

Master of Science

*Økonomistyring 2012  
2 ukers utbl. tid*

Masteroppgave

JO WESCHE FOSSHEIM OG ANDREAS LODVE RISHAUG

## **HVILKE STYRINGSUTFORDRINGER KAN OPPSTÅ VED UTSKILLELSE AV KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON?**

- HVORDAN ER STYRINGSSYSTEMET UTFORMET?
- HVILKE UTFORDRINGER ER IDENTIFISERT?
- HVILKE ERFARINGER ER GJORT?

Trondheim, mai 2012



Høgskolen i Sør-Trøndelag  
Avdeling Trondheim økonomiske høgscole

# Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på vårt toårige masterstudium i økonomi og administrasjon, hovedprofil *økonomisk styring*, ved Høgskolen i Sør-Trøndelag avdeling Trondheim Økonomiske Høgskole. Oppgaven er skrevet våren 2012 og teller 30 studiepoeng.

Vårt mål med denne oppgaven har vært å se på hvilke styringsutfordringer som kan oppstå ved utskillelse av kommunal tjenesteproduksjon. Vi har sett nærmere på to case. For å besvare problemstillingen gir vi en beskrivelse av styringssystemet i de to casene, samt å peke på utfordringer man har møtt og erfaringer man har gjort seg.

Arbeidet med oppgaven har vært både utfordrende og spennende. Vi ønsker å rette en takk til våre respondentene som har stilt opp og deltatt på intervju.

Vi ønsker også å takke vår veileder Kari Nyland, førsteamanuensis ved Trondheim Økonomiske Høgskole, for samarbeidet. Gjennom arbeidet med denne oppgaven har vi fått oppmuntrende ord, konstruktiv kritikk og gode råd underveis.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim 18. mai 2012

Andreas Lodve Rishaug

Jo Wesche Fossheim

# Sammendrag

Trondheim kommune har skilt ut deler av den kommunale tjenesteproduksjonen i egne virksomheter. Når man skiller ut virksomhet på denne måten kan det være utfordrende å balansere fristilling med styring. På den ene siden ønsker kommunen å fristille virksomheten for å oppnå effektivitetsforbedringer, samtidig som de vil opprettholde en viss kontroll over tjenesten. Ved å fristille tjenesteproduksjon gir kommunen fra seg noe av denne kontrollen. Ut fra denne konteksten har vi forsket på følgende problemstilling: *Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved utskillelse av kommunal tjenesteproduksjon?* For å avgrense oppgaven valgte vi ut to case: Trondheim Parkering KF (TP) og Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS (TBRT).

For å kunne svare på problemstillingen har vi benyttet oss av et teoretisk rammeverk som inkluderer: økonomistyring i et prinsipal-agent perspektiv, institusjonell teori, økonomistyring i offentlig sektor og styring mellom organisasjoner. Vi strukturerer oppgaven ut i fra styringssirkelen som ser på økonomisk styring som en normativ prosess.

Dette er en kvalitativ studie hvor data er generert gjennom dybdeintervjuer med respondenter fra Trondheim kommune og de to nevnte virksomhetene. Dokumentstudier er også benyttet i denne oppgaven.

I denne oppgaven peker vi på seks funn: 1) Det kan være både rasjonelle og institusjonelle årsaker til skille ut kommunal tjenesteproduksjon. 2) Det er en løs kobling mellom mål og plan/budsjett i TBRT. 3) Manglende bestillerkompetanse hos kommunen bidrar til å skape løse koblinger i økonomistyringen. 4) Det opprettes støttefunksjoner for å styrke disse løse koblingene. 5) I begge disse virksomhetene har det vært en inkrementell utvikling av styringssystemet. 6) Rådmannsapparatet har i praksis en større rolle enn det organisasjonsformene tilsier; ”navlestrengen er ikke kuttet”. Ut fra disse funnene konkluderer vi med at kommunen styrer gjennom en relasjonskontrakt, som er en hybrid av en hierarkisk kontrakt og en markedskontrakt. Avlutningsvis diskuterer vi styringssystemets fremtidige utfordringer.

# Abstract

Trondheim municipality has separated parts of the municipal service production in partially distinguished businesses. This separation can result in difficulties balancing between detachment and control. On one hand, the municipality wants to separate the business to achieve efficiency improvements, while on the other hand wanting to maintain partial control over the service. By separating these businesses the municipality loses some control. Based on this, we developed the following research question: *What management challenges can arise from the separation of municipal services?* We chose to focus on the following two cases in order to narrow the scope of our thesis: Trondheim Parking (TP) and Trøndelag Fire and Rescue Service (TFRS).

To answer our research question we have made use of a theoretical framework which includes: management control in a principal-agent perspective, institutional theory, management control in public sector and governance between organizations. We have structured our thesis on management control as a normative process.

This is a qualitative study in which data is generated through interviews with respondents from Trondheim municipality and the two businesses. We have also used document analysis.

In this study we point out six findings: 1) Both rational and institutional reasons can explain the separation of the municipal services. 2) There is a decoupling between goals and plan/budget. 3) The municipality's lack of expertise in ordering services creates decouplings in management control. 4) They have established support functions in order to strengthen the decouplings. 5) There has been an incremental development of the management control system in both businesses. 6) The municipality administration still plays an important part; "The umbilical cord has not been cut". From these findings we conclude that the municipality exercises control through a *relational contract*, a hybrid between a hierarchical contract and a market contract. Finally, we discuss the future challenges of the management control system.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord .....</b>	<b>I</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>II</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>III</b>
<b>Innholdsfortegnelse.....</b>	<b>IV</b>
<b>Figurliste .....</b>	<b>VI</b>
<b>Tabelliste.....</b>	<b>VI</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Oppgavens struktur .....	3
<b>2. Teori .....</b>	<b>5</b>
2.1 Økonomistyring i et prinsipal-agent perspektiv .....	5
2.2 Andre perspektiver på økonomistyring .....	16
2.3 Styringsutfordringer i det offentlige.....	17
2.3.1 Erfaringer fra tidligere studier .....	17
2.3.2 New Public Management.....	19
2.4 Erfaringer fra styring mellom organisasjoner .....	21
2.4.1 Styringspakker .....	21
2.5 De ulike selskapsformene .....	25
<b>3. Metode.....</b>	<b>28</b>
3.1 Vitenskapsteoretisk rammeverk .....	28
3.2 Avgrensning av oppgaven.....	29
3.3 Undersøkellesdesign og metode .....	29
3.3.1 Undersøkellesdesign .....	29
3.3.2 Forskningsmetode.....	32
3.4 Dybdeintervju.....	33
3.4.1 Hvorfor dybdeintervju? .....	33
3.4.2 Gjennomføring og strukturering av dybdeintervju.....	34
3.4.3 Utvalg .....	36

3.5 Dokumentstudier .....	38
3.6 Forskningsetikk .....	39
3.7 Analyse av datamaterialet .....	39
3.8 Kvalitet i forskningen.....	40
3.8.1 Pålitelighet .....	40
3.8.2 Gyldighet .....	41
3.8.3 Generaliserbarhet.....	41
3.8.4 Transparens.....	42
3.8.5 Refleksivitet.....	42
3.9 Oppsummering av den metodiske tilnærmingen.....	42
<b>4. Empiri .....</b>	<b>43</b>
4.1 Trondheim Kommune .....	43
4.2 Trondheim Parkering KF .....	46
4.2.1 Bakgrunn og organisering .....	46
4.2.2 Styrings sirkelen .....	48
4.2.3 Generelle erfaringer.....	58
4.3 Trøndelag Brann og Redningstjeneste IKS.....	59
4.3.1 Bakgrunn og organisering .....	59
4.3.2 Styrings sirkelen .....	62
4.3.3 Generelle erfaringer.....	76
<b>5. Analyse/funn.....</b>	<b>77</b>
5.1 Flere årsaker kan ligge bak kommunens beslutning om å skille ut disse tjenestene .....	77
5.2 Løs kobling mellom mål og plan/budsjett i TBRT .....	79
5.3 Manglende bestillerkompetanse i kommunen skaper løse koblinger i økonomistyringen .....	80
5.4 Det opprettes støttefunksjoner for å styrke løse koblinger i økonomistyringen.....	83
5.5 Inkrementell utforming av styringssystemet .....	85
5.6 Navlestrengen er ikke kuttet .....	85
<b>6. Konklusjon.....</b>	<b>87</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>89</b>
Bøker .....	89

Artikler og rapporter .....	90
Internett.....	91
<b>Vedlegg.....</b>	<b>95</b>
Vedlegg 1: Samtykkeerklæring .....	95
Vedlegg 2: Intervjuguide TK 1 .....	97
Vedlegg 3: Intervjuguide TBRT 1 .....	99
Vedlegg 4: Intervjuguide TP 1 .....	100
Vedlegg 5: Intervjuguide TBRT 2 .....	101
Vedlegg 6: Intervjuguide TK 2 .....	102
Vedlegg 7: Intervjuguide TK 3 .....	104

## Figurliste

Figur 2.1: "Kontraktsformer og styringsmekanismer" fra Busch (1994, 3) .....	8
Figur 2.2:" Styringssirkelen" fra Anthony og Young (2003) .....	11
Figur 2.3: Tilpasset fra Ouchi (1979) .....	19
Figur 2.4: "Kommunale organisasjonsformer" fra Johnsen, Sletnes og Vabo (2004, 41).....	26
Figur 3.1: "Fire idealtypiske design" fra Jacobsen (2005, 122) .....	31
Figur 3.2: "Den kvalitative undersøkelsesprosessen som en interaktiv prosess" fra Jacobsen (2005, 129).....	33
Figur 3.3: "Dybdeintervjuets struktur" fra Tjora (2010, 98) .....	35
Figur 4.1: "Planhorisont" fra Trondheim kommune 2011 <sup>2</sup> .....	43
Figur 4.2: "Organisasjonskart 7. april 2011" fra Trondheim kommune 2011 <sup>2</sup> .....	45

## Tabelliste

Tabell 3.1: Respondentene.....	38
--------------------------------	----

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

30. juni 2000 leverte et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 23. april 1999 utredningen ”En strategi for sysselsetting og verdiskaping” (NOU 2000: 21). Utvalget skulle ”drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid” og skulle ”legge til grunn at den økonomiske politikken skal bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor i Fastlands-Norge, en effektiv offentlig sektor og en rettferdig fordeling” (NOU 2000: 21). Utredningen peker blant annet på tre sentrale trekk ved offentlig virksomhet:

- Høy inntektselastisitet: Økende inntektsnivå i samfunnet fører til økende etterspørsel etter mange offentlige tjenester.
- Vanskelig å måle kvaliteten på offentlige tjenester, og dermed usikkerhet omkring den reelle produktivitetsutviklingen.
- Informasjonsproblemet: Tilbyderne har et informasjonsovertak over både brukerne og bestillerne av tjenestene.

Ifølge utredningen tilbyr offentlig sektor en rekke arbeidsintensive tjenester der det verken er ønskelig eller mulig å redusere bemanningen, og det er begrensede muligheter for produktivitetsvekst. Samtidig vil lønnsutviklingen i offentlig sektor i stor grad følge resten av samfunnet, og fører til en kostnadsøkning. Kombinert med økt etterspørsel etter offentlige tjenester, skaper dette et betydelig press på offentlig sektor.

For å håndtere denne utviklingen må offentlig sektor oppnå effektivitetsforbedringer. Utover det å gjennomføre interne effektiviseringstiltak, organisasjons- og kompetanseutvikling, peker utredningen på at det er viktig å vurdere ulike strukturmessige tiltak (NOU 2000: 21). Herunder kommer bruk av fristilling, der offentlige virksomheter blir gitt økt frihet ved å skilles ut fra kommunen i ulik grad. Denne måten å tenke på kjenner vi fra new public management. Her introduseres private modeller i offentlig sektor. Disse private modellene bygger på markedsmessige betingelser som ikke alltid finnes i offentlig sektor, dermed må de konstrueres



eller omgås. Det er mange interesser som skal koordineres, og det oppstår utfordringer i forhold til effektiv styring. Dette er særlig interessant da offentlig sektor berører oss alle, og det er innbyggernes penger som skal forvaltes.

Formålet med denne oppgaven er å se nærmere på hvordan styringen av utskilt kommunal tjenesteproduksjon ser ut fra kommunens perspektiv, og hvilke utfordringer som oppstår. Vi ser på to virksomheter som er utskilt i ulik grad, og skal forsøke å beskrive kommunens styringssystem overfor de to virksomhetene. Videre ønsker vi å se på hvilke utfordringer som oppstår når man skiller ut virksomhetene, og hvilke konsekvenser disse utfordringene får. Med bakgrunn i dette har vi valgt følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

## 1.2 Problemstilling

### **Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved utskillelse av kommunal tjenesteproduksjon?**

- *Hvordan er styringssystemet utformet?*
- *Hvilke utfordringer er identifisert?*
- *Hvilke erfaringer er gjort?*

*Et casestudie av Trondheim kommunes utskilte virksomheter Trondheim Parkering KF og Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS.*

### **Begrepsavklaringer**

For å forstå begrepet styringsutfordringer, må vi klargjøre hva vi mener med styring. Christensen et al. (2009, 121); referert i Ladegård og Vabo (2011) oppfatter styring som: “(...) et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter.”. Ordet styring kommer fra mekanikk, og omhandler det å ha kontroll. Røvik (2007, 46) følger dette med sin oppfatning av begrepet styring som “(...) en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner.” En utfordring betyr å stå ovenfor en situasjon som krever kamp, eller hardt arbeid. Når vi bruker begrepet styringsutfordringer, mener vi altså eventuelle

vanskeligheter ved å optimalisere ressursbruk, at det oppstår problemer eller utfordringer ved å skape samsvar mellom strategi, mål og handling. Dette diskuteres nærmere i teorikapitlet.

Når vi skriver om utskilte virksomheter, mener vi virksomheter som er skilt ut fra kommunen i egne foretak eller selskap, altså at de ikke lenger er en kommunal etat.

Et system er en preskriptiv måte å utføre en aktivitet eller et sett aktiviteter på. Systemet som brukes av ledelsen til å kontrollere aktiviteter i en organisasjon på er det vi kaller et styringssystem (Anthony og Govindarajan 2001, 18).

Forkortelsene TP (Trondheim Parkering) og TBRT (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste) vil bli brukt i oppgaven.

### 1.3 Oppgavens struktur

I kapittel 2 presenterer vi det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for vår datagenerering og analyse.

I kapittel 3 presenteres oppgavens vitenskapsteoretiske rammeverk, utvikling av problemstilling og valg forskningsmetode. Her presenteres de metodiske betraktninger vi har gjort i utformingen av intervjuguiden og i arbeidet med datamaterialet. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av konsekvensen av våre metodiske valg.

I kapittel 4 presenterer vi de empiriske data som er generert. Dette kapitlet er strukturert etter *styringssirkelen* som er nøye presentert i teorikapitlet.

I kapittel 5 presenterer vi totalt seks funn, hvor empiri er analysert med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket.

I kapittel 6 trekker vi noen konklusjoner ut i fra funnene vi har presentert i kapittel 5. Her presenteres også forslag til videre forskning.

## 2. Teori

I dette kapitlet skal vi presentere den teori som vi har lagt til grunn for vår oppgave. Sentralt er agentteori, som belyser hvordan ulik informasjon og ulike mål hos agent og prinsipal skaper utfordringer. Deretter presenterer vi styringssirkelen, som er en måte å se økonomistyring på. Vi har lagt denne til grunn for struktureringen av vår oppgave. Deretter ser vi på økonomisk styring i et annet perspektiv, og viser hvordan omgivelsene påvirker en organisasjons tilnærming til styringsutfordringer og løsninger på disse. Videre skisserer vi elementer ved offentlig sektor i relasjon til økonomistyring, samt teori rundt styring mellom organisasjoner. Til slutt ser vi på de ulike selskapsformene, og lovverk rundt dette.

### 2.1 Økonomistyring i et prinsipal-agent perspektiv

Agentteorien diskuterer forholdet mellom prinsipal og agent. Agenten tar beslutninger på vegne av prinsipalen. Slike forhold kan vi finne både innad i, og mellom organisasjoner.

*“Et agentforhold blir definert som en kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipalene) engasjerer en annen person (agenten) til å utføre tjenester på vegne av seg, og at engasjementet innebærer delegering av en viss beslutningsmyndighet.”* (Jensen og Meckling 1976, 305; referert i Huse 1990, 3)

Asymmetrisk informasjon, opportunistisk atferd og ulike mål mellom partene medfører fra dette perspektivet et behov for økonomistyring.

#### **Asymmetrisk informasjon**

Informasjon er et sentralt begrep når man snakker om styring. For å ha best mulig beslutningsgrunnlag er det viktig med god informasjon: *“Informasjon er vesentlig av minst to grunner. Den forbedrer beslutningstaking, og den tillater bedre styring og kontroll med de underordnedes atferd.”* (Huse 1990, 10).

Én av antakelsene i agentteorien er at prinsipalen og agenten har asymmetrisk informasjon. Asymmetrisk informasjon betyr at det er forskjeller i hvilken informasjon og hvor mye informasjon partene har tilgjengelig. Agenten er engasjert for å utføre en oppgave på vegne av prinsipalen. Derfor er det naturlig at agenten har mer kunnskap på dette feltet enn prinsipalen.

Douma og Schreuder (2008) nevner to ulike typer problemer forbundet med asymmetrisk informasjon; *hidden information* (skjult informasjon) og *hidden action* (skjult handling).

Skjult informasjon er et ex ante informasjonsproblem, hvor den ene parten i en potensiell avtale har relevant informasjon som den andre parten ikke har tilgang til. Dette informasjonsproblemet eksisterer før kontrakten inngås. Det at den andre parten ikke kan få tak i denne informasjonen utgjør en risiko for vedkommende.

Skjult handling er et ex post informasjonsproblem, hvor prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger etter inngått avtale og agentens handlinger kan skade prinsipalens interesser. En slik handling, eller mistanke om slik handling, kan hindre at avtalen gjennomføres.

Fellestrekk for begge er at informasjonen eller handlingen er vanskelig å observere. Denne informasjonen er verdifull da den vil påvirke kontrakten mellom partene. Den som sitter på informasjonen har ingen insentiver til å dele den da dette vil virke negativt inn på partens interesser (Douma og Schreuder 2008).

### **Forskjellige mål**

En av forutsetningene i agentteorien er at mennesker kan opptre opportunistisk. Opportunistisk atferd betyr at man forsøker å utnytte en situasjon til sin fordel ved å handle ut fra egeninteresse (Douma og Schreuder 2008). Når en prinsipal ansetter en agent til å utføre en oppgave for seg, kan man få en grad av målforskyvning. Det betyr at agenten ikke nødvendigvis har de samme målene som prinsipalen. Douma og Schreuder (2008) argumenterer for at agenten har et ønske om å maksimere sin “on-the-job consumption”, mens prinsipalen vil maksimere verdien på firmaet. Det som gjør dette problematisk er at en økning i agentens “on-the-job consumption” vil føre til en nedgang i firmaets verdi og motsatt. Målene er i konflikt med hverandre, og dette gjør

at prinsipalen får et behov for å styre agenten slik at agenten jobber mot prinsipalens mål.

### Agentteoriens løsning

Agentteorien skisserer løsninger for de ulike problemene som oppstår når eierskap og ledelse adskilles. Kontrakter med insentiver skal sørge for at agenten handler i tråd med det prinsipalen ønsker.

Ifølge Douma og Schreuder (2008) vil alle deltakerne ha insentiv til å skulke hvis eierskapet er likt fordelt mellom dem. Når man bare mottar  $1/n$  del av resultatet for sin innsats, tilsier opportunistisk atferd at man heller vil øke sin “on-the-job consumption”. Teorien forklarer at alle deltakerne vil yte ekstra innsats når alle andre også gjør det. Dersom det er lett å overvåke alles innsats, kan muntlige avtaler være nok for å løse problemet. Er det ikke enkelt å se om deltakere skulker, vil løsningen være å ansette en monitor som eier selskapet. Vedkommendes belønning vil da avhenge av teamets innsats, og derfor vil han/hun ønske et effektivt team.

Prinsipal-agent teorien diskuterer hvordan agentens belønningssystem bør utformes. Her introduseres risiko i analysen. Prinsipalen kan tilby agenten ulike kontrakter: fast lønn, resultatavhengig lønn eller en blanding av begge. Ifølge Douma og Schreuder (2008) vil prinsipalen ta all risiko dersom man velger fastlønn. Agentens lønn vil da være uavhengig av vedkommendes innsats, og siden mennesker kan opptre opportunistisk har dermed agenten insentiver til å skulke. Ved resultatavhengig avlønning vil agenten bære all risiko. Dersom eksterne faktorer som agenten ikke har innvirkning på, påvirker resultatet negativt, er det agenten som taper på dette. Dette er de to ytterpunktene, og viser at belønningsstrukturen bestemmer risikofordelingen mellom prinsipal og agent. Partenes holdning til risiko vil avgjøre hvordan belønningsstrukturen blir seende ut. Douma og Schreuder (2008) skiller mellom risikoavers, risikonøytral og risikosøkende. Det antas i de fleste agentmodeller at prinsipalen er risikonøytral og at agenten er risikoavers eller risikonøytral. Dersom begge er risikonøytral vil en resultatavhengig kontrakt være det beste da agenten ikke vil kreve kompensasjon for risiko. Hvis agenten er risikoavers, vil vedkommende imidlertid kreve en kompensasjon for å måtte bære all risiko. I dette tilfellet vil en blanding av de to ytterpunktene være beste løsning da prinsipalen må

ta en avveining mellom det å gi agenten insentiver til å gjøre det bra mot kompensasjonen man må betale agenten for å påta seg risiko (Douma og Schreuder 2008).

“Agentteorien gir innsikt i hvilke motspillsituasjoner som kan oppstå i en virksomhet og hvordan disse kan forsøkes løst ved hjelp av kontroll- og insentivsystemer.” (Busch 1994). Ut fra dette kan vi si at agentteorien forklarer at problemene som oppstår i en prinsipal-agent relasjon kan løses gjennom kontrakter.

Busch (1994) skisserer ulike kontraktstyper. Dette er rene markedskontrakter, rene hierarkiske kontrakter og mellomformene mellom dem som kalles relasjonskontrakter. Rene markedskontrakter bruker pris som den viktigste styringsmekanismen, og man forsøker å spesifisere transaksjonen så godt som mulig. Her stilles det krav til resultat i kontrakten. Det andre ytterpunktet, rene hierarkiske kontrakter, har autoritet som viktigste styringsmekanisme. Her stilles det krav til både resultat og atferd. Ifølge Busch (1994) oppstår relasjonskontrakter når leveransen eller transaksjonen ikke lar seg spesifisere tilfredsstillende. Kontraktene er alltid ufullstendige og situasjonen preges av usikkerhet. Tillit fremstår derfor som den viktigste styringsmekanismen, men i kontraktene kan det også stilles krav til resultat og/eller atferd. Figur 2.1 viser dette:

	Kontraktstyper		
	Markedskontrakt	Relasjonskontrakt	Hierarkisk kontrakt
Styringsmekanisme	Pris	Tillit	Autoritet
Kontrakten omfatter råderetten over	Resultat	Resultat Atferd (delvis)	Resultat Atferd

Figur 2.1: “Kontraktstyper og styringsmekanismer” fra Busch (1994, 3)

Douma og Schreuder (2008) kaller kostnadene knyttet til å styre agenten for agentkostnader. Agentkostnadene består av styringskostnader og resttap. Styringskostnader er de kostnadene

prinsipalen påløper ved å opprette og følge opp styringssystemer for agenten. Størrelsen på disse kostnadene avhenger av hvor vanskelig det er for prinsipalen å observere agentens atferd. Dersom dette er vanskelig, vil styringssystemet måtte være omfattende og det vil koste mer for prinsipalen enn om atferden er lett observerbar. Uten styringssystemet vil agenten på grunn av opportunistisk atferd jobbe mot sine egne mål, og prinsipalens måloppnåelse vil reduseres. Reduksjonen i prinsipalens måloppnåelse kalles resttap. Jo mer man styrer agenten, dess mindre vil resttaket bli. Samtidig vil økt styring medføre ekstra kostnader. Hvordan og hvor mye man skal styre, blir en avveining mellom styringskostnadene og resttaket (Douma og Schreuder 2008).

### Styrings sirkelen

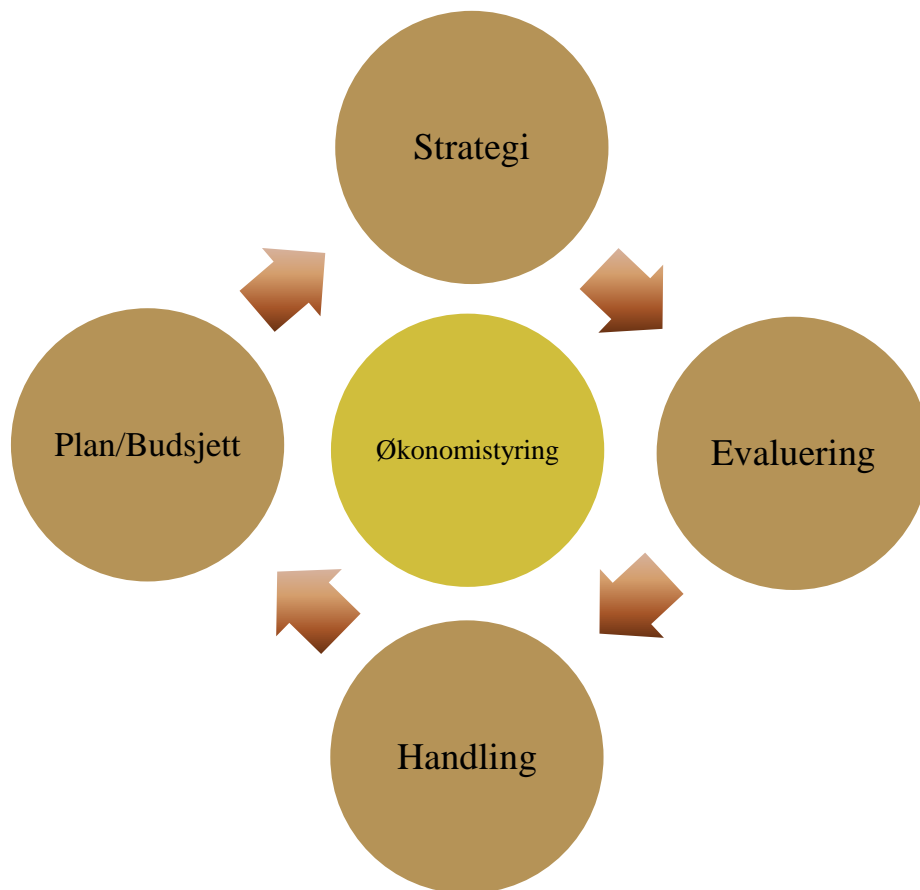
Selve kjernen i oppgaven består i spørsmål rundt begrepet *styring*, som vi definerte i innledningen. Økonomisk styring har utviklet seg fra å bli sett på som passive verktøy som har som funksjon å støtte opp om lederes avgjørelser, til å bli et mer aktivt fagfelt som setter individer i stand til å oppnå sine mål. Vi tolker styring som å påvirke atferd. Gjennom økonomisk styring blir ledere og medarbeidere gjort i stand til, oppmuntret og presset til atferd som gagnar organisasjonen. Anthony og Govindarajan (2001, 6) definerer økonomisk styring som: "the process by which managers assure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization's objectives." Her ser man på økonomistyring som bindeleddet mellom strategiske prosesser og operasjonell kontroll. Strategiske prosesser er opptatt av å peile ut kursen for fremtiden, og å sette mål for hele organisasjonen i henhold til denne kursen. De konkrete, operasjonelle prosessene derimot, sikrer utførelse av nærstående oppgaver. Ifølge Anthony og Govindarajan (2001) er økonomisk styring prosessen som binder disse to nivåene sammen. Overordnede mål og visjoner brytes ned i mål for den enkelte avdeling eller medarbeider, og langsiktige mål og visjoner blir oversatt til mer kortsiktige og meningsfulle mål. Økonomisk styring sikrer at alle de forskjellige operasjonelle aktivitetene i organisasjonen trekker i retning av de langsiktige, strategiske mål. Alt dette kan ses på som den koordinerende delen av økonomisk styring, og tradisjonelt sett er det denne delen som har fått mest oppmerksomhet (Anthony og Govindarajan 2001).



Økonomistyring handler om å påvirke atferd med sikte på å realisere sine langsiktige mål. Dette omfatter også disponering av ressurser, altså å ta beslutninger om hvilke og hvor mye av de ulike ressursene som skal settes inn. For å kunne fatte slike beslutninger med suksess, krever dette innsikt og kunnskap om hvordan atferd påvirkes, og sammenhengen mellom atferd og resultater (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). For å kunne lykkes med god økonomistyring, krever dette innsikt om effekter av beslutninger som tas. Det er viktig med gode planer og prosesser, men dette alene er ikke nok. Man må også vite hvordan man gjør det, altså om man er på rett kurs med riktig hastighet.

På bakgrunn av dette vil vi nå se nærmere på *styrings sirkelen* (figur 2.2) introdusert av Anthony og Young (2003). Dette er bare *én* av mange måter å se på økonomistyring på. Vi har valgt å strukturere oppgaven vår rundt denne. Her ser man på hele styringsprosessen, hvordan den rasjonelt sett bør være. Den fremstiller økonomisk styring som en kontinuerlig prosess bestående av fire tett sammenkoblede elementer:

- Visjon, strategi og mål.
- Plan og budsjett
- Handling
- Evaluering



Figur 2.2: "Styrings sirkelen" fra Anthony og Young (2003)

### Bruk av styringssystemer

Simons (2000) peker på at styringssystemer kan brukes ulikt. Han skiller mellom å bruke styringssystemer diagnostisk og interaktivt. Dette skillet er kun i bruk, ikke i utforming. Det samme styringssystemet kan brukes diagnostisk eller interaktivt. Bruker man det diagnostisk, vil det være et middel for å kommunisere kritiske suksessfaktorer og å overvåke implementeringen av tenkt strategi. På denne måten frigjør man mye av ledelsens tid, og det tillater at man kan bruke mange systemer diagnostisk samtidig. Man mottar rapporter, ser etter avvik og gjør eventuelle justeringer hvis det trengs. Brukes det interaktivt fokuserer man på strategiske usikkerheter og gir organisasjonen en mulighet for å justere strategien underveis. På denne måten fremdyrkes informasjonsdeling og organisatorisk læring, men det krever mye tid. Ifølge Simons

(2000) er det vanlig å bruke kun ett styringssystem interaktivt fordi det er tidkrevende og fordi fokus på mange strategiske usikkerheter kan skape forvirring.

### Visjon og strategi

I første fase av styringssirkelen handler det om å legge langsiktige strategier og sette seg mål som er i tråd med disse. Dette arbeidet danner utgangspunktet for hva virksomheten skal jobbe mot; her setter vi kursen. Dette kalles å formulere strategien. Det er flere måter å gjøre dette på, der utgangspunktet ofte er å foreta en analyse av konkurransekrefter i den bransjen man opererer i (Porter (1985); referert i Nørreklit (2000)). Deretter beveger man seg over på strategiplanlegging, som defineres av Anthony og Govindarajan (2001, 300) som:

*“(...) the process of deciding on the programs that the organization will undertake and on the approximate amount of resources that will be allocated to each program over the next several years.”*

Her konkretiseres målene med bestemte planer og tiltak for *hvordan* man skal komme seg dit. Likevel er ikke nødvendigvis reelle situasjoner like “rett frem” som dette. Mens bedriften forsøker å realisere sin planlagte strategi, oppdager man ofte nye elementer som man tilpasser seg etter. Dette kaller Mintzberg (1987); referert i Nørreklit (2000) for *fremvoksende strategier*. Han mener det er viktig for bedrifter å erkjenne at realiserte strategier er et resultat av både planlagte og fremvoksende strategier. I vår oppgave velger vi først og fremst å se på strategi som en plan, men erkjenner også tilpasninger, i tråd med faktorer som kan dukke opp og påvirke strategien. Dette er interessant i vår oppgave da mye av bakgrunnen for reformene vi nå ser i offentlig sektor handler om å fristille for å oppnå raskere beslutningsprosesser og høyere grad av effektivitet.

### Plan og budsjett

Sirkelens andre fase tar for seg implementeringen av strategi og mål, og her er det nærliggende å trekke inn budsjettet. Budsjettet brukes til å planlegge og styre knappe ressurser, og er med på å

operasjonalisere strategi og mål for medarbeiderne. Det vedtatte budsjettet kan ses på som en tosidig enighet hvor midler og ansvar for mål fordeles:

*“Responsibility center managers commit to producing the planned output with the agreed amount of resources, and their superiors commit to agreeing that such performance is satisfactory. Both commitments are subject to the qualification “unless circumstances change significantly”.”* (Anthony og Young 2003, 20)

Selv om budsjettet har vært kritisert for blant annet å hindre optimal bruk av ressurser i et dynamisk miljø (Wallender (1999); referert i Hansen, Otley og Van der Stede (2003)), har likevel budsjettet tradisjonelt sett en sentral rolle i offentlig sektor.

### Handling

Ressurser fordeles på ulike oppgaver etter føringer fra budsjettet. I sirkelens tredje fase utøves strategien, og de planer man enes om settes ut i live. Her skiller Anthony og Young (2003) mellom to ulike typer styringssystemer, finansielle kontroller og prestasjonskontroller. De finansielle styringssystemene skal sørge for at man følger de planene man har lagt i budsjettet, og at man kan finne bedre måter å gjøre det på dersom omstendighetene endres:

*“Financial control systems are designed to assure that proper steps are taken, and appropriate records are maintained, to preserve the financial integrity of the organization’s activities.”* (Anthony og Young 2003, 568)

Prestasjonskontroll skal sørge for at atferd og prestasjon av ansatte i bedriften er på linje med organisasjonens mål:

*“Performance control focuses on the activities of line managers, professional staff, technical support staff, clerical employees, and other members of the organization. Its goal is to assure that performance is in accordance with the organization’s objectives.”* (Anthony og Young 2003, 568)

### Evaluering

I siste fase, etter at handlingen er gjennomført, ser man på resultatet og veier dette opp mot målet. På denne måten utvikler man erfaring fra hvilke tiltak som fungerer i gitte situasjoner, erfaring som man benytter seg av når man skal planlegge neste trekk. Et sentralt spørsmål for enhver organisasjon, er å vite hvor bra man egentlig gjør det.

Ifølge Fitzgerald (2007) har det lenge vært debattert hvordan organisasjoner bør måle prestasjon. Bakgrunnen er at tradisjonelle finansielle måltall hevdes å være utilstrekkelige fordi de ikke fanger opp kundens opplevde kvalitet og innovasjonskravene i den raskt skiftende konkurransen. Dersom de tradisjonelle målene igjen brukes som grunnlag for lederbonuser, kan dette føre til at ledere maksimerer sin egen gevinst på selskapets bekostning. Fitzgerald (2007) hevder at to perspektiver blitt formet som følge av dette, hver med sine løsninger på problemet. *Stakeholder-skolen* argumenterer for ikke-finansielle mål som er sterkt knyttet til strategiske mål som et supplement til de finansielle målene. *Shareholder-skolen* argumenterer på sin side for smalt fokus på nye økonomiske nøkkeltall i tråd med *residual income*-konseptet.

Stakeholder-perspektivet fremholder at selskap konkurrerer på mange ulike fronter, og at det ikke lar seg gjøre å evaluere dette med grunnlag i rene finansielle måltall. Derfor argumenterer perspektivet for å ha et bredere spekter som enklere fanger opp signaler. Flere løsninger er skissert og noen elementer går igjen:

- Mål bør være sterkt knyttet til strategi.
- Inkludere eksterne og interne mål.
- Inkludere finansielle så vel som ikke-finansielle mål.
- Avveininger målene imellom må være tydelige.

Det ledende rammeverktøyet her er “The Balanced Scorecard”, som inkluderer fire hovedområder å jobbe etter. Tanken er at dersom man jobber godt for de ikke-finansielle målene, så fører dette automatisk til bedret fremtidig finansiell prestasjon.

Shareholder-perspektivet argumenterer for at dersom man måler og belønner aktiviteter som skaper verdi for *shareholders*, så vil dette føre til shareholder-rikdom. I teorien handler det om å

adoptere et mål som korrigerer for kapitalkostnad, og knytte belønninger til dette målet. Premisset er at fortjenesten av investert kapital er større enn kapitalkostnaden av investert kapital.

På tross av at mange hevder at dette er et overlegent verktøy innen prestasjonsstyring, viser undersøkelser at disse målene ikke får nok fokus. Ledere fokuserer på vekst og markedsandel, og RI-målet havner i annen rekke. Dette er paradoksalt, da jakten på vekst faktisk kan svekke shareholders verdi (Fitzgerald 2007).

Dersom det oppstår negative avvik mellom registrerte resultater og hva man satte seg som mål, stilles man overfor flere muligheter. Her må man evaluere hva som er skjedd og hvor man kan gjøre endringer som gagnar organisasjonen på best mulig måte. Gjennom denne evalueringen kan man finne bedre måter å løse arbeidsoppgavene på, som gir en mer effektiv utnytting av ressurser. Samtidig kan man oppdage at målene man satte seg ikke var de riktige, eller at insentivene man har gitt de ansvarlige ikke var presise nok i forhold til måloppnåelse. En evaluering om hvorvidt de ansvarlige er de riktige til jobben, er også en del av bildet (Busch, Johnsen og Vanebo 2009).

Pettersen et al. (2008) sier at prosessene i styrings sirkelen tar utgangspunkt i at koblingene mellom elementene i økonomistyringsprosessen er formålsrasjonelle. I det legger vi at det ikke finnes mål- eller interessekonflikter, og at koblingene mellom målsettinger og virkemidler er realistiske og uproblematisk. Slik rasjonell styring stiller krav om en bestemt rekkefølge mellom elementene; at strategi faktisk danner utgangspunkt for plan, og at handling og aktivitet skjer som konsekvenser av planen. Samsvar mellom faktisk aktivitet og plan er en forutsetning for formålsrasjonell styring (Pettersen et al. 2008).

Styringssirkelen er et ideelt syn på økonomistyringsprosessen, og i virkeligheten er denne prosessen mer kompleks og utfordrende. Denne prosessen krever koblinger mellom prosessene. Pettersen et al. (2008) benytter også løse kobling som en grad av kobling. Videre definerer de et brudd mellom koblingene i styringssirkelen (figur 2.2) som en styringsutfordring.

## 2.2 Andre perspektiver på økonomistyring

Institusjonell teori bidrar med et annet perspektiv på økonomistyring. I Busch (2000, 12) hevder Meyer og Rowan (1977): “(...) at en organisasjon for å oppnå legitimitet må inkorporere de organisasjonsmessige strukturer, prosedyrer og regler som er institusjonalisert i samfunnet.” Røvik (1998) mener det eksisterer institusjonaliserte regler i samfunnet eller myter som gir retningslinjer for hvordan en organisasjon skal utforme strukturer og prosedyrer i egen virksomhet. Økonomistyring blir i dette perspektivet sett på som en institusjonalisert samfunnsnorm. Ifølge ny-institusjonell teori vil disse reglene, normene og mytene i stor grad påvirke hvilke tankemodeller og systemer som utvikles og implementeres i organisasjoner. Meyer og Rowan (1977) hevder ut i fra et makroperspektiv at organisasjoner vil tilpasse seg sine institusjonaliserte omgivelser ved å inkorporere disse reglene og normene i sin egen organisasjon. Disse institusjonaliserte mytene er sprunget ut gjennom rasjonaliserte myter som gir en ramme for utviklingen. Når slike sosiale kunnskaper blir institusjonalisert, blir de en del av den objektive virkelighet og er med på å danne grunnlaget for en felles virkelighetsoppfatning (Zucker 1977; referert i Busch 2000). Ifølge denne teorien velger organisasjoner det samfunnet mener er riktig eller moderne for å oppnå legitimitet. Ny-institusjonell teori av Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983) hevder begge at en slik prosess naturlig nok fører til at organisasjoner innenfor samme bransje vil bli mer homogene. Prosessen kalles isomorfisme (Busch 2000). DiMaggio og Powell (1983) skiller mellom tre former for isomorfisme. Tvangsmessig isomorfisme har som utgangspunkt at organisasjoner føler en form for tvang, når nye strukturer og prosedyrer blir adoptert. Imiteringsmessig isomorfisme handler om at en organisasjon identifiserer seg med en annen organisasjon og velger å imitere denne, spesielt i situasjoner preget av uoversiktighet og usikkerhet. Normativ isomorfisme handler om at profesjoner ønsker å fremme egne konsepter og styrke sin yrkesmessige status (Busch 2000). Røvik (1998) presenterer tre hovedtyper av forklaringer på hvorfor en organisasjon blir “grepet av en bølge”. Et fellestrekk ved disse typene er at de alle antar at man adopterer noe fordi det finnes et problem. Offentlig sektor har blitt kritisert for å være for stor, for lite fleksibel og å ha for svak brukerorientering. Ifølge Røvik (1998) trenger det ikke nødvendigvis å være slik, det er tilstrekkelig at enkelte aktører i organisasjonen oppfatter dette som problemer.

En forklaring ut fra rasjonalistisk tradisjon innen organisasjonsteori er at det først oppstår et problem internt i organisasjonen, og at det deretter søkes etter en løsning på dette problemet. Dermed ser man på omgivelsene og på andre organisasjoner for å finne løsninger som passer til deres problem (Røvik 1998).

Symbolperspektivet har en annen forklaring. Her mener Røvik (1998) at institusjonelle omgivelser konfronterer organisasjoner med sosialt skapte normer og konvensjoner. Disse oppfattes av organisasjonen som objektive og ytre, gitte betingelser. I de institusjonelle omgivelsene sirkulerer det både ulike problemløsninger og problemdefinisjoner til enhver tid. Organisasjoner finner dermed problemer og løsninger samtidig som passer sin situasjon. Dette er i kontrast til rekkefølgen på problem og løsning ut i fra rasjonalistisk tradisjon skissert over.

Den tredje forklaringen går på at organisasjoner forsøker å forvalte sin identitet. De ser på andre rundt seg og adopterer systemer og løsninger fra bedrifter de ønsker å identifisere seg med. Røvik (1998) peker videre på at det er like viktig med *uforbilledlige* eksempler, altså negative rollemodeller. For å nærme seg de *forbilledlige* eksemplene, kan man imitere eller gjøre det samme som dem. Ønsker man derimot å distansere seg fra de uforbilledlige, vil det å poengtere forskjeller, det vil si differensiering, være viktig (Røvik 1998).

De ulike formene av institusjonell teori skissert av DiMaggio og Powell (1983) og Røvik (1998) over, er ikke veldig ulike, men derimot nyanser av et fenomen vi mener er viktige å belyse.

## 2.3 Styringsutfordringer i det offentlige

### 2.3.1 Erfaringer fra tidligere studier

Tjenestene som produseres i offentlig sektor kan være vanskelige å spesifisere, og kreve spesiell kompetanse for å utføre. Dette kan det også føre til at det blir vanskelig å måle disse tjenestene.



Dermed kan også tjenestene bli lite sammenlignbare, og det kan være utfordrende å finne “riktig” pris.

I privat virksomhet er eierne den interessentgruppen som er dominerende og de ønsker hovedsakelig god avkastning på investert kapital. Innen offentlig forvaltning er både målene og måten disse bestemmes på annerledes (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Rettferdighet og sosial likhet blir viktigere enn avkastning. Slike ikke-finansielle mål blir mindre konkrete, og er svært vanskelig å kvantifisere. Det kan derfor være problematisk med resultatmåling i offentlig forvaltning. Det er ikke mulig å måle alt i monetære verdier, flere dimensjoner må benyttes. Flere interessentgrupper enn eierne må tas hensyn til for å oppnå legitimitet. Dette får betydning for hvordan man løser problemer. Man kan ikke bare tenke på effektivitet da det er andre verdier som kan være langt viktigere for flere av interessentgruppene. Rasjonaliteten er heller ikke like åpenbar i det offentlige. Eksempelvis vil et underskudd kanskje ikke oppleves negativt av alle, da det betyr at innbyggerne har fått mer tjenester enn det som var tiltenkt i budsjettprosessen. I noen tilfeller kan det være rasjonelt og riktig å bruke penger utover budsjett (Pettersen et al. 2008). Ifølge Busch, Johnsen og Vanebo (2009) er de demokratiske prosessene i seg selv verdifulle, selv om de er tidkrevende. Siden det offentlige i større grad enn det private reguleres av regelverk og dermed har andre rammebetingelser, blir også økonomistyringen forskjellig. Lederne har mindre handlingsrom, og langsiktighet er vanskeligere da det politiske systemet preges av uforutsigbarhet. Busch, Johnsen og Vanebo (2009) påpeker at den offentlige konteksten ikke kan overses når man snakker om økonomistyring i det offentlige. Alle problemene i offentlig økonomistyring kan kanskje ikke løses ved å adoptere løsninger fra det private. Det er viktig at slike systemer tilpasses den offentlige konteksten før de implementeres (Busch, Johnsen og Vanebo 2009).

*“Økonomistyring i det offentlige må fungere i en virkelighet med tvetydighet, målkonflikter, makt og politisk aktivitet, hvor økonomiens instrumentelle rasjonalitet stadig vil utfordres av andre rasjonalitetsnormer som har like stor eller større legitimitet hos viktige interessenter.”* (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 14)

Løse koblinger i styringssirkelen er også en utfordring for offentlig sektor. Her er det manglende integrering mellom visjon/strategi, plan/budsjett, handling og evaluering. Hver av de fire elementene kan bli til egne verdener, som ikke kommuniserer tilstrekkelig med hverandre (Pettersen et al. 2008). Dermed oppstår det brudd i styringssirkelen.

Det at man i offentlig sektor har noen spesielle utfordringer som vi har skissert over, bidrar til styringsutfordringer. Det at tjenestene kan være vanskelig å spesifisere, og dermed vanskelige å måle, vil vanskeliggjøre for eksempel målstyring. Samtidig kan denne relativt uoversiktlige situasjonen med løse koblinger nedover i organisasjonen, mange interesser og tvetydige mål også vanskeliggjøre overvåkning og atferdskontroll. I slike tilfeller peker Ouchi (1979) på *social control* som løsning (figur 2.3). Her verdsettes riktige verdier, motivasjon og holdinger blant medarbeiderne som den rette løsningen for å redusere agentproblemet.

		Knowledge which actions are most desirable	
		High	Low
Ability to measure results	High	Choose the appropriate type for each activity	Outcome Controls/Result Control
	Low	Action Controls	Social Controls

Figur 2.3: Tilpasset fra Ouchi (1979)

### 2.3.2 New Public Management

Busch, Johnsen og Vanebo (2009) hevder at økonomisk styring i det offentlige blitt satt mer under lupen også her til lands de siste tiårene. New Public Management er et samlebegrep som benyttes om denne utviklingen. I dette samlebegrepet ligger det ideer om at offentlig sektor har

vært for stor, for lite fleksibel og hatt for lite brukerfokus. Dette har dannet et grunnlag for kontinuerlig modernisering av offentlig sektor, og har ført til en utvikling i retning av at modeller fra privat næringsliv i større og større grad overføres til det offentlige (Busch, Johnsen og Vanebo 2009). Hood (1995) skisserer syv dimensjoner av forandring i det offentlige, som står som doktriner innen New Public Management:

- En dekomponering av offentlig sektor til privatiserte enheter organisert etter “produkt”.
- Et skift mot større konkurranse både mellom offentlige organisasjoner og mellom offentlige og private organisasjoner.
- Et skift mot mer utbredt bruk av ledelsesstiler kjent fra det private.
- Større fokus på disiplin og nøysomhet vedrørende ressursbruk.
- Mer “hands-on-management”.
- Eksplisitte og formelle prestasjonsmål.
- Større fokus på “output”, prestasjon og produksjon.

### **Bestiller-utfører organisering uten konkurranseutsetting**

Dette er en av flere hybridformer man har forsøkt å bruke i offentlig sektor på bakgrunn av problemene man peker på i New Public Management. Nesheim (2004) forteller at bestiller-utfører organisering skiller seg fra en tradisjonell hierarkisk organisering på en rekke måter:

- Myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon adskilles.
- Ulike enheter i organisasjonen utfører disse to oppgavene.
- Bestillerrollen omfatter klargjøring av innhold i tjenestene og oppfølging og kontroll av utfører. Bestillerrollen kan deles inn i to nivåer hvor det ene knyttes til enkeltvedtak og oppfølging av disse, og det andre knyttes til planlegging og oppfølging av den enkelte kontrakt.
- Utføreren er ansvarlig for tjenesteproduksjonen.
- Kontroll og oppfølging finner sted basert på et avtaleforhold mellom de to partene.

Hierarkiet suppleres med at man identifiserer en etterspørselsside og en tilbudsside internt i organisasjonen, noe som er et viktig trekk ved marked som organisasjonsform. Moland og Bogen

(2001) identifiserer fire sentrale utfordringer ved bestiller-utfører organisering i kommunal sektor. Er det slik at denne organiseringen er bevisstgjørende og ryddig? Bidrar den til å fremme kvalitet? Tappes kommunen for kompetanse? Bidrar det til dobbeltarbeid og økte administrasjonskostnader? Hvilken selskapsform man velger å organisere utføreren i, vil gjennom lover og regler markere dens handlingsrom. “Økt selvstendighet for utføreren vil medføre mindre mulighet for politisk styring gjennom hierarkiet.” (Nesheim 2004, 175). Et argument for å benytte en “begrenset utgave av internt marked” er at en leverandør/produzent trenger en klart definert kjøper/bestiller som motpart.

Nesheim (2004) skisserer videre noen gunstige og ugunstige konsekvenser av å innføre en bestiller-utfører organisering. Blant de gunstige konsekvensene er at det kan tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling mellom politikere og administratorer. Ønsket innhold og kvalitet på tjenesten kan tydeliggjøres gjennom fokus på bestillerrollen. Oppfølging og evaluering forenkles gjennom at man har klare avtaler om hva som forventes. For utføreren vil en slik organisering føre til at de kan konsentrere seg om et mindre og definert sett av arbeidsoppgaver, og egen innsats og resultater får konsekvenser. Ugunstige konsekvenser av bestiller-utfører organisering kan være økte samhandlingskostnader ved at utføreren skilles ut. Dobling av kompetanse og unødig byråkratisering kan også oppstå siden kompetanse kreves både i bestiller- og utførerenheten. Det å tilpasse organisasjonen til bestiller-utfører modellen og dennes sameksistens med hierarkiet kan også være krevende (Nesheim 2004).

## **2.4 Erfaringer fra styring mellom organisasjoner**

### **2.4.1 Styringspakker**

Ved utskillelse av tjenester oppstår det et problem. Hvordan skal kommunen styre organisasjonene disse tjenestene utskilles til? Caglio og Ditillo (2008) peker på at økonomisk styring møter tre typer problemer ved styring på tvers av organisasjoner: *cooperation*, *coordination* og *appropriation problemer*. Cooperation problemer oppstår fordi partnere kan ha

insentiver til å skulke eller jukse for å nå egne mål. Coordination problemer kan man få når man skal finne ut hvem som skal gjøre hva, og hvordan ting skal gjøres slik at alle involverte parter grensesnitt samsvarer. Appropriation problemer vil si problemer omkring at alle parter må oppleve at produktet eller tjenesten blir tydelig og rettferdig fordelt ut fra partenes innsats. Når interkommunale selskaper dannes kan dette løses ved at man utvikler en horisontal styringspakke mellom prinsipalene og en vertikal styringspakke mellom prinsipalene og agenten (Cäker og Siverbo 2011).

Tillit blir også et nøkkelord. I slike tilfeller kan styringspakken påvirke tilliten mellom partene (Cäker og Siverbo 2011). Når det gjelder kommunale foretak er det kun snakk om en vertikal styringspakke mellom prinsipalen og agenten. Vi har tidligere definert styring som det å påvirke atferd. I et interkommunalt selskap ligger den man ønsker å påvirke atferden til utenfor sin egen organisasjon, og dette gjør situasjonen mer kompleks. Cäker og Siverbo (2011) sier at en styringspakke består av mange sammenkoblede styringssystemer. Disse består ikke bare av organisasjonsformer og byråkratiske formaliteter, men også uformelle elementer, og effekten av kontrollpakkene bestemmes av hvordan de kombineres. Styringssystemene må tilpasses hverandre internt og pakken som helhet må tilpasses eksterne eventualiteter.

Cäker og Siverbo (2011) definerer tre dimensjoner ved styringspakker: styringsmekanismer, styringsfokus og styringstetthet. Styringsmekanismer kan deles inn i formelle og uformelle mekanismer. De formelle mekanismene deles så inn i *result control* og *action control*. Result control vil typisk være uttrykt i prestasjonsmål og eventuelle belønninger. Kort fortalt får agenten fritt spillerom av prinsipalen så lenge resultatene oppnås. Ved action control vil agenten få regler for atferd, og det finnes en forventning om at denne atferden vil føre til ønskede resultater. Det synes imidlertid som at det finnes en konsensus om at de formelle styringsmekanismene alene ikke kan fjerne all usikkerhet (Cäker og Siverbo 2011). De må derfor komplementeres av uformelle styringsmekanismer. Dette kan for eksempel være *personell control*, *cultural control*, interaksjoner eller møter. Slike kontrolltyper kalles også *social controls*.

Styringsfokus refererer til om det er mange (bredt fokus) eller få (smalt fokus) aktiviteter som overvåkes eller kontrolleres. Med styringstetthet menes det i hvilken grad en aktør kontrollerer eller overvåker andres handlinger. Hvis prinsipalene har ulike mål for et interkommunalt selskap vil dette føre til et bredt styringsfokus i den vertikale styringspakken. Dersom det er høy tillit blant prinsipalene reduseres behovet for tett, formell styring. Hvis en av prinsipalene har spesifikk kompetanse på en av samarbeidsselskapets driftsområder vil vanligvis denne prinsipalen styre delen bredt og tett. Prinsipalenes lederstil har også betydning for styringen av selskapet. Dersom prestasjon på kort sikt er viktig for prinsipalene, vil dette øke sannsynligheten for bruk av tett styring (Groot og Merchant (2000); referert i Cäker og Siverbo (2011)).

Kammiga og van der Meer-Kooistra (2007); referert i Cäker og Siverbo (2011) utvikler et utvidet transaksjonskostnadsteori rammeverk hvor de beskriver faktorer som vil påvirke styringspakkene. Her nevnes både transaksjonens natur og forholdet mellom prinsipalene som viktige faktorer. Transaksjonsfaktorene deles inn i transaksjonsspesifikke investeringer, usikkerhet, frekvens, kunnskap om transformasjonsprosesser og målbarhet av resultater. Eksempler på relasjonelle faktorer er forskjeller mellom prinsipalene, informasjonsasymmetri, tillit og forhandlingskraft. Store forskjeller i mål og kultur mellom prinsipalene, øker behovet for styring. Informasjonsasymmetri kan være horisontal (en/noen av prinsipalene har bedre tilgang til informasjon enn andre) eller vertikal. Dersom det er vertikal informasjonsasymmetri vil tett styring være unødvendig siden agenten har bedre grunnlag for å bestemme handling. Med tillit menes det her hver prinsipals tiltro til at de andre prinsipalene og agenten vil samarbeide. Prinsipalenes forhandlingskraft refererer til hver enkeltes mulighet til å velge/bestemme et styringssystem som de selv vil dra fordel av. I tillegg til disse faktorene ser de også at det er institusjonelle faktorer som påvirker styringspakkene (Cäker og Siverbo 2011).

En av hovedårsakene bak dannelsen av et interkommunalt selskap er å forbedre samarbeid mellom kommunene på det valgte området. Den vertikale styringen mellom prinsipalene og agenten vil være viktig i et slikt selskap. Likevel vil ikke denne fange opp alle eventualiteter, og Cäker og Siverbo (2011) mener at den horisontale styringspakken vil være viktig for å komplementere den vertikale styringspakken. Kamminga og van der Meer-Kooistra (2007); referert i Cäker og Siverbo (2011) peker videre på at horisontale styringspakker vil være mer

utviklet når agentens omgivelser er dynamiske og Groot og Merchant (2000); referert i Cäker og Siverbo (2011) sier at økt styring kreves ved lav horisontal tillit. Siden horisontale styringspakker bør komplementere vertikale styringspakker mener Cäker og Siverbo (2011) at en lite utviklet vertikal styringspakke vil behøve en mer utviklet horisontal styringspakke.

Tillit blir sentralt når man skal samarbeide utover grensen på organisasjoner. Cäker og Siverbo (2011) definerer 4 ulike former for tillit. Disse er:

- *Competence trust*: Dette betyr at man stoler på at partneren(e) har kompetansen som kreves for å utføre den aktuelle oppgaven.
- *Goodwill trust*: Man stoler på at partneren(e) ikke med hensikt vil skade sine interesser, eller at de i enkelte tilfeller vil gjøre mer enn det som forventes av dem i den formelle kontrakten.
- *System trust*: At man aksepterer sårbarhet fordi partneren(e) har insentiver til å følge samfunnets regler og å beskytte sitt rykte.
- *Calculative trust*: At man stoler på partneren(e) fordi samarbeidet er så verdifullt at de ikke har insentiver til å opptre opportunistisk.

Dersom det er en høy grad av tillit mellom partene vil det å implementere formell styring kunne ødelegge denne tilliten. Ghoshal og Moran (1996); referert i Cäker og Siverbo (2011) argumenterer for at agenten kan miste motivasjon fordi styringen oppfattes som mistillit fra prinsipalen(e)s side og det kan medføre at prinsipalen stoler mindre på agenten.

I motsetning til dette hevdes det i Cäker og Siverbo (2011) at økt formell kontroll kan føre til økt tillit mellom partene. Overvåking eller kontroll kan, særlig i startfasen av et partnerskap, være med å bygge opp tillit ved at parten som overvåker ser at ønskede resultater nås. Cäker og Siverbo (2011) sier også at noen forskere mener at forholdet mellom tillit og styring må ses i forhold til hvordan aktørene oppfatter det. Tomkins (2001); referert i Cäker og Siverbo (2011) foreslår at styring som fører til økt åpenhet og jevnere fordeling av informasjon vil være forventet, og vil styrke tilliten mellom partene i et modent forhold.

## 2.5 De ulike selskapsformene

Når det gjelder organisering av offentlig tjenesteyting kan kommunen drive tjenesten selv, organisere driften av tjenesten i form av et eget selskap (også i samarbeid med andre), eller de kan kjøpe tjenesten fra andre (både private og offentlige tjenesteytere). Kommunene har en rekke oppgaver, noen er pliktige mens andre er frivillige. Eksempler på pliktige oppgaver er etablering og drift av brannvesen, opplæring på grunnskolenivå og primærhelsetjenester.

*“Når kommunene er pålagt oppgaver og ansvar i lov, så vil denne lovgivningen sette rammer for kommunenes kompetanse, og for hvordan kommunen kan organisere disse oppgavene. Med kompetanse mener vi her evne til å treffe beslutninger med rettsvirkning på vegne av seg selv eller andre.”* (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004, 40)

Rettslig sett er det et skille mellom organisasjonsformer hvor kommunen selv driver virksomheten og organisasjonsformer hvor virksomheten er organisert som egne rettssubjekter.

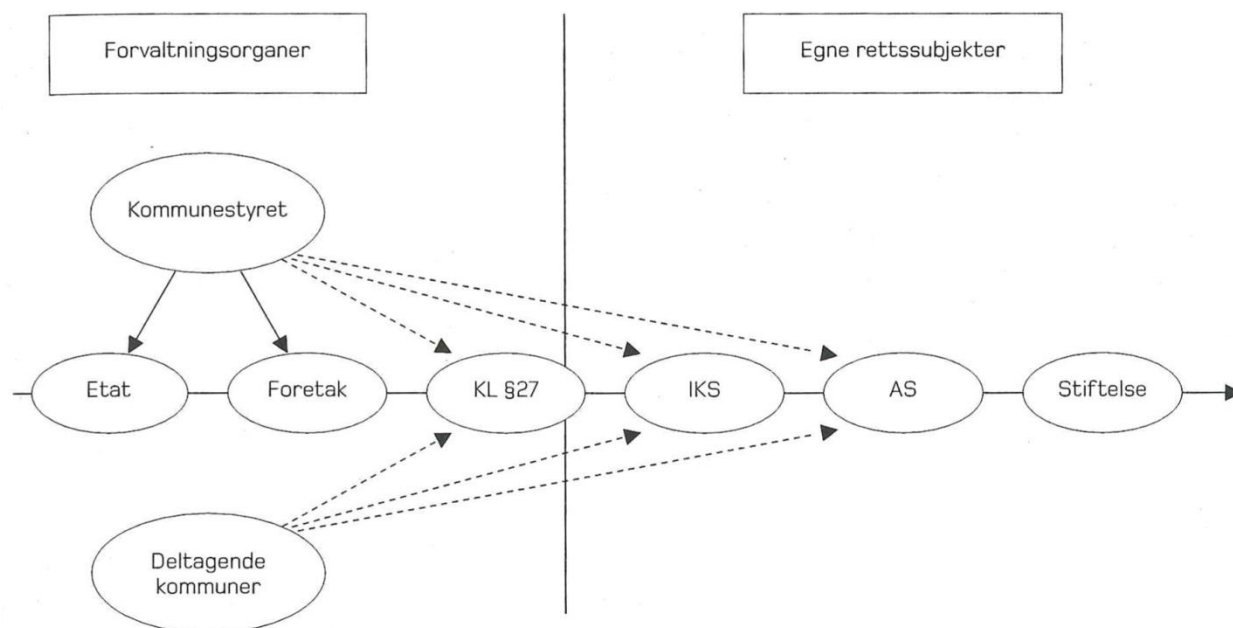
*“Det kan gis bestemmelser i en selskapsavtale eller i vedtektene for et selskap som sikrer et kommunestyre større styringsrett enn det som følger direkte av lovgivningen for selskapsformen. Dersom eierne går langt i en slik retning, kan en imidlertid spørre seg om den valgte organisasjonsformen egentlig er hensiktsmessig for virksomheten.”* (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004, 40)

Kommuneloven gjelder når kommunal virksomhet ikke er skilt ut som eget rettssubjekt. Dette gjelder både for frivillige og pliktige oppgaver. For frivillige oppgaver kan kommunene i utgangspunktet velge fritt mellom de ulike organisasjonsformene. Også når det gjelder lovpålagte oppgaver står kommunene ganske fritt til å velge, med unntak av kjernevirksomhet etter opplæringsloven og drift av folkebibliotek. Driften av disse tjenestene må organiseres etter kommuneloven, og kan ikke hverken organiseres som eget rettssubjekt (med unntak av en viss adgang til å drive interkommunalt samarbeid) eller overlates til private. Når offentlig myndighetsutøvelse knyttes til lovpålagte oppgaver blir situasjonen en annen. Kommunene må



primært utføre disse oppgavene innenfor kommunelovens rammer (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004).

Vi skal i denne oppgaven se nærmere på to ulike typer kommunale selskap, et kommunalt foretak (Trondheim Parkering) og et interkommunalt selskap (Trøndelag brann- og redningstjeneste). De kommunale organisasjonsformene presenteres i figur 2.4:



Figur 2.4: "Kommunale organisasjonsformer" fra Johnsen, Sletnes og Vabo (2004, 41)

*"Hovedformålet bak organisasjonsformen kommunalt foretak er å gi deler av kommunal virksomhet større grad av fristilling fra de politiske beslutningsprosesser enn andre organisasjonsformer etter KommuneLoven."* (Trondheim kommune<sup>2</sup>)

Et kommunalt foretak er ikke et eget rettssubjekt, og er således en del av kommunen. Det ledes av et eget styre som skal representere foretaket utad og inngå avtaler på kommunens vegne. Dette styret er underlagt kommunestyret/bystyret. Foretaket har også en egen daglig leder som er underlagt styret. "Foretaket ledes av et styre og en daglig leder." (KommuneLoven §64). Bystyret er ansvarlig for gjelden som foretaket pådrar seg, og foretaket kan ikke gå konkurs. Det inngår i

kommunens budsjett og kommunelovens økonomiregler gjelder for foretaket. Dette er en organisasjonsform som ofte benyttes til løsning av kommunale oppgaver med en viss forretningsmessig karakter (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004).

Den andre selskapsformen vi skal se på er IKS. Dette kan velges når flere kommuner velger å samarbeide om en tjeneste. Dette er et eget rettssubjekt som er rettslig og økonomisk adskilt fra eierkommunene. “[...] hver deltaker kommune har ubegrenset ansvar for prosent eller brøkdel av selskapets samlede forpliktelser tilsvarende eierandelen.” (Trondheim kommune 2011<sup>1</sup>). Det er satt begrensninger for selskapets adgang til å ta opp lån. Selskapet kan imidlertid inngå egne avtaler og forpliktelser, og de må svare for disse selv. De deltakende kommunene må styre selskapet ved deltakelse på representantskapsmøter og fastsettelsen av vedtektene (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004).

*“1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.” (Kommuneloven § 27)*

Valget av selskapsform blir dermed også en viktig del av økonomistyringen. Dette valget legger føringer for kommunens mulighet til styring. Samtidig vil ikke og/eller kan ikke kommunen fra et demokratisk ståsted, gi fra seg muligheter for politisk styring og kontroll i mange tilfeller. Med utgangspunkt i figur 2.4: ”Jo lenger ut til høyre på figuren en organisasjonsform befinner seg, desto mindre direkte formell styring har kommunestyret i prinsippet.” (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004, 40).

## 3. Metode

### 3.1 Vitenskapsteoretisk rammeverk

Før vi beskriver våre metodiske valg må vi redegjøre for bakgrunnen for de valgene vi har tatt, altså hvilket vitenskapsteoretisk rammeverk som ligger til grunn. Vårt syn på virkeligheten og hvordan vi kan tilegne oss kunnskap om den har vesentlig betydning for hvordan vi velger å gå frem for å besvare problemstillingen.

Nyeng (2004, 212) definerer ontologi som “Læren om det værende, det vil si hva det vil si for ulike ting å eksistere.” Dette handler om virkelighetens natur og våre antakelser om verden eller om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Ens ontologiske utgangspunkt vil ha betydning for om man leter etter lovmessigheter eller det spesielle og unike i sin undersøkelse (Jacobsen 2005).

Videre definerer Nyeng (2004, 209) epistemologi som: “Erkjennelseslære - læren om kunnskap og kunnskapstilegnelse.” Man må stille seg spørsmål om hva kunnskap er og hvordan man kan få tilgang til kunnskapen før man begynner med datagenereringen.

I hovedsak finnes det to ulike vitenskapsteoretiske retninger, positivismen og hermeneutikken. Posivismen preges av en sterk tro på lovmessigheter eller naturlover. Gjennom å observere noe konkret i våre omgivelser skal vi avdekke generelle fenomener. Posivismen har sitt opphav innen naturvitenskapen, og man mener det finnes ekte data man kan samle inn og kvantifisere for å avdekke fenomener og formulere teorier om disse.

Hermeneutikken er en fortolkende tilnærming. Hovedmålet for forskning er her å søke forståelse fremfor lovmessigheter. Mennesket er meningsbærere, det vil si at vi ikke greier å observere noe uten å selv fortolke det og gi det mening. Den hermeneutiske sirkel er en prosess hvor man veksler mellom å se helheten som summen av delene og delene ut fra helheten.

Ut fra dette er det tydelig at ontologi, epistemologi og metode henger svært tett sammen. Vår ontologi er vårt verdensbilde og vårt menneskesyn. Vår epistemologi sier hvilken kunnskap som er mulig og relevant, mens metode er hvordan vi skal skaffe data på korrekt vis (Nyeng 2004). Vi bruker en hermeneutisk tilnærming i denne oppgaven. Vi gjennomførte et fåtall dybdeintervjuer for å komme nært på respondentene, og for å få frem flest mulig nyanser i beskrivelsen av våre case. Selv om dette ikke kan generaliseres til andre case, vil det kanskje være begreper eller typologier som kan være gjeldende også i andre lignende situasjoner.

## 3.2 Avgrensning av oppgaven

For å avgrense oppgaven fant vi ut i samråd med veileder, at var tilstrekkelig å se på to utskilte virksomheter. Videre undersøkte vi hvilke selskapsformer kommunen kunne velge for disse virksomhetene, og bestemte oss for å se på én virksomhet som fortsatt er underlagt kommunen, og en virksomhet som er utenfor kommuneloven og et eget rettssubjekt. Dette gjorde vi fordi vi ville ta for oss to virksomheter med ulikt utgangspunkt, og se om dette kan påvirke måten kommunen styrer virksomhetene på. Valget falt til slutt på Trondheim Parkering KF og Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS.

## 3.3 Undersøkellesdesign og metode

For å gi best mulig svar på problemstillingen, gjelder det å finne en undersøkelsesdesign som passer. Det designet vi velger kan ha innvirkning både på resultatene vi kommer frem til og hvor godt vi klarer å belyse den aktuelle problemstillingen. Med andre ord vil det påvirke undersøkelsens pålitelighet og gyldighet (Jacobsen 2005).

### 3.3.1 Undersøkelsesdesign

“Your research design will be the general plan of how you will go about answering your research question(s) (...)” (Saunders, Lewis og Thornhill 2009, 136). Denne planen for hvordan man skal

besvare forskningsspørsmålene sine kan klassifiseres etter ulike dimensjoner. Jacobsen (2005) velger følgende:

1. Er studien ekstensiv eller intensiv?
2. Er studien deskriptiv eller kausal?

Det første går på om man velger å gå i bredden eller i dybden, altså hvor mange enheter og hvor mange variabler ønsker man å undersøke. Årsaken til at man vanligvis må velge en av disse to er at det å skulle gjennomføre begge deler som regel blir for tidkrevende eller for kostbart. Vi har valgt å gjennomføre en casestudie hvor vi skal beskrive styringssystemet som Trondheim kommune bruker overfor Trondheim Parkering KF og Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS. Vi ser derfor på få enheter og mange variabler. Vi har således valgt et intensivt design. Hensikten med dette er å få et helhetlig bilde av en situasjon, et fenomen eller en hendelse med så mange nyanser og detaljer som mulig.

Andersen (1997, 8-9): referert i Jacobsen (2005, 90) definerer et case som:

*“Betegnelsen ‘case’ kommer av det latinske casus og understreker betydningen av det enkelte tilfelle. (...) Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier. Enten fordi det bare finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få caser som er tilgjengelige for forskeren. (...) Ofte er idealet å gå i dybden på en case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Undersøkelsenheten ses som et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut.”*

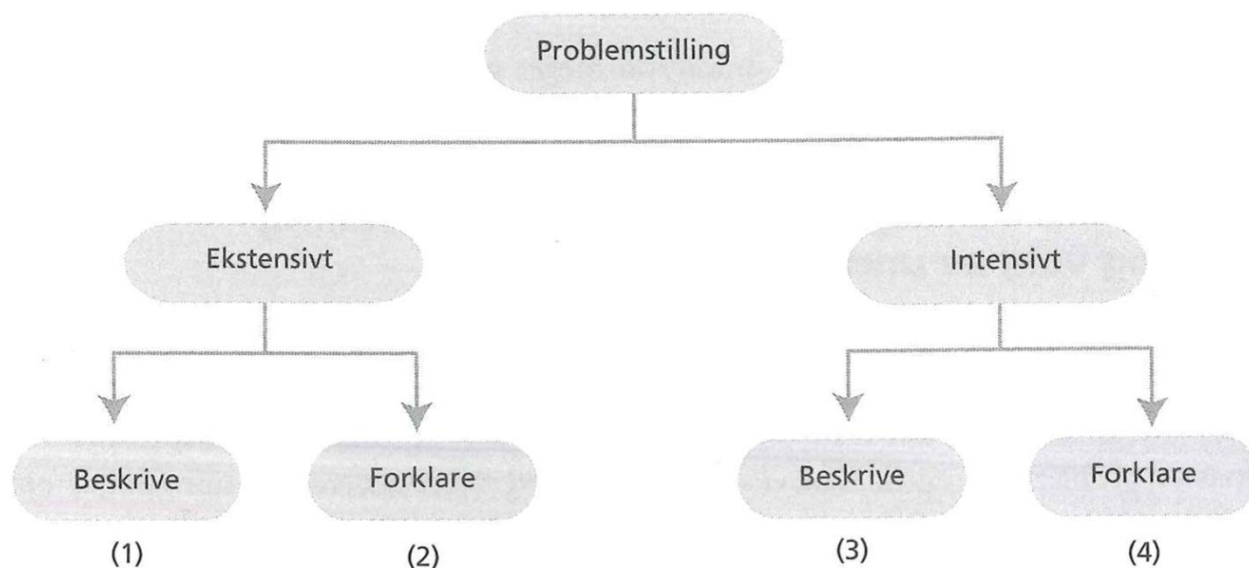
Casestudier egner seg når vi ønsker en dypere forståelse av en spesiell hendelse, når vi ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt sted, samtidig som de egner seg godt til teoriutvikling (Jacobsen 2005).

Analyseenhetene i vår oppgave er enkeltindivider ansatt i enten Trondheim kommune eller en av de to virksomhetene. Enkeltindivider kalles også absolutte enheter. Med det menes det at de ikke

refererer til andre enn seg selv. Vårt case er derimot på et høyere nivå, én kollektiv enhet, som igjen består av flere absolutte enheter. Trondheim kommune som kollektiv enhet består av flere nivåer, disse nivåene består igjen av flere avdelinger, grupper og enkeltindivider. Vi ønsker å beskrive situasjonen i organisasjonen ut fra fortolkninger hos de ulike personene vi intervjuer. Det er ikke slik at det som presenteres i denne oppgaven er den objektive virkeligheten, det er vår fortolkning av respondentenes tolkning av virkeligheten (Jacobsen 2005).

Undersøkelsesoppleggets andre dimensjon går på om vi ønsker å beskrive eller forklare. “The object of descriptive research is ‘to portray an accurate profile of persons, events or situations’ (Robson 2002, 59).” (Saunders, Lewis og Thornhill 2009, 140). Her sier man ikke noe om hvorfor situasjonen fremstår som den gjør, man vil bare gi et bilde av den. I vår oppgave er det dette vi ønsker (Jacobsen 2005).

Jacobsen (2005, 121) kommer med en generell anbefaling om at: “Hvis vi er interessert i å forstå eller forklare hva som skjer i en spesiell situasjon, eller å forklare en spesifikk hendelse, bør vi velge et intensivt design.”.



Figur 3.1: "Fire idealtypiske design" fra Jacobsen (2005, 122)

Vår oppgave går under punkt 3 i figuren over. “Under punkt 3 ligger intensive casestudier som legger vekt på å beskrive i detalj hva som finner sted i en spesiell situasjon eller sammenheng.” (Jacobsen 2005, 122).

### 3.3.2 Forskningsmetode

I hovedsak mener vi at vår forskningsprosess har vært induktiv siden vi har gått fra å generere data, via bruk av teori, for å beskrive våre funn. Samtidig har vi etter datagenereringen gått tilbake for å justere på blant annet problemstilling og intervjuguide. Vi har ”hoppet” frem og tilbake, så det har ikke vært en ren induktiv prosess. Som vi straks skal se i figur 3.2, er dette noe den kvalitative forskningsmetoden åpner for.

Når det gjelder valg av forskningsmetode kan man velge mellom en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming. En vanlig måte å skille disse på er å si at man med kvantitative metoder genererer tall, mens man ved kvalitative metoder genererer ord. Dette er selvsagt en forenkling da det er flere faktorer som skiller de to. Både Tjora (2010) og Jacobsen (2005) argumenterer for at de to metodene egner seg til å belyse ulike problemstillinger. Det ene er ikke bedre enn det andre, og i enkelte tilfeller kan en kombinasjon av begge være det beste.

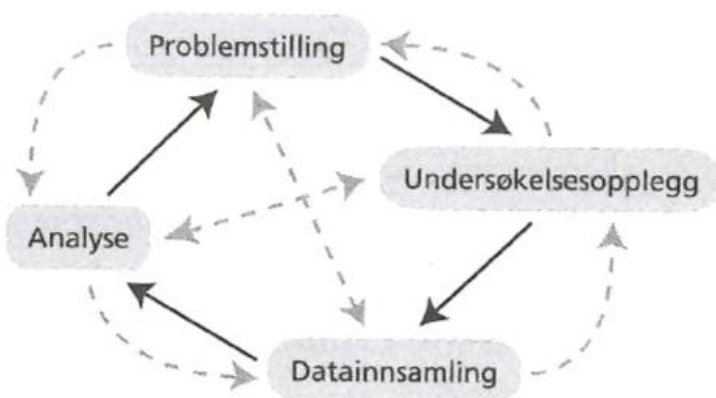
Vi ønsket å få frem flest mulig nyanser for å beskrive situasjonen i våre case, og derfor var det mest hensiktsmessig å generere kvalitative data. Mange av de samme årsakene til at vi valgte en intensiv design gjør at vi også velger en kvalitativ datagenereringsmetode. Strukturering og kategorisering av data har først skjedd etter datagenereringen. Dette kalles en åpen tilnærming.

Til slutt ligger det også pragmatiske årsaker bak valget av datagenerering. Tiden vi har til disposisjon med arbeidet av denne oppgaven gjør at en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ datagenerering ville blitt for tidkrevende.

I og med at vi valgte en kvalitativ datagenerering valgte vi også bort noe. Det vi har mistet i så måte er muligheten til å spørre mange respondenter, samt noe av muligheten for generalisering. Gjennom våre to casestudier forsøker vi å beskrive og å si noe om den spesifikke situasjonen vi

undersøker. Vi ser ikke etter lovmessigheter, men anerkjenner at noen av utfordringene vi peker på også kan oppstå i andre case.

Det vi får ved å velge en kvalitativ datagenerering er relevans (Tjora 2010). Respondentene snakker om det de mener er relevant, mange nyanser kommer frem, og vi har muligheten til å justere på problemstillingen underveis siden kvalitative tilnærminger er fleksible.



Figur 3.2: "Den kvalitative undersøkelsesprosessen som en interaktiv prosess" fra Jacobsen (2005, 129)

## 3.4 Dybdeintervju

### 3.4.1 Hvorfor dybdeintervju?

Dybdeintervjuer har den frie samtale med åpne spørsmål som ideal. Det er "(...) meningen å få informanten til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til det aktuelle temaet for forskningen." (Tjora 2010, 90). For å lykkes med dette forsøker man å skape en avslappet stemning og gi respondenten tid til å uttrykke seg.

Tjora (2010, 91) sier: "Som hovedregel kan vi si at man bruker dybdeintervjuer der man vil studere meninger, holdninger og erfaringer.". For oss blir det hensiktsmessig å generere data på denne måten fordi vi ønsker å vite mer om respondentenes meninger, holdninger og erfaringer



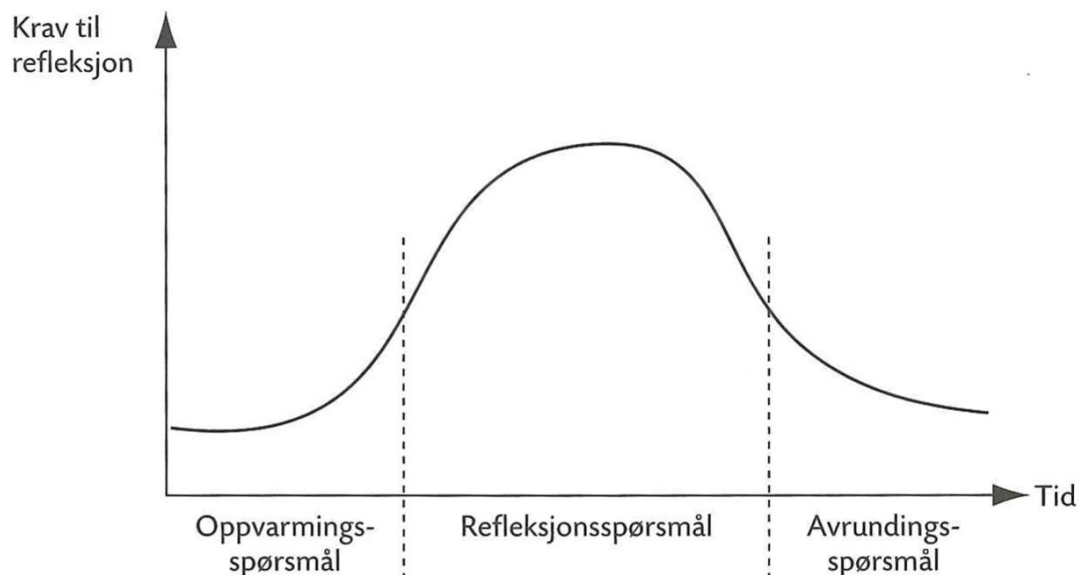
rundt styringssystemet i kommunen. Gjennom dybdeintervjuet kommer man tett på respondentene, noe som har både positive og negative effekter. På den ene siden kan nærhet til respondentene medføre at man mister evnen til kritisk refleksjon. Samtidig kan det føre til at respondentene lettere åpner seg opp og at man får et mer helhetlig bilde av situasjonen (Jacobsen 2005). Vi har gjennom hele oppgaven forsøkt å sette et kritisk blick på informasjon vi har fått, og føler ikke selv at vi har blitt farget av respondentenes syn.

Vi bruker, som Tjora (2010), konsekvent begrepet datagenerering i stedet for datainnsamling. Dette er i tråd med vår vitenskapsteoretiske filosofi om at empiriske data konstrueres av forskningen, og ikke finnes “der ute” i utgangspunktet (Tjora 2010).

### **3.4.2 Gjennomføring og strukturering av dybdeintervju**

Ifølge Tjora (2010) har intervjueren et ansvar for å sette rammen for intervjuet. For å lykkes med å skape en avslappet stemning skal man likevel tillate respondenten å snakke om det vedkommende synes er viktig. Digresjoner er tillatt. Dette kan gi oss som forskere informasjon vi ikke var klar over på forhånd (Tjora 2010).

For å drive intervjuet fremover laget vi en intervjuguide. Denne ble tilpasset til hvert enkelt intervju i forhold til hvem vi skulle intervjuer. Ifølge Tjora (2010) går intervjuet gjennom tre faser: oppvarming, refleksjon og avrundning. I alle tre fasene er det ulike typer spørsmål og det stilles ulik grad av forventning til refleksjon fra respondenten (figur 3.3).



Figur 3.3: "Dybdeintervjuets struktur" fra Tjora (2010, 98)

Oppvarmingsspørsmålene våre inneholdt konkrete spørsmål som for eksempel stilling, ansvar og mål. Disse spørsmålene krever ikke så mye refleksjon og kan bidra til at respondenten føler seg trygg på at man behersker intervjusituasjonen. Denne delen av intervjuet varte som regel i 5-15 minutter.

Over i hoveddelen av intervjuet, stilte vi spørsmål som krever refleksjon. Vi hadde på forhånd satt opp mellom 10-30 punkter vi ville vite mer om. Ofte var det slik at respondenten besvarte flere spørsmål i samme svar, så det reelle antallet spørsmål var mindre. Dette handler også om hvordan respondenten er som person. Noen svarer på flere spørsmål i ett og samme svar, mens andre kun gir korte svar og behøver oppfølgingsspørsmål for å svare utfyllende. Vi stilte også oppfølgingsspørsmål og omformulerte spørsmål ved noen tilfeller der vi følte respondenten ikke hadde forstått spørsmålet. Det var viktig for oss å ha mange formulerte spørsmål i intervjuguiden, i tilfelle respondenten ikke var snakkesalig.

I avrundingsfasen stilte vi oppsummerende spørsmål og ga respondenten mulighet til å uttrykke sitt helhetlige syn på situasjonen, for å samle opp eventuelle løse tråder. Deretter informerte vi om prosessen videre, spurte om vi kunne ta kontakt angående eventuelle oppfølgingsspørsmål, og takket for at respondenten hadde stilt opp. I samtlige intervjuer ble vi sittende igjen å snakke

uformlt i 10-20 minutter. Dette ble gjort for å ta situasjonen “tilbake til normalen” igjen (Tjora 2010). Når vi gikk fra over i en ny fase av intervjuet, informerte vi respondenten for å tydeliggjøre hvilken type informasjon og hvor stor grad av refleksjon vi var ute etter.

Alle intervjuene ble foretatt ansikt-til-ansikt på kontoret eller på et møterom på arbeidsplassen til respondenten. Vi valgte dette for at respondenten skulle føle seg trygg, noe som gjør det lettere å oppnå en avslappet stemning, samt gjorde det enklere å få respondentene til å stille opp.

Når det gjelder lengde på intervjuene finnes det ikke noe fasitsvar. Våre intervjuer varte mellom 1-1,5 time. Dette er innenfor det som anbefales av Jacobsen (2005). Vi var begge tilstede på intervjuene. Vi fordelte intervjuene slik at én stilte spørsmål mens den andre tok notater og kom med oppfølgings spørsmål. Intervjuene ble også tatt opp på båndopptaker. Dette er en fordel når man skal sjekke sitater, samtidig som man får muligheten til å gå tilbake for å høre på intervjuet igjen. Bruk av båndopptaker ga oss også muligheten til å konsentrere oss mer om å holde flyten i intervjuet og “være tilstede” i situasjonen da vi visste at vi kunne gå tilbake for alle detaljene (Tjora 2010).

### 3.4.3 Utvalg

“Hovedregelen for utvalg i kvalitative intervjustudier er at man prøver å velge informanter som av ulike grunner vil kunne uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet.” (Tjora 2010, 128). I samråd med veileder bestemte vi rekkefølgen på intervjuene. På denne måten ble det en slags “loop” hvor vi startet i kommunen, gikk videre til virksomhetene for så å avslutte i kommunen igjen. Planen var å intervju to respondenter i hver virksomhet, daglig leder (eller tilsvarende) og kontroller. I Trondheim Parkering kom vi i kontakt med kun en respondent. Dette fordi vedkommende mente han hadde god nok innsikt til å egenhendig besvare våre spørsmål. Det kan være en svakhet for oppgaven at vi bare har én respondent fra TP.

Helt i starten av oppgaven hadde vi gjennom veileder kontakt med TK 1 (se tabell 3.1) som dannet utgangspunktet for vårt utvalg. Vedkommende anbefalte respondenter som han mente

kunne være nyttig for vår oppgave. Gjennom de andre intervjuene fikk vi også tips om å kontakte den siste respondenten.

I og med at TK 2 var nyansatt, avtalte vi et siste intervju med den som tidligere hadde ansvaret for oppfølgingen rundt TBRT, altså TK 3. Vedkommende jobbet nå i Trøndelag Brann- og Redningstjeneste og hadde jobbet der i fire måneder. Før ansettelsen i kommunen i 2008, jobbet han også for TBRT. I og med at vedkommende på intervjutidspunktet jobber for TBRT, og ikke i kommunen, kan dette ha påvirket vedkommendes svar i noen grad. Samtidig har TK 3 førstehåndserfaring om situasjonen fra begge sider, noe som har vært svært nyttig for vår oppgave.

Det finnes et klart skille mellom begrepene informant og respondent. Jacobsen (2005, 171) definerer respondenter som: “Personer med direkte kjennskap til et fenomen, for eksempel ved at de har deltatt i en hendelse, ved at de mottar en spesiell tjeneste, eller ved at de er medlem av en spesiell gruppe (...)”. Alle vi har intervjuet er en del av Trondheim kommune eller en av de to virksomhetene, og blir dermed å anse som respondenter.

Vi har valgt å intervju den administrative delen av kommunen, det vil si rådmannsnivået. Vi har ikke vært i kontakt med aktive politikere som kunne gitt oss informasjon fra den politiske delen av kommunen.

Stilling	Kode	Når	Hvor	Varighet
Finansdirektør, Trondheim Kommune	TK 1	Mandag 12.mars	Respondentens kontor, Munkegata 1.	1 time og 08 minutter
Leder for administrativ avdeling Trøndelag Brann- og Redningstjeneste	TBRT 1	Fredag 16.mars	Møterom TBRT, Kongensgate 2.	1 time og 16 minutter
Direktør, Trondheim Parkering	TP 1	Fredag 16.mars	Respondentens kontor, Erling Skakkesgt 40.	1 time og 22 minutter
Kontroller, Trøndelag Brann- og redningstjeneste	TBRT 2	Onsdag 21. mars	Respondentens kontor, Kongensgate 2.	1 time og 02 minutter
Leder for bestillerfunksjonen i eierskapsenheten, Trondheim Kommune	TK 2	Torsdag 22. mars	Møterom Bytorget, Erling Skakkes gate 12.	1 time og 02 minutter
Tidligere rådgiver for rådmannen på beredskap	TK 3	Torsdag 12. april	Respondentens kontor, Kongensgate 2.	49 minutter

Tabell 3.1: Respondentene

### 3.5 Dokumentstudier

Vi har brukt dokumenter fra blant annet Trondheim kommune, TBRT's og TP's hjemmesider som tilleggsdata i denne oppgaven. Denne type dokumenter kalles casespesifikke, fordi de omhandler organisasjonene vi studerer. Vi har fått tilgang til dokumenter via internett og på e-post fra de aktuelle organisasjonene. Det vi mottok per e-post fra virksomhetene, er det de selv

som har laget. Vi har derfor forsøkt å forholde oss kritisk til denne informasjonen, siden det kan hende at man her har forsøkt å fremstille seg selv i et godt lys. I tillegg har vi brukt mer generell dokumentasjon som for eksempel lovverk (Tjora 2010).

### 3.6 Forskningsetikk

Det første steget i vår oppgave var å kontakte Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) for å melde inn oppgaven. “NSD er personvernombud for forskning og har inngått avtale med samtlige universiteter, de vitenskapelige og statlige høyskoler og en rekke helseforetak og forskningsinstitutter.” (NSD). Siden vi tidlig i prosessen var klar over at vi skulle generere data gjennom kvalitative intervjuer, kunne dette gjøres i god tid før datagenereringen.

Da oppgaven var meldt inn tok vi kontakt via telefon og e-post med de respondentene vi ønsket å intervjuer. I e-posten ble det vedlagt et samtykkeskjema (se vedlegg 1) hvor vi informerte om blant annet hva oppgaven gikk ut på, bruk av båndopptaker, oppbevaring av opptak og respondentenes rett til å trekke seg fra undersøkelsen. I tillegg spurte vi om vi kunne få muligheten til å kontakte dem i ettertid med eventuelle oppfølgingsspørsmål. Alle respondentene vi ønsket å intervjuer signerte samtykkeerklæringen, og ingen har trukket seg underveis. Etter å ha utført intervjuene ble disse transkribert. Vi valgte ut det vi vil bruke og sendte dette tilbake til respondentene for godkjenning. Dette mener vi har redusert faren for feilsitering og misforståelser.

Vår oppgave omhandler ikke et sensitivt tema, og vi mente dermed at anonymisering ikke ville være nødvendig. Vi har valgt å ikke bruke navn, men respondentene vil være indirekte identifiserbare gjennom sin stilling. Dette ble informert om på forhånd.

### 3.7 Analyse av datamaterialet

Det første steget i analysen av datamaterialet var å transkribere intervjuene. Dette ble gjort samme dag som intervjuene ble foretatt slik at vi fortsatt hadde det ”friskt i minnet”. Deretter

fargekodet vi innholdet for å gjøre det videre arbeidet enklere. Vi valgte å presentere empirien ut fra styringssirkelen (Anthony og Young 2003), og de fire ulike delene fikk tildelt hver sin farge. Neste steg ble å plassere empirien i styringssirkelen. Til slutt valgte vi ut seks hovedfunn som presenteres i analysekapitlet. Her har vi brukt teori for å begrunne vår analyse.

## 3.8 Kvalitet i forskningen

Tjora (2010) benytter pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet), generaliserbarhet, transparens og refleksivitet som kriterier for kvalitet på kvalitativ forskning.

### 3.8.1 Pålitelighet

I en stor del av forskning vil forskerne ha en eller annen form for interesse i det man forsker på (Tjora 2010). Dette kan innenfor den fortolkende tradisjonen ses på som støy i forskningen, men kan også være en ressurs. Det viktige er å gjøre seg tanker rundt hvordan ens egen posisjon kan prege forskningsarbeidet. Vi hadde i utgangspunktet ingen sterke meninger omkring økonomistyringen i Trondheim kommune eller utskillelse av offentlig virksomhet. På bakgrunn av dette ble det nok slik at vår forståelse av emnet økte, og spørsmålene ble mer spisset etter hvert intervju. Likevel mener vi at dette ikke har stor påvirkning på oppgavens pålitelighet. Vi føler heller ikke at vi kom tettere på enkelte av respondentene enn andre slik at vi eventuelt har blitt farget sterkere av deres meninger enn andre respondenter. Det er våre fortolkninger basert på den empirien vi har generert som presenteres i denne oppgaven.

Tjora (2010) hevder også viktig å skille mellom hva som er forskernes egne analyser og hvilken informasjon som har kommet fra datagenereringen. Vi har brukt båndopptaker under intervjuene, som muliggjør bruk av direkte sitater. “Dette vil kunne styrke troverdigheten til oppgaven fordi informantens “stemme” gjøres synlig i noen grad helt frem til leseren.” (Tjora 2010, 178). I vårt empirikapittel presenterer vi informasjonen vi har generert gjennom dybdeintervjuene. Det er viktig å presisere at all empiri er basert på informasjon fra intervjuene vi utførte, samt dokumentstudier (Tjora 2010).

### 3.8.2 Gyldighet

Når vi snakker om gyldighet i denne sammenhengen dreier det seg om de svarene vi finner i oppgaven faktisk besvarer de spørsmålene vi mener å stille. Med andre ord, er svarene gyldige?

*“Vi kan styrke gyldigheten ved å være åpne på hvordan vi praktiserer forskningen, ved å redegjøre for de valg vi tar, og ved å være sensitive for faktorer som er vesentlige innenfor tematikken vår, og om dette endrer seg.”* (Tjora 2010, 179)

Alle respondentene våre jobber innenfor organisasjonene vi har tatt for oss, og har kunnskap rundt de emner vi ønsket å få svar på. Av vår første respondent ble vi tipset om andre som vedkommende mente vi burde intervju. Et annet utvalg kunne kanskje gitt andre svar, men denne fremgangsmåten som virket hensiktsmessig for vår del, da vi hadde lite kunnskap om virksomhetene ved oppstarten av arbeidet.

### 3.8.3 Generaliserbarhet

Tjora (2010) presenterer tre ulike typer generalisering:

- Naturalistisk: Forskeren redegjør for detaljene i caset så godt at leseren selv kan vurdere om det er gyldig i andre tilfeller.
- Moderat: Forskeren beskriver i hvilke situasjoner resultatene vil være gyldige.
- Konseptuell: Utvikle konsepter, typologier eller teorier som vil ha relevans for andre case.

Oppgaven vår dreier seg om to spesifikke case. Vi peker på utfordringer som oppstår ved utskilling av offentlig tjenesteproduksjon, og sier at dette *kan* være aktuelt i andre lignende situasjoner.



### **3.8.4 Transparens**

Dette dreier seg om å være åpen og å presentere alle valg man har foretatt underveis i undersøkelsesprosessen. Dette har vi forsøkt å gjøre etter beste evne i dette kapitlet.

### **3.8.5 Refleksivitet**

I en intervjusituasjon først lager forskerne spørsmålene, deretter tolker respondenten spørsmålet, før vedkommende kommer med sin tolkning av svaret, som igjen tolkes av oss som forskere. Derfor er det ikke slik at én objektiv virkelighet kommer frem. Det er respondentenes tolkning av virkeligheten, og forskernes fortolkning av denne igjen som presenteres.

## **3.9 Oppsummering av den metodiske tilnærmingen**

Først å fremst har vi som forskere gjort en fortolkning av våre respondenters tolkning av virkeligheten, altså ikke generert data om én objektiv virkelighet. Denne rekken av fortolkninger kan føre til misforståelser og uklarhet. Vi har imidlertid benyttet begreper som er godt etablert i teori. Begrepene og fenomenene som inngår i spørsmålene er definert tidligere, noe vi mener styrker gyldigheten på oppgaven. I tillegg er transkriberingene sendt tilbake til respondentene for godkjenning, noe alle gjorde.

Andre respondenter kunne gitt andre svar. Vårt utvalg er basert på tips fra vår første respondent, da vi hadde begrenset kunnskap om organisasjonene på forhånd.

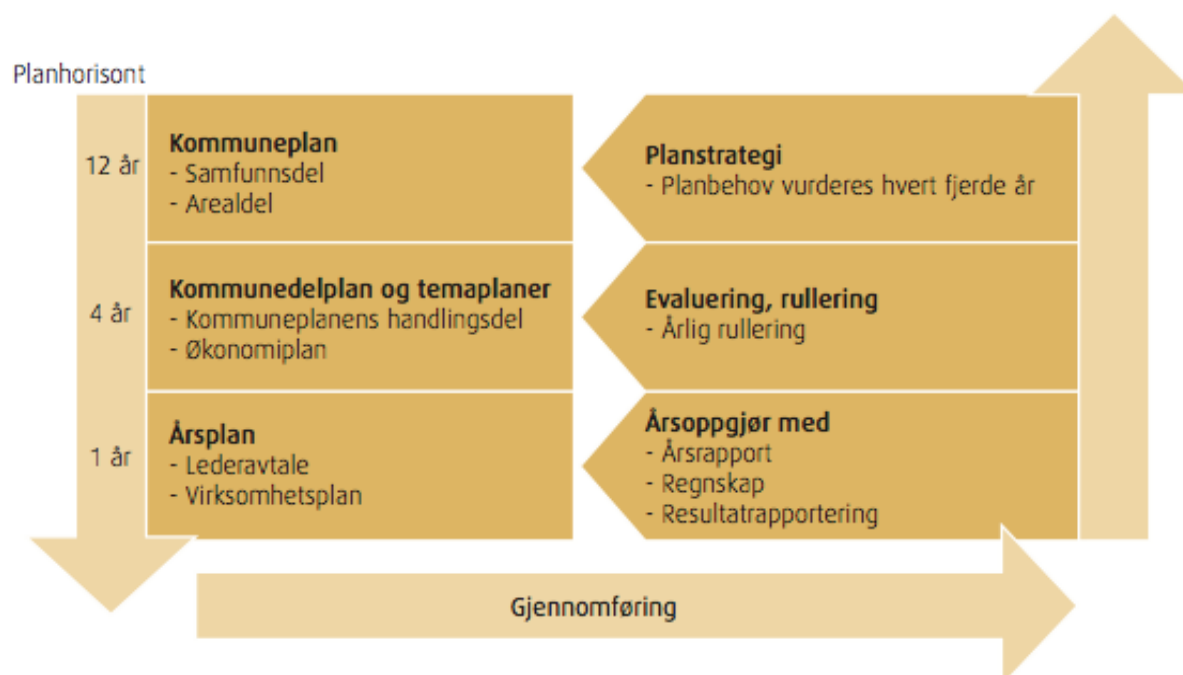
Ut i fra diskusjonen i dette kapitlet, mener vi at den metodiske tilnærmingen i vår oppgave, sikrer at problemstillingen er utforsket på en tilfredsstillende måte. Vi mener det er en styrke for oppgaven at analysen er begrunnet i etablert og anerkjent teori.

## 4. Empiri

I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av strukturen i Trondheim Kommune overfor de to selskapene, og hvordan styringssystemet er utformet. Først tar vi for oss hvordan Trondheim kommune som organisasjon og deres planstruktur er bygd opp. Dette gjøres for å illustrere de overordnede formelle rammene Trondheim kommune må koordinere styringen av selskapene med.

### 4.1 Trondheim Kommune

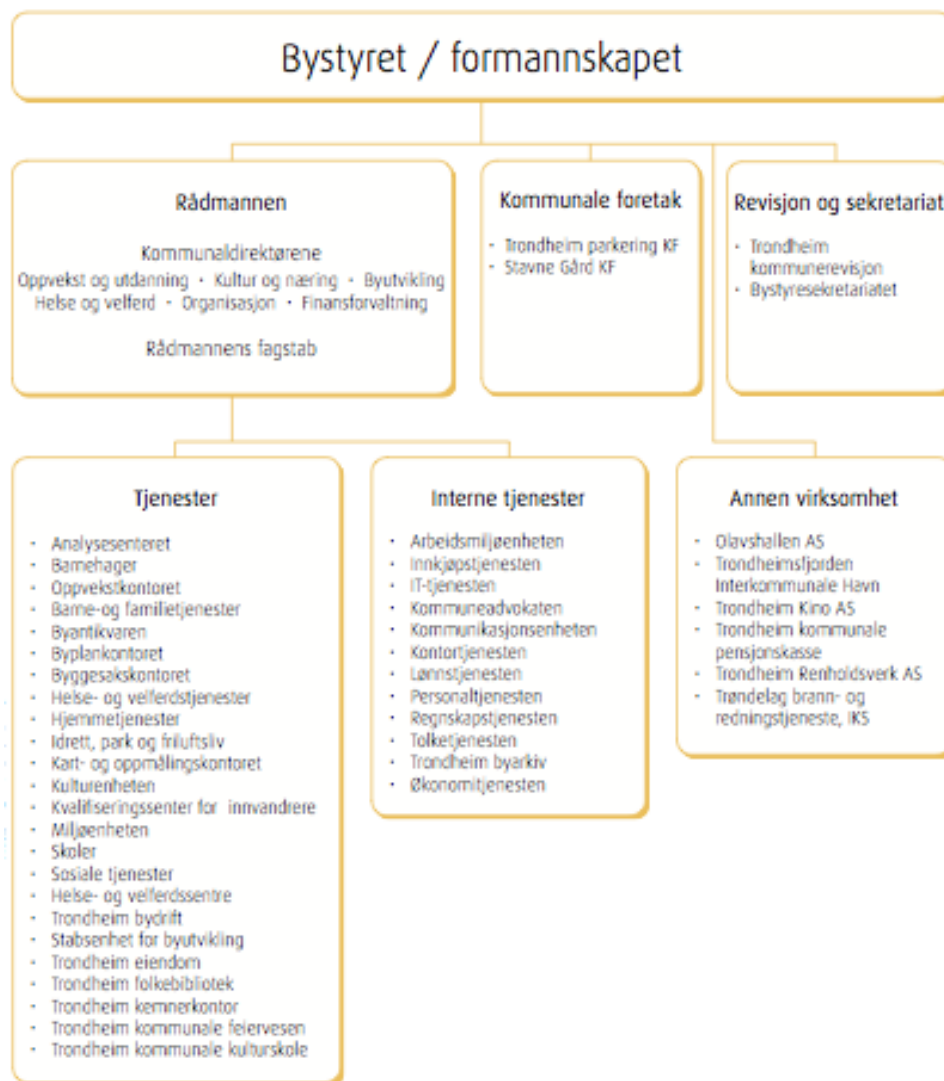
Trondheim kommune er landets tredje største kommune, med 176 000 registrerte innbyggere, og over 30 000 studenter (Trondheim kommune<sup>3</sup>). For å yte tjenester som for eksempel parkering og brann og redning til byens innbyggere, består selve organisasjonen Trondheim kommune av ca. 13 000 ansatte. Trondheim kommune har mange ansvarsområder, og har et budsjett på omlag 10 milliarder kroner. Det er deres plikt å utføre en løpende kommuneplanlegging, for å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen av bykommunen Trondheim. For å styre dette har kommunen vedtatt en planstrategi, illustrert i figur 4.1:



Figur 4.1: "Planhorisont" fra Trondheim kommune 2011<sup>2</sup>

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha en kommuneplan. Denne skal inneholde en samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal definere kommunens langsiktige mål og strategier, med sikte på å løse kommunens og organisasjonens utfordringer. Planens formål er å ivareta nasjonale, regionale og kommunale mål, interesser og oppgaver, og skal omfatte alle viktige oppgaver og mål i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal videre inneholde en handlingsdel som forteller hvordan kommuneplanen skal følges opp i de neste fire år eller mer, og fastsetter finansieringen av de ulike aktivitetene i budsjettåret. Økonomiplanen, som kan inngå i handlingsdelen, binder kommuneplanen opp mot kommunens budsjett og økonomiske handlingsevne. Dette er grunnlaget for selve budsjettet (Trondheim kommune 2011<sup>2</sup>).

Budsjettsprosessen i Trondheim kommune starter med rådmannens fremlegging av budsjett og økonomiplan for formannskapet i oktober. Formannskapet kan så endre på forslaget før det legges frem for bystyret i desember. Bystyret behandler så budsjettet og vedtar budsjettet for kommende år (Trondheim kommune<sup>4</sup>). TP og TBRT må sammen med kommunen samkjøre sine budsjettprosesser i forhold til dette.



Figur 4.2: "Organisasjonskart 7. april 2011" fra Trondheim kommune 2011<sup>2</sup>

Trondheim kommune har vedtatt formannskapsmodellen som sin styringsmodell, og er dermed landets største kommune som fremdeles har rådmann. Trondheim kommune har organisert seg etter tonivå-modellen, der de har rådmann med sine seks kommunaldirektører og enhetsledere (se figur 4.2). Målstyring er et sentralt prinsipp i denne styringsformen. Rådmannsapparatet er politikernes utøvende administrasjon. Enhetslederne er drifts- og personalansvarlig i sine avdelinger (Trondheim kommune<sup>5</sup>), og har fullstendig resultatansvar for sin avdeling. Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå, hvor man forsøker å oppnå en forenkling ved å redusere antall forvaltningsnivåer (Kommunal- og regionaldepartementet). Rådmannen er den øverste administrative sjef i kommunen, og passer på

at saker blir skikkelig utredet og at vedtak blir iverksatt. Rådmannen har seks kommunaldirektører under seg med ansvar for ulike områder. Rådmannen, kalt administrasjonssjef i kommuneloven, får slik sett en koordinerende rolle og sørger for at Trondheim kommune utvikles i samsvar med lover, regler og de politiske vedtak som fattes:

*“Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”* (Kommuneloven §23.2)

Trondheim kommune redegjør gjennom eierskapsmeldingen grunnlaget for kommunens eierskap i selskaper hvor de har eierandeler. Her er også selskapenes overordnede formål fastsatt, og mål for virksomhetene lagt frem.

## 4.2 Trondheim Parkering KF

### 4.2.1 Bakgrunn og organisering

TP's forteller på sine hjemmesider at det på slutten av 1960-tallet ble åpnet for at kommuner kunne overta ansvaret for parkering fra politiet dersom de ønsket å innføre avgiftsparkering. Trondheim kommune overtok myndigheten til gebyrileggelse og innkreving i 1973. I 1992 ble TP etablert som en kommunal bedrift med ansvar for all parkering i Trondheim. På grunn av en lovendring i 2000 opphørte denne organisasjonsformen, og Trondheim Parkering har eksistert som kommunalt foretak siden 2003 (Trondheim Parkering<sup>2</sup>).

TP er ikke et eget rettssubjekt, men heller ikke en kommunal etat, og skal sørge for egen inntjening. Fra rådmannen, som forvalter eierskapet på vegne av politikerne, har TP et budsjettmål som skal nås. Utenom dette er parkeringsforskriften, foretakets vedtekter og eierskapsmeldingen og kommunens parkeringspolitikk de formelle rammene de skal forholde seg til.

Da kommuneloven ble endret kunne man velge mellom å ta TP inn som en ordinær etat i kommunen eller å delvis fristille det i et kommunalt foretak. TP driver både forretning og forvaltning. Det vil si at noen av deres aktiviteter foregår i et marked, samtidig de driver rene forvaltningstjenester på vegne av Trondheim kommune. På bakgrunn av dette mente politikerne at organiseringen med KF var mest hensiktsmessig. For spesielle tjenester som TP har fått delegert myndighet til, har de avtaler med kommunen og rapporterer til rådmannen. Disse tjenestene dreier seg om håndhevelser av vedtekter vedrørende forsøpling, uteservering og strøing. Forvaltningsdelen rapporteres også til kommunen, da dette er tjenester de skal ha betalt for. For den forretningsmessige delen av parkeringen rapporterer TP direkte til politikerne i styret.

Samtidig åpner TP's vedtekter for at de skal kunne tilby tjenester i andre kommuner. Én av årsakene til at man landet på KF var for at TP skulle bistå nabokommunene som ikke hadde kapasitet til å håndtere parkering på egen hånd. Det ligger en regionstankegang bak.

*“Siden vi er et KF, kan vi hjelpe nabokommunene med tilrettelegging fordi kommunen den gangen det ble etablert et KF så at dette henger sammen. Kollektivtilbudet i regionen henger sammen, de er avhengig av Trondheim. Og dermed så er kollektivtilbudet og parkeringstilbudet i Trondheim en del av parkeringstilbudet for Klæbu og Melhus også.” (TP 1)*

TP leverer en tjeneste til omlag 15 000 kunder hver dag. Vår respondent i TP forteller at kundefokus er svært viktig for TP. Det politiske flertallet så det som hensiktsmessig å organisere TP som et kommunalt foretak i forhold til arbeidsoppgavene de skulle utføre.

*“(…) vi skal levere en tjeneste som er like kundefønlig og kvalitativt god som en privat aktør ville gjort. Og det ville man ikke klart dersom vi var en kommunal etat, for den er ikke laget for å være et serviceorientert kundeorgan.” (TP 1)*

### Styret

Styret er TP's øverste organ. Styret skal lede foretaket i samsvar med dets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett, samt andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av bystyret. TP har et styre bestående av fem aktive politikere og to ansatte-representanter. Sammensetningen av politikerne gjenspeiler sammensetningen i bystyret med tre fra posisjon og to fra opposisjon. Styret, styrets leder og nestleder velges av bystyret. Alle styremedlemmer velges for fire år, og skal ha personlige vararepresentanter. Styret i TP er direkte underlagt bystyret hva parkeringstjenester angår. Det skal gjennom løpende tilsyn kontrolleres at pålagte oppgaver utføres i henhold til lov, forskrift og øvrige pålegg. Styret har ikke myndighet til å foreta låneopptak uten samtykke fra bystyret, men styret har instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor daglig leder (Trondheim Kommune<sup>1</sup>).

### Daglig leder

TP's styre ansetter en daglig leder som skal forestå den daglige ledelsen av foretaket, vedkommendes lønns- og ansettelsesvilkår bestemmes av styret. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

*“Daglig leder har, når det er delegert fra foretakets styre, myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og til å treffe avgjørelser i personalsaker. Styret fastsetter rammer for en forsvarlig drift av foretaket.”* (Trondheim Kommune<sup>1</sup>)

## 4.2.2 Styrings sirkelen

Her vil vi benytte styrings sirkelen (Anthony og Young 2003) for å gi en beskrivelse av Trondheim kommunes styringssystem overfor TP.

Foretakets formål er definert på følgende måte i eierskapsmeldingen:

*“Trondheim Parkering KF er Trondheim kommunes utøvende fagorgan innen kommunens vedtatte parkeringspolitikk og skal medvirke til at parkeringstilbudet utvikles i kommunen, og skal:”*

- Drive avgiftsbelagt parkering innenfor kommunen, med unntak av fastsettelse av avgift og avgiftstid, som gjøres av bystyret.
- Forestå parkeringskontroll.
- Administrere parkeringstillatelse for forflytningshemmede.
- Forestå innfordring av ilagte gebyr og tilleggsavgifter.
- Drive og leie private parkeringshus/-arealer i tråd med bystyrets målsetning om strategisk parkeringspolitikk.
- Forvalte kommunens myndighet etter skiltforskriftens bestemmelser om arbeidsvarsling.
- Forvalte kommunens myndighet etter forsøk med kommunal håndheving av politivedtektenes bestemmelser om forsøpling, strøing og brøyting av offentlig sted.

(Trondheim Parkering<sup>1</sup>)

TP 1 forteller at TP har fire formelle rammer å forholde seg til. Den første er parkeringsforskriften, som er et lovverk TP må operere innenfor. Den forteller at TP har lov til å drive med parkering for Trondheim kommune og hvordan de juridisk sett skal løse oppgaven. Blant annet står det at kun offentlig ansatte kan håndheve offentlige parkeringsplasser:

*“Når avgiftsparkering er innført, fastsetter kommunen avgiftssatsene. Kommunen er ansvarlig for kunngjøring, og innkjøp og vedlikehold av utstyr, samt rettleiding, tilsyn og klagebehandling, jf § 19. Ansvaret kan overføres til et eget parkeringsselskap, dersom dette eies helt av kommuner.”* (Parkeringsforskriften §3)

*“Kommunal håndheving skal utføres av personell ansatt i kommunen, eller parkeringsselskap som nevnt i § 3 annet ledd.”* (Parkeringsforskriften §18)

I den andre rammen, vedtektene og eierskapsmeldingen, er mandatet fra Trondheim kommune til å utføre de oppgavene de er satt til. Parkeringspolitikken er den tredje formelle rammen, og



bystyrets oppdragsbeskrivelse til TP. Den siste formelle rammen er overføringskravetkravet, satt i budsjettprosessen.

### Visjon og strategi

Trondheim Parkering KF's visjon er:

- *Serviceyteren i Trondheims gater!*

(Trondheim Parkering<sup>1</sup>)

Ut fra denne har de formulert følgende forretningside:

*“Vi skal på forretningsmessig grunnlag levere parkeringstjenester slik at trafikanter får dekket sine behov for parkering, og samfunnet sine behov for sikkerhet, framkommelighet og miljø.”* (Trondheim Parkering<sup>1</sup>)

De formelle rammene legger føringer for TP's strategi. Vedtekter og eierskapsmelding lages av kommunen, og her påvirker kommunen foretakets strategi ved at man beskriver deres oppgaver og hvilke formål kommunen har med foretaket. I eierskapsmeldingen står det at foretakets hovedmål er sikre en organisering i samsvar med konkurranselovgivningen, overføre vedtatt sum til bykassen og å følge opp og videreutvikle bystyrets vedtatte parkeringspolitikk.

Parkeringspolitikken er bystyrets oppdragsbeskrivelse til TP. Ifølge TP 1 ønsker bystyret i Trondheim en restriktiv parkeringspolitikk. I det ligger det at TP skal tilrettelegge for alle andre parkeringsformål enn folk som kjører til og fra jobb. Hvordan TP skal bidra til dette spesifiseres ikke:

*“Vedtektene sier noe om hva vi skal holde på med og så sier parkeringspolitikken hvordan vi skal gjøre det, hva som er politiske ønsker. Det er bystyret sin oppdragsbeskrivelse til oss. Den er lite konkret. Den sier mye om byplankontorets oppgaver, den sier lite om våre oppgaver. Sånn sett har vi en ullen beskrivelse av det bystyret ønsker av oss.”* (TP 1)

Budsjettmålet er forpliktelsen TP har overfor rådmannen og er et absolutt tall de har ansvar for å nå. “Den økonomiske styringen er gjennom budsjettet, og forpliktelsen overfor rådmannen er gjennom budsjettet.” (TP 1)

I tillegg til de formelle rammene har man et uformelt samarbeid med rådmannen når det gjelder håndtering og løsning av det parkeringsmessige. De har jevnlig dialog og det er et tett grensesnitt med byplankontoret spesielt. På denne måten føler TP 1 at man drar i samme retning og jobber mot de samme målene, men påpeker at ansvarsfordeling og tidsperspektivet nok er forskjellig:

*“Ingen grunn til å tro at vi ikke er samstemt med rådmannen på mål og retning. Vi er nok uenig med rådmannen på hvem som skal ha ansvar for hva og så videre. Også er vi definitivt uenige med rådmannen på fremdrift.”* (TP 1)

Vår respondent i TP mener at TP's primæroppgave er å bidra til trafikksikkerhet og fremkommelighet i byen. Dette skal de gjøre innenfor de fire rammene beskrevet over. De konkrete målene er det selskapet selv som setter, og det er styrets oppgave å sørge for at dette er i tråd med de fire rammene. 01.01.2012 etablerte TP et nytt styre og det første de startet med var en gjennomgang av gjeldende strategier på en strategisamling. Dette gjøres for å konkretisere de overordnede målene i parkeringspolitikken og vedtektene.

*“Vi har vært styrt av budsjettmålet og egentlig ikke så mye annet. Nå lager vi et nytt strategidokument, bestående av syv deler, deriblant en innledning og oppsummering og fem strategier. En virksomhets-, pris-, teknologi-, HR- og produktstrategi. Det blir et strategidokument som er forankret i et nytt styre, og det blir det vi etterlever. Vi har en overordnet strategi som sier enkelt og effektivt. Enkelt for kunden og effektivt for oss.”* (TP 1)

TP 1 har introdusert et overordnet mål om null bøter. Dette skal de oppnå ved å bli bedre til å tilrettelegge, bedre til å skilte, bli mer bevisst på sitt veiledningsansvar, og gjennom dette hjelpe kundene å unngå bøter. For å eksemplifisere forteller respondenten om en hendelse ved et skirenn i bymarka i Trondheim noen uker før intervjuet. Videre forteller responden at

arrangørene ikke tok kontakt med TP for å håndtere parkering, og at dette førte til dårlig fremkommelighet på smale vinterveier:

*"Hadde det skjedd et hjerteinfarkt oppi der da, hadde ikke ambulansen kommet forbi, og vedkommende hadde dødd. Så feilparkering kunne medført dødsfall den dagen. Vi skrev ut 60 bøter og tjente 30 000 på det, men det er ikke slik vi skal jobbe, og de 30 000 betyr ingenting for oss. Vi ville gjerne vært den situasjonen foruten. Hvis vi hadde jobbet forebyggende, kunne vi snakket med de på forhånd, og stått der før de første var der og henvist de videre. Det hadde kostet oss litt, og vi hadde mistet 30 000 i bøteinntekter, men vi hadde gjort en mye bedre jobb, og unngått det potensielle dødsfallet."* (TP 1)

Her ser vi at TP på eget initiativ ønsker å forbedre kvaliteten på sine tjenester, gjennom å jobbe forebyggende.

### **Plan og budsjett**

Organiseringen innad i foretaket, og hvordan TP bygger opp sitt budsjett på inntekts- og kostnadssiden er det foretakets styre som avgjør. Samtidig er TP en del av Trondheim kommune, og dersom bystyret vedtar en overføring fra foretaket til bykassen, så må selskapet forholde seg til den. TP 1 forteller at TP tidligere har hatt en intern budsjettprosess hvor de bestemmer sitt budsjett ut fra sine rammebetingelser. Etter at TP har satt opp sitt forslag, sendes dette til finansdirektør i Trondheim kommune. Her diskuterer man hvorvidt budsjