikrer god nok bemanning, og logistikksystemer hvor hensikten er å bruke kortest mulig tid og minst mulig drivstoff ved pasientbesøk.

I lys av dette er det mulig å tolke dithen at produktivitetsanalyse er et viktig redskap for best mulig ressursutnyttelse uten å gå på akkord med produksjonen. Det kan virke som om

mellomlederne deler opp arbeidsprosessene og ressursinnsatsen for å se om det er muligheter for forbedring (Hansen og Negaard 2006).

På en annen side viste funn at mellomlederne opplevde at det er lite rom for større justeringer. Lønn og andre faste kostnader er store størrelser og kan i liten grad påvirkes. Dette medfører igjen begrensede muligheter til å prioritere innenfor budsjettet. Handlingsrommet koker ofte ned til de få midlene som eksisterer på driftsbudsjettet. Rundt halvparten av informantene hevdet at de hadde et slikt driftsbudsjett. Den andre halvparten sa at de ikke lenger hadde driftsbudsjett, og følgelig opplevde at handlingsrommet var marginalisert.

Sett under ett er det mulig å konkludere med at forståelse for produktivitetsbegrepet og anvendelse av produksjonsanalyse til en viss grad er en del av mellomledernes hverdag. På en annen side kan funn som er vist til her tendere til at omfattende og grundige produktivitetsanalyser ikke blir foretatt. Det betyr at det kan være et mulig forbedringspotensial også ved å fokusere på de store postene i budsjettet, herunder lønn og bemanning; altså en totalgjennomgang av budsjetter og årsverksramme. God økonomistyring fordrer nettopp helhetlig forståelse og rett fokus. De små grep som det vises til her kan i så måte være et lite bidrag, men blir her mer av kosmetisk karakter.

5.3.2. Kompetanse som produksjonsfaktor

Man kan i noen grad hevde at mellomlederne er opptatt av hvor mye ressurser det er behov for holdt opp mot forventet produksjonsmengde. Produksjonsfaktorer i helse- og omsorgssektor dreier seg ofte om menneskelige ressurser. Vesentlig for maksimal produktivitet er å ha de best egnede produksjonsfaktorene (Hansen og Negaard 2006). Kompetanse sier, som redegjort for i teorikapittelet, noe om kvaliteten og nivået på produksjonsfaktoren arbeidskraft (Langeland og Vatne 2010).

Jeg velger som nevnt å se kompetanse som innsatsfaktor, selv om klassisk økonomisk teori ikke opererer med begrepet. Kompetanse sto sentralt blant respondentene, og alle nevner dette som en viktig forutsetning uten å benytte begrepet produksjonsfaktor. Flere hevdet at fagkompetanse var vesentlig for å oppnå både produktivitet, effektivitet og lønnsomhet. Videre formidlet informantene at prioriteringer av de økonomiske midlene ble gjort for å få til kompetanseheving i avdelingene. Kompetanse var det man mente kunne sikre kvalitet og god anvendelse av ressursene. Flere sitater illustrer dette:

«Sårstell kan være tidkrevende så vil en med kompetanse håndtere det slik at personen blir raskere frisk. Da har vi spart inn ressurser allerede der og at de kan gi opplæring videre». (2)

«Jeg holder fast ved at hvis jeg kan få til en kompetanseheving og bevissthet for en svært lav penge tror jeg vi kan få til innsparinger der vi kan. Jeg prioriterer kompetanse kontra å spare penger for enhver pris. Hvis jeg bare har fokus på å spare penger, da kan jeg slutte som leder». (5)

«Vi har en del ekstravakt midler. Vi har lite sykefravær som frigjør disse midlene. Da bruker jeg disse midlene til kompetansehevingstiltak». (1)

«Å ha forståelse for at den du skal leie inn må gjøres i forhold til den kompetansen som den brukeren trenger. Før så leide man bare inn den som sto øverst på lista. Nå er det viktig at den som skal leies inn har den kompetansen som trengs slik at vi sikrer kvalitet på tjenesten». (4)

I lys av dette kan det være mulig å hevde at kompetanse er avgjørende for å sikre god kvalitet på tjenesten, samtidig som man sikrer god ressursutnyttelse. Dette støttes teoretisk da det hevdes at kunnskap er den mest grunnleggende ressursen i moderne økonomi og at læring er den viktigste prosessen (Lundvall og Johnson 1994). Disch og Vetvik (2009) hevder at det kan virke som om kommunene holder bemanningen på et minimumsnivå for å spare penger, mer enn å sikre utvikling og vedlikehold av kompetanse. Funnene som foreligger i denne undersøkelsen avkrefter dette. De viser at mellomlederne er svært opptatt av å sikre god og tilstrekkelig kompetanse og ikke minst anvende rett kompetanse. Dette er en langt bedre måte å sikre god ressursanvendelse og kvalitet på enn å spare penger på lavere bemanning.

Kompetanse kan sees på som et vidt begrep og omhandle mer enn formell kompetanse. Det kan synes som om informantene i stor grad fokuserer på den formelle kompetansen:

«Vi er så heldige som har fått flere terapeuter. Vi har mange ufaglærte som gjør en fantastisk jobb, men de får ikke like mye av er bredden og forståelsen til å yte tjenester». (4)

Hvis en ser dette ut i fra Lai sin definisjon blir utelukkende fokus på formell kompetanse for snevert. Lai (2004) hevder at også realkompetanse er en del av kompetansebegrepet; altså kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger som ikke er dokumentert gjennom utdanningssystem. Hvis man tar et økonomisk perspektiv på dette, vil det være mer kostbart å benytte en terapeut enn en ufaglært hva angår lønnsutgiftene. Det er heller ingen garanti for at man får riktig kompetanse ut fra kun formell utdanning. Derfor vil det være vesentlig at mellomledere må ha kunnskap om kompetanse, evner og ferdigheter for å sikre rett person på rett plass. På denne måten kan kompetanse som produksjonsfaktor benyttes slik at det gis kvalitativt gode tjenester til lavest mulig kostnader. De funn som foreligger kan tolkes dithen at man utelukkende setter sin lit til at formell kompetanse er det som gir produktivitet og effektivitet.

Mellomlederne, som nevnt, har vært opptatt av å bruke kompetanse som et virkemiddel for å sikre kvalitet og god ressursanvendelse. Videre vil det være like aktuelt å sikre kompetanse hva angår økonomi og styring (Disch og Vetvik 2009). Det betyr at mellomledere bør ha kunnskap om hvordan økonomiske teorier virker, slik at man får nyttiggjort seg også av denne kompetansen. Funn viser at fra et overordnet lederperspektiv har det ikke vært tatt noe grep for å sikre mellomledere kompetanse innenfor økonomistyring og økonomisk teori. Informantene hevdet at deres forståelse og anvendelse av økonomisk teori baserte seg utelukkende på erfaring. Dette til tross for at de håndterer budsjett på titalls millioner. Tilført kompetanse på dette feltet vil utløse bedre økonomistyring, noe flere av mellomlederne ønsket seg:

«Vi har ikke den økonomiske forståelsen eller modellene. Det er ikke det som er påkrevd her. Det hadde vært ønskelig å få det teoretiske grunnlaget». (1)

«Jeg kunne tenkt meg å få en mer forståelse og hvordan man kan tenke i forhold til økonomi». (4)

«Jeg skulle ønske jeg fikk et kurs i økonomi så jeg kanskje hadde sett enda mer». (7)

Legges en styrket økonomiforståelse til grunn vil de best egnede produksjonsfaktorene i denne sammenheng være å gi riktig kompetanse til mellomlederne, som igjen sikrer maksimal produktivitet. Slik kunnskap ville gjøre mellomlederne i stand til å se hvilken læring

økonomistyring skaper og gjøre det lettere å finne de mest egnede og kostnadseffektive tilnærmingene til de tjenester som skal ytes.

