

Afhandling Master of Public
Governance, CBS

Hvad styrer den kommunale økonomistyring?

Typer af rationalitet
blandt kommunale
ledere

Vejleder: Sof Thrane

Antal tegn: 112.713

Antal sider: 49

Afleveringsdato: 12. december 2022

Jørgen Steen Nielsen 11.09.69

Indholdsfortegnelse

Bilag	1
Summary	2
Indledning	3
Problemformulering	4
Metode	6
Empiri	6
Grounded Theory	10
Kodning af empiri	12
Delkonklusion på metodeafsnittet	17
Teori	18
Teorivalg	18
Webers teori om social handlen og typer af rationalitet	18
Principal-Agent teori	21
Sammenfatning på teoriafsnittet	23
Analyse	24
Typer af rationalitet	24
Områdets forhold	34
Kompetencer	37
Sammenhæng mellem kategorierne	40
Sammenfatning på analysen	41
Konklusion	42
Perspektivering	44
Egen læring	45
Litteraturliste	47

Bilag

- 1a Fælles kodning version 3 (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 1b Detaljeret fælles kodning version 3
- 2 Interview Respondent 1 (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 3 Interview Respondent 2 (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 4 Interview Respondent 3 (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 5 Interview Respondent 4 (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 6 Interview Respondent 5 (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 7 Observationer (ikke vedhæftet i version til offentliggørelse)
- 8 E-mail fra Lone Brylle
- 9 Interviewguide

Summary

In this master's thesis, it is investigated what influences the budget-responsible decentralized managers in the Municipality of Lolland's financial management of their area of budgetary responsibility.

The question has been investigated by interviewing managers and financial consultants, as well as by participant observation among senior management and financial consultants in the Municipality of Lolland. The empirical data has been analyzed using the methodology Grounded Theory, where three categories and several concepts have been drawn up through a coding process of the empirical data. The coding is amongst others based on Weber's theory of social action and types of rationality, as well as on the Principal-Agent theory. The coding led to the formulation of three hypotheses, which were then tested.

The conclusion is that the managers' financial management of their areas is influenced by several special conditions that characterize their area, including uncertainty, management from other levels of the organization and external conditions. How managers react to these conditions depends on the type of rationality they are primarily characterized by.

Indledning

Hvordan styrer kommunerne deres økonomi bedst muligt? Det er et centralt spørgsmål i disse år, hvor pres for bedre service fra borgernes side og fra statslig side kombineres med begrænsninger fra budgetloven. Den økonomiske situation medfører, at økonomistyringen bliver særdeles vigtig. For at kunne styre økonomien, er det nødvendigt at forstå hvad den kommunale økonomi består af, hvilke redskaber der er til rådighed for at styre den og ikke mindst at forstå prioriteringerne hos dem, der afgør, hvilke udgifter der skal afholdes.

I denne afhandling undersøges, hvad der har betydning for den måde, som kommunale ledere styrer økonomien på det område, som de er budgetansvarlige for. Formålet er at opnå forståelse for, hvad der får lederne til at træffe de dispositioner, der er afgørende for hvad kommunen får for pengene. Med større forståelse for lederne er det tanken, at man fra centralt hold bedre kan påvirke den store del af kommunens udgifter, der bruges af kommunens fagområder.

Med begrænsninger på indtægter og serviceudgifter, er det vigtigt for kommunens samlede økonomi, at lederne ikke bruger mere end deres budget, idet merforbrug vil medføre behov for, at der skæres i andre dele af kommunens budget. Hvis lederne på den anden side ikke bruger hele deres budget, kan det være udtryk for, at borgerne ikke har fået den service, som politikerne har ønsket.

Som case benyttes Lolland Kommune, hvor problemstillingen omkring økonomistyringen i høj grad er aktuell. Kommunens økonomiske problemer skyldes blandt andet et af landets højeste udgiftsbehov, en af landets laveste kassebeholdninger og faldende indtægter som følge af et indbyggertal, der har været faldende i mere end 50 år.

I Lolland Kommune er økonomifunktionen centraliseret i en central økonomifunktion, Økonomisektoren, hvor jeg er leder af budget- og regnskabsteamet. Økonomisektoren har ansvaret for den overordnede økonomistyring og afrapportering til det politiske niveau vedrørende økonomiske forhold. Økonomisektoren har en konsulentfunktion i forhold til fagsektorerne, men budgetansvaret er uddelegeret til fagsektorerne, som Økonomisektoren også er kontrollant i forhold til.

I en kommune er der mange, der foretager dispositioner af kommunens penge. Sagsbehandlere træffer afgørelser om ydelser til borgerne. Planlæggere på ældreområdet bestiller vikarer, for at få tilstrækkeligt med hænder til at levere hjælp til de ældre. Køkkenpersonalet bestiller varer til borgernes og personalets mad. Servicemedarbejdere bestiller håndværkere til de opgaver, som de ikke selv kan klare, etc. Alt sammen er udtryk for enten lovgivning på området eller politisk eller administrativt besluttede serviceniveau. Centralt er dog de budgetansvarlige ledere, som leder sagsbehandlerne, planlæggerne, kantinepersonalet og servicemedarbejderne, og som har ansvaret for at både lovgivningen, serviceniveauet og budgettet overholdes. Fokus for denne afhandling ligger derfor på de budgetansvarlige ledere, og hvordan de styrer økonomien på deres område.

Baggrunden for afhandlingen er, at jeg har arbejdet med økonomistyring i kommuner i mere end 20 år, altid i centraliserede økonomifunktioner og i de seneste 5 år som

leder af et budget- og regnskabsteam. Gennem tiden har jeg opnået stor erfaring med kommunale ledere, og har kunnet observere nogle gentagne udfordringer forbundet med deres økonomistyring, men jeg syntes ikke, at jeg kender tilstrækkeligt til, hvad der forårsager disse udfordringer. En af de udfordringer, som jeg har oplevet mange gange i flere forskellige kommuner, er problemer for de budgetansvarlige i forbindelse med de løbende budgetopfølgninger at komme med retvisende forventninger til forbruget resten af året. Når jeg har talt med økonomikonsulenter i andre kommuner, er det et problem, som de alle også oplever. Problemet har som regel vist sig ved, at de decentrale ledere først på året indberetter forventninger til forbruget, som er en del større end det forbrug, som årsregnskabet udviser. Den omvendte problemstilling med merforbrug, viser sig oftest på centrale budgetter, som ofte er mere ustyrbare end de decentrale budgetter.

Problemerne med unøjagtigheden af de decentrale leders indberetning af forbrug, forårsager, at kommunens samlede økonomistyring bliver mindre præcist end ønsket, og indberetningerne og anbefalingerne om tiltag til politikerne bliver tilsvarende mere upræcise. Når politikerne gentagne gange oplever, at eksempelvis skoleområdet i løbet af året indberetter en forventning om budgetoverholdelse eller et lille merforbrug, og regnskabsresultatet så viser et betydeligt mindreforbrug, så undergraves politikernes tillid til kommunens økonomistyring, og der er risiko for, at de undlader at tage nødvendige tiltag til imødegåelse af et forventet merforbrug, fordi de er vant til, at budgetopfølgningerne er for pessimistiske.

Problemet med de unøjagtige indberetninger af forventet forbrug er sandsynligvis et symptom på underliggende problemer. I de sidste 5 år har jeg mange gange talt med chefer og ledere om problemet med indberetningerne, og har fortalt om, hvorfor det er nødvendigt at indberette så realistisk som muligt, men problemet findes fortsat. Dette har forårsaget en undren hos mig over, hvordan de decentrale ledere egentlig styrer deres områdes økonomi, og hvad der kan gøres for at hjælpe dem med økonomistyringen. For at kunne finde frem til dette, er det nødvendigt at kende mere til, hvad der påvirker deres økonomistyring. At opnå større kendskab til ledernes økonomistyring, er således formålet med afhandlingen.

Problemformulering

Dette leder frem til afhandlingens problemformulering:

- **Hvad påvirker de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommunes styring af deres budgetansvarsområdes økonomi?**

For at uddybe problemformuleringen arbejdes der med følgende underspørgsmål:

1. Er der forhold ved de budgetansvarlige decentrale ledere i Lolland Kommune, som påvirker den måde, som de styrer deres budgetansvarsområdes økonomi på?
2. Hvordan påvirkes de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommunes økonomistyring af forhold uden for deres eget område?

For at undersøge problemformuleringen, gennemføres interviews med budgetansvarlige, decentrale ledere og med økonomikonsulenter fra fagsektorerne. Desuden foretages deltagende observationer blandt sektorchefer, direktører og i Økonomisektoren. Da formålet med afhandlingen er at opnå viden, der ikke er bekendt / erkendt af mig, benyttes metoden grounded theory, som er velegnet til at finde ny viden. I metoden analyseres data i en kodningsproces, hvorved der opstilles kategorier og begreber til brug for opstillingen af en teori om de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommunes økonomistyring. Begreberne i kodningen bygger til dels på begreber hentet i Webers teori om social handlen. Desuden inddrages begreber fra Principal-Agent teorien, primært til forklaring af reaktioner fra kommunens side på ledernes handlen.

Metode

I metodeafsnittet beskrives empiriindhentningen og den metode, som anvendes til at analysere empirien. Processen med kodning af empirien gennemgås detaljeret.

Empiri

Ved valg af afhandlingens metode, var udgangspunktet herfor min nysgerrighed ift. at finde ud af noget nyt om de kommunale ledere. Jeg har arbejdet med kommunal økonomistyring i mange år og i Lolland Kommune i 5 år. Som følge heraf har jeg opnået stor erfaring med og dannet holdninger til ledernes viden og handlen, men jeg har en formodning om, at jeg har en blind vinkel i forhold til hvad der ligger bag ledernes økonomistyring. Da målet er at opnå ny viden, snarere end at få bekræftet eksisterende viden, er kvantitative metoder til indsamling af empiri som spørgeskemaer ikke egnede. I stedet har jeg valgt, at den primære empiriindhentning sker ved anvendelse af en kvalitativ tilgang i form af interviews. Herudover foretages deltagende observationer i form af citater fra arbejdsrelaterede møder med ledere, topledelse, m.fl.

Semistrukturerede interviews

Som metode til at indsamle viden om de budgetansvarlige, har jeg valgt det semistrukturerede interview. Valget skyldes, at det semistrukturerede interview rummer mulighed for at spørge til forud bestemte emner og samtidig spørge ind, når den interviewede kommer med interessante svar eller bryde ned og holde fast, såfremt den interviewede enten ikke forstår spørgsmålet eller glider af på et spørgsmål. På denne måde giver det semistrukturerede interview mulighed for at opnå den ønskede ny viden, samtidig med, at man ved hjælp af interviewguiden kan sikre sig, at man får spurgt ind til de ting, som man ønsker at tale om.

Udvælgelse af interviewpersoner

Udvælgelsen af interviewpersoner er sket, så de største områder af kommunen er repræsenterede. Jeg har desuden valgt både at interviewe ledere med stor erfaring som leder i en kommunal organisation, og ledere med kort kommunal ledelseserfaring. Det stod imidlertid hurtigt klart, at det var svært at få mulighed for at interviewe ledere. Flere gav udtryk for, at de gerne ville interviewes, men det var umuligt at finde tidspunkter hvor både interviewpersonen og jeg havde mulighed for at gennemføre interviewet. Der blev derfor gennemført færre interviews med ledere, end det var intentionen. For at opnå større viden, har jeg valgt også at interviewe to erfarne økonomikonsulenter.

Der gennemførtes disse interviews:

- Leder respondent 3
- Leder respondent 4
- Leder respondent 5
- Økonomikonsulent respondent 1
- Økonomikonsulent respondent 2

To af lederne, respondent 3 og 4, er erfarne ledere. Begge ledere blev udvalgt, idet de har stor erfaring med styring af deres respektive områder. Respondent 5 er ny leder, og blev valgt på den formodning, at lederen endnu ikke er blevet så præget af styringskulturen i Lolland Kommune.

De to økonomikonsulenter har mange års erfaring som økonomikonsulenter, og har dagligt samarbejde med lederne på deres områder, hvorfor de kan bidrage med deres erfaringer om, hvordan lederne på deres områder styrer.

Interviewguide

Det første interview gennemførtes med respondent 1, som blev valgt til det første interview, idet økonomikonsulenten med viden om alle områdets leders økonomistyring, ville kunne bidrage med perspektiver, som kunne anvendes i interviewguiden for de efterfølgende interviews. Inden interviewet blev der udarbejdet en interviewguide.

På baggrund af interviewet med respondent 1 blev der foretaget en række ændringer til den endelige interviewguide. Den endelige interviewguide er vedhæftet som bilag, og har denne hovedgruppering af spørgsmålene:

- Indledning / formål
- Baggrundsspørgsmål
- Spørgsmål til økonomistyringen
- Spørgsmål til budgetopfølgningerne
- Spørgsmål til synet på organisationen og ansvar på tværs
- Afrunding

Ændringerne bestod dels i færre spørgsmål, idet det ellers ikke var muligt at nå alle spørgsmålene uden at afskære interviewpersonen i at tale frit, samt en ændring af fokus for spørgsmålene, så der blev fokuseret meget mere på ledernes rationalitet og kompetencer. Dette optræder ikke umiddelbart i grupperingen af spørgsmålene, men derimod i de enkelte spørgsmål, eksempelvis:

- Hvordan ville du have det med, hvis der kom en afvigelse fra budgettet?
- I forhold til styring af økonomien: Hvad vil du så sige, at du bygger det på?
- Hvad kan gøre det svært at styre institutionens / områdets / skolens økonomi?
- Er du godt nok klædt på til at kunne komme med gode forventninger til forbruget?
 - Hvis ikke – hvad mangler der så?

Interviewguiden blev i hovedtræk fulgt således, at der blev spurgt ind til emnerne i alle interviews, og ved centrale spørgsmål blev den planlagte formulering anvendt.

Rækkefølgen af spørgsmålene og emnerne blev ikke fulgt slavisk, idet interviewpersonerne i stedet fik lejlighed til at udbrede deres svar, herunder at fortælle videre om andre emner.

Praktiske forhold omkring interviews

Bortset fra interviewet med respondent 2, gennemførtes interviewene som samtaler ved fysiske møder, og interviewene blev optaget. Alle interviewpersoner blev spurgt, om interviewet måtte optages, og om de ville være anonyme. Efterfølgende blev optagelsen transskriberet ved hjælp af en app, gennemlyttet, og der blev foretaget rettelser i transskriberingen.

Etiske og videnskæssige problematikker ift. interviews

I mødet med de budgetansvarlige ledere, har jeg været bevidst om, at det både kunne være et problem og en fordel, at jeg i forvejen har erfaringer med lederes handlen, og at lederne og jeg har kendskab til hinanden.

Et af problemerne består i, at der er et magtforhold mellem de interviewede og mig. Jeg er teamleder i Lolland Kommunes centrale økonomiafdeling, og mit team foretager opgaver forbundet med budgetlægning, budgetopfølgning og regnskab i forhold til kommunens fagudvalg samt konsulentopgaver i forhold til fagsektorerne. De interviewede er ledere på samme niveau som jeg selv, idet den nærmeste chef er sektorchef, men jeg har både en konsulent- og en kontrollantrolle i forhold til lederne. I kontrollantrollen er det min opgave at henlede politikernes og topledelsens opmærksomhed på, hvis der er problemer på lederens område, og jeg skal kontrollere, at kommunens regler bliver fulgt. Lederne kan imidlertid også se mig som understøttende for dem, idet det også er min rolle at videreformidle deres udfordringer, så politikerne og chefniveauet bliver gjort opmærksomme på, at der er behov for hjælp til området. I konsulentrollen skulle jeg gerne blive opfattet som en hjælp for lederne. Jeg mener, at lederne og jeg har gode relationer, men i interviewsituationen kan der opstå en problematik om, hvorvidt lederne har lyst til at afsløre hvad der ligger til grund for deres handlen, hvis de er bange for, hvad jeg gør ved den viden. Der kan således være en risiko for, at interviewpersonerne blot fortæller, hvad de forventer, at jeg gerne vil høre. I de gennemførte interviews oplevede jeg ikke, at lederne holdt sig tilbage med at fortælle om deres tanker og praktik. Alle interviewpersoner blev tilbudt, at de kunne være anonyme, men ingen ønskede anonymitet. Der var heller ikke nogen, som efterspurgte at få citater eller afhandling til gennemsyn.

Et andet problem er i forhold til min viden og forudindtagethed. Det er ikke muligt at stille spørgsmål, som er uafhængige af den viden, som man har i forvejen. Jeg har en stor viden om kommunal økonomistyring og den kommunale organisation, og interviewpersonerne er bevidste om dette. Problemet består dels i, at jeg kan komme til at stille spørgsmål på baggrund af denne viden, og interviewpersonernes svar bliver også nemt meget indforståede, idet de ved, at jeg ved, hvad de taler om. Der er derfor risiko for, at den nye viden, som er formålet med interviewene, ikke fremkommer. For at tage højde for dette, blev interviewguiden udformet med en blanding af meget konkrete spørgsmål, som kunne få interviewpersonerne sporet ind på det ønskede emne, men ellers med spørgsmål, som blev formuleret åbne. I interviewene har interviewpersonerne fået plads til at fortælle så meget som muligt,

og er kun blevet afbrudt med uddybende spørgsmål eller for at få peget interviewet i en ny retning ved hjælp af de forberedte spørgsmål.

I nogle af interviewene blev der foretaget udtalelser, som det ikke var hensigtsmæssigt, at de blev citeret for i en offentligt tilgængelig afhandling. Udtalelserne handlede dels om praksis, som kunne være problematisk, og dels i forhold til nogle personlige overvejelser. Ved tre udsagn, gav interviewpersonen direkte udtryk for, at vedkommende ikke ønskede at blive citeret for udsagnet. I et tilfælde blev der ikke givet udtryk for et sådant ønske, men det er min vurdering, at udsagnet kan give problemer for interviewpersonen, så selvom udsagnet var interessant, har jeg valgt at det ikke offentliggøres i den version af afhandlingen, der er indleveret til eksaminationen.

I forhold til økonomikonsulenterne er der også her problematikker ift. viden og viden om viden, samt et magtforhold, som kan have påvirkning af, om interviewpersonerne fremkommer med alle deres overvejelser. Jeg valgte at undlade at interviewe mine egne medarbejdere for at undgå det magtforhold. De interviewede økonomikonsulenter er begge ansat i andre sektorer, men de har et nært samarbejde med mine medarbejdere og med mig. Det er min opfattelse, at vi har gode relationer, men også økonomikonsulenterne kan have interesse i at undlade at komme med afsløringer om deres område. Generelt set opfatter jeg dog, at også økonomikonsulenterne fortalte frit.

Mine overvejelser har været, om udtalelserne skulle bevirke, at afhandlingen skulle klassificeres som fortrolig. Da jeg ønsker at kunne anvende afhandlingen internt i organisationen til forbedring af kommunens økonomistyring, har det været mit ønske at undgå at gøre afhandlingen fortrolig. Efter aftale med vejleder, har jeg anonymiseret interviewpersonerne til denne version af afhandlingen til offentliggørelse, og så vidt muligt også anonymiseret udtalelser, så det så vidt muligt ikke fremgår, hvilken sektor og hvilket område lederen kommer fra. Interviewene er ikke vedhæftet denne version til offentliggørelse.

Observationer og anden empiri – bilag 7 og 8

At der kun er gennemført interviews med 3 ledere og 2 økonomikonsulenter, kan ses som en svaghed ved empirien. Såfremt der var blevet gennemført flere interviews med budgetansvarlige ledere, ville empirien kunne have vist flere sider af ledernes handlen, holdninger, mv. For at udbygge det empiriske materiale, er der derfor også anvendt deltagende observationer. Hovedparten af disse er gennemført efter interviewene.

De deltagende observationer er dels foretaget for at udvide empirien, så de hypoteser, der opstilles om de udvalgte kategorier kan søges afkræftet, og dels for at registrere ledelsens holdning til økonomistyringen. Ledelsen defineres som direktører og sektorchefer. Observationerne er foretaget i forbindelse med budgetopfølgingsmøder, hvor der deltager ledere, sektorchef og direktør på et område, samt ved deltagelse på et direktionsmøde, ved et møde om takster på et område og ved en temadag om opdatering af kommunens principper for økonomistyring.

Ved disse observationer er der ikke indhentet accept fra deltagerne af, at observationerne kunne bruges i afhandlingen. Den manglende accept giver anledning til overvejelser om, hvorvidt afhandlingen burde gøres fortrolig. Det er imidlertid min vurdering, at observationerne ikke indeholder noget, som kan opfattes som kontroversielt hverken internt i organisationen eller udenfor, hvorfor observationerne anvendes som en del af empirien. Observationerne anonymiseres til denne version til offentliggørelse.

De sidste af observationerne blev foretaget så sent i processen med afhandlingen, at de ikke har været omfattet af kodningsprocessen beskrevet senere i afsnittet. Det er dog min opfattelse, at disse observationer blot bekræfter udvælgelsen af kategorier og begreber.

Der er medtaget en intern e-mail som empiri, bilag 8. Denne e-mail er sendt af teamleder i Økonomisektoren, Lone Brylle, som leder kommunens interne revision. Mailen handler om svindel begået af ledere. Den er medtaget for at belyse formålsrational handlen blandt ledere i Lolland Kommune. Lone Brylle har godkendt, at mailen indgår i afhandlingens empiri.

Grounded Theory

Målet med afhandlingen er at forsøge at finde nye erkendelser for understøtningen af de budgetansvarlige ledere, hvorfor den valgte forskningstilgang anvender metoden grounded theory, hvor der søges opstillet en egen teori om de budgetansvarlige. Dette gøres på baggrund af interviews med ledere og økonomikonsulenter. For at nå målet, har jeg valgt at anvende grounded theory, idet denne metode netop kan anvendes til at opdage ny viden inden for et område, som der ikke er forsket tilstrækkeligt i. Værdien ved metoden er, at jeg kan opnå ny viden, som sandsynligvis er tættere på virkeligheden, end hvis jeg i stedet blot havde taget udgangspunkt i mine egne erfaringer og overvejelser.

Metoden Grounded theory kan karakteriseres som analytisk induktiv. (Boolsen (2015), s. 241-242) Der startes med at arbejde induktivt, idet der tages udgangspunkt i data i stedet for teori. Data analyseres for at finde ud af, hvad de indeholder. Der arbejdes imidlertid også deduktivt, idet der ledes efter bestemte temaer. (Boolsen (2015), s. 242) På baggrund af data kan man opstille en teori (induktiv teoriudviklende), som igen afprøves på data (deduktiv teori afprøvende) og reformuleres. Herefter kan man indsamle flere data til afprøvning af bestemte årsagskæder. Denne proces er i teorien uendelig, idet alle nye data vil ændre teorien, men tidsperspektivet og omfanget af arbejde, mv. sætter i realiteten nogle grænser for, hvor langt processen kan fortsætte.

Min anvendelse af grounded theory er dog ikke 'ren'. Jeg er bevidst om, at jeg har et teoretisk udgangspunkt, som beskrevet i afsnittet om etiske og videnskæssige påvirkninger af empirien. Dette udgangspunkt påvirker den måde, som jeg anvender grounded theory. Konkret betyder dette, at jeg har et teoretisk udgangspunkt i form af bl.a. principal-agent teorien og de dertil knyttede begreber. I løbet af processen har data desuden vist, at jeg burde udvide det teoretiske begrebsapparat med teori om

forskellige typer af rationaliteter, hvilket er årsagen til, at Webers teori om social handlen inddrages i analysen og anvendt i kodningen.

Den anvendte metode er vist i figur 2.1:

Figur 2.1: Grafisk fremstilling af metode



En problematik ved anvendelsen af en kvalitativ metode som grounded theory er, at den udviklede teori ikke kan være dækkende. En begrænset empiri kan ikke afspejle alle aspekter af virkeligheden. Kodningen og teoriudviklingen er gennemført på

baggrund af den empiri, som er til rådighed. Såfremt empirien havde været anderledes, så havde kodningen også været anderledes, hvilket havde medført, at andre kategorier og begreber var blevet identificeret, hvilket havde medført til udviklingen af en anden teori.

En anden problematik er, at når man analyserer empirien, så er der risiko for, at man kun finder det, som man leder efter. Man risikerer således blot at få bekræftet sine hypoteser. Boolsen (2017) angiver i sin gennemgang af metoden, at man bør lede efter det modsatte af ens foreløbige hypotese. (Boolsen (2017), s. 155)

Kodning af empiri

Et vigtigt element i grounded theory er kodningen af empirien, hvor man klassificerer de observationer, som man foretager i empirien. Der er flere forskellige kodeteknikker, som man kan anvende, eksempelvis åben kodning, aksekodning, selektiv kodning, m.fl., som kan anvendes enkeltvis eller flere sammen. (Boolsen (2017), s. 139 – 155) For at opnå en større forståelse af data, er der i denne afhandling anvendt flere af teknikkerne. Kodningen af empirien er gennemført over flere omgange, idet hvert trin har ført til fokus på nye emner og problemstillinger, ligesom at problemformuleringen er blevet ændret undervejs sfa. fundene i kodningen.

Åben kodning version 1

Første trin i kodningsprocessen, var en åben kodning. I åben kodning arbejder man i første omgang induktivt med at identificere begreber og opstille kategorier. (Boolsen (2017), s. 140) Den åben kodning blev gennemført for hvert interview efterhånden som de blev gennemført. Hver enkelt sætning er blevet gennemgået, for at finde ud af hvad der tales om, og hvilken mening der ligger bag sætningen. I denne første version af den åbne kodning er der således ikke fokuseret på enkelte problemstillinger eller emner, idet hele interviewet er gennemgået. Intentionen var, at den åbne kodning skulle danne grundlag for, at kategorier og begreber kunne blive uddybet i senere skridt i kodningsprocessen. Eksempler på åben kodning af et interview er vist i tabel 2.1

Tabel 2.1 Eksempler på åben kodning af interview med respondent 3

Minut	Hvad sker der	Kategori	Begreber
15	Respondent 3 beskriver, at hun kommer med et kvalificeret gæt om konsekvenserne af den nye lov, "...men her er vi decideret ude i spådom! Det har jeg det svært med."	Love / regler Usikkerhed	Spå
24	"Det handler også om den måde, jeg ser på min egen økonomi. Altså jeg budgetterer jo ikke med et underskud"	Dyd Husholdningslogik	Egen økonomi
29 / 30	Respondent 3 fortæller, at hun har nogle stærke holdninger til, hvad der hører til i et kommunalt budget "Det ser ikke pænt ud"	Dyd	Stærke holdninger Ser ikke pænt ud

Fundene ved kodningen af det første interview førte til, at interviewguiden blev ændret til de efterfølgende interviews, så der blev spurgt ind til de mest interessante emner, som viste sig i det første interview – se afsnittet om interviewguide.

Efter kodningen af hvert enkelt interview og identificeringen af kategorier og begreber, blev kodningen af interviewene samlet i et fælles dokument, og kategorier og begreber blev forsøgt gjort ens på tværs af interviewene. Her blev fundene kategoriseret i 10 kategorier og 24 begreber. Opdelingen i kategorier blev dels foretaget på baggrund af den oprindelige problemformulering, som fokuserede meget på, hvordan man får de budgetansvarlige til at afsløre deres faktiske forventninger til fremtidigt forbrug, og dels øvrige emner, uanset om de var relevante i forhold til problemformuleringen eller ej, idet kodningen dækkede alt i alle interviews.

Denne første version af den åbne kodning blev herefter søgt defineret ved at tilføje egenskaber og dimensioner til hvert begreb. Egenskaber vil sige, at hvert enkelt begreb vurderes i forhold til, hvad begrebet indeholder. Eksempelvis kan begrebet "Problemer ift. nationale love og regler" indeholde egenskaber * versus *, *arbejdstidsaftaler* og *myndighedskrav*, etc. Det samme begrebs dimension kunne være *ingen* til *mange problemer* ift. myndighedskrav, arbejdstidsaftaler og forskelle på år.

Kodning er en omfattende og kompleks opgave, og da jeg forsøgte at gå videre til aksekodning, stod det hurtigt klart, at der var nogle grundlæggende problemer med min første åbne kodning, og et behov for at tilføre viden om nogle af de identificerede emner. Jeg gennemførte derfor kun detaljeringen af nogle få af begreberne, før jeg besluttede mig for at ændre de valgte kategorier og begreber.

Åben kodning version 2

Det grundlæggende problem med første version af den åbne kodning var, at kategorier og begreber var for brede til at de kunne defineres entydigt, samt at der manglede fokus i kodningen.

Samtidig havde læsningen og genlæsningen af interviewene og forsøget på at detaljere begreberne vist, at noget af det mest interessante i interviewene var, at lederne så ud til at handle på baggrund af forskellige former for rationalitet eller logikker. Dette var en øjenåbner for mig i forhold til min hidtidige viden, og såfremt denne hypotese var korrekt, så ville det have stor betydning for, hvordan lederne vil handle på baggrund af, hvordan de tænker om styringen af deres områder. Jeg ledte derfor efter teorier, som rummede et begrebsapparat, som kunne benyttes ved kodningen og i analysen. Et brugbart begrebsapparat fandt jeg i Webers teori om social handlen, hvorfor begreberne herfra blev benyttet til at strukturere en del af kodningen i version 2 af den åbne kodning. Samtidig blev problemformuleringen ændret, så den kom til at fokusere mere på bl.a. ledernes tænkemåde.

Version 2 af den åbne kodning rummede fortsat 10 kategorier, men nu 22 begreber. Nogle af kategorierne og begreberne gik igen i de to kodninger, men der var også store forskelle, idet begreberne fra Webers teori om social handlen blev udgangspunktet for en del af kodningen. Kodningen omfattede fortsat alle væsentlige emner fra alle interviews, hvilket er årsagen til de mange kategorier og begreber, og

jeg havde endnu ikke tilstrækkeligt grundlag til at udelukke begreber eller til at opstille færre kategorier. På baggrund af kategorier og begreber i version 2 af åben kodning, begyndte jeg herefter igen at foretage en detaljering af begreberne.

Detaljeringen af version 2 af den åbne kodning løb hurtigt ind i samme problemer med at opstille egenskaber og dimensioner, som for første version. Jeg gik herefter videre til aksekodning af alle begreber.

Aksekodning af kodning version 2

I aksekodningen detaljeres hvert begreb yderligere. Jeg anvendte skabelonen for aksekodning fra Boolsen (2015), s. 252, som også findes i Boolsen (2017), s. 144. I denne defineres for hvert begreb følgende:

- Problemformulering
- Problem
- Årsager
- Konsekvenser
- Strategi

Tabel 2.2 viser eksempler på aksekodningen af åben kodning version 2

Tabel 2.2 Eksempler på aksekodning af åben kodning version 2

	Kategori	Formålsrationel handling	Værdirationel handling
Åben kodning	Begreb	Strategisk økonomistyring	Budgetoverholdelse som dyd
	Egenskaber	<ul style="list-style-type: none"> • Skabe muligheder vha. styringen • Faglighed i modsætning til økonomi 	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetoverholdelse
	Dimensioner	<ul style="list-style-type: none"> • Styre fuldt ud strategisk <-> ingen strategisk tænkning • Faglighed vejer højest <-> økonomien vægter højest 	<ul style="list-style-type: none"> • Merforbrug <-> Mindreforbrug
Aksekodning	Problemformulering	Hvilken agenda handler de ledere efter, der handler formålsrationelt?	Kan man stole på, at de ledere, som overholder budgettet, også overholder serviceniveauet?
	Problem	Risiko for, at der styres efter egne agendaer i stedet for efter de politisk fastsatte.	Prøver altid at undgå underskud, også selvom der ikke kan leves op til de politisk fastsatte standarder
	Årsager	Lederen vægter egne hensyn (egennytte, faglige hensyn, hensyn til egen organisation) højere end dem, som politikerne og topledelsen har fastsat	Opfatter budgetoverholdelse som en ekstremt vigtig værdi. Kommunens topledelse har meldt ud, at det er meget vigtigt
	Konsekvenser	Der styres ikke efter de politisk fastsatte mål eller ikke efter budgettet	Lederen har det dårligt med merforbrug. "Får hug" af sektorchefen ved store mindreforbrug.
	Strategi	Budgettet bruges enten strategisk til at opnå egne mål, eller der styres ikke efter budgettet	Sektorchef forsøger at vejlede om, at i nogle tilfælde er et merforbrug i orden. Overholder alligevel budgettet. Skærer om nødvendigt i service til borgerne, dokumentation, mv. for at overholde budgettet

Med hvert begreb defineret grundigt ved hjælp af den åbne kodning og aksekodningen, var næste trin at udvælge de kategorier og begreber, som er mest relevante for problemformuleringen.

Selektiv kodning af kodning version 2

Næste trin i kodningsprocessen var at gennemføre en selektiv kodning. I dette trin udvælges dele af empirien, og hypoteser og antagelser gøres mere tydelige. Ved valg af centrale kategorier, blev der benyttet tjeklisten i Boolsen (2017), s. 148.

De problemer, som viste sig ved aksekodningen af version 2 af den åbne kodning, blev igen tydelige ved den selektive kodning. Som følge heraf blev den åbne kodning igen genbesøgt.

Kodning version 3

På baggrund af overvejelserne gjort i den selektive kodning, blev kodningen ændret væsentligt således, at kategorier og begreber blev grupperet markant anderledes end i de tidligere versioner, samtidig med, at kategorierne kom til at afspejle fokus på enkelte emner. En væsentlig ændring var, at typerne af social handlen ændredes fra kategori til begreb. Opdelingen på de nye kategorier og begreber er et resultat af fokus på opstilling af hypoteser om, hvad der påvirker lederens handlen i forhold til økonomistyring. Resultatet er vist i tabel 2.3.

Tabel 2.3 Kategorier og begreber i kodning version 3

Kategorier	Begreber
Typer af rationalitet	Formålsrationel handlen
	Værdirationel handlen
	Affektuel handlen
	Traditionel handlen
Områdets forhold	Styring fra andre niveauer
	Påvirkning udefra / usikkerheder
	Love og regler (udefrakommende og organisationens egne regler)
	Ressourcemangel
Kompetencer	Ledernes kompetencer
	Støtte fra stabsfunktioner
Øvrige emner	Struktur / organisering
	Planlægning og praktisk økonomistyring
	Nye tiltag
	Øvrigt

Centrale kategorier

Ved udvælgelse af de centrale kategorier, skal de opfylde seks kriterier, som opstilles i Boolsen (2017), s. 148. Kategorien skal

1. være central
2. optræde hyppigt i data
3. på logisk og konsistent vis forbindes med de forklaringer, der udvikles omkring dem
4. være abstrakt
5. relateres til andre begreber
6. forklare data – herunder betingelser for variation

I interviewene blev der omtalt en række emner, som ikke anses som vigtige i forhold til problemformuleringen og i forhold til den teori, som søges udviklet. Disse er samlet i kategorien "Øvrige emner". Disse emner behandles ikke i analysen. De øvrige tre kategorier anses for at leve op til kriterierne for udvælgelse af centrale kategorier. Det er disse tre kategorier, som vil blive analyseret i analyseafsnittet.

Hypoteserne, der ligger bag kategorierne er:

Typer af rationalitet

Lederne styrer områdets økonomi forskelligt, afhængigt af den type rationalitet, som de primært handler efter.

Områdets forhold

Ledernes økonomistyring påvirkes af en række særlige forhold på deres område. Disse forhold kan bl.a. være udefrakommende i form af love regler, mv., eller interne i form af interne regler, styring fra andre niveauer, mv. samt ikke mindst usikkerheder, som både kan skyldes eksterne og interne forhold.

Kompetencer

Ledernes kompetencer har betydning for, hvordan de styrer deres områdes økonomi.

Delkonklusion på metodeafsnittet

I metodeafsnittet blev den anvendte metode for afhandlingen gennemgået. Indhentningen af teori er foretaget ved hjælp af semistrukturerede interviews med ledere og økonomikonsulenter, samt ved deltagende observationer. Empirien analyseres vha. metoden grounded theory gennem en kodningsproces. Herved er der fundet frem til empiriens centrale kategorier og begreber. De centrale kategorier er:

- Typer af rationalitet
- Områdets forhold
- Kompetencer

De centrale kategorier og begreber analyseres i analyseafsnittet med henblik på at opstille en teori om emnet.

Teori

Teorivalg

Problemstillingen kan betragtes ved hjælp af mange forskellige teorier, men på grund af begrænsninger i tid, mv., er det nødvendigt at afgrænse sig til et mindre antal begreber, som er relevante i forhold til den vinkel på problemstillingen, som er mest interessant og brugbar i forhold til den konkrete problemstilling.

Afhandlingens problemstilling omhandler, hvad der påvirker lederens økonomiske styring af deres område. Ved at anvende metoden grounded theory, søges der opstillet en ny teori om emnet. Der er således ikke behov for at inddrage eksisterende teori, da målet er at udvikle en ny. Der ligger imidlertid et teoretisk fundament bag udformningen af interviewguiden og bag arbejdet med den senere del af kodningen af empirien. Behovet for et teoretisk udgangspunkt er beskrevet i metodeafsnittet, idet jeg i løbet af kodningsforløbet valgte at inddrage Webers teori om social handlen og typer af rationalitet.

Herudover har jeg et teoretisk fundament, som har påvirket udviklingen af spørgeskemaet, begrebsdannelse, mv. Dette kommer fra masterstudiet og tidligere studier. Herfra er valgt at benytte Principal-Agent teorien, som supplerer Webers teori om social handlen. Relevansen og brugen af teorierne gennemgås i dette afsnit.

Webers teori om social handlen og typer af rationalitet

Efter de første interviews stod det klart, at der er andet der driver de budgetansvarlige leders handlinger, end egennyttmaksimeringen i principal-agent teorien. De to første interview tegnede et billede af ledere, der styrer deres områders økonomi ud fra en husholdningslogik, hvor de overfører de principper og erfaringer, som de styrer økonomien i deres egen husholdninger, til styringen af deres områder. Dette stemmer overens med, hvad jeg tidligere har oplevet hos andre ledere, hvorfor jeg søgte efter teorier, der kunne forklare denne handlen, og fandt den i Webers teori om social handlen og rationalitetsformer.

Gennemgangen af Webers teori om social handlen og begreberne herfra bygger på hhv. Weber (2013a), Weber (2013b), Weber (2022a), Weber (2022b), Kalberg (1980) samt Andersen (1996).

Weber opstillede fire typer af rationalitet, som har sammenhæng med hans fire typer af social handlen. Med **social handlen** forstår Weber handlinger, som foretages bevidst relateret til andres opførsel.¹ Social handlen bygger således på personens forventning om, hvordan andre opfører sig (Weber (2013b), s. 1375 – 1376).

De fire typer af social handlen er (Kalberg (1980), s. 1148 og Andersen (1996), s. 21):

¹ "...when human action is *meaningfully* related to the behavior of other persons." Weber (2013), s. 1375

- **Affektiv handlen**
 - Bygger på følelser
 - Eksempel: En leder undlader at fyre en langtidssyg medarbejder, pga. at lederen har ondt af medarbejderen
- **Traditionel handlen**
 - Bygger på indlevelse i traditioner og sædvane
 - Eksempel: En leder indberetter budgetoverholdelse til årets første budgetopfølgning, på trods af en forventning om mindreforbrug, fordi "det plejer vi at gøre"
- **Værdirationel handlen**
 - Bygger på personens overbevisning om, at handlemåden er den rigtige, uafhængigt af konsekvenserne
 - Værdirationel handlen udføres af enkeltpersoner, men sker på baggrund af overvejelser om forholdet til andre
 - Eksempel: En leder køber snaps til julefrokosten af private midler, sfa. en holdning til, at det bruger man ikke skatteborgernes penge til
- **Formålsrationel handlen**
 - Er individualistisk og bygger på en beregning af, hvordan man mest effektivt opnår sine mål, hvor alt andet og alle andre betragtes blot som midler til at opnå målet
 - Eksempel: En leder undlader bevidst at gennemføre besparelser, for at presse politikerne til at give området en tillægsbevilling

Weber anså disse fire typer af social handlen som værende antropologiske træk ved mennesket, hvorfor de optræder i alle typer af samfund, organisationer, kulturer, mv., heriblandt blandt ledere i Lolland Kommune.

Formålsrationalitet er det, der ligger tættest op ad den normale definition af rationalitet:

"Rationalitet, det, der er baseret på fornuft, modsat fx følelser, overtro, vaneforestillinger eller fordomme." (lex.dk: denstoredanske.lex.dk/rationalitet)

Denne typer af rationalitet er kendetegnet ved, at præsenteret for de samme valgmuligheder, så vælger man det samme hver gang. (Andersen (1996), s. 32)

Ifølge Weber er de øvrige typer af social handlen er imidlertid også rationelle – blot ikke nødvendigvis ud fra den normale definition, idet de netop godt kan bygge på følelser, overtro, vaneforestillinger eller fordomme.

Social handlen har sammenhæng med typer af rationalitet, om end der ikke er 1:1 sammenhæng mellem opdelingen på typer.

Weber opstiller **fire typer af rationalitet** (Kalberg (1980), s. 1151 – 1159). Webers opfattelse af rationalitet er en måde at forstå verden og give mening til det, som man står overfor:

- **Praktisk rationalitet**
 - Ved denne rationalitet accepteres verden som den er, og man regner sig frem til den nemmeste måde at håndtere virkelighedens problemer og nå sine mål
 - Er primært knyttet til formålsrationel handling
 - Eksempel: En leder regner sig frem til, at det bedre kan betale sig at give en medarbejder et fastholdelsestillæg, end at skulle rekruttere og oplære en ny medarbejder
- **Teoretisk rationalitet**
 - Teoretisk rationalitet er knyttet til at tildele mening til tilfældige hændelser og dannelse af symbolske meninger
 - Anvendes ofte af teologer, videnskabsfolk, politikere, filosoffer, m.fl.
 - Har ikke nødvendigvis direkte påvirkning af social handling, men kan have det
 - Eksempel: En leder opfatter medarbejderne som dovne, fordi de står og snakker sammen ved kaffemaskinen
- **Formel rationalitet**
 - Formel rationalitet legitimerer en formålsrationel handling ved at referere til love, regler, mv.
 - Står i modsætning til substantiv rationalitet
 - Er først og fremmest knyttet til formålsrationel handling
 - Eksempel: En leder afskediger en langtidssyg medarbejder efter 3 måneder, selvom medarbejderen forventer at kunne komme tilbage på arbejde kort tid efter, pga., at sådan er reglen i kommunen
- **Substantiv rationalitet**
 - Rationaliseringen sker som følge af ens værdier, så man handler, så man forsøger at leve op til sine værdier. Hvis man gør dette, kan det ikke være irrationelt – blot et udtryk for, at man har andre værdier end dem, som opfatter det som værende irrationelle handlinger
 - Denne rationalitet er knyttet til værdirationel handling
 - Eksempel: En leder undlader at overholde budgettet, fordi at lederen opfatter servicen over for borgerne som det vigtigste

Hvordan man vælger at handle, bygger på, hvilken type rationalitet, man har mest tendens til.

I analysen anvendes primært begreberne omkring social handling, idet det er den, som kan observeres i empirien, mens begreberne omkring rationalitet primært inddrages, når der er behov for at uddybe årsager til ledernes sociale handling.

Problemer med at anvende Webers teori om social handling

Problemformuleringen vedrører ledernes økonomistyring, men spørgsmålet er, om økonomistyring kan defineres som en social handling, og om teorien om social handling kan benyttes ift. problemformuleringen.

Set i forhold til definitionen i starten af afsnittet, så skal lederens økonomistyring ske som følge af en forventning til andres opførsel.

Først er det nødvendigt at definere, hvad økonomistyring er. I denne afhandling defineres økonomistyring som de prioriteringer og valg samt den kontrol, som lederen foretager sig, for at styre økonomien (indtægter og udgifter) på lederens område. Det

kan eksempelvis være beslutninger i forhold til hvilket og hvor mange personaler, der skal være ansat, og hvornår de skal arbejde, køb af varer og tjenesteydelser, mv., samt kontroller i form af udtræk af rapporter, beregninger, mv.

Lederen foretager økonomistyringen i en organisation, hvor der er mange andre aktører – bl.a. ledelse, medarbejdere, borgere og interesseorganisationer. Lederen modtager budget og opgave fra ledelsen, og skal udføre opgaven overfor borgerne bl.a. vha. medarbejderne. Økonomistyringen er kun en af mange opgaver, som lederen skal udføre, men økonomistyringen påvirker andre aktører indenfor og udenfor organisationen, og den foretages kun, fordi der er andre i organisationen. Når lederen skal foretage prioriteringer, så sker det ud fra en afvejning af, hvilken betydning det har for de andre aktører, eksempelvis hvad ledelsen, medarbejderne og borgerne siger til prioriteringerne. Jeg vil derfor argumentere for, at økonomistyring lever op til definitionen af social handlen, og at teorien derfor kan anvendes.

Anvendelse af Webers teori om social handlen & rationalitetsformer

Webers teori kan forklare baggrunden for en del af de budgetansvarlige lederes handlen, hvorfor Webers teori om social handlen og rationalitetsformer anvendes som begrebsapparat for en del af kodningen af empirien og for analysen, og dermed også for opstillingen af den teori, som er målet med afhandlingen.

Principal-Agent teori

I min uddannelsesmæssige baggrund, forvaltning på RUC, blev der i undervisningen om økonomi fokuseret meget på Principal-Agent teorien, og det er en teori, som har spillet stor rolle i mit virke med at udvikle økonomistyringen i forskellige kommuner. Dette skal ikke forstås således, at jeg betragter de kommunale ledere som rendyrkede agenter eller kommunen som en rendyrket principal, men teoriens beskrivelse af forholdet mellem de to parter har haft og har fortsat indflydelse, specielt i form af nogle af de centrale begreber; asymmetrisk information, incitament og til en vis grad også Moral Hazard.

Principal-Agent teorien er udvalgt som supplement til Webers teori om Social handlen. Teorien om Social handlen fokuserer på lederens rationalitet og måde at agere på, men den forklarer ikke direkte, hvordan kommunens politiske og administrative ledelse opfatter lederen, og forsøger at styre lederen. Når en leder skal styre økonomien på sit område, så gør lederen det, fordi at kommunens topledelse ønsker, at lederen gør det, og vel at mærke gør det på en sådan måde, at lederens område ikke kun overholder det tildelte budget, men samtidig opfylder de opstillede kvalitetskrav, overholder lovgivningen, sørger for et godt arbejdsmiljø, medinddragelse af borgerne, etc. Når lederen styrer økonomien, sker det således både i forhold til borgerne, medarbejderne og øvrige myndigheder, men udførelsen af opgaven sker på foranledning af, og er betalt og kontrolleret af topledelsen. Der er derfor et forhold mellem de to parter, hvor Principal-Agent teorien kan bidrage med forklaringskraft og løsningsanvisninger.

Begreber og centrale forudsætninger fra Principal-Agent teorien

Begreber og forudsætninger beskrevet i afsnittet bygger på Douma & Schreuder (2013) og Milgrom & Roberts (1992).

Principal og **Agent** er de to centrale begreber i Principal-Agent teorien. **Principalen** – i casen er det kommunens topledelse (benævnt ledelsen) - skal have udført en opgave. Principalen ønsker at få **Agenten** – i casen er det den kommunale leder - til at udføre opgaven. Den centrale problematik er, at de to parter har modstridende interesser. Lederen agerer opportunistisk og har som udgangspunkt ingen interesse i at udføre ledelsens opgave. Lederen udfører den kun, hvis lederen har **incitament** for det, eksempelvis i form af betaling, når opgaven er udført. Prisen afhænger af, hvor risikoavers de to parter er.

En central forudsætning i teorien er, at der er **asymmetrisk information**, hvor lederen har større viden om hvordan opgaven løses, og hvorvidt den bliver løst, end ledelsen har. Lederen er valgt til at udføre opgaven pba. størst viden om, hvordan opgaven udføres (Milgrom & Roberts (1992), s. 170). I afhandlingens case betyder dette, kommunens ledelse ønsker at nå et mål, eksempelvis at kommunens børn tilegner sig viden og sociale kompetencer. Det er imidlertid skolelederen, som ved hvordan man opnår målet, og hvor meget tid og hvilke ressourcer, der er nødvendige. Når lederens handlinger ikke kan observeres af topledelsen, så opstår risiko for **Moral Hazard**, hvor lederen foretager handlinger, som er i modstrid med ledelsens interesser (Douma & Schreuder (2013), s. 343 – 344) (Milgrom & Roberts (1992), s. 166 – 199).

En anden central forudsætning i teorien er, at begge parter er **egennyttemaksimerende**. Både ledelsen og lederen søger at opnå de mål, som maksimerer deres individuelle nytte, men problemet er, at disse mål er forskellige, og disse modstridende interesser fører til ineffektivitet (Milgrom & Roberts (1992), s. 195). I afhandlingens case har kommunen som mål at få udført nogle opgaver, såsom undervisning, mv. på en skole, og for at opgaven udføres inden for budgettet til området. Skolelederen agerer opportunistisk og søger at opnå sine egne interesser, eksempelvis at bruge mindst mulig tid på opgaven, eller maksimere sin egen indtægt. Ifølge principal-agent teorien kan ledelsen forsøge at få lederen til at udføre opgaven ved hjælp af incitamenter. Det kan være kontrakter, som indeholder belønning ved opnåelse af specificerede mål eller straffe hvis målene ikke opnås. I casen kan et eksempel på brug af incitamenter være, at en decentral institution skal betale en anden institution, hvis deres borgere bliver visiteret hertil. Problemet med incitamenter er, at de virker. Hvis incitamenterne er konstrueret forkert, så reagerer lederen på dem ved at gøre noget andet end det var ledelsens intention.

Da ledelsen ikke har fuld information om hvad lederen gør, er ledelsen nødt til at indføre kontroller for at opnå en vis indsigt i lederens handlinger. Disse kontroller kan være revision af lederens brug af midler for at mindske risikoen for snyd, krav om registrering af aktivitet, målinger af output, etc.

Problemer forbundet med at anvende Principal-Agent teorien

Et væsentligt problem med principal-agent teorien er forudsætningerne om, hvordan de budgetansvarlige ledere handler, samt, at de ikke forholder sig til fællesskaber. Forudsætningerne i Principal-Agent teorien er forsimplede. I virkeligheden agerer de budgetansvarlige bl.a. ikke nødvendigvis egennyttemaksimerende. Der eksisterer mange teorier, som har helt andre forudsætninger i forhold til, hvad der motiverer offentlige ledere til at agere, som de gør. Blandt andet Public Service Motivation teorien er mange offentligt ansatte motiveret at gøre nytte for borgerne (se bl.a. Andersen & Pedersen (2014), s. 18-21 og 50-53). Public Service Motivation vil ikke blive inddraget i denne afhandling, men nævnes som et eksempel på, at en relevant teori, der står i modsætning til disse forudsætninger.

En anden problematik er, i hvor høj grad lederne er fuldt ud rationelle. I virkelighedens verden er alle aktører snarere **begrænset rationelle**, hvilket betyder, at de ikke har fuld indsigt i eller kan overskue alle muligheder eller konsekvenserne af deres handlinger (Milgrom & Roberts (1992) s. 126 – 166). Dette er man bevidst om, og i stedet handles bevidst rationelt (Milgrom & Roberts (1992) s. 130), hvor man prøver på at opnå det bedst mulige ud fra det, som man kender til og kan overskue.

Anvendelse af Principal-Agent teorien og begreberne herfra

Som beskrevet først i afsnittet, er Principal-Agent teorien udvalgt til at beskrive forholdet mellem lederne og deres opdragsgivere – kommunens topledelse. Teorien anvendes i afhandlingen til at sætte fokus på, at lederne ikke altid handler på en måde, som er hensigtsmæssig i forhold til at opnå kommunens mål. Desuden anvendes teorien til at forklare metoder til, hvordan kommunen forholder sig til, hvis de budgetansvarlige agerer på en måde, som ikke lever op til ledelsens mål for området. Desuden benyttes teorien til at sætte fokus på, at lederne har større information om, hvordan målene opnås eller i hvert fald om hvordan de opgaver, som kan være trin på vejen mod at opnå mål, kan opnås, og hvilke ressourcer der er nødvendige, for at udføre opgaven.

Sammenfatning på teoriafsnittet

I teoriafsnittet er udvalgt to teorier, hhv. Webers teori om social handlen og rationalitetstyper og Principal-Agent teorien. Webers teori om social handlen og rationalitetstyper anvendes som grundlag for begreber og kategorier i kodningsprocessen. Principal-Agent teorien anvendes som supplement til Webers teori i analysen. Begge teorier indgår i grundlaget for teoriudviklingen.

Analyse

I metodeafsnittet blev empirien og kodningen heraf gennemgået, og de væsentligste kategorier og begreber blev udvalgt. Nogle af disse begreber bygger på Webers teori om social handlen, som blev gennemgået i teoriafsnittet. I analyseafsnittet gennemgås kodningens kategorier og begreber nærmere, og på baggrund af analysen søges en teori om de budgetansvarlige ledere opstillet. I analysen testes de hypoteser om de centrale kategorier, som blev opstillet i forbindelse med udvælgelsen af de centrale kategorier i metodeafsnittet.

Typer af rationalitet

Den første centrale kategori som fremkom i kodning i metodeafsnittet, er typer af rationalitet. Hypotesen omkring kategorien er:

Lederne styrer områdets økonomi forskelligt, afhængigt af den type rationalitet, som de primært handler efter

Baggrunden for hypotesen er, at kodningen af empirien viste, at det er af stor betydning, hvilken type af rationalitet de budgetansvarlige har for, hvordan de handler som reaktion på blandt andet usikkerheder og udefrakommende påvirkninger. Som omtalt i teoriafsnittet, er de begreber, der er tilknyttet kategorien hentet fra Webers teori om social handlen. Som gennemgået i teoriafsnittet, handler mennesker ikke kun ud fra en enkelt type rationalitet, men der vil oftest være nogle typer af rationalitet, som man er påvirket mere af end de andre.

Traditionel handlen

Det første fund i empirien var, at der er ledere, som styrer områdets økonomi på samme måde, som de ville styre deres egen økonomi. Dette fremgik af interviewet med respondent 1, som gav udtryk for:

"Det er nok lidt ligesom altså ens egen økonomi, ikke. Man kan jo heller ikke lide, hvis der er et underskud, selvom man ved at når man så - så indhenter man måske det inden for et halvt år ikke, men man vil jo gerne have at - at det hele tiden ser fornuftigt ud, ikke? Så de har svært ved at have underskud. Det tror jeg de har alle sammen. "

Citat respondent 1, s. 14

Det samme fremgik af interviewet med respondent 3:

"Jeg tænker, at det handler også om den måde jeg ser på min egen økonomi. Altså jeg budgetterer jo ikke med et underskud."

Citat respondent 3, minut 25

Denne 'husholdningslogik' hos nogle budgetansvarlige medførere, at de styrer områdets økonomi forsigtigt, og budgetterer med at bruge lidt færre penge end

området budget, således at der er sikkerhed for, at noget uventet ikke medfører, at budgettet overskrides.

Respondent 3 gav udtryk for, at husholdningslogikken er noget tillært:

"Det der ligger nok sådan også i min fortid, hvor det sådan var en dyd - altså de ledere der kunne holde deres budget. De var dygtige."

Citat interview med respondent 3, minut 25

Respondent 3 oplevede dette, da respondenterne arbejdede i en anden kommune. Det er således ikke noget, som er tillært i Lolland Kommune. Om de øvrige ledere, der følger husholdningslogikken har lært det i Lolland Kommune eller et andet sted, fremgår ikke af empirien. Når jeg kategoriserer husholdningslogikken som en traditionel handling, så er det som følge af denne oplysning om, at respondent 3 mener at have lært at følge gennem deltagelse i MED-udvalget på sin tidligere arbejdsplads i en anden kommune.

Traditionel handling er karakteriseret ved at bygge på indlevelse i sædvane og i traditioner (Andersen (1984), s. 21). Respondent 3 beretter sjældent at tale med andre ledere om økonomi, men såfremt mange ledere handler efter husholdningslogikken, så kan det være noget, som nye ledere lærer af deres kolleger, hvorved det bliver til sædvane i organisationen. I dette tilfælde kan der også være tale om formel rationalitet, idet budgettet overholdes, fordi reglerne siger, at man skal.

Centralt i husholdningslogikken er et ønske om budgetoverholdelse. Samme ønske er imidlertid også identificeret i værdirationel handling – se næste afsnit.

Det kan ikke afkræftes, at traditionel handling har betydning for lederens økonomistyring. Der er flere udsagn, der bekræfter dette, og også, at det ikke kun gør sig gældende blandt de interviewede ledere, men blandt flere kommunale ledere.

Værdirationel handling

Som beskrevet i teoriafsnittet, bygger værdirationel handling på personens overbevisning om, at handlemåden er den rigtige, uafhængigt af konsekvenserne. Værdirationel handling bygger på substantiel rationalitet.

Kodningen af empirien viser flere tilfælde af værdirationel handling:

- Budgetoverholdelse som dyd
- Ordentlighed – at bruge de offentlige midler korrekt / bedst muligt
- Solidaritet på tværs af organisationen
- Faglighed over økonomi

Solidaritet på tværs af organisationen analyseres ikke nærmere, idet værdien vurderes kun at påvirke økonomistyringen indirekte i form af en øget risiko for benzinafbrænding, hvis man ikke har værdien, idet man så undgår mindreforbrug, idet man ellers skal aflevere det uforbrugte budget til andre dele af organisationen.

Den første værdirationelle handling, **budgetoverholdelse som dyd**, blev også nævnt under "Traditionel handling", og der kan være en vis sammenhæng mellem de to former for handling. Husholdningslogikken indebærer, at man forsøger at overholde sit

budget som noget tillært, hvor man handler på en bestemt måde, fordi det er en handlemåde, som er sædvane i organisationen, eller som der er tradition for, at man benytter. (Andersen (1984), s. 21) At forsøge at overholde sit budget kan imidlertid også være udtryk for en substantiv rationalitet, hvor selve handlemåden giver egenverdi, uafhængigt af, hvilke konsekvenser handlingen medfører.

I empirien optræder nogle eksempler, som tyder på, at lederne forsøger at undgå underskud som værdirationel handling. Respondent 3 omtaler budgetoverholdelse som en dyd (bl.a. minut 23 og minut 25). I interviewet med Respondent 4 omtales flere gange budgetoverholdelse som noget ønskværdigt, og udtaler bl.a.:

*"Så samlet set har jeg nu på **. år ikke haft underskud. Det er så meget godt klaret, synes jeg."*
Citat respondent 4, minut 6

Et eksempel på, at holdningen til, at man skal undgå underskud kan have rod på højeste niveau af Lolland Kommune, kommer til udtryk i følgende citat fra interviewet med respondent 4:

"Det er også det, der nødvendiggør de her buffere, og jeg ved godt, at Thomas Knudsen (kommunaldirektøren) siger, at der findes ikke tilgivelse ved underskud og der findes ikke tilgivelse ved overskud, så jeg er nødsaget til at lægge dem ind."
Citat respondent 4, minut 37

Dette citat kunne være tegn på, at der måske ikke så meget er tale om en værdi hos den enkelte, men derimod noget tillært, men det tillærte kan være opfattet som så vigtigt, at det er blevet til en værdi for de enkelte budgetansvarlige, hvorfor det at overholde budgettet i nogle tilfælde kommer til at overskygge konsekvenserne heraf. Dette citat af respondent 4 kunne tyde på det:

"Så er vi nødt til at snyde. For eksempel. Det gør vi så egentlig ikke, for borgerne får... Men så skal vi hente det på noget andet. I øjeblikket, så er det dokumentationen, der halter fuldstændig."
Citat respondent 4, minut 43

Et andet citat fra respondent 4 viser, at respondenterne ønsker at overholde budgettet, selvom det får konsekvenser i form af en "skideballe" fra respondentens chef for at have haft overskud:

Ja jeg kan huske det første år han var her, så indkaldte han mig - der var han blevet tvunget til at indkalde mig til samtale fordi jeg havde overskud - og så fik jeg en skideballe. Så sagde jeg, at skal vi ikke sige, at uanset hvad jeg gør, skal vi så ikke stoppe den her og skal vi ikke bare blive enige om, at det blev et flot resultat. Det er jo noget uheldigt noget at melde ud, synes jeg. Det ville da være meget værre at få underskud!
Citat respondent 4, minut 21

Det er ikke alle ledere, der har den værdi, at budgettet under alle omstændigheder skal overholdes. Respondent 5 gav udtryk for, at respondenterne tror, at politikerne lægger mere vægt på serviceniveauet end på, at der skal være budgetoverholdelse:

"Men, men jeg tror grundlæggende, at man - at politikerne vil hellere acceptere et lille - eller et mindre økonomisk underskud, end man vil stå på mål for en serviceforringelse. Fordi dybest set - det er jo den der bliver valgt på - det er jo velfærden, som mange politikere går til valg på."

Citat Respondent 5, minut 58

En anden værdi, der er identificeret i forbindelse med kodningen af empirien, er **ordentlighed i forbindelse med brugen af offentlige midler**. Værdien bevirker, at lederne kun vil bruge skatteborgernes penge på det rigtige. Lederne undgår spild af ressourcer, og der kan være ting, som de ikke mener, at man kan tillade sig at bruge penge på som offentlig institution. Variationer af værdien blev nævnt i flere interviews:

*"Og der er sket meget igennem årene, også til det langt bedre, at det her ansvar omkring borgere og skatte kroner. Jeg kan huske det gamle * - Der var holdningen, at det var budgettet plus 30%. Og det synes jeg simpelthen er uansvarligt over for borgerne. Så det bruger vi ikke. Der skal være et formål med det, vi går ud og bruger af penge."*

Citat Respondent 4, minut 7

"Igen, det er ikke mine penge, og det er ikke mine ressourcer eller mit kontor altså. Og jeg mener helt bestemt, at det er sådan, at vi skal tænke."

Citat Respondent 4, minut 41

"Jeg har også nogle stærke... For eksempel så fortalte de mig, da jeg kom, at de plejede at få en snaps til deres julefrokost. Det synes jeg ikke hører til i et kommunalt budget, så det betaler jeg privat. Det har jeg sådan nogle stærke holdninger til."

Citat Respondent 3, minut 29

*"Altså jeg tænker ikke bare gå ud og købe alt muligt ligesom min chef i * kommune. Han købte de mærkelige ting sidst på året, når han skulle have brugt noget. Det kan du godt forestille dig. Det vil jeg slet ikke indlade mig på!"*

Citat Respondent 3, minut 40

Hvad lederne opfatter som noget, som det offentlige ikke skal bruge penge på, kan variere fra leder til leder, hvorfor en sådan værdi kan føre til noget forskelligartede resultater. Hvor én leder synes, at det er i orden at bruge penge på et formål, kan en anden leder synes, at det er forkert, og derfor undlader det, men fælles er, at flere af lederne udtrykker, at de føler sig forpligtet til, at skatteborgernes penge skal bruges på en sådan måde, at der ydes den bedst mulige service.

Der eksisterer fælleskommunale regler om, hvad man ikke kan tillade sig at bruge penge på. Et eksempel i Lolland Kommune er julegaver til de ansatte. Baggrunden for dette var et spareforslag, men det er et eksempel på en begrænsning på ledernes

anvendelse af områdets budget. Reglen kan være udtryk for, at der også i Direktionen er en værdi om, hvad man ikke kan tillade sig at bruge skatteborgernes penge på. At det ikke er alle ledere, der deler værdien, viser sig ved, at der alligevel er områder, eksempelvis på nogle skoler, hvor der gives julegaver til de ansatte, hvorved de i hvert fald ikke kan siges at være styret af formel rationalitet, da de ikke overholder reglerne.

Et sidste eksempel på værdibaseret handlen er at **sætte faglighed over økonomi**. Dette kommer til udtryk i interviewet med Respondent 2:

"Der er forskel på, hvordan (navn 1) og (navn 2) styrer i forbindelse med eksempelvis behov for medarbejdere: (Navn 1) er meget fokuseret på opgaven, og kigger måske ikke så meget på økonomien. (Navn 2) fokuserer meget på budgettet, eller rettere på indtægterne. (Navn 2) har meget fokus på budgetopfølgningen."

Respondent 2, s. 1

På *området gav Respondent 4 udtryk for, at der skal være styr på både faglighed og økonomi:

*Nå men, vi har det jo godt med - at forstå på den måde, at når vi i løbet af året får løbende tilbagemeldinger - Vi har *tilsyn, der kommer og måler og vejer, og det er superflot, og borgerne... og der er styr på patientsikkerheden. Jamen, er der så penge i overskud - jamen så har jeg det ganske godt! (sagt med tryk på ganske godt) For så har vi opfyldt det, som vi skulle, plus, at der er penge tilbage til kommunekassen til andre områder.*

Respondent 4, minut 15

På *området handler problematikken dog også om rettigheder, hvorfor økonomistyringen bliver underordnet borgernes rettigheder, dvs. en formel rationalitet, hvor borgernes rettigheder vel at mærke sættes højere end den formelle rationalitet om at overholde budgettet:

Generelt er det meget styret af, at borgerne har nogle rettigheder ift. at de er visiteret til noget hjælp, og så nytter det ikke så meget, hvis der ikke er rum til at ansætte inden for budgettet.

Respondent 2, s. 1

Om det at sætte faglighed er udtryk for en værdi, eller om det i stedet er udtryk for affektuel handlen eller traditionel handlen, er der ikke grundlag for at konkludere. Problemstillingen er dog vigtig for, hvordan ledere styrer deres område. Her er problemstillingen, hvad der vægter højest for lederen.

Konkluderende på værdirationel handlen / substantiv rationalitet, så er der i empirien fundet mange eksempler på dette. Det danner grundlag for, at der sandsynligvis er flere kommunale ledere, der styres af substantiv rationalitet ift. økonomistyringen.

Affektuel handlen

Affektuel handlen bygger på følelser (Andersen (1996), s. 21). I empirien optræder ét eksempel på affektuel handlen, dog ikke blandt lederne, men derimod som noget, som lederen er nødt til at tage højde for i sin kommunikation med medarbejderne:

*"Vi har også lidt diskussionen om – altså vi er inde i en *(faglig) verden, ikke? *(Personalegruppen), de vil borgerne det bedste, men indimellem, så er det det 2. eller 3. bedste, som ... altså - rammen er ikke til mere, og de har de faktisk lært at leve med."*

Citat Respondent 4, minut 10

Af hensyn til budgetoverholdelsen, er lederen i dette eksempel nødt til at lægge begrænsninger på, hvilken kvalitet service, medarbejderne giver borgerne. Lederen er således nødt til at undertrykke medarbejdernes affektuelle handlen.

Bortset fra ovenstående eksempel, optræder der ikke klare eksempler på affektuel handlen blandt lederne, der har indflydelse på den økonomiske styring af området. Der er således ikke grundlag for at konkludere, at affektuel handlen ifm. økonomistyring er udpræget blandt ledere. Dette stemmer godt overens med Webers forventning om, at affektuel handlen vil blive mindre udpræget, mens først og fremmest formålsrationel handlen vil blive mere udpræget. (Andersen (1996), s. 22)

Formålsrationel handlen

En budgetansvarlig, som handler formålsrationelt, handler med udgangspunkt i en praktisk rationalitet, hvor den budgetansvarlige på egoistisk og pragmatisk vis primært forsøger at opnå sine egne mål. Denne type af rationalitet svarer i nogen grad til den klassiske 'Homo Economicus', som optræder som forudsætning for visse klassiske økonomiske teorier, eksempelvis Principal-Agent teorien (Douma & Schreuder (2013), s. 42-43). En person som udfører formålsrationel handling, regner sig frem til den nemmeste måde at håndtere de problemer, som virkeligheden udgør for en. (Kalberg 1980, s. 1152) Dvs. praktisk rationalitet. Formålsrationel handlen kan dog også bygge på formel rationalitet, hvor det er love og regler, der er grundlaget for lederens handlen.

Fælles for eksemplerne i empirien gælder det, at der ikke er konstateret tilfælde ledere, som søger at berige sig selv. Det er dog usandsynligt, at en interviewperson vil fortælle det, hvis det er den måde, den budgetansvarlige handler. For at undersøge, hvor udbredt svindel er i Lolland Kommune, spurgte jeg teamleder Lone Brylle, hvis team står for den interne kontrol i Lolland Kommune, om de kender til svindel i Lolland Kommune. Ifølge Lone Brylle har der været flere eksempler på svindel med personlig berigelse som formål i Lolland Kommune. Svindlen foretages stort set altid af ledere, hvorimod det er ekstremt sjældent blandt andre ansatte. Der foretages løbende kontrol af hvad der indkøbes, og det meste af bogføringen er nu centraliseret, hvilket har mindsket ledernes mulighed for at skjule indkøb til eget forbrug (e-mail fra Lone Brylle, vedlagt som bilag 8). Disse tiltag svarer til, at kommunen agerer som en principal i principal-agent teorien ved at kontrollere og sanktionere agenten, for at agenten skal arbejde for principalens mål i stedet for sine egne.

(*Observation 1) kommenterede på Økonomisektorens temadag om økonomiske principper et eksempel om svindel med:

"Det er fanme også noget møg at skulle afskedige en institutionsleder for at have købt 4 vinterdæk. Hvis man savner den basale færdighed til at vide hvilken en af lommerne, de skal gribe i, så har de nok ikke kompetence til at være kommunal direktør."

Observation 1. december 2022

Respondent 3 udtrykte formel rationalitet ved glæde ved, at der findes kontrol, idet hun anser den som en sikring af hende, og af at spillereglerne bliver overholdt:

"Respondent 3:

Så havde vi for eksempel en medarbejder, der gik på pension, og hun havde været her længe, og så skal hun jo have en gave til 3000 kroner. Og hun ønskede sig en symaskine, og det var jeg ret spændt på, hvad der ville ske, når jeg nu købte en symaskine. Og heldigvis var der nogen, der ringede til mig.

Interviewer:

Ja altså. Det er det den slags ting, som vi også holder øje med.

Respondent 3:

Ja, og det syntes jeg er fint, altså. Jeg synes også at det er en sikring for mig. Altså når man har rent mel i posen, så har man jo ikke noget som helst imod at der er nogen der kigger en i kortene, tænker jeg. Sådan har jeg det i hvert fald, ja."

Citat Respondent 3, minut 30

En budgetansvarlig leder kan godt handle formålsrationelt, selvom det ikke er med berigelse som formål. Dette kan være tilfældet, hvor lederen forfølger nogle mål, som ikke nødvendigvis er de samme som organisationens, eksempelvis ved forfølgelse af faglige mål, som ikke har sammenhæng til politikernes mål med området.

Der kan dog være tilfælde, hvor målene for en formålsrationel budgetansvarlig i nogen grad er sammenfaldende med organisationens mål. Dette vil være tilfældet, hvis den budgetansvarlige leder har som mål at opnå anerkendelse fra ledelsen eller har et mål om, at lederens område udvikler sig fagligt på en måde, som svarer til organisationens mål. I dette tilfælde vil lederen arbejde målrettet mod at opfylde organisationens mål. Det kan dog være, at den budgetansvarlige benytter metoder, som ikke svarer til dem, som organisationen ønsker anvendt.

I empirien ses den formålsrationelle handlen i form af at optræde som en agent fra principal-agent teorien primært i respondent 5's handlen. Respondenten gav flere gange i interviewet udtryk for, at respondenterne benytter økonomistyringen strategisk, og at respondenterne reagerer på incitamenter, hvilket er udtryk for praktisk rationalitet:

"Og så ligger der også noget i forhold til økonomistyring i, at hvis man kører med et driftsunderskud og man samtidig har - og det naturligvis lever op til

den kvalitet du skal, så er det jo også et styringsredskab til at vise opad i systemet og sige, at vi lever op til de politiske visioner og vedtagne aftaler om serviceniveau. Vi kan ikke - Vi kan ikke drifte det for de midler, vi har"
Citat Respondent 5, minut 54

I dette citat tilkendegiver Respondent 5, at respondenteren betragter økonomistyringen som et redskab i kommunikationen opad. Respondenteren kan bruge økonomistyringen til at sige, at der ikke er sammenhæng mellem budget og det serviceniveau, som politikerne opstiller. Dette er ikke nødvendigvis at handle formålsrationelt, men hvis lederen søger at vildlede politikerne, ved at bruge flere penge end nødvendigt og angive, at det er for at opretholde serviceniveauet, så er det at handle formålsrationelt. Det svarer til at udnytte den informationsasymmetri, som er en central forudsætning i principal-agent teorien.

*"Man kan løfte det over i økonomistyringen, som er - Der er et udviklingsperspektiv, og så er der et afviklingsperspektiv. Der synes jeg faktisk, at det har jeg haft gode erfaringer med - og jeg har også i hvert fald også det, jeg har leveret til min - også til mine efterfølgere, som ønskede det i, at vi kørte med nul kroner helt op til. Velvidende, at jeg godt ved, der kommer en (*borger) på visitation: bum. Så er der 230.000, så skal der jo rettes til. Så kan man faktisk økonomisk styringsmæssigt - Det er ikke noget, man melder ud! Men det er jo et ledelsesredskab i forhold til økonomistyring til også at sige - jamen, så bruger man det jo egentlig til at trimme sin organisation til at konsolidere den økonomisk, men også til så at kunne få skabt en lidt sundere organisation økonomisk."*
Citat Respondent 5, minut 32

I det andet citat tilkendegiver Respondent 5, at respondenteren undlader at tage hensyn til en kendt udgift til en borger, for at kunne bruge det opståede merforbrug som argumentation for, at det vil være nødvendigt at tilpasse organisationen. Respondenteren uddyber i interviewet, at denne tilpasning af organisationen drejer sig om at skille sig af med medarbejdere, som i det kommunale system ellers er svære at afskedige (minut 23 og 31).

*"Og så er der jo hele elementet omkring incitament styring, særlig *delen som er ret relevant i forhold til, at der jo ligger et incitaments-motivationsparadigme - vil jeg kalde det - i at sige, at jo bedre vi bliver til at rumme (*borgere), med udgangspunkt selvfølgelig i (*borgernes) trivsel og det man kan tilbyde - desto flere penge kan jeg holde i *, desto flere (sagde flere, men mente færre) elever skal jeg visitere ud, desto flere medarbejdere, kan jeg så i et strategisk perspektiv også råde over."*
Citat Respondent 5, minut 3

Respondent 5 beskriver et tilfælde, hvor han til et kursus med andre ledere på området talte for at bruge driftsbudget til lønkroner eller omvendt, og hvor andre talte for, at det kan man ikke. Her repræsenterer Respondent 5 en praktisk rationalitet, mens de andre ledere repræsenterer en formel rationalitet:

"Hvor jeg repræsenterede den ene del og nogle andre kolleger, repræsenterede den anden del omkring det her med at omkonvertere

lønkroner til drift, fremfor at omkonvertere drift til lønkroner, hvor at der var den ene - lidt mere begrænsede fløj - og så var der en masse der ikke sagde noget, for det er jo – som mente, at det kunne man ikke tillade sig.”
Citat Respondent 5, 1 time 4 minutter

**Forklaring om incitamentsstyring på forskellige områder er fjernet, idet områderne ville kunne identificeres på baggrund af forklaringen.*

Begge eksempler på incitamentsstyring viser, at den kan virke, men at det kan give nogle utilsigtede bivirkninger, eksempelvis usikkerhed. Usikkerhed vendes der tilbage til i afsnittet om kategorien Områdets forhold.

I forhold til at straffe lederne for adfærd, der går imod organisationens interesser, så er der flere eksempler i empirien på, at de budgetansvarlige er blevet irettesat af deres chefer, som følge af, at de har haft mindreforbrug:

Interviewer:

”Men tænker de meget på at de skal nå at bruge deres penge? Eller?”

Respondent 1:

”Det gør de faktisk fordi, at de jo lidt får hug, hvis de ikke gør det.”

Citat Respondent 1, s. 12

*”Men generelt så synes jeg jo lidt, at det kan være - altså jeg synes jo det var en uskik, at der var så meget overført overskud sidste år for det sender - og det er det her med at lede op ad - det sender et forkert signal til politikerne. Det sender et signal om at vi på den ene side siger vi, at vi ikke har penge nok, og på den anden side siger vi, at vi har *udfordringer, mens vi samtidig overfører, og det ærgrer – (*beløb) tror jeg. Og det blev jo også indskærpet over for os ledere - med rette. Nogle følte sig forurettede over det, men jeg synes egentlig, at det var fair.”*

Citat Respondent 5, minut 52

Eksemplerne viser, at nogle budgetansvarlige tager det til sig, når deres chef italesætter, at et mindreforbrug ikke er ønskeligt, hvilket er udtryk for praktisk rationalitet. Respondent 4's udtalelse om, at respondenter blev irettesat af sin chef (minut 21), som blev citeret under afsnittet om budgetoverholdelse, viser dog, at det ikke er alle, der accepterer en sådan irettesættelse. Dette kan skyldes, at budgetoverholdelse er en meget stærk værdi for respondent 4, som omtalt i afsnittet om værdirationel handlen.

Ovenstående eksempler handler alle om at undgå for store mindreforbrug. På *området er situationen omvendt, idet flere af de decentrale enheder har merforbrug. en respondent fortæller i interviewet, at efter et stort merforbrug i 2019, blev der opbygget et styringskoncept, hvor alle ledere hver måned skal:

1. Kontrollér – kontrollere forskellige rapporter over forbrug, lønninger, mv.
2. Vurdér – vurdere budgetopfølgningen
3. Rapportér – informere deres leder om, hvad der er relevant

Spurgt til, hvor gode forklaringer der gives på merforbruget, svarede respondenterne:

"Tjah – det ved jeg ikke rigtigt, hvor gode de er..."

Citat anonymiseret, s. 2

Spørgsmålet er, om konceptet virker, hvis lederne ikke tager konsekvenserne af merforbrug tilstrækkeligt seriøst til, at de giver troværdige afrapporteringer om årsagerne til merforbruget.

Som opsamling på formålsrationel handlen, så er der i empirien fremkommet flere eksempler på, at ledere handler formålsrationelt, og at Lolland Kommune til en vis grad agerer som en typisk principal og indretter sin styring og opbygger incitamenter og kontroller efter, at lederne handler formålsrationelt eller som en agent. Ifølge Observant 1 er den grundlæggende styringsform dog en dialogbaseret styringsform, hvilket ikke er en måde, som en principal bør styre på, men præsenteret for flere eksempler på ledere, der ikke overholder reglerne for indkøbsaftaler, udtalte han:

"Vi har jo en dialogbaseret styringsform, men den dialogbaserede styringsform er ikke en blød styringsform!

*Det kan godt være, at nu er nok ved at være nok. Så kan det godt være, at vi er ved at nå det tidspunkt, hvor der er en leder, der skal en tur op på mit eller (*navn)'s kontor, og så lukker vi døren."*

Observation: Observation 1 på temadag 1. december 2022

Opsamling på kategorien Typer af rationalitet

Som beskrevet i teorien, er man ikke kun styret af én enkelt type af rationalitet eller foretager én type af social handlen. Der er i empirien eksempler på, at samme handlen kan være afstedkommet af forskellige typer rationalitet. I forhold til budgetoverholdelse er det således usikkert, om ønsket om budgetoverholdelse skyldes, at det er tillært, at det opfattes som en regel eller er en værdi. Værdien kunne også være startet som noget tillært, og efter lang tid i organisationer, hvor budgetoverholdelse anses som det rigtige, bliver det indoptaget som en værdi.

En sammenhæng mellem formålsrationel handlen og værdirationel handlen kunne være ledere, der handler formålsrationelt, fordi de har en værdi om, at de vægter faglighed højere end budgetoverholdelse (værdikonflikt). En sammenhæng mellem formålsrationel handlen og affektuel handlen kunne være en leder, som bevidst overskrider sit budget, fordi lederen ikke kan lide at fyre folk, og derfor har brug for en brændende platform i form af problemer med budgettet, som begrundelse for at skille sig af med uønskede medarbejdere.

Konkluderende på kategorien Typer af rationalitet, så har hypotesen om kategorien ikke kunne afkræftes. Tværtimod er hypotesen blevet bekræftet ved flere eksempler for de fleste af begreberne i kategorien. Dog kunne der ikke findes mere end et enkelt eksempel på, at en leders økonomistyring som affektuel handlen, og i dette eksempel var det medarbejderne, der handlede affektuel, og lederen måtte tage højde for det i sin kommunikation overfor medarbejderne. Der er heller ikke observeret klare eksempler på teoretisk rationalitet.

Områdets forhold

Den anden centrale kategori er områdets forhold. Hypotesen om kategorien er:
Ledernes økonomistyring påvirkes af en række særlige forhold på deres område. Disse forhold kan bl.a. være udefrakommende i form af love regler, mv., eller interne i form af interne regler, styring fra andre niveauer, mv. samt ikke mindst usikkerheder, som både kan skyldes eksterne og interne forhold.

Kodningen af empirien viser, at alle de interviewede fortæller om forhold, der påvirker deres områdes økonomi, og hvordan de håndterer disse forhold. Forholdene kan være udefrakommende ting, der giver usikkerhed, love og regler, politikere, topledelse og interesseorganisationer, der ønsker at få indflydelse på området eller mangel på ressourcer. De forskellige forhold analyseres i dette afsnit.

Styring fra andre niveauer

I empirien optræder flere tilfælde, hvor interviewpersonerne taler om, hvordan deres område påvirkes af styring fra andre niveauer af organisationen. Det drejer sig dels om styring oppefra fra politikerne eller topledelsen, men også nedefra fra interesseorganisationer og medarbejdere.

Forholdet til politikerne går begge veje. Der kommer ønsker fra politikerne vedrørende tiltag på ledernes område, men lederne forsøger også at få politikerne til at foretage prioriteringer og at få dem til at tage ansvar for deres beslutninger, som vist i citater af Respondent 4 og Respondent 5:

Jeg har ikke behov for at have en holdning til det. Det er også den der, at det må politikerne skulle. Til gengæld, så skal de også tage et ansvar. Det gider... - altså det har vi også kunnet mærke når udvalgsformændene sagde: "Respondent 4 siger..." Nej altså - det overlader jeg trygt til jer.
Respondent 4, minut 28

Men jeg tror det der kommer - og det er jo det her med det politiske ansvar igen, ikke. At der er jo ikke nogen politikere, der vil gå ud og sige; fint. Altså det illustrerer - der bliver ikke ændres i serviceniveauet i 2023 nej, men de vil jo heller ikke sige, at vi skal ud og fyre. Men altså politikere bliver jo på et tidspunkt nødt til at forholde sig til - at hvad er det for en kvalitet, som vi ikke skal have?
Respondent 5, minut 57

Lederne har ikke nødvendigvis stor interesse for politikernes ønsker, eller indretter sig med det samme efter ønskerne:

Altså vi har jo nogle ledere som følger rigtig meget med også i det politiske, hvor der er andre som egentlig sådan lidt kigger ind i deres egne små enheder, ikke?
Respondent 1, side 15

Interviewpersonerne beskriver først og fremmest deres forhold til deres direkte chef, og ikke så meget forholdet til Direktionen. Ledernes udtalelser tyder på et generelt godt forhold mellem dem og deres chefer, hvor der flere gange tales om, at de føler, at de har god opbakning fra chefen.

*Vi har vores sektorledergruppe, som jeg også taler med. Og er der et eller andet så vender jeg den altid med (*sektorchefen).
Også hvis - også ideer og projekter og så... Der er ikke noget der bliver....
Så nikker sektorchefen, og kommer med gode råd, men ellers er det meget overladt til mig selv.*
Respondent 4, minut 23

*Jeg synes jeg får utrolig meget opbakning både fra min chef og fra (*navn) (økonomikonsulent), så det er ikke sådan noget jeg...
Og det er måske derfor jeg heller ikke taler med dem (andre ledere) så meget om det, at det er ikke der, jeg ligesom har brug for sparring.*
Respondent 3, minut 42

Som tidligere omtalt er der dog også tilfælde, hvor lederne er blevet irettesat af deres chef.

Forholdet til interesseorganisationer og medarbejderne beskrives som mere problematisk. Det beskrives, at der er mange interessenter, og at fagforeningerne presser lederne til at bruge mest muligt af budgettet på personalet. Lederne oplever også, at medarbejderne kommer med ønsker til konkrete forbedringer, som kræver penge at opfylde.

*Der er jo sådan en indskærpelse fra fagforeningen jeg godt kan jeg godt mærke - både i forhold til (*fagforeninger nævnt) omkring, at pengene skal bruges på personalekroner.*
Respondent 5, 1 time 4 minutter

Altså økonomistyringen er ikke blevet nemmere, fordi der er så mange aktører ind over. Og så er der også de pårørende, der har en masse ønsker.
Respondent 4, minut 37

Som opsamling på begrebet Styring fra andre niveauer, så er Lolland Kommune en politisk styret organisation, og det medfører, at der kommer ønsker fra politikerne, som påvirker ledernes økonomistyring. Nogle ledere efterspørger imidlertid, at lederne træffer beslutninger og tager ansvar for beslutningerne, så det ikke er lederne, der skal det. I empirien optræder nogle tilfælde af, at interessenter som fagbevægelser eller pårørende forsøger at påvirke ledernes økonomistyring.

Påvirkning udefra / usikkerhed

Et forhold, som fylder meget i interviewene, er usikkerhed i økonomistyringen, og hvordan lederne håndterer den. Usikkerhed i økonomistyringen kan skyldes mange forhold, men det handler om forhold, som lederne ikke har kontrol over. Usikkerhed kan både medføre større eller mindre udgifter end forventet. Eksempelvis er der

*borgere med behov for særlig støtte. Her kan der være usikkerhed om, hvor mange der har et sådan behov, og hvilket støttebehov de har – se gennemgangen under formålsrationel handlen. Et andet eksempel er problemer med at skaffe medarbejdere. Her kan det nogle steder medføre højere udgifter, hvis man er nødt til at skaffe vikarer i stedet, eksempelvis på *området, men det kan også medføre lavere udgifter, hvis en stilling ikke bliver besat.

*Og så den måde jeg får råd til *. Det er desværre fordi at jeg har nogle perioder, hvor jeg ikke er fuldt besat.*

Respondent 3, minut 19

En del af de nævnte usikkerheder kommer udefra. Det kan eksempelvis være krav fra myndigheder, leveranceproblemer og mangel på håndværkere eller stigende priser.

*Det kan også være det * tilsyn, der kommer med - med et eller andet. Altså vi har (*3 statslige enheder nævnt). De tre taler overhovedet ikke sammen. Og det giver os nogle gevaldige udfordringer.*

Respondent 4, minut 15

Vi har nok sådan lidt budgetteret med at de kommer ud med et nul, men jeg tror faktisk når jeg laver 30/9 (budgetopfølgning næste gang). Jeg er nødt til at sætte et lille minus i. Øh fordi jeg kan se at der er nogle ting der kommer til at koste mere end de har forventet OK og det er jo også de her prisstigninger, som alle lige pludselig bliver ramt af, ikke?

Respondent 1, side 2

*Det er altid noget, der kommer udefra, når jeg siger – som hvis jeg skal sige et eksempel, så vi lejer os jo ind i *, og der betaler vi a conto varme og vand, og der kom forrige år eller sidste år, der kom pludselig midt på året en efterbetaling på 300.000 for - okay man havde sat den der varme helt forkert. Ja ja.*

Så sover jeg dårligt.

Respondent 3, minut 22

Usikkerhed er et grundvilkår i økonomistyring, men der kan være stor forskel på, hvor meget usikkerhed, der er på et område, og hvor meget lederne kan gøre, for at mindske usikkerheden. Det interessante ved usikkerhed er i denne sammenhæng ikke usikkerheden i sig selv, men derimod hvordan lederne handler på den usikkerhed. Her viser eksemplerne fra gennemgangen af forskellige typer af rationalitet, at der er ganske stor forskel på den handlen, som lederne foretager sfa. usikkerhed.

Love og regler

De interviewede ledere gav flere gange udtryk for, at de oplever begrænsninger og problemer med styringen sfa. love og regler. Begrænsningerne kan være eksterne, eksempelvis overenskomster, der giver begrænsninger bl.a. for samarbejdet mellem personalegrupper (Respondent 3, minut 2) eller love og regler, som er svære at overholde (Respondent 4, minut 15 – se citatet under usikkerhed). På *området angives opdelingen i hhv. * og * en væsentlig problemstilling for lederne i forhold til styringen.

*(*Dele af citatet er udeladt, så det ikke er tydeligt, hvilket område, der er tale om)*

Men jeg vil sige det er også blevet altså - det er også en tankegang de har lært, men det er derfor altså først på året - der er de tit meget forsigtige.

Respondent 1, side 4

Ifølge Respondent 1 påvirker problematikken, og en sen budgettildeling den måde, som lederne planlægger på, og gør dem mere forsigtige.

Der nævnes også interne regler eller budgettildeling, der kan give udfordringer ift. styringen, eksempelvis BUM-styring, der giver problemer for teams på *området (*, s. 2).

De love og regler, som gælder hele samfundet, er ikke noget, som kommunen selv kan ændre, men de interne regler, styringstiltag, budgettildeling, mv. er noget, som kommunen kan ændre.

Når problematikken går på ledernes mulighed for at styre deres områders økonomi, så er budgettildelingen meget central. Hvis budgettildelingen på *området giver problemer for de decentrale enheder, så kan det være relevant at ændre den, forudsat at ændringen ikke giver nye og mere alvorlige styringsudfordringer. Her bør man overveje, hvad formålet var med den nuværende tildeling, og hvad man vil opnå med en ny form for budgettildeling.

Opsamlende for kategorien "Områdets forhold", så gik hypotesen på, at ledernes økonomistyring bliver påvirket af forhold, der er særlige på deres område. Hypotesen er ikke blevet modbevist.

På nogle områder betyder disse særlige forhold, at lederne bliver nødt til at tage flere forholdsregler i forhold til økonomistyringen af hensyn til bl.a. udefrakommende ting, usikkerheder, mv. Eksempelvis er *området styret af borgernes rettigheder, hvilket sætter grænser for, hvilke tilpasninger lederne kan foretage, samtidig med, at de er underlagt en budgetmodel, som giver udfordringer for de decentrale enheder. På *området kommer der mange krav fra forskellige myndigheder, som der skal leves op til. Lederne på *området er nødt til at planlægge ud fra *, og er udsat for pres fra de faglige organisationer, mv.

Kompetencer

Den tredje centrale kategori er kompetencer. Hypotesen om kategorien er:

Ledernes kompetencer har betydning for, hvordan de styrer deres områdes økonomi.

Kategorien "Kompetencer" dækker dels over ledernes kompetencer, men også de kompetencer, som lederne kan trække på i stabsenheder, mv.

Ledernes kompetencer

Ingen af de interviewede ledere har modtaget decideret uddannelse inden for økonomistyring. Nogle har dog været på kurser i økonomistyring eller har en lederuddannelse, men deres kompetencer inden for økonomistyring er generelt noget, som er kommet ved at prøve sig frem. Dette er tilfældet for Respondent 3 og Respondent 4:

Der burde simpelthen være et intro-kursus, simpelthen. Det er helt sikkert, ja. Jeg savnede i hvert fald – der er i '07 og '08. Det var sådan lidt learning by doing og altså føle sig frem, ikke så.

Ja, det var ikke så sjovt.

Respondent 4, minut 24

*Faktisk ja - øh, den viden jeg har om økonomistyringen, handler om at jeg fra jeg var helt ung *, var sikkerhedsrepræsentant og dermed var med i MED-udvalg og dermed fik indsigt i budgetter og budgetstyring og sådan noget, så det synes jeg faktisk. Jeg har mere derfra, end jeg egentlig har fra diplomuddannelsen (i ledelse).*

Respondent 3, minut 8

På *området giver Respondent 3 udtryk for, at mange ledere ikke kan overskue økonomistyringen, specielt styring af anlæg og (*forklaring udeladt).

Og det er igen det her jamen altså, de har jo ikke den her altså økonomiske uddannelse, så det vil være rigtig svært for dem.

Det vil være rigtig svært for dem altså også at gennemskue det her med jamen altså hvad har vi brug for og hvad er det egentlig det her med?

Jamen. Når de tror noget afsluttet - Jamen, har vi så fået regningerne, eller kommer det egentlig først som måneden efter og alt det her ikke og det der det kan de ikke.

Respondent 1, side 11

Uddannelse er naturligvis vigtig, men der er også stor forskel på, hvor interesserede lederne er i økonomistyring. Hvor Respondent 4 mange gange giver udtryk for at være ekstremt interesseret i økonomistyring, og åbner en forbrugsrapport som det første om morgenen, og Respondent 5 gerne vil lære mere for at blive bedre til at løfte kerneopgaven, så giver Respondent 2 udtryk for, at lederne af pligt beskæftiger sig med økonomistyring (side 2), og Respondent 1 giver udtryk for, at være nødt til at minde nogle ledere om at foretage en opfølgning:

Men jeg synes, at det strategiske i forhold til økonomistyring er overordentligt interessant. Og jo stærkere jeg bliver til det, jo bedre muligheder giver det mig for at løfte den her kerneopgave, som jeg blev sat til – at jeg blev hyret til, ikke. Og der synes jeg der ligger nogle ting og også en bane, hvor jeg skal øve mig og blive meget klogere end jeg er nu, ikke?

Respondent 5, 1 time 22 minutter

Og det tænker de faktisk rigtig meget på alle sammen vil jeg sige. Øh, Der er ikke nogen der ikke tænker på økonomien.

Jeg vil sige engang imellem har de måske så travlt så man lige skal minde dem om, at det kunne da godt være vi lige skulle tage en opfølgning.

Respondent 1, side 6

Der kan være en sammenhæng mellem manglende kompetencer, og den rationalitet, som lederne benytter. I afsnittet om traditionel handlen blev der argumenteret for, at husholdningslogikken er noget tillært. Man kan imidlertid også argumentere for, at den er noget, som de budgetansvarlige griber til, såfremt de ikke kender til andre virkemidler. Såfremt lederne ikke har lært, hvordan de ellers kan styre områdets økonomi, så vil det være naturligt at tage udgangspunkt i den måde, som man styrer sin egen økonomi. For mange vil det være præget af udtrykket "at sætte tæring efter næring", og således arbejde for at undgå at bruge flere penge end man har.

Støtte fra stabsfunktioner

Ud over ledernes egne kompetencer, påvirkes ledernes mulighed for at styre deres områders økonomi af, hvor gode kompetencerne er, hos stabsfunktioner, mv., som skal understøtte lederne. Her er der ros fra både Respondent 4, Respondent 5 og Respondent 3 til deres økonomikonsulenter (Respondent 3, minut 42):

*Og nu skal jeg ikke kunne svare for, hvad andre gør, men jeg oplever i hvert fald en stor, stor velvilje fra - hvad hedder det - altså økonomistyringen fra vores stabsfunktion, ikke. At der og så er det også sådan, at kontakter jeg for eksempel (*navn) - som kommer forbi her på onsdag, hvor vi skal gennemgå hele den her økonomi, som er dobbelt så stor som den, jeg kommer fra i forhold til budgetansvaret, ikke? Men så ringer jeg så til eller kontakter (*navn); Kan det her lade sig gøre - jeg er sådan lidt i tvivl om - så kommer (*navn) til - jamen det betyder sådan og sådan og sådan...*

Respondent 5, minut 21

Og så erfaringen. Det kan man jo ikke undvære. Og det gælder også i økonomiafdelingen.

*Som sagt så (*navn) (økonomikonsulent i Økonomisektoren) som kender hele biksen. Og så er der høj grad af fortrolig viden hos... Det hører faktisk med.*

Respondent 4, minut 31

Som konklusion på gennemgangen af kompetencekategorien, så har de interviewede givet udtryk for, at deres viden om økonomistyring primært kommer fra enten at prøve sig frem eller oplæring fra økonomikonsulenter eller andre. Heldigvis giver alle udtryk for, at de har god støtte fra deres økonomikonsulenter, men det kan ikke forventes, at lederne har mulighed for at styre økonomien på deres område præcist, når de ikke er blevet oplært mere grundigt.

Hypotesen om kategorien kan ikke afkræftes, men den kan på den anden side heller ikke bekræftes, idet alle interviewede har nogenlunde samme kompetencer. Dermed

kan der ikke konkluderes noget entydigt om, hvordan kompetencer eller mangel på kompetencer ift. økonomistyring, påvirker lederens muligheder for at styre deres områders økonomi. Kategorien kompetencer vil derfor ikke blive inddraget i den samlede teori, men vil være relevant at inddrage i videre forskning vedrørende lederens handling ift. økonomistyring.

Sammenhæng mellem kategorierne

I de foregående afsnit blev hver kategori og begreb gennemgået i forhold til, hvad de indeholder, hvad de kan bruges til, og om hypotesen om kategorien kan modbevise. Enkelte steder har jeg allerede været inde på sammenhænge mellem de forskellige kategorier og begreber, men der er behov for en nærmere analyse af sammenhænge, for at kunne danne grundlag for opstillingen af en teori, der dækker begge kategorier.

Når man ser på lederens håndtering af den usikkerhed ift. økonomistyringen, der fremkommer som følge af udefrakommende hændelser, så foretager lederne nogle handlinger for at håndtere usikkerheden. Et eksempel på dette er sammenhængen mellem usikkerhed forbundet med udefrakommende hændelser, eksempelvis krav fra en myndighed, og de handlinger, som usikkerheden afstedkommer fra den budgetansvarliges økonomistyring. Disse handlinger har igen rod i den rationalitet, som den budgetansvarlige handler på baggrund af. I tilfældet med Respondent 3, så betyder usikkerhed omkring en ny lov, at respondenter lægger en buffer ind i budgettet til betaling af *. Dette gør respondenter for at tage højde for, at flere borgere kunne finde på at vælge private i stedet for den kommunale udbyder.

"Jeg lægger så meget ind, som jeg overhovedet kan få lov til."
Respondent 3, minut 26

Denne buffer betyder, at områdets budget til private er højere, end respondenter egentlig forventer at skulle bruge, men på denne måde undgår respondenter, at området får et merforbrug, hvilket er meget vigtigt for respondenter, som følge af den 'dyd' eller type af rationalitet, som respondenter har.

"Det er sådan en dyd i sig selv. Så jeg vil gerne overholde budgettet."
Respondent 3, minut 23

I dette eksempel er en handling (at lægge en ekstra buffer ind i budgettet) forårsaget af en usikkerhed, som er forårsaget af et krav, der kommer fra en statslig myndighed. Hvilken handling respondenter vælger, baserer sig på de typer af rationalitet – værdirationel og traditionel - som respondenter primært handler efter.

Et andet eksempel er lederne på *områdets måde at håndtere usikkerhed forbundet med (*borgere). Såfremt en (*borger) skal have et særligt tilbud, så udløser det en betaling til *. I eksemplet igangsætter lederne ekstra indsatser, for at undgå, at (*borgerne) skal visiteres til tilbuddet. Desuden reserverer de fleste ledere midler til at imødegå denne risiko, og ofte mere end der egentlig er behov for.

“...altså nu siger vi til dem, jamen så skulle der komme altså en visitation i efteråret, så skal I altså ikke sidde og gemme penge til det. Altså så lav et lille underskud. Men det er der nogen, der ikke har det godt med.”
Respondent 1, s. 14

Disse lederes handling – at afsætte penge til nye visiteringer – sker som følge af en risiko for, at der visiteres (*borgere) til tilbuddet. Som det gjorde sig gældende for Respondent 3, handles der ud fra typerne værdirationel og traditionel rationalitet. Den interviewede leder på området handler imidlertid anderledes på samme risiko. Respondent 5 handler formålsrationelt på baggrund af den dominerende rationalitet; praktisk rationalitet. Dette bevirker, at han undlader at afsætte midler til at betale for visiteringen. Denne handling sker, idet respondenteren har et ønske om at tilpasse sin organisation, og bruger det merforbrug, som eventuelt opstår som følge af visitationen, som løftestang for at skære ned på antallet af medarbejdere.

“Velvidende, at jeg godt ved, der kommer en på visitation: bum. Så er der 230.000, så skal der jo rettes til. Så kan man faktisk økonomisk styringsmæssigt - Det er ikke noget, man melder ud! Men det er jo et ledelsesredskab i forhold til økonomistyring til også at sige - jamen, så bruger man det jo egentlig til at trimme sin organisation til at konsolidere den økonomisk, men også til så at kunne få skabt en lidt sundere organisation økonomisk.”
Respondent 5, minut 32

Her er handlingen den modsatte af det foregående eksempel, på grund af, at denne leder handler ud fra en anden rationalitet end de ledere, som Respondent 1 beskrev.

Disse eksempler viser, at der er en stor sammenhæng mellem de budgetansvarliges handling, de særlige forhold på det område, som de skal styre, og den rationalitet, som de handler på baggrund af.

Sammenfatning på analysen

Analysen viste, at de opstillede hypoteser vedrørende kategorierne “Typer af rationalitet” og “Områdets forhold” ikke kunne afkræftes. Derimod kunne hypotesen vedrørende kategorien “Kompetencer” ganske vidst ikke afkræftes, men den kunne heller ikke bekræftes på baggrund af de tilstedeværende data.

Dermed kan der opstilles en teori om de budgetansvarlige ledere i Lolland Kommune, at deres økonomistyring er påvirket af:

- den type af rationalitet, som de primært handler efter og at de i særlig grad handler formålsrationelt, værdibaseret og traditionelt
- de særlige forhold, som gør sig gældende på deres område, såsom udefrakommende forhold, eksempelvis i form af love, regler, krav fra myndigheder, etc., interne regler i form af incitamentsstrukturer, budgettildeling, styring fra andre niveauer, mv. og ikke mindst af de usikkerheder, der er forbundet med forholdene på deres område

Konklusion

Formålet med afhandlingen er at finde ny viden om hvad der påvirker de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommune i deres styring af deres budgetansvarsområdes økonomi. Problemformuleringen lyder:

- **Hvad påvirker de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommunes styring af deres budgetansvarsområdes økonomi?**

Med følgende underspørgsmål:

1. Er der forhold ved de budgetansvarlige decentrale ledere i Lolland Kommune, som påvirker den måde, som de styrer deres budgetansvarsområdes økonomi på?
2. Hvordan påvirkes de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommunes økonomistyring af forhold uden for deres eget område?

Til besvarelse af problemformulering og underspørgsmål er der indsamlet empiri i form af interviews med ledere og økonomikonsulenter i Lolland Kommune, samt observationer i forhold til direktører, sektorchefer, økonomikonsulenter, m.fl. Metodisk er der anvendt grounded theory, hvor der gennem en kodningsproces udvikles en teori om emnet. Teoretisk er der taget udgangspunkt i Webers teori om social handlen og typer af rationalitet samt principal-agent teorien.

I forhold til det første underspørgsmål, så er der identificeret forhold ved lederne, som påvirker den måde, som de styrer deres områdes økonomi. Det har således ikke været muligt at afkræfte en hypotese om, at:

- Lederne styrer områdets økonomi forskelligt, afhængigt af den type rationalitet, som de primært handler efter

Der er således fundet flere eksempler i empirien på social handlen i form af værdirationel, traditionel og formålsrationel handlen i økonomistyringen, hvilket er afledt af forskellige former for rationalitet, jf. Webers teori om social handlen og typer af rationalitet.

I forhold til det andet underspørgsmål, så har det heller ikke været muligt at afkræfte hypotesen om, at:

- Ledernes økonomistyring påvirkes af en række særlige forhold på deres område. Disse forhold kan bl.a. være udefrakommende i form af love regler, mv., eller interne i form af interne regler, styring fra andre niveauer, mv. samt ikke mindst usikkerheder, som både kan skyldes eksterne og interne forhold

Der er således fundet flere eksempler i empirien på, at særlige forhold ved området har betydning for, den måde lederne styrer områdets økonomi på. Af disse forhold er særligt usikkerhed og udefrakommende faktorer, men også styring fra andre niveauer

af organisationen blevet identificeret som havende stor betydning for, hvordan lederne økonomistyrer.

Det har heller ikke været muligt at afkræfte hypotesen om, at:

- Ledernes kompetencer har betydning for, hvordan de styrer deres områdes økonomi

Dog har der ikke været væsentlige udsving i de kompetencer ift. økonomistyring, som lederne besidder, bortset fra mængden af erfaring, hvorfor det ikke har været muligt med sikkerhed at bekræfte, at der er en sammenhæng mellem lederne kompetencer, og deres økonomistyring. Hypotesen er derfor fortsat blot en hypotese, og indgår ikke i teorien. En bekræftelse eller afkræftelse af hypotesen vil kræve yderligere empiri og analyse end det har været muligt at gennemføre i denne afhandling.

Som besvarelse af problemformuleringen, er der i afhandlingen udviklet en teori om, hvad der påvirker de budgetansvarlige, decentrale ledere i Lolland Kommunes styring af deres budgetansvarsområdes økonomi.

Den udviklede teori går ud på, at der er en sammenhæng mellem hhv. områdets særlige forhold og den måde, som lederne indretter den økonomiske styring af deres område.

Usikkerhed påvirker i væsentlig grad lederne muligheder for at styre deres områdes økonomi. Hvad usikkerheden beror på, og hvor omfattende den er, har grund i områdets særlige forhold. Eksempler på forhold, der kan skabe usikkerhed for økonomistyringen, er bl.a. udefrakommende hændelser såsom krav fra myndigheder, stigende priser, mangel på arbejdskraft, visitering eller tilflytning af flere borgere med behov for service.

Centralt i teorien er, at lederne håndtering af usikkerhed og andre særlige forhold, der påvirker deres område, i høj grad afhænger af den rationalitet, som lederen styres af i form af praktisk rationalitet, formel rationalitet, substantiv rationalitet eller teoretisk rationalitet og de afstedkomne typer af social handlen, formålsrationel handlen, værdirationel handlen, tradition handlen eller affektiv handlen.

I analysen blev der gennemgået eksempler på, at der er sammenhæng mellem de rationalitetstyper, som lederen handler efter, og den håndtering af forhold, der påvirker områdets økonomi. Det udledes heraf, at der eksisterer en sådan sammenhæng.

Perspektivering

Afhandlingen opstiller en teori om de budgetansvarlige ledere i Lolland Kommunes økonomiske styring af deres område. Teorien bygger på empiri, kodning, analyse og teori udvalgt og gennemført af mig. Såfremt en anden havde gennemført kodningen, eller hvis der var indsamlet anden empiri eller der var valgt andet teori til opgaven, var den opstillede teori blevet en anden. Det er derfor relevant at spørge, hvad andre kan bruge teorien til, og hvilke andre valg, der kunne være foretaget til belysning af problemformuleringen.

I forhold til, hvad andre kan bruge teorien til, så er problemfeltet relevant for alle andre kommuner, og sandsynligvis også for andre offentlige områder. Hver gang jeg har spurgt økonomikonsulenter eller konsulenter om, hvad deres erfaringer er med at afdække realistiske forventninger til forbruget resten af året, så har jeg fået det svar, at det også er et problem for dem. Samtidig er de fleste kommuner pressede økonomisk, bl.a. som følge af budgetloven og stigende udgiftspres. Jeg mener derfor, at opmærksomheden på ledernes forskellige rationalitet og sammenhængen til, hvordan de styrer økonomien på deres område, er en, som også kan være relevant for andre offentlige økonomiafdelinger.

Den valgte metode, grounded theory, medfører at man udvikler en teori om området. Dette er en metode, som bevirker, at den udviklede teori i høj grad vil afspejle virkeligheden på området. I stedet kunne der være valgt en deduktiv metode, hvor der var taget udgangspunkt i en teori, udarbejdet en hypotese, og så have testet den.

I forhold til, hvilke teorier, der i så fald kunne have været valgt, så har jeg i opgaven allerede nævnt, at motivationsteori kunne have været relevant at inddrage. Medarbejdere på offentlige arbejdspladser har en større grad af Public Service Motivation (PSM) (se bl.a. Andersen & Pedersen (2014), s. 18-21 og 50-53), og såfremt lederne også har dette, kunne det tænkes at have en indflydelse på ledernes økonomistyring. En hypotese, som sammenstiller Webers teori med teori om PSM kunne være, at ledere med høj grad af PSM i højere grad end andre handler værdirationelt. Andre teorier om motivation og Le Grands teori om riddere og knægte, bønder og dronninger (Le Grand (2003)) kunne også være interessante.

Egen læring

Ved starten på studiet i efteråret 2019, skrev jeg i ansøgningen, at jeg ønskede at:

- kombinere teoretisk med erfaringsbaseret viden om ledelse
- få del i andre ledes erfaringer og styrke mit netværk
- opnå større viden om styringen af den offentlige sektor
- kvalificere mig til en lederstilling på et højere niveau

I forhold til det personlige lederskab, skrev jeg i den blå bog til LUF, at jeg ønskede at blive bedre til at:

- *facilitere udvikling*
- *lede opad og udad*

Gennem studiet har jeg haft en række fag, som har fokuseret på mange aspekter af lederskabet og styring af den offentlige sektor. Formålet om at opnå større ledelsesfaglig viden er opfyldt. Gennem studiet har jeg talt med en række ledere fra forskellige dele af den offentlige sektor, og deres erfaringer og råd tager jeg med mig. I forhold til ønsket om at blive bedre til at lede opad og udad, mener jeg, at målet er nået. Jeg er ikke blevet meget bedre til at facilitere udvikling, hvorfor jeg fortsat har fokus på dette.

I forhold til at opnå større viden om styringen af den offentlige sektor, så er målet blevet nået. Jeg har fået kendskab til en række teorier, som har været nye for mig, og har set kendte teorier i et nyt lys. Desuden har jeg hørt mange eksempler på god og dårlig styring fra andre organisationer.

Formålet med afhandlingen var at opnå større viden om lederne i Lolland Kommune. Indsamlingen af empiri og arbejdet med at analysere denne har givet mig indsigter om lederne, som jeg ikke tidligere har haft. Herved er målet med afhandlingen nået. Det næste skridt er herefter at overveje, hvordan den nye viden kan bringes til anvendelse i forhold til at forbedre Lolland Kommunes økonomistyring. I denne forbindelse skal jeg tage to citater fra observation 1 fra observationen foretaget på Økonomisektorens temadag i betragtning. Det første citat lyder:

"Modsat jer betragter jeg ikke økonomistyring som en eksakt videnskab, men som adfærdsregulering."

Observation 1. december 2022

Den citeredes observation er vigtig, idet der gives udtryk for, at økonomistyring skal handle om at få lederne til at gøre noget bestemt, og ikke bare at overholde reglerne (praktisk rationalitet frem for formel rationalitet).

Det andet citat vedrører, hvor den observerede ser, at problemerne for økonomistyringen ligger:

"Min modobservation er: Jeg oplever ikke de store styringsproblemer med de decentrale områder. Vi har allerede regler for +10/-5 (% overførselsret mellem årene). "Opmærksomheden er uden for de decentrale områder: Jeg

oplever, at der ikke er lige så stor fokus på eksempelvis anlægsoverførsler fra Service og bygninger.”

Observation 1. december 2022

I forhold til dette citat, så er den observerede således ikke enig i det fokus på de decentrale ledere, som jeg har haft i afhandlingen. Den observerede vil således mene, at fokus i stedet burde have været på dem, som styrer diverse puljer og anlægsmidler, mv., dvs. primært lederne i sektorenes stabe, projektledere, mv. Næste skridt kunne derfor være, at jeg tager en snak med disse ledere, for at høre, hvordan de styrer deres områder.

Litteraturliste

- Andersen, H. (1996): Rationalitet, velfærd og retfærdighed belyst gennem nyere samfundsvidenskabelige metoder (2. udgave). Frederiksberg C: Samfundslitteratur
- Andersen, H., Bruun, H. H. & Kaspersen, L. B. (red.) (2022): Max Weber: Udvalgte tekster, bind 1 (2. udgave). Hans Reitzels Forlag
- Andersen, L. B. & Pedersen, L. H. (2014): Styring og motivation i den offentlige sektor. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Boolsen, M. W (2015): Grounded Theory i Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) (2015): Kvalitative metoder: En grundbog (2. udgave), s. 241 - 271. København: Hans Reitzels Forlag
- Boolsen, M. W. (2017): Kvalitative analyser: At finde årsager og sammenhænge (2. udgave). Hans Reitzels Forlag
- Bruun, H. H. & Whimster, S. (red.) (2012): Max Weber: Collected methodological writings. Abingdon: Routledge
- Coghlan, D. (2019): Doing Action Research in Your Own Organization (4. udgave). London: Sage
- Douma, S. & Schreuder, H. (2013): Economic Approaches to Organizations (5. udgave). Harlow: Pearson
- Kalberg, S. (1980): Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History. *The American Journal of Sociology*. Vol. 85, No. 5, s. 1145 - 1179
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014): Interview: Det kvalitative forskningsinterview som håndværk (3. udgave). København: Hans Reitzels Forlag
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2002): The Theory of Incentives – The Principal-Agent Model. Princeton: Princeton University Press
- Le Grand, J. (2003): Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens. Oxford: Oxford University Press
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992): Economics, Organization and Management. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Shils, E. A. & Finch, H. A. (red.) (2011): Max Weber: Methodology of Social Sciences
- Tanggaard, L. & Brinkmann, S. (2015): Interviewet: Samtalen som forskningsmetode i Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) (2015): Kvalitative metoder: En grundbog (2. udgave), s. 29 - 53. København: Hans Reitzels Forlag
- Weber, M. (2013a): Basic Sociological Terms i Roth, G. & Wittich, C. (Red.) (2013): Max Weber: Economy and Society, Volume 1. Berkeley: University of California Press
- Weber, M. (2013b): Types of Social Action and Groups i Roth, G. & Wittich, C. (Red.) (2013): Max Weber: Economy and Society, Volume 2. Berkeley: University of California Press
- Weber, M. (2022a): Sociologiske grundbegreber i Andersen, H., Bruun, H. H. & Kaspersen, L. B. (red.): Max Weber: Udvalgte tekster, bind 2 (2. udgave). Hans Reitzels Forlag
- Weber, M. (2022b): Den økonomiske handlens sociologiske grundkategorier (uddrag) i Andersen, H., Bruun, H. H. & Kaspersen, L. B. (red.): Max Weber: Udvalgte tekster, bind 2 (2. udgave). Hans Reitzels Forlag

Onlinemateriale

- Lex.dk: Rationalitet: [Link til definition af Rationalitet på Lex.dk](#)

Bilag 1b

Detaljeret fælles kodning version 3 – anonymiseret (meget få ændringer ift. oprindeligt bilag)

Kategori	Begreb	Åben kodning		Åksekodning				
		Egenskaber	Dimensioner	Problemformulering	Problem	Årsager	Konsekvenser	Strategier
Typer af rationalitet	Formålsrationel handlen	Skabe muligheder Faglighed over økonomi	Styre fuldt ud strategisk - ingen strategisk tænkning Faglighed vejer højest - økonomien vægter højest	Kan man stole på de ledere, der handler formålsrationelt?	Risiko for, at der styres efter egne agendaer i stedet for efter de politisk fastsatte.	Lederen vægter egne hensyn (egennytte, faglige hensyn, hensyn til egen organisation) højere end dem, som politikerne og topledelsen har fastsat	Der styres ikke efter de politisk fastsatte mål eller ikke efter budgettet	Budgettet bruges enten strategisk til at opnå egne mål, eller der styres ikke efter budgettet
	Værdirationel handlen	Dyd i forhold til budgetoverholdelse	Merforbrug - Mindreforbrug	Kan man stole på, at de ledere, som overholder budgettet, også overholder serviceniveauet?	Prøver altid at undgå underskud, også selvom der ikke kan leves op til de politisk fastsatte standarder	Opfatter budgetoverholdelse som en ekstremt vigtig værdi. Desuden udmeldt fra kommunens topledelse, at det er vigtigt	Lederen har det dårligt med ikke at overholde budgettet.	Sektorchef forsøger at vejlede om, at i nogle tilfælde er et merforbrug i orden. Overholder alligevel budgettet. Skærer om nødvendigt i service til borgerne, dokumentation, mv. for at overholde budgettet
	Ordentlighed - at bruge de offentlige midler korrekt / bedst muligt	Altid gøre det rigtige - aldrig gøre det rigtige	Opfattes de ting, som lederen opfatter som problematiske at bruge skatteborgernes penge på, virkelig som problematiske?	Sætter selvvalgte grænser for, hvad der kan bruges skatte kroner på, og hvad der ikke kan	Værdi om, at skatteborgernes penge skal bruges på de rigtige formål	Undlader at bruge penge på formål, som andre måske ikke opfatter som problematiske	Lederen styrer, hvad der kan bruges penge på, og betaler nogle gange for ting, som medarbejderne sætter pris på, men som lederen ikke mener skal betales af skatteborgernes penge	
	Solidaritet på tværs	Når andre har behov - aldrig Hele organisationen - kun egen organisation / eget fagområde Har tit skulle dele med nødlidende områder - har aldrig skulle dele	Kan der være tilfælde, hvor ledere undlader at oplyse om et forventet mindreforbrug, for ikke at skulle dele med andre fagområder?	Vil hellere dele et (ikke-disponeret) mindreforbrug med kollegaer inden for eget fagområde, end med andre fagområder	Ikke omtalt	Manglende prioritering af ubrugte midler på tværs af organisationen	Ikke omtalt	

Kategori	Begreb	Åben kodning		Åksekodning				
		Egenskaber	Dimensioner	Problemformulering	Problem	Årsager	Konsekvenser	Strategier
	Affektuel handlen	Tænke på borgernes behov / rettigheder	Altid sætte borgerens behov / rettigheder først - altid sætte økonomien først	Prioriterer medarbejderne borgernes rettigheder og ønsker højere end hensynet til økonomistyringen?	Økonomistyringen kommer i anden række i forhold til hensynet til borgerne	En følelse af, at hensynet til borgerne altid kommer først	Budgetoverskridelser eller ansøgning om højere budget	Lederen modarbejder medarbejdernes ønske om at prioritere borgerne højest
	Traditional handlen	Styre områdets økonomi som man ville styre sin egen økonomi		Hvilke problemer giver det, at ledere styrer områdets økonomi, som de ville styre deres egen økonomi, bl.a. ved at undgå at budgettere med merforbrug?	Når der bl.a. altid søges at undgå underskud, også selvom der ikke kan leves op til de politisk fastsatte standarder	Enten tillært eller egen opfattelse af, at det er den rigtige måde at styre økonomien på. Måske ikke lært andet / kompetencer	Er for forsigtige i budgetlægningen, og ender med for store mindreforbrug	Er forsigtige i planlægningen
Områdets forhold	Styring fra andre niveauer	I forhold til politikere: Detailstyring af området Ønsker om nye tiltag Politikerne står på mål for beslutningerne Klæde politikerne på til at træffe beslutninger	Stort pres - intet pres Mange ønsker - ingen ønsker Følge politikernes ønsker - ikke følge dem Stå fuldt ud på mål for beslutningerne - skyde skylden på lederne Oplyse politikerne fuldt ud - undlade at oplyse politikerne / optræde strategisk	Følges politikernes ønsker? Overlader politikerne de upopulære beslutninger til lederne?	Nogle følger ikke politikernes ønsker. Politikerne ønsker helst ikke at stå på mål for egne beslutninger	Vægter egen agenda højere end politikernes ønsker. Politikerne ønsker at blive genvalgt	Ikke alle politikernes ønsker bliver gennemført. Lederne må beskytte sig selv for ikke at skulle træffe de upopulære beslutninger	Ledere vælger hvilke af politikernes ønsker, de vil føre ud i livet. Presser politikerne til at tage ansvar for de politiske beslutninger
		I forhold til topledelsen og økonomisektoren: Detailstyring af området Ønsker om nye tiltag Opbakning fra konsulenterne	Stort pres - intet pres Mange ønsker - ingen ønsker Fuld opbakning fra ledelsen - ingen opbakning Meget hjælp fra konsulenterne - ingen hjælp fra konsulenterne	Ikke beskrevet som et problem	Ikke beskrevet som et problem	Ikke beskrevet som et problem	Ikke beskrevet som et problem	Ikke beskrevet som et problem
		I forhold til medarbejdere, interesseorganisationer og andre ledere:	Stort pres - intet pres Mange ønsker - ingen ønsker	Medarbejdere og interesseorganisationer ønsker	Medarbejdere har store eller små ønsker. Fagbevægelser	Interesser hos medarbejdere, fagbevægelse, etc.		Leder forsøger at medinddrage, men tager ansvaret / beslutningerne

Kategori	Begreb	Åben kodning		Åksekodning				
		Egenskaber	Dimensioner	Problemformulering	Problem	Årsager	Konsekvenser	Strategier
		Specifikke ønsker om tiltag eller hvad budgettet bruges til Bruge økonomistyringen strategisk ift. medarbejdere og interesseorganisationer Oversættelse og meningsskabelse ift. medarbejderne Mange interesser / interesser	Ønsker om medbestemmelser - ønsker ikke at have medbestemmelser	medindflydelse på budgetbeslutninger	har ønsker om, at så stor en del af budgettet anvendes til (faglært) personale i stedet for øvrige udgiftsposter Medarbejdere ønsker medbestemmelse, men magter det ikke eller ønske alligevel ikke at tage medansvar			tilbage, når medarbejderne ikke magter eller alligevel ikke ønsker at tage del. Leder efterkommer små ønsker, hvis der er luft til det i budgettet
	Påvirkning udefra / usikkerheder	Mangel på medarbejdere Leveranceproblemer Stigende priser Flere modtagere af service Konkurrence fra private	Nemt at få medarbejdere - umuligt at få medarbejdere Påvirkes af stigende priser - påvirkes ikke af stigende priser Stabilt antal modtagere - usikkerhed om antal modtagere og omfang af ydelser Ingen konkurrence med private - stor konkurrence med private	Hvordan påvirkes områderne af udefrakommende usikkerheder, og hvordan håndterer lederne disse usikkerheder?	Mange forskellige problemer: Svært at få uddannet personale. Tilflytning / visitering af flere borgere med omfattende behov og borgerne har generelt set mere behov for hjælp Stigende priser og leveranceproblemer Konkurrence fra private	Udefrakommende påvirkninger	Usikkerhederne gør det svært at planlægge	Nogle ledere anvender buffere til at imødegå usikkerhederne, så de ikke får merforbrug.
	Love og regler (udefrakommende og organisationens egne regler)	* vs. * Arbejdstidsaftaler giver begrænsninger Mange krav fra myndighederne	Planlægning følger * - følger * Ingen - mange problemer med arbejdstidsaftaler og overenskomster Få krav (kendte krav) - mange (nye) krav fra myndigheder og tilsyn	Hvordan påvirkes ledernes muligheder for at styre økonomien af landsdækkende love, regler og aftaler	Særligt problem ift. planlægning på et område Myndigheder og tilsyn stiller mange krav, som skal efterkommes med det samme	Udefrakommende påvirkninger, der skal følges	Usikkerhederne gør det svært at planlægge	Nogle ledere anvender buffere til at imødegå usikkerhederne, så de ikke får merforbrug. Økonomikonsulenterne forsøger at hjælpe lederne med at planlægge
		Budgettildeling / styring kan være	Alle enheder er bæredygtige -	Er budgettildelingen hensigtsmæssig ift.	Budgettildeling sker for sent på	Budgettildeling kan først ske, når	De store (*enheder) kunne	Nogle ledere anvender buffere til

Kategori	Begreb	Åben kodning		Åksekodning				
		Egenskaber	Dimensioner	Problemformulering	Problem	Årsager	Konsekvenser	Strategier
		uhensigtsmæssig Budgettildeling sker for sent	enheder ikke bæredygtige Gennemsigtig budgettildeling - uigennemsigtig	at sikre bæredygtige enheder og ift. at give lederne gode muligheder for at kunne gennemskue områdets økonomi?	året (*området). Budgettildelingen holder hånden under de mindste enheder, men tager dermed midler fra de store enheder.	indskrivningen har fundet sted. Budgettildelingen for * er politisk bestemt til at gøre de små enheder bæredygtige.	have fået større budget, og derved have bedre muligheder for at servicere borgerne. Den sene budgettildeling gør det sværere for lederne at planlægge resten af budgetåret	at imødegå usikkerhederne, så de ikke får merforbrug. Økonomikonsulenterne forsøger at hjælpe lederne med at planlægge
	Ressourcemangel	Konkrete forslag Organisationen påvirkes af sparekrav	Stort pres - intet pres Ingen påvirkning - stor påvirkning	Hvordan påvirkes organisationen af de konstante sparekrav? Fremkommer de bedste spareforslag?	Det er deprimerende konstant at skulle spare.	Ikke omtalt	Opgivende stemning	
		Nødt til at køre med ventelister Mangel på medarbejdere Problemer med afløbsudgifter efter fratræden af medarbejdere Nødt til at 'snyde'	Store økonomiske problemer - ingen ubalance Mulighed for at tilpasse forbruget - ingen muligheder for at tilpasse forbruget Kan overholde kvalitetskrav - kan ikke overholde kvalitetskrav	Er der ubalance i områdernes budgetter, og hvad er konsekvenserne, hvis det er tilfældet?	Når et område har for få midler, så kan konsekvensen være, at serviceniveauet nedsættes (uden at topledelse / politikere orienteres om det), eller at andre krav ikke opfyldes	For få midler, bl.a. pga. udefrakommende chok (pandemi)	Borgerne får ikke den service, som politikerne har besluttet, at de skal have og tror, at de får.	Sparer, hvor det gør mindst ondt
Kompetencer	Ledernes kompetencer	Uddannelse inden for økonomi Erfaring med hvad der virker Kendskab til organisationen, medarbejderne og trusler / muligheder	Stor erfaring - ingen erfaring Stor interesse - ingen interesse for økonomien Stort overblik over konsekvenser og muligheder / dygtig leder - intet overblik Ved hvad man gør - prøve sig frem	Hvilken betydning har det, at lederne ikke er uddannet til at varetage økonomien, men er dem, der skal træffe de økonomiske beslutninger såsom hvor mange medarbejdere der skal ansættes, mv.?	Ledere kan ikke overskue budget og forbrug Ledere har ikke særligt stor interesse for økonomien	Ingen uddannelse inden for økonomi. Ikke blevet leder for at have med økonomi at gøre. Ikke så stor interesse for økonomi.	Har svært ved at komme med gode forklaringer på afvigelser Skal have hjælp til at styre økonomien	Økonomikonsulent "holder de ledere i ørerne, som ellers ikke får fulgt op på økonomien" Økonomikonsulenter opbygger systemer, udsender rapporter og holder møder med lederne for at hjælpe med at styre økonomien
		Ønsker om kompetenceudvikling Lederudvikling	Udtrykte ønsker - intet ønske Nye ledere - erfarne ledere	Er der behov for at uddanne nye og erfarne ledere inden for økonomistyring?	Ingen systematisk uddannelse af nye ledere inden for flere områder	Ikke økonomistyring som del af ledernes faglige	Lederne må prøve sig frem samt sidemandsoplæring og oplæring fra	På nogle områder sørger økonomikonsulenterne for at lære nye

Kategori	Begreb	Åben kodning		Aksekodning				
		Egenskaber	Dimensioner	Problemformulering	Problem	Årsager	Konsekvenser	Strategier
						uddannelser, og kun en meget lille del i diplom for ledelse	økonomikonsulenter	ledere op. Sektoren arrangerer kurser for ledere
	Støtte fra stabsfunktioner	Relationer til og opbakning fra økonomikonsulenter, mv. fra stab eller økonomisektor	God opbakning - ingen opbakning	Kan lederen trække på hjælp fra stabsfunktioner til økonomistyringen?	Ikke omtalt	Andre kompetencer	Lederne får opbakning fra økonomikonsulenter bl.a. til styring af løn, opstilling af scenarier, mv.	Opbygge relationer til konsulenter. Spørge ved behov

Bilag 8

E-mail fra teamleder Lone Brylle, Økonomisektoren. Svar på spørgsmål om tilfælde af snyd og svindel i Lolland Kommune

Indgået onsdag 09-11-2022 21:35

Hej Jørgen

Ja der har gennem tiderne været følgende eksempler:

1. SFO leder i Rødby som købte ind til sfo men som opbevarede varerne derhjemme så de ikke blev stjålet. Vi faldt bl.a. over surround-anlæg og masser af håndværktøj, spil til voksne mv og købte altid dobbelt op på madvarer (stod selv for bestilling og betaling)
2. Leder af kirsebærhuset som købte rideudstyr til sig selv og bare bad sekretæren betaler regningen og ikke skulle blande sig i hvad det var (magtforhold)
3. Leder af dsv som bl.a. købte vinterdæk til sin egen bil og flere andre varer

De blev alle fyret/fritstillet fra deres job og der blev kørt retssag

Blot nogle eksempler og der har været flere. Næsten altid ledere. Jeg har kun oplevet et tilfælde af en medarbejder.

Det er klart min opfattelse at centralisering af bogføring er forebyggende ift svindel og at vi foretager revisionsbesøg

Bh Lone

Bilag 9

Interviewguide: Interview med decentrale ledere

23. september 2022

Spørgsmål markeret med rødt er kun til brug, hvis interviewpersonen ikke siger så meget

Indledning

Jeg er i gang med en masteruddannelse på CBS. Foruden at være en lederuddannelse handler den også om offentlig styring.

Jeg skal til at skrive den afsluttende opgave, og i den vil jeg se nærmere på, hvad der kan være af problemer for de decentrale ledere i forhold til at styre deres økonomi, og hvad der kan gøre det svært at forudse forbruget resten af året.

Jeg arbejder med økonomistyring, budgetter og budgetopfølgninger for alle fagudvalgene, og vi kigger generelt på hele kommunens økonomi. Men det er jo jer ledere, der bruger pengene, og som har viden om, hvilke planer der er, hvilke problemer der er, og hvor meget der kan forventes at blive brugt resten af året. Når vi laver budgetopfølgninger og forsøger at styre kommunens samlede økonomi, så bygger de i høj grad på indberetninger fra jer ledere om forventningerne til resten af året.

Jeg vil gerne blive klogere på, hvordan I ledere styrer jeres institutioners økonomi, hvilke muligheder I har for at styre og ikke mindst hvad der gør det svært at styre.

Jeg kunne også godt tænke mig at vide noget om, hvilke overvejelser du gør dig, når du indberetter det forventede forbrug for resten af året. Til sidst har jeg nogle spørgsmål til, hvordan du som leder ser på kommunen som organisation, og hvilke forpligtelser du føler ift. andre dele af organisationen.

Der er ikke nogen rigtige eller forkerte svar, og du bliver heller ikke bedømt på dine holdninger – jeg er interesseret i at høre hvordan du gør, og hvordan dine overvejelser er, så jeg bedre kommer til at forstå hvordan du og andre ledere tænker omkring økonomistyring. På baggrund af det, håber jeg på at jeg selv og mine økonomikonsulenter forhåbentlig kan blive bedre til at snakke med og vejlede jer ledere om økonomistyring.

Hvis det er i orden, så vil jeg meget gerne optage vores samtale. Bagefter transskriberer jeg interviewet, og så sletter jeg optagelsen.

Du vælger selv, om du vil være anonym eller om jeg må citere dig i den afhandling, som bliver resultatet. (Af tidshensyn er det desværre ikke muligt at gennemgå hvad du bliver citeret for inden at afhandlingen bliver afleveret.)

Baggrundsspørgsmål

De første spørgsmål handler om institutionens/områdets/skolen og hvad din baggrund er:

- Hvad er din baggrund – arbejdsmæssigt og uddannelsesmæssigt?
- Har du taget en lederuddannelse?
- Hvad omfatter institutionen?
- Er der flere matrikler?
- Hvor mange ansatte er der – sådan cirka?
 - Hvor mange ledere er der?

Spørgsmål til økonomistyringen

De næste spørgsmål handler om mulighederne for at styre økonomien:

- Når du har fået dit budget og skal planlægge jeres økonomi, hvad tager du så udgangspunkt i?
 - Er det åbningstid/visitation der skal være medarbejdere til, en normering eller er det den anden vej rundt, at du tager udgangspunkt i budgettet, og så ser hvad du kan få råd til – eller en kombination?
 - Er der store udsving i hvor mange ansatte der er?
 - Hvis der er, hvad skyldes det så?
 - Er det svært at rekruttere personale?
- Er der et ressourcepres på dit område? Dvs. om du har tilstrækkeligt stort budget til at leve op til de lovgivningsmæssige og politiske krav?
- Syntes du, at du har tilstrækkeligt muligheder har du for at styre økonomien?
 - Hvilke håndtag kan du dreje på / hvor kan der skrues op eller ned?
- Hvad kan gøre det svært at styre institutionens / områdets / skolens økonomi?
 - Hvilke positive og negative overraskelser kan der komme, som der skal tages højde for (langtidssygemeldinger, nye visiteringer/nye elever/borgere, eller lignende)?
 - Kan der komme udefrakommende ting, som kan give problemer for dit områdes økonomi?
 - Kan der komme noget styring oppefra – politisk eller administrativt - som kan give problemer for dit områdes økonomi?
 - Lægger du en buffer ind i dit budget til at tage højde for usikkerheder?
 - Hvis du lægger en buffer ind – plejer du så at bruge den?
- Har du tilstrækkeligt frie hænder til at kunne styre jeres økonomi?
 - Hvad mangler der – hvad kunne være bedre?
 - Er det noget, som vi kunne hjælpe med, eller er der politiske eller lovgivningsmæssige begrænsninger?
- I forhold til styring af økonomien: Hvad vil du så sige, at du bygger det på?
 - Er det uddannelse, erfaring, intuition, sund fornuft, eller noget andet?
- Når du har fået tildelt dit budget: hvordan opfatter du så det budget? Er det en rettighed som er tildelt netop til dit område, eller ser du det som en del af noget større (hele kommunens budget / borgernes skattepenge)?

- Hvordan tror du, at du vil reagere, hvis sektorchefen eller udvalget beslutter sig for at tage noget af dit budget til et fælles formål?
 - Hvad hvis det er som en besparelse?
- Hvor stor solidaritet er der områderne / institutionerne på dit område i forhold til, hvis et område har problemer med merforbrug – tror du så, at de andre ledere vil hjælpe dem, der har problemer?
- Mener du, at budgettildelingen på dit område er retfærdig og forståelig?
 - Hvad kunne gøre det bedre?

Spørgsmål til budgetopfølgningerne

Så har jeg nogle spørgsmål til budgetopfølgningerne, og specielt til, hvordan du kommer frem til, hvad du kommer til at bruge resten af året.

- Når du laver budgetopfølgningerne: Taler du så med nogen om forbruget, og hvad du kan forvente at skulle bruge resten af året?
- Hvad gør du i forhold til de ting, som der kan være usikkerhed omkring?
- Hvad gør du, hvis der ser ud til at være mindreforbrug / restbudget?
- Hvad gør du, hvis der ser ud til at være merforbrug?
- Er du god til at ramme det faktiske forbrug resten af året?
- Hvordan ville du have det med, hvis der kom en afvigelse fra budgettet?
 - Hvis der kommer et merforbrug?
 - Hvis der kommer et mindreforbrug?
 - Kan du være bange for, at du ikke får lov til at overføre midler til næste år, hvis du har haft et mindreforbrug?
- Hvad tror du, at der vil ske, hvis dit resultat for året bliver meget anderledes end det, som du har meldt ind i løbet af året? Er der nogen, der "kommer efter dig"?
- Hvilke overvejelser har du omkring hvilket forventet forbrug, du melder ind?
- Hvad kunne hjælpe dig til at gøre dine forventninger til forbruget bedre?
- Er du godt nok klædt på til at kunne komme med gode forventninger til forbruget?
 - Hvis ikke – hvad mangler der så?
- På nogle områder har jeg den erfaring, at det nogle gange kommer ud med et større mindreforbrug end de har meldt om i løbet af året. Hvad mener du, at det kan skyldes?
 - Tror du, at nogle ledere melder for forsigtigt ind, fordi de er bange for at få taget de overskydende midler? Eller er bange for at området får taget de overskydende midler? Eller er bange for, at andre dele af udvalget får deres forventede mindreforbrug?
 - Eller kan det være fordi lederne er bange for at nogen (direktør / sektorchef eller andre) kommer efter dem, hvis de får et merforbrug, selvom de havde meldt et mindreforbrug ind? Hvad kan de frygte, vil kunne ske?
 - Hvad tror lederne, at der vil ske, hvis de melder et stort mindreforbrug ind?

- Taler du med andre ledere om budgetopfølgningerne og økonomistyringen generelt?
 - Får du noget feedback vedrørende budgetopfølgninger og din måde at styre økonomien på?
- Hvordan er dit syn på budgetopfølgningerne?
 - Opfatter du dem som kontrol af din økonomistyring?
 - Er der noget, som du gerne vil have gjort anderledes ift. budgetopfølgningerne?

Spørgsmål til synet på organisationen og ansvar på tværs

De sidste spørgsmål handler om ledernes syn på kommunen som organisation, og på hvordan du betragter politikerne og topledelsen og deres styring af kommunen.

- Tænker du din institution / afdeling som en del af en større organisation, eller tænker du mere på din institution / skole / dit område som en selvstændig enhed?
- Føler du en forpligtelse til at hjælpe andre dele af organisationen, hvis du har overskydende midler, og der er behov i eksempelvis *området?
- Hvordan ser du på politikerne i hhv. fagudvalget og i Byrådet?
 - Mener du, at politikerne har forstand på at lede skoleområdet?
 - Mener du, at politikerne er i stand til at styre kommunens økonomi?
 - Er du bange for, at politikerne tager noget af dit budget, hvis du viser, at I får et mindreforbrug?
 - Kan du bruge politikerne til at presse på for at få forhøjet jeres budget?
- Hvordan ser du på Økonomisektoren?
 - Har du en opfattelse af Økonomisektoren?
 - Styrer Økonomisektoren for meget / for lidt?
 - Hvad kan vi gøre bedre?
- Hvordan ser du på de andre sektorer?
 - Interesserer du dig for hvad der sker i andre dele af organisationen?
 - Syntes du, at der er et godt samarbejde på tværs af organisationen?
 - Så du gerne, at der var mere samarbejde på tværs af organisationen?
 - Om hvad?

Afrunding

Tak for hjælpen

Hvad vil jeg bruge svarene til, og hvad sker der nu?