5.3.3 Effektivitet

Effektivitet er enkelt sagt forholdet mellom verdien av produksjonen og ressursinnsatsen. I offentlig sektor er effektivitetsbegrepet flertydig og i så måte vanskelig å anvende.

Informantene svarte at de i høy grad var opptatt av effektivitet. Men alle hadde ulik vinkling og forståelse av begrepet. Sitater som følger anskueliggjør dette:

«Jeg må tenke effektiv ressursbruk. Hvis vi ikke tar de gode vurderingene kan dette bli dyrere og dårligere kvalitet. De ressursene vi har nå må vi bruke på best mulig måte for å få flest mulig tjenester. Brukernes behov som er helt klart i fokus (4)

«Har jeg god fagdekning så får jeg en effektiv ressursbruk».(7)

«Med effektiv ressursbruk tenker jeg at vi har fått utgitt en pott med ressurser som skal løse oppgaver. Så er det seksjonen som må finne de beste løsningene. Klarer vi å jobbe mer på tvers av avdelinger med kompetanse, lokaler og personal og bruke det der det er mest nødvendig vil vi få til effektivt ressursbruk».(1)

«Vi er alle tjent med å være effektive i måten vi jobber på og utøver tjenesten. Samtidig som effektivitet ikke må gå utover innholdet i tjenesten. Det handler om struktur og systemer slik at vi ikke skal bruke tid på unødvendigheter».(5)

I lys av dette vil det være mulig å hevde at mellomlederne anvender effektivitetsbegrepet innenfor ulike dimensjoner. Disse dimensjonene er beskrevet i litteraturen som kostnadseffektivitet, resultateffektivitet og allokeringseffektivitet (Sørensen, Hermansen og Hernes 2009). Datamaterialet er for tynt til å si noe om mellomlederne vurderer effektivitet etter disse. På en annen side kan en forklaring være at ulike effektivitetsdimensjoner er noe som informantene har liten innsikt i.

Uansett viser funn at informantene er engstelig for at effektivitet skal gå utover kvalitet og innholdet i tjenesten. Effektivitetsbegrepet blir brukt mer som et økonomisk begrep som skal gi effektiv ressursbruk og dermed virke truende for samfunnsoppdraget. Pollitt (2003) hevder

at effektivitet ikke kan erstatte det felles verdioppdraget som er gitt på vegne av samfunnet, og i så måte støtter dette. På en annen side innebærer effektivitet både behovstilfredsstillelse og lavt ressursbruk. Høy effektivitet oppnås kun ved at det både er høy grad av behovstilfredsstillelse og lavt ressursbruk. Dermed blir det for snevert å utelukke innholdet i tjenesten i effektivitetsbegrepet.

I lys av dette kan effektivitet deles inn i indre og ytre effektivitet. Indre effektivitet handler om å håndtere effektivitet gjennom kombinasjon av lønnsomhet, produktivitet og kvalitet mens ytre effektivitet har med en markedstilpasning å gjøre. I denne sammenheng vil det si om bruker opplever behovstilfredsstillelse (Olaisen og Johannessen 2002). Det er flere utsagn fra andre informanter som viser ressursdisponeringer kan gi ytre og indre effektivitet:

«Det siste året har vi ikke leid inn personale fra kl 15.00 og brukeren har blitt mer selvstendig» (4)

«Sårstell kan være tidkrevende så vil en med kompetanse håndtere det slik at personen blir raskere frisk. Da har vi spart inn ressurser allerede der og at de kan gi opplæring videre».

Begge disse sitatene belyser indre og ytre effektivitet. Mellomlederne som sier dette oppnår både lønnsomhet, produktivitet og kvalitet. Samtidig kan man anta at brukerne av tjenesten vil være meget fornøyde, både ved å få anledning til å være selvstendig og at vedkommende blir raskere frisk. Når det er sagt, er det for få funn til å konkludere med at mellomledere både håndtere indre og ytre effektivitet.

Oppsummert kan vi tolke ledernes utsagn dithen at effektivitet i stort handler om å gjøre ting raskere. Men effektivitet kan også handle om noe mer; måloppnåelse. Begrepet formålseffektivitet belyser dette. Med formålseffektivitet menes det at ressursinnsatsen er konstant mens resultatene og grad av måloppnåelse og oppfyllelse av formålet kan variere (Hansen og Negaard 2006). Funnene bekrefter at informantene ser effektivitet mer som en trussel enn en mulighet. Riktig definert omhandler effektivitet langt mer enn kun effektiv ressursbruk. Frykten er at faglighet må ofres på effektivitetens alter. En helhetsforståelse vil vise at det ikke nødvendigvis er et motsetningsforhold mellom effektiv ressursbruk og fag. God faglighet er en forutsetning for behovstilfredsstillelse og effektiv organisering.

5.3.4 Sammendrag

Det hevdes at de økonomiske begrepene som ble adoptert fra bedriftsøkonomisk tankegang ved innføringen av New Public Management ikke har blitt satt i sammenheng med offentlig sektor (Hansen og Negaard 2006). Analysen og drøftelsen viser at mellomledere i noen utstrekning anvender økonomiske begreper i utøvelsen av økonomistyring. Når det er sagt ligger det sannsynligvis et potensiale for å benytte økonomiske begreper på en enda bedre måte, ved at det gis kompetanseheving innenfor feltet. Dette vil muligens medføre en enda bedre utnyttelse av de muligheter som ligger i økonomistyring, både når det gjelder produktivitet, og effektivitet.

Hva angår produktivitet fremgår det at det blir viktig å rette blikket inn mot totalbudsjettet, med et annet mål for øyet enn den gitte årsverksrammen.

Effektivitetsbetraktningene viser at mellomlederne heller ikke her ser helhetlig. Man frykter konsekvensene av effektivitet holdt opp mot faglighet. Høy behovstilfredsstillelse er også god effektivitet.

5.4 Særegne trekk ved økonomistyring i offentlig sektor

Som det beskrives i teorikapittelet er det flere faktorer som påvirker hvordan økonomistyring utøves i offentlig sektor. I denne sammenheng er det spesielt to aspekter som vil bli presentert, analysert og drøftet. Det ene er ledelse innenfor offentlig sektor med fokus på profesjonsledelse og profesjonell ledelse; det andre er omgivelsenes krav, herunder lovkrav.

5.4.1 Profesjonsledelse og profesjonell ledelse

I teorikapittelet ble det beskrevet at ledere i offentlig sektor befinner seg mellom to lederverdener; profesjonsledelse og profesjonell ledelse (Jespersen 2005). Mellomlederne i undersøkelsen bekrefter dette i svarene som foreligger. Dette kan begrunnes ut i fra flere forhold. For det første viste funn at mellomlederne opplevde at økonomistyring i stor grad har betydning for utøvelse av ledelse. Alle informantene vektla i stor grad viktigheten av økonomistyring i deres arbeid. At økonomistyring er viktig i deres roller kan følgende uttalelser understøtte:

«Husker jeg var i en veiledningssituasjon hvor jeg skulle rangere eller prioritere det som var viktigst for meg som leder. Jeg satte økonomi helt nederst. Gjennom veiledningen endte jeg opp med å sette det opp øverst på listen. Økonomi er førende for alt jeg tenker og gjør, om jeg vil eller ikke. Det er det som er så skremmende.» (5)

«Økonomistyring er alt for meg».(1)

«Økonomistyring er nesten altoverskyggende for mitt fokus». (3)

Flere av informantene reflekterte over at mye av deres lederjobb gikk til administrasjon. I så måte er det mulig å tolke at generelle lederferdigheter hadde stor relevans.

«95 % av min tid bruker jeg på administrasjon og økonomistyring. Og da tenker jeg, kunne det vært en administrativ leder som hadde denne stillingen? Jeg vet ikke helt men jeg er langt fra faget». (3)

«Økonomistyring er en del av lederjobben og å utvise måteholdenhet og nøkternhet». (2)

Mellomlederne opptrer i den profesjonelle lederverden, hvor generelle lederferdigheter er avgjørende for ledelsesutøvelsen. Ledelsespraksisen består i å ta beslutninger ut fra økonomisk, teknisk og administrativ karakter (Johnsen 2011). Legges dette til grunn kan påstanden fra Anthony og Young (2003) – hvor de hevder at fagprofesjoner ikke vektlegger økonomiske hensyn når beslutninger skal fattes – avkreftes eller i det minste stilles spørsmål ved.

Derneft viser funnene at profesjonsledelse er en vesentlig forutsetning for utøvelsen av ledelse. Det argumentet som ble benyttet hyppigst var at man hadde en grunnleggende forståelse knyttet til begrepet faglig kvalitet og faglig forsvarlighet, noe som var helt essensielt sett i lys av samfunnsoppdraget de var satt til å lede. Likeledes hevdes det at de fremstår som dyktigere ledere for sine medarbeidere ved at de hadde forståelse og innsikt i hvilke utfordringer medarbeiderne sto i. Faglig kvalitet er viktig og en sterk verdi for mellomlederne, og funn viste at mellomlederne kunne anvendt mer ressurser enn de hadde til rådighet for å imøtekomme det faglige aspektet:

«Er kassa tom så er den tom. Men samtidig så er hensynet til enkelt menneskers behov i for eksempel slutfasen av livet viktig. Jeg opplever å kunne begrunne dette så faglig tungt at de røde tallene må vi tåle å få». (5)

«Hvis merforbruket er fordi du må gjøre det for å ha pasientene i fokus må du bare tåle noen røde tall innimellom». (7)

Disse uttalelsene tyder på at profesjonslederen er sterkt førende i økonomistyring. I så måte er det mulig å tolke funn dithen at økonomistyring blir et problem når økonomien truer fagligheten.

Videre mente alle informantene at helse og sosialfaglig bakgrunn var en forutsetning for å inneha deres lederjobb. Grunnen til dette var at de vil ha bedre innsikt i hvor mye ressurser som var nødvendig for bidra til en god faglig og kvalitativ tjeneste. På spørsmål om en økonom kunne ha hatt deres stilling, var det et klart nei fra informantene. Uttalelsen nedenfor kan nærmest stå som en felles uttalelse fra alle informantene:

«Åh nei. Da ville man blitt mye råere på prioriteringer med økonomisk begrunnelse. Og jeg tror ikke det er heldig for måten vi møter brukerne våre på. Så ærlig skal jeg være på det. Det handler ikke om snikinnføring av noe som helst. Det er så opp i dagen at vi har med oss profesjonsbakgrunnen vår i den faglige begrunnelsen for tjenesten. Og det er avgjørende for avgrensningen av tjenesten». (5)

Dette gir en god indikasjon på at profesjonsledelse er fremtredende i utøvelse av ledelse på dette nivået. Det kan hevdes at det innenfor denne sektoren nærmest betraktes som en forutsetning at mellomlederne har en profesjonsbakgrunn innenfor helse- og sosialfag.(Sehested 1998) for å sikre kvaliteten på tjenesteproduksjonen. Videre belyser funnene at det en nødvendighet at mellomledere har elementer av profesjonsledelse i utøvelsen, for å nå organisasjonens gitte mål. I lys av dette opererer mellomledere også innenfor profesjonsverden.

Imidlertid er det funn som bekrefter at mellomledere opererer smidig mellom disse to verdenene. Det ene sentrale funnet er at mellomledere hevder at de også benytter sin profesjonsbakgrunn til å gjøre gode økonomiske avveininger uten at dette går ut over den

faglige kvaliteten. Alle informantene er inne på at de hele tiden vurderer den tjenesten som gis, også ut fra et økonomisk perspektiv:

«Jeg tar valg ut i fra ressursdisponering ut i fra min faglige profesjon. Hvor jeg for eksempel kan si at så mye ressurser trengs ikke for å gi den tjenesten som bruker har behov for». (4)

Funn viser at mellomlederne hevder at det er en nødvendighet å beherske begge verdener for å få til god økonomistyring samtidig som man sikrer organisasjonens hensikt. Mellomledere mener at med et simultant fokus både på økonomistyring og på faglig kvalitet vil det være mulig å gjøre bedre ressursdisponeringer:

«Jeg kan med faglig forsvarlighet kunne argumentere for et behov. Jeg kan sette dette i en økonomisk sammenheng. Så det å ha den faglige bakgrunnen sammen med økonomisk tankegang er en stor fordel. Det går litt hånd i hanske liksom. Det er tendens til at det ropes ulv uten at det er noe fare på ferde». (6).

«Vi må ha mellomledere med profesjonsbakgrunn som har mulighet til å se faget samtidig som det er et fokus på økonomi».(7)

Funn i denne undersøkelsen kan tolkes dithen at mellomledere balanserer og behersker verdier fra profesjonsverden og fra den profesjonelle verden. Selv om mellomlederne av og til står i konflikt med verdier som effektivitet, produktivitet og økonomi (Busch og Wennes 2012). Slik sett er det mulig å hevde at mellomledere er såkalte hybridledere som opererer mellom disse ledelsesverdenene (Jespersen 2005). Funnene viser at mellomlederne agerer i begge verdene i forhold til god økonomistyring, samtidig som de ikke mister de faglige målene ute av syne. En mulig slutning er at mellomlederne til en hvis grad er bevisst sin lederrolle og reflekterer over hvilken verden de befinner seg i selv om dette er en svært krevende øvelse (Sehested 2005).

5.4.2 Omgivelsenes betydning

Økonomistyring påvirkes av omgivelsene på flere måter. For det første vil tekniske omgivelser spille en sentral rolle. De tekniske omgivelsene handler i denne forbindelse om overordnede myndigheter og deres tildeling av de økonomiske rammene (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Funn viser at mellomlederne har ulike syn på dette. Noen av informantene

opplevde at deres økonomiske rammer var gode og at de klarte å yte de tjenestene som de var satt til. Andre mente at de var i et skjæringspunkt mellom rammer de hadde til å disponere og de faglige tjenestene som skulle ytes; dette påvirket økonomistyringen ved at det hele tiden var en knapphet på ressurser.

For det andre har de institusjonelle omgivelsene en betydning, spesielt de regulative som omfatter lover og regler (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Funn viste at forskrifter om detaljerte retningslinjer for regnskap og budsjettering ikke hadde betydning for mellomlederne. Dette var et arbeid tillagt økonomikonsulentene, og informantene hadde følgelig ingen spesiell formening om dette.

Når det gjaldt lovkrav knyttet til tjenesteutøvelsen mente de fleste informantene at de hadde stor betydning i utøvelsen av økonomistyring:

«Det lovverket vi skal gi tjenester innenfor setter noen rammer som ikke alltid er forenlig med de økonomiske ressursene vi har til rådighet». (5)

«Vi skal levere på kvalitet og lovkrav. Det går vi aldri utenfor. (3)

De institusjonelle omgivelsene setter krav til hva som skal ytes. Mange av informantene mente at mange aspekter ved økonomistyring lå i disse kravene. Mellomlederne mente at kravene ga føringer for hva slags tjenester som skulle ytes og dermed føringer for hvilke økonomiske rammer de skulle ytes innenfor. Flere sitater understreket dette:

«Vi må ha edruelighet. Vi kunne fått bedre tjenester med flere penger men det vi skal sørge for er forsvarlighet. Det tror jeg er litt vanskelig for mange ansatte. Du skal faktisk ikke strekke deg om hva som kan være maks men det som er faktisk det vi skal gi». (1)

«Vi må tenke på hva som er godt nok. Hva er godt nok? Hva er lovpålagte oppgaver? Vi kan ikke gi alt til alle som ber om det. Ett sted går grensen». (3)

«Vi må være helt tydelige på hva som er oppgaven vår. Hva er de vi skal fylle etter lovtekst og den enkeltes behov. I mange tilfeller gjør vi brukerne våre en bjørnetjeneste ved at vi gir for mye». (5)

På den ene siden viser funn at omgivelsenes krav gjør økonomistyring vanskelig da lovkravene til ytelser er større enn de økonomiske rammene man har til rådighet (NOU 2003:19). På en annen side fungerer omgivelsene som en kontrollmekanisme som regulerer hvilke tjenester som skal ytes. På den måten skal det ikke brukes mer ressurser enn det som er forventet ut fra lovpålagte tjenester. Det kan stilles spørsmål ved om omgivelsene har fungert optimalt som kontrollmekanisme, da det kan synes som om det er en kultur på å ønske å yte mer enn det loven faktisk krever. I så måte eksisterer det et reverseringsproblem som betyr at det er vanskelig å reversere velferdsforbedringer (Holmøy 2009). Dette kan få konsekvenser for økonomistyringen, da den har til hensikt å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger. Når det viser seg at det ytes tjenester som er mer enn målsettinger får dette helt klart konsekvenser for ressursbruken.

5.4.3 Sammendrag

Sammenfattet tyder resultatene på at profesjonsrollen fortsatt spiller en betydelig rolle for mellomlederne i helse- og omsorgstjenesten, spesielt innenfor faglig utvikling og kvalitet på tjenester. Når det er sagt, bekrefter funn at mellomlederne har økonomistyring som en av sine viktigste oppgaver. I lys av dette er det mulig å hevde at mellomlederne inntar en hybridleder rolle hvor de balanserer innenfor to ledelsesverdener. På denne måten vil ledelse være et særegent trekk som har betydning for økonomistyring, da begge ledelsesverdenene har konsekvens for økonomistyringen. Men utgangspunktet blir å håndtere begge ledelsesverdenene i utøvelsen av økonomistyring.

Funn viser også at omgivelsene virker som en betydelig kontrollmekanisme i økonomistyringen, og i noen grad et særtrekk for offentlig sektor. Dette er mulig å hevde da de institusjonelle omgivelsene påvirker i stor grad gjennom lovgiving hva som skal ytes av tjenester som igjen får konsekvenser for økonomiske ressurser. Funn viser at det ikke oppleves at det er samsvar mellom lovkrav og de økonomiske rammene som ytes. På en annen side kan en forklaring på dette være at det har vært en trend at det ytes for mye tjenester enn det som er kravet. Dette vil få en betydning for økonomistyringen da det kan være en mulighet for at det brukes mer ressurser enn det som er omgivelsenes krav.

5.5 Innovasjon

I denne delen av analysen og drøftelsen skal det sees på om begrenset økonomisk ressurstilgang har en virkning på tjenesteytingen og om dette kan føre til innovasjon. For å svare på dette vil analysen bli delt opp i tre. Den første delen vil se på hvorvidt informantene opplever at de har begrenset økonomisk ressurstilgang og hvordan dette håndteres. Andre del vil se på om det foreligger funn som kan tolkes til å være innovasjoner. Tredje del vil vise om det er barrierer som hindrer innovasjon. Og tilslutt vil det gis et sammendrag.

5.5.1 Begrenset økonomisk ressurstilgang

I undersøkelsen fremkom det at mellomlederne mente at en begrenset økonomisk ressurstilgang ville være vedvarende. Videre hevdet de at det var store utfordringer knyttet til en slik situasjon. På bakgrunn av dette pekte det seg ut en retning hvor informantene mente at de måtte tenke annerledes på hvordan de skulle få gitt tjenester på en kvalitativ god måte, gitt slike forutsetninger:

«Jeg tror ikke det blir noen mer penger til omsorgstjenestene fremover. Jeg tror heller det blir færre sånn at vi må tenke annerledes om tjenesten vår. Vi må inngå et større samarbeid med nettverket til brukere og brukere i mellom. Vi må komme inn med forebyggende arbeid».(5)

«Det er litt av min prosess å få flere og flere brukere uten at rammene øker. Det har gjort at vi må jobbe på en annen måte. Vi må finne andre arbeidsmetoder som gjør at vi kan gjøre dette uten at det går utover det faglige. Det å tørre å sprengre noen normer. Som for eksempel å la brukere hjelpe andre brukere som fungerer dårligere enn dem selv og det å ikke gjøre brukere så avhengig av personell». (6)

I Stortingsmelding nr. 7 hevdet det at man må benytte de økonomiske ressursene på en annen måte i tiden som kommer, for å løse utfordringene (St.meld.nr 7 (2008-2009)). Funnene bekrefter at mellomlederne også ser det slik. Effekten av å gjøre ting på en annen måte enn den tradisjonelle vil ha en konsekvens for tjenesteytingen.

Videre viste funnene at økte økonomiske rammer ikke nødvendigvis løser alle utfordringene som respondentene opplevde de hadde.

«Penger løser ikke alt. Har erfart gang på gang at det settes inn mer ressurser så går det et halvt år så roper man på mer. Penger og ressurser behøver ikke å løse noe som helst. (5)

Dette illustrerer at oppgaveløsningen innenfor helse- og omsorgssektoren er så kompleks at det ikke nødvendigvis kan løses kun med mer penger (Sørensen og Torfing 2011). Dessuten var det flere som tok til orde for å se på hva man får ut av de ressursene man allerede disponerer. I så måte kan innstramminger tvinge frem produktivitetsforbedringer og reformer som ikke er ønskelig, men nødvendige for gode resultater på lang sikt (Rattsø og Sørensen 2008).

5.5.2 Innovasjonsprosjekter

Som vist over opplever mellomlederne at de må tenke annerledes på tjenesteytingen når det eksisterer enn begrenset ressurstilgang. Hvorvidt dette utløser innovasjon skal drøftes her. Ingen av informantene brukte begrepet innovasjon, men gjorde seg mange refleksjoner om hvordan de skulle løse utfordringene i fremtiden.

Det var flere funn som kan tyde på at mellomledere søker innovasjon som løsning når det er en begrenset ressurstilgang. Dette gjaldt spesielt innenfor kompetanseheving som tidligere er redegjort for. En informant valgte kollegaveiledning når avdelingen hennes ikke fikk mer ressurser til å sende ansatte på kurs for å få økt kompetanse. Det var flere av informantene som tenkte slik. Innovasjon handler om å finne bedre, neste praksis. Beste praksis til nå har vært å sende alle på kompetansehevingskurs, men begrenset økonomi blir førende for å finne en annen måte å gi kompetanseheving på, altså neste praksis (Jensen 2008).

Større innovasjonsprosesser som ble presentert var prosjekter som baserte seg i høy grad på forebygging. Utgangspunktet for disse prosjektene tilsa at ressursene kunne benyttes på en annen måte slik at brukere av tjenesten ville bli mer selvhjulpne og ha større innflytelse over sitt eget liv. I tillegg hadde informantene tro på at dette vil kunne frigi mye ressurser:

«Vi gjør jo mange pleietrengende i hjemmetjenesten. Vi gjør veldig mye for dem fordi det er lettere og noen synes det er mest ålreit. Så det å snu denne trenden kan vi lykkes med det kan vi bruke mer på de som faktisk trenger det og de samme pengene kan nå flere». (2)

Poenget med slike prosjekter handlet om å sette inn tilstrekkelig hjelp og gjøre brukere og pårørende selvstendige, slik at det offentlig kan trekke seg ut. Dette mente flere informanter handler om endring av fokus fra tradisjonell tjenesteyting til en tjenesteyting som var preget av medvirkning og å bygge ressurser. Dette kan betraktes som et nytt perspektiv og til å være innovasjon. Slike prosjekter vil helt klart gi en merverdi for organisasjonen, noe som er en viktig forutsetning for innovasjon. Videre vil slike prosjekter levere mer tjenester uten at rammene sprenges. Tjenesteytingen vil bare gis på en annen måte (Jensen 2008).

På en annen side kan ikke funnene av de ovennevnte innovasjonsprosjekter utløses kun ut fra begrenset økonomiske ressurser. Slike prosjekter var igangsatt først og fremst ut fra et brukerperspektiv. Drivkraften bak innovasjonen var å gjøre brukere mer selvstendig og gi økt livskvalitet. Dette rimer også godt med forskning og kan støttes empirisk ved undersøkelser som er foretatt med hensyn til hva det er som driver offentlig sektor til innovasjon. Pärna og von Tunzelmann (2007) hevder at det ikke nødvendigvis er økonomiske og budsjettmessige mål som øker sannsynligheten for innovasjon. Undersøkelsen viste at økt kvalitet i tjenesteproduksjonen, respondere på brukernes behov og ha bedre tilgjengeligheten på tjenesten er de viktigste faktorene for igangsetting av slike prosjekter. Forklaringen tenderer til først og fremst å handle om brukernes ved og vel, dernest faglig kvalitet på tjenesten. Samtidig er det en god bieffekt at det gir økonomiske gevinster.

Når det er sagt kan flere tolkninger av funnene vise til at det for det meste er snakk om inkrementelle innovasjoner, det vil si kun små endringer til forbedring av tjenesteproduksjonen. Dette støttes empirisk, da det viser seg at det er få eksempler på radikale innovasjoner i offentlig sektor (Digmann 2010).

5.5.3 Barrierer for innovasjon

Innovasjonsprosjektene nevnt over, som omhandlet forebygging, bør ha gode muligheter for å lykkes da funn viste at de hadde tatt høyde for ulike barrierer som kan hindre innovasjon. For det første var innovasjonsprosjektet forankret inn mot politisk ledelse. For det andre var det satt av økonomiske midler for å få dette gjennomført. Videre var det et sterkt ønske at dette ville gi en annen faglig kompetanse som var ønsket til avdelingene. Disse aspektene muliggjør en vellykket innovasjon (Sørensen og Torfing 2011).

På en annen side var det flere barrierer som fremkom i datamaterialet som kan tolkes som mulig hindringer for innovasjon i helse- og omsorgsektoren. Først og fremst foreligger det funn som indikerer at begrenset ressurstilgang er til hinder for å iverksette innovasjonsprosesser. Flere av informantene mente at de økonomiske ressursene de hadde måtte forbeholdes drift, og ikke for eksempel innovasjon:

«Det er bare snakk om å dekke underskuddet hele tiden. Så det hadde vært fint med øremerkede midler. Dette hadde vært spennende. Hvis en skal ha mulighet til å sette i gang med forebyggende team eller noe sånt så må man øremerke midler til dette. Ellers så går det bare i det store sluket».(7)

I lys av dette kan det hevdes at innovasjon forutsetter avsatte midler (NOU 2011:11). For at begrenset økonomisk ressurstilgang ikke skal hindre innovasjon vil det være vesentlig å ha oversikt og kontroll over de økonomiske finansene (Frankelius og Utbult 2009). Tanken er at når man ikke har noe klar bunnlinje på budsjettet kan effekten av innovasjoner vanskelig etterprøves. Videre vil det være avgjørende ikke å bli satt under lupen for innsparing når innovasjonene allerede har bidratt til effektivisering av drift (Sørensen og Torfing 2011). Et slikt hinder kan lett skape en kultur på at det ikke er nødvendig å foreta endringer, da det ikke foreligger nok ressurser. Det kan derfor være en fare å betone et slikt hinder i særlig grad, da dette kan forsterke avmakt og stillstand i utviklingen av tjenestene.

Fra datamaterialet fremkom det andre funn enn bare begrenset ressurstilgang som hinder for innovasjon:

«Vi må tenke annerledes på tjenesten og få til det er et stort holdningsarbeid. De ansatte sier at de må være tilstede. Må de det? Som for eksempel kan en ansatt ha med seg to rullestolbrukere på julebord og tenke at ikke begge må spise samtidig men man kan bistå på forskjellige måter. Men for de ansatte er det personalressurser som må til. Gjerne en til en bemanning. Vi må se på ressursbruken i forhold til brukergruppen vi server. Og her er det nok mye å hente altså. Så har vi en vane for tidsrom for vaktene. Det virker som om at det alltid det er slikt det må være». (4)

Analytisk sett kan dette tendere til at fagprofesjoner vanskeliggjør innovasjon. Leder ser muligheter for en neste praksis mens fagprofesjonene mener at eksisterende tjenesteyting er

den beste praksis. Fagprofesjoner står sterkt i offentlig sektor og dermed er faget førende, noe som kan være til hinder for å utløse innovasjon (Sehested og Leonardsen 2012).

5.5.4 Sammendrag

Funnene viser at begrenset økonomisk ressurstilgang kan føre til innovasjon i tjenesteytingen. Det er flere forhold som viser dette. For det første er det ikke nødvendigvis økte ressurser som vil kunne løse utfordringene som helse- og omsorgstjenesten står overfor. Forskning viser at begrenset økonomisk ressurstilgang kan føre til produktivetsforbedringer. Også igangsetting av reformer, som kan gi gode resultater på sikt, kan utløses av dette.

Funnene viser også at tjenester må ytes på andre måter og at inkrementelle innovasjoner til en viss grad forekommer. Det kan også være andre forhold som igangsetter innovasjoner. De radikale innovasjonsprosessene som foreligger i materialet, kom i stand ved at det var et uttrykt ønske om å gi bedre kvalitative tjenester. Dette bidrar i sin tur til enda høyere grad av behovstilfredstillelse. Bieffekten er økonomisk gevinst for samfunnet, fordi man jobber smartere enn før.

På en annen side viser funn at begrenset økonomisk ressurstilgang kan være et hinder for å få til innovasjon. Et syn der opprettholdelse av status quo på drift råder, vil det være mindre trolig å drive frem innovasjon. Å sette av økonomiske midler for å få til innovasjon kan utelukkende skje ved tilførsel av friske midler. Dog skal man være på vakt. Et slikt hinder kan i seg selv bli en selvoppfyllende profeti. Fokuset blir at det ikke er penger og dermed ikke mulig å utløse incentiver. Man avstår fra å utløse selv de minste, inkrementelle innovasjonene.

Mangel på økonomisk kontroll kan være et annet hinder for innovasjon, da det stjeler fokus. Manglende kontroll medfører risikoaversjon. I dette synet hevdes det også at man blir gjenstand for videre besparelser om man lykkes med effektivisering. Når det er sagt viser funn at det ikke utelukkende er begrenset økonomisk ressurstilgang og kontroll på økonomi som hindrer innovasjon. Fagprofesjonen er et tredje eksempel, og den står sterkt hva angår synet på hva som er en kvalitativt god tjeneste. En slik overbevisning kan være et hinder ved at det rådende syn er at kun økonomiske rammer løser utfordringene som kommunal helse- og omsorgstjeneste står ovenfor.

6. Konklusjon

Hensikten med denne undersøkelsen var å få svar på hvordan mellomledere i helse- og omsorgstjenesten utøver økonomistyring og hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen.

Problemstillingen er delt i to. Den første delen viser at det er flere forhold som har betydning for hvordan økonomistyring utøves. Når man legger økonomistyringsprosessen til grunn bekrefter funn at mellomledere praktiserer økonomistyring etter den ideelle styringssirkel benyttet som analyseredskap i denne undersøkelsen. Innenfor fasene strategisk planlegging og budsjettplanlegging, utøves økonomistyringsarbeidet noe annerledes enn i den normative modellen som er lagt til grunn. Funn viser at mellomlederne i liten grad er involvert i strategisk planlegging. Videre settes det få økonomiske mål utenom å holde budsjettammen, og dette gir en statisk strategiskplanlegging. Det er krevende og utfordrende å skulle planlegge i et langsiktig perspektiv når avgjørende faktor som budsjett kun har 12-måneders perspektiv. Dette gjør det vanskelig, og er muligens også et hinder for å oppnå så god økonomistyring som er ønskelig. Å utøve økonomistyring i kortsiktighetens tyranni er en utfordring som mellomledere i helse- og omsorgstjenesten befinner seg i.

Også andre forhold påvirker økonomistyringsprosessen, blant annet ulike metoder for budsjettplanlegging. Trolig kan man trekke den slutningen at oppbyggingsmetoden vil være best egnet ut i fra de funnene som foreligger. Grunnen kan være at mellomledere blir mer ansvarliggjort og motivert ved å være med å planlegge sine egne budsjetter. Man sikrer en mer helhetlig økonomistyringsprosess. Mellomledere gir uttrykk for at man bruker tiden stort sett på fasene aktivitetsoppfølging og rapportering. Det kan virke som om at det er disse fasene mellomlederne har kontroll over og dermed blir de det viktigste i deres daglige arbeid med økonomistyring. Planlegging og tidlig involvering er nærmest et ikke-tema.

I lys av dette kan det konkluderes med at økonomistyringsprosessen danner en mal for hvordan utøve økonomistyring. Dog vektlegges de ulike fasene forskjellig noe som gir konsekvenser for utøvelse av økonomistyring. Fasene strategisk planlegging og budsjettplanlegging blir til dels defensive og statiske. Det er stort sett det samme målet og de samme budsjettammer som settes hvert år. Derfor kan det hevdes at dagens økonomistyring i liten grad er en dynamisk prosess.

Hvordan mellomledere anvender de økonomiske begrepene, som er lagt til grunn i denne undersøkelsen, viser at det har betydning for hvordan økonomistyring utøves. Funn indikerer at produktivitsanalyse ikke gjennomsyrrer av hele driften, men mer er et ad-hoc foretakende og enkelttiltak. Mellomledere anvender eksempelvis produktivitsanalyser når det er behov for vikarer eller ved uforutsette hendelser. Når målet for en leder utelukkende er å få samme budsjett som foregående år, kan man hevde at vedkommende ikke foretar en kritisk gjennomgang av hva enheten faktisk trenger. Informantene opplever at det ikke er mulig å få flere ressurser og dermed prøver de å løse nye oppgaver innenfor rammen av hva de er tildelt. Dette kan være et signal om at produktivitsanalyse ikke sees på som nødvendig sett med fra mellomledernes ståsted, men også være et uttrykk for manglende økonomisk kompetanse.

Når det gjelder begrepet effektivitet, kan det virke som om innholdet i dette begrepet ikke er særlig velfundert. Begrepet blir anvendt om «noe» som skal gjøres for å skrelle vekk alle unødvendige ting. Mellomlederne er derfor opptatt av at effektivitet ikke skal gå utover brukere og faglighet. Dermed kan det tolkes dithen at effektivitet er et begrep som oppfattes for snevert ut fra hva fagtermen for begrepet inneholder. Som undersøkelsen viser er høy effektivitet lavest mulig kostnad og høyest mulige behovstilfredstillelse. Dermed er det, i motsetning til hva man frykter, ikke nødvendigvis noe motstridene i anvendelsen av begrepet.

Kompetanse som innsatsfaktor i egen organisasjon er et annet tema som opptar de intervjuede mellomlederne, og man søker etter kompetanseheving der det er mulig. Ut fra teori og analyse av funn er dette en svært gunstig måte å utøve økonomistyring på. På denne måten benytter man kompetanse for å sikre best mulig tjeneste, samtidig som dette kan gi lavest mulig kostnad på sikt. I så måte ivaretas effektivitetsperspektivet og produktivitsperspektivet.

Mellomlederne søker hele tiden mot å få maksimalt utbytte av de ressursene de har tilgjengelig ut i fra deres ståsted. Allikevel vil en bedre anvendelse av begrepene produktivitet og effektivitet kunne gi enda bedre resultater. Så langt kan det konkluderes med at mellomledere – med den kunnskap de har ervervet seg – viser at de til dels anvender økonomisk begreper med den hensikt å oppnå økonomisk rasjonalitet.

Særegne trekk ved offentlig sektor får betydning i hvordan økonomistyring utøves. Det kan konkluderes med at omgivelsene har betydning da særlig lovgivning anses som en eksogen gitt variabel for kommunene. Funn viser at lovverket stiller krav til både hvordan tjenesten

skal ytes og hvordan økonomistyring skal utøves. Dette får selvsagt konsekvenser for utøvelse.

Et annet særegent trekk som får betydning i utøvelse av økonomistyring er forholdet mellom profesjonsledelse og profesjonell ledelse. Innledningsvis ble det vist til hvorvidt økonomistyring er noe som kommer i tillegg til lederutøvelsen, eller ei. Funn viser helt klart at økonomistyring er en integrert del av lederjobben. Økonomistyring rangeres som den viktigste oppgaven lederne har og er premissgivende for de tjenester som skal ytes. Det betyr at mellomledere vektlegger økonomiske hensyn når beslutninger skal fattes. Videre kan det konkluderes med at mellomlederne balanserer mellom to ledelsesverdener og klarer til en viss grad å håndtere dette på en god måte. Allikevel vil det være avgjørende at mellomledere er mer bevisst disse to perspektivene. En slik bevisstgjøring vil gjøre den enkelte leder i bedre i stand til å vurdere hvilken ledelsesverden man befinner seg i som igjen kan gjøre leder mer reflektert og bevisst i de beslutninger som skal fattes ut i fra økonomistyring.

Den andre delen av problemstillingen problematiserer i hvilken grad begrenset økonomisk ressurstilgang har betydning for tjenesteytingen. Funn viser at mellomledere mener at tjenesten må gis på en annen måte i tiden som kommer, siden begrenset økonomisk ressurstilgang må anses som vedvarende. På bakgrunn av dette er mellomledere er i gang med ulike innovasjonsprosesser. Det må allikevel ta høyde for at det er ytterligere forhold som både kan være til hinder for innovasjon og andre drivere enn begrenset økonomisk ressurstilgang som kan føre til innovasjon. Et mulig hinder, som er interessant i denne sammenheng, er at begrensede økonomiske rammer er en hemsko til å få i stand innovasjon. Grunnen til det er at de økonomiske rammene som er gitt kun er forbeholdt drift. En annen sterk drivkraft for innovasjon er vektleggingen av faglig utvikling og faglig kvalitet for mellomlederne.

Alt i alt kan det konkluderes med at det er en betydning mellom begrenset økonomisk ressurstilgang og tjenesteytingen. Grunnen til å hevde dette er at den begrensede økonomiske ressurstilgangen fører til innovasjon som vil få konsekvenser for tjenesteytingen. Ordtaket «I nøden lærer naken kvinne å spinne» er en beskrivelse på denne sammenhengen som det er gjort funn på i denne undersøkelsen.

Tatt i betraktning av de enkeltstående konklusjoner som er trukket ovenfor kan det slutes at økonomistyring til en viss grad utøves på en god måte av mellomlederne i helse- og omsorgssektoren. Men i lys av den betydelige rollen økonomi og økonomistyring tillegges dem, vil heving av mellomledernes økonomiskompetanse være et godt virkemiddel. Resultatet kan bli at lederne både anvender økonomiske begreper og praktiserer økonomistyring slik at man oppnår en bedre ressursanvendelse uten at det nødvendigvis går utover servicenivået på de tjenester som skal ytes. Slik sett bør økonomisk kompetanse være et satsningsområde for helse- og omsorgstjenesten i fremtiden.

Videre bør det iverksettes tiltak med hensikt å forbedre arbeidet innenfor fasene strategisk planlegging og budsjettplanlegging. Dette vil sikre en mer dynamisk økonomistyring, som henger sammen med overordnede målsetninger, og ikke minst gjøre det mulig å drive økonomistyringsarbeidet på en slik måte at det kan sikre enda bedre tjenester. Videre vil det være vesentlig at mellomledere er seg bevisst to ledelsesverdener som de operer innenfor. Begge er viktige, og det er balansen mellom dem som er avgjørende i utøvelse av økonomistyring.

Sist men ikke minst har begrenset økonomisk ressurstilgang betydning for tjenesteytingen da det fører til igangsettelse av innovasjonsprosesser. Slike innovasjonsprosesser kan gi bedre ressursanvendelse og samtidig gi bedre kvalitet på tjenestene. I lys av dette vil det være mulig å hevde at en bedret økonomistyring vil kunne gi enda mer valuta for pengene.

Det vil på ingen måte være mulig å generalisere ut fra de konklusjoner som her foreligger. Men det kan være mulig å anta at dette er tendenser som er vesentlige innenfor utøvelse av økonomistyring i helse- og omsorgssektoren. I så måte kan denne undersøkelsen være et bidrag inn mot å sikre en enda bedre utøvelse av økonomistyring i kommunesektoren. Undersøkelsen kan benyttes for å få innsikt og bevissthet rundt dette, mer enn bare å gi en normativ beskrivelse på hvordan det skal gjøres, slik forskningsstatus viser. Studiet belyser flere aspekter som vil være avgjørende for å kunne møte nåtidens og fremtidens utfordringer og i så måte være et bidrag inn i forskningen på dette feltet.

Litteraturliste

- Aadland, E. (2004). *Den truverdige leiaren*. Oslo: Samlaget.
- Alvesson, M. og Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. [Lund]: Studentlitteratur.
- Anthony, R.N. og Young, D.W. (2003). *Management control in nonprofit organizations*. Boston, Mass.: McGraw-Hill/Irwin.
- Beck Jørgensen, T. (2003). *På sporet af en offentlig identitet : værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borge, L.-E. og Sunnevåg, K. (2006). *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren : sluttrappport*. Nr. 07/06. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E. og Sørensen, R.J. (2006). Gir mer penger bedre velferd. *Horisont*, nr 1.
- Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T. og Wennes, G. (2012). Holdning til markedsløsninger: organisasjonsidentitet og verdiorientering. *Beta*, Nr 1. URL: Hentet fra idunn (lest 19.03.13).
- Byrkjeflot, H. (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Digmann, A. (2010). Danmarks mest innovative kommune - er en kommune der gjennomfører radikal innovasjon på velfærdsområdene. *Innovation & Forskning*. Region Midtjylland, Viborg.
- Disch, P.G. og Vetvik, E. (2009). *Framtidas omsorgsbilde : slik det ser ut på tegnebrettet : omsorgsplanlegging i norske kommuner : status i 2009 - utfordringer mot 2015*. Nr. nr. 1/2009. [Arendal]: Senter for omsorgsforskning, Sør.
- Fallan, L. og Pettersen, I.J. (2010). Mål og mening? - Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. 1. URL: Hentet fra Idunn (lest 28.02.2013).
- Frankelius, P. og Utbult, M. (2009). *Den innovativa kommunen: lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning*. [S.l.]: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Førde, R. et al. (2006). Får eldreomsorgen nok ressurser? *Tidsskrift for Den norske legeforening*, Nr 15.

- Hansen, S.K. og Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers : grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Holmøy, E. (2009). *Konsekvenser av ubalanse mellom ressurser og krav til offentlige velferdstjenester : fremskrivninger av offentlige finanser og makroøkonomi til 2050*. Nr. 2009/39. Oslo: SSB.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jensen, K., Engholm (2008). *Prinsipper for offentlig innovation: fra best practice til next practice*. København: Børsen Forlag.
- Jespersen, K., Peter (2005). *Mellem profession og management: ledelse i danske sygehuse*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Johannessen, A., Tuft, P.A. og Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Johnsen, E. (2011). Fra New Public Management til Professional Public Management. I: T. Busch *et al.* (red.). *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S., Brinkmann, S. og Anderssen, T.M.A.R.J.f. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvande, E. og Rasmussen, B. (1997). Omorganisering av helse- og omsorgsarbeid: nye muligheter for kvinnelig ledelse. I: H. Byrkjeflot (red.). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lai, L. (2004). *Strategisk kompetansestyring*. Bergen: Fagbokforl.
- Langeland, O. og Vatne, E. (2010). Kunnskapsøkonomi, innovasjon og regional utvikling. *Plan*, Nr 1. URL: Hentet fra Idunn (lest 03.03.13).
- Lundvall, B.Å. og Johnson, B. (1994). The Learning Economy. *Journal of Industrial Studies*, Nr 1.
- Mauland, H. og Mellempvik, F. (2004). *Regnskap og økonomistyring i kommuner*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Mauland, H. og Mellempvik, F. (1998). *Regnskap, budsjettering, økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Cappelen akademisk forl.

- Mæland, M.K. og Jacobsen, F.F. (2011). Femomenologiske vinklinger i forskning - Vitenskapsteoretisk blick på møte mellom forsker og informant. *Nordisk sygeplejeforskning*, Nr 2. URL: Hentet fra idunn.no (lest 07.03.2013).
- Nipen, K. (9.mars 2013). Har aldri vurdert å trekke meg. *Aftenposten*, s. 2-3.
- NOU 1991:28. *Mot bedre vitende? Effektiviserings muligheter i offentlig sektor*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU 1996:1. *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunal og arbeidsdepartementet
- NOU 2003:06. *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2003:19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredning*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU 2011:11. *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet
- Nyland, K. og Pettersen, I.J. (2012). Hvordan kan innovasjoner innenfor økonomistyring bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon. *TØH-serien*, Nr 1.
- OECD (2005). *Modernising Government* Organisation for economic co-operation and development.
- Olaisen, J. og Johannessen, J.-A. (2002). Kompetansebasert verdiskapning: strategier og lederatferd. *Magma*, Nr 4.
- Opstad, L. (2003). *Økonomisk styring i helse- og sosialsektoren*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Opstad, L. (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Midenhead: Open University Press.
- Pärna, O. og von Tunzelmann, N. (2007). Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. *Information Age*, Nr 12. URL: Hentet fra Academic Search Elite (lest 03.03.2013).
- Rattsø, J. og Sørensen, R.J. (2008). Pengeriklighetens utfordringer i offentlig sektor. *Magma*, 11, s. 28-33.

- Repstad, P. og Jacobsen, D.I. (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Sehested, K. (1998). Fra sammenkobling til dekopling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 4.
- Sehested, K. 2005. *Nye fagproessionelle lederroller*. Gæstepen. URL: http://www2.dsr.dk/dsr/nl_vis.asp?intType=6&NLID=138&id=4087590 (lest 21.03.13).
- Sehested, K. og Leonardsen, L. (2012). Fagprofessionelles rolle i samarbejdsdrevet innovation. I: E. Sørensen og J. Torfing (red.). *Samarbejdsdrevet innovation- i den offentlig sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sommervold, W. (1997). Ledelse i sykepleien - en strategi for profesjonalisering. I: H. Byrkjeflot (red.). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- St.meld.nr 7 (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- Stamsø, M.A. og Hjelmtveit, V. (2009). *Velferdsstaten i endring : norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Storey, J. og Salaman, G. (2005). *Managers of innovation: insights into making innovation happen*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forl.
- Sørensen, R.J., Hermansen, T. og Hernes, G. (2009). *En effektiv offentlig sektor : organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforl.
- Ytterhus, B.E. (2001). *Samfunnsstyring og økonomisk politikk*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Øgård, M. (2005). New Public Management: fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart. I: H. Baldersheim og L. Rose (red.). *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Østergren, K. og Grønnevet, G. (2008). Er budsjettstyring god økonomistyring? *Praktisk økonomi og finans*, Nr 4. URL: Hentet fra idunn (lest 28.02.2013).

Vedlegg

Vedlegg 1:

Intervjuguide

Informasjon til deltaker:

Bakgrunn for prosjektet, anonymitet, mulighet til å trekke seg fra prosjektet, hvordan intervjuet er lagt opp, bruk av lydbånd, hvordan dataene oppbevares og slettes osv.

Personopplysninger:

Profesjonsutdanning, evt tilleggs utdanning innenfor ledelse, antall års erfaring, årsverk, organisering

Økonomistyringsprosess:

Hvem setter de økonomiske målene for din avdeling?

Hvordan overføres de økonomiske målene til praksis?

Hva skulle du ønske var annerledes med økonomistyring?

Hvordan påvirker du budsjettarbeid og er du med å planlegger dette?

Hvordan arbeider du i forhold til budsjettet?

Hvordan inkluderer din overordnede leder deg i økonomistyring?

Har du fullmakt til å ta beslutninger om ressursdisponeringer for egen enhet? Og evt hvordan gjør du dette?

Hvordan utarbeides økonomiske mål for hele enheten som din avdeling er en del av?

Opplever du at du har reel beslutningsmyndighet om økonomistyring for din avdeling?

Anvendelse av økonomiske begreper:

Hvordan prioriterer du dine ressurser?

Hvilke utfordringer opplever du at du har i forhold til økonomistyring?

Hva synes du evt er vanskelig i forhold til å ha ansvar for økonomi?

Har du som leder kompetanse i forhold til økonomistyring/økonomiskteori?

Har du fått opplæring i å arbeide med økonomistyring?

Hvordan benytter du denne kompetansen?

Hva lærer du og din virksomhet av de økonomiske valg som du må foreta?

Det forventes effektiv ressursbruk, hva legger du i begrepet, og hvordan arbeider du som leder for å få til dette?

Særegnetrekk ved økonomistyring:

Hvor viktig er økonomistyring i utøvelse av ledelse for deg?

Kan du fortelle om situasjoner hvor økonomistyring er aktuelt for deg som leder?

Hva mener du er dine viktigste oppgaver som leder?

Hvor viktig tror du det er å ha en profesjonsbakgrunn i din lederstilling?

På hvilken måte får du benyttet profesjonsutdanningen din i lederstillingen?

Kan en annen profesjon være aktuell i din lederstilling? For eksempel økonom?

Hvordan integrerer du økonomistyring i de faglige disposisjonene?

Begrenset økonomisk ressurstilgang:

Opplever du ressursmangel i å drifte din avdeling?

Hva er utfordringene knyttet til ressursmangel?

Hvordan påvirker ressursmangel din måte å arbeide med økonomistyring? Og hvilke konsekvenser får dette?

Hvordan håndterer du ressursmangel som leder?

Hvordan sikrer du høy faglig kvalitet på tjenestene med de økonomiske ressursene du har til rådighet?

Vedlegg 2:

Til

Helse- og omsorgsleder

Forespørsel om forskningsundersøkelse

Jeg er mastergrad student på Diakonhjemmets høyskole i Oslo, hvor jeg er i ferd med å avslutte en mastergrad i verdibasert ledelse. Jeg henvender meg med forespørsel om å få tillatelse til å gjennomføre en forskningsundersøkelse blant mellomledere i helse- og omsorgstjenesten i Porsgrunn kommune.

Undersøkelsen er en del av min avsluttende mastergradsoppgave. Min veileder på masteroppgaven er Olav Helge Angell. Leveringsfrist for masteroppgaven er 02.05.12.

Tema for masteroppgave

Den økonomiske dimensjonen har blitt langt viktigere etter modernisering av offentlig sektor og likeledes skal de faglige aspektene ivaretas. Det er derfor interessant å se hvordan økonomistyring utøves for mellomledere og om begrenset økonomisk ressurstilgang vil ha en betydning for tjenesteytingen.

Hovedproblemstilling:

Hvordan utøver mellomledere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten økonomistyring, og hvilken betydning har begrenset økonomisk ressurstilgang for tjenesteytingen?

Definisjon av mellomleder: Er de som har administrasjon, personalmessig, budsjettmessig og faglig ansvar innenfor sitt område og som ikke har ledere under seg.

Forskningsmetode for innsamling av data:

I vurderingen av mest hensiktsmessige metode, har jeg funnet kvalitativ metode mest anvendelig sett i lys av problemstilling og forskningsspørsmålene. I den forbindelse vil kvalitativt forskningsintervju samt observasjon være vesentlig i forhold til innsamling av data.

Jeg skal foreta forskningsundersøkelser i tre kommuner, og ønsker Porsgrunn kommune som en av disse. Jeg ønsker å foreta intervjuer av inntil 3 mellomledere i hver kommune. Hvert intervju vil ta maks 90 minutter.

Intervjuene vil bli tatt opp på lydbånd. Lydopptaket vil bli brukt til å transkribere fra lyd til tekst. Det er kun jeg som skal lytte til lydbåndet og det vil bli slettet etter at transkribering er gjennomført. I tillegg ønsker jeg å foreta observasjon av en mellomleder i hver kommune. Observasjonen knytter seg til møtevirksomhet for mellomlederen. Det er ønskelig å observere mellomleder i et møte med sine ansatte, i møter på samme ledelsesnivå samt møter med overordnet ledelse hvis det er mulig å få til. Avtale om observasjon gjøres i etterkant av intervjuet. Informantene, samt alt skriftlig materiale vil bli anonymisert.

Jeg håper på et positivt svar i forhold til min forespørsel og at temaet er interessant for dere.

Dersom det gis tillatelse til dette ønsker jeg at du oppgir 3 informanter som jeg kan få tillatelse til å kontakte for en nærmere avtale. Det er ønskelig å foreta intervjuer og observasjoner i uke 50 hvis det er mulig. Jeg ønsker kontakt med mellomledere med over ett års erfaring og som er mellomleder i enten sykehjem, hjemmetjenester, psykisk helsevern, eller miljøarbeidertjeneste. I tillegg må mellomlederen har en helse – og sosialfaglig bakgrunn.

Jeg setter pris på en rask tilbakemelding på: hanne.islund@larvik.kommune.no eller på telefon 982 31 068

På forhånd tusen takk

Med vennlig hilsen

Hanne Islund

Mastergradsstudent i verdibasert ledelse

13.11.12

Vedlegg 3:

Invitasjon til å delta i et forskningsprosjekt

Dette forskningsprosjektet er en del av en mastergrad i verdibasert ledelse ved Diakonhjemmet høgskole. Hensikten med prosjektet er å få innsikt i hvordan mellomledere utøver økonomistyring i den kommunal helse- og omsorgstjeneste, og hvilken betydning begrenset økonomisk ressurstilgang har for tjenesteytingen. For å finne ut mer om dette ønsker jeg å intervjuere mellomledere i helse – og sosialtjenesten. Hvert intervju vil ta omtrent 1- 1,5 time.

I tillegg er det ønskelig å foreta observasjoner av ulike møtevirksomheter som du har som mellomleder. Dette innebærer at jeg foretar en ikke deltakende observasjon av aktuelle møter.

Alle opplysninger du gir, vil bli behandlet konfidensielt. I masteroppgaven vil alle resultatene fra prosjektet bli anonymisert og presentert generelt.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst, uten å måtte begrunne dette nærmere. Det at du deltar i prosjektet vil ikke ha konsekvenser for deg eller ditt arbeidsforhold.

Min veileder ved Diakonhjemmet høgskole er professor Olav Helge Angell. Ønsker du flere opplysninger om intervjuet og/eller studien kan du ta kontakt med meg eller min veileder.

Takk for at du tok deg tid til å lese dette!

Med vennlig hilsen

Hanne Islund

Olav-Helge Angell

E-post: <mailto:hanne.islund@larvik.kommune.no>.

angell@diakonhjemmet.no

.....

Samtykkeerklæring:

Jeg samtykker med dette å bli intervjuet til dette forskningsprosjektet. Min deltagelse er frivillig, og jeg er kjent med at jeg kan trekke mitt samtykke tilbake når som helst.

Sted.....Dato.....Signatur.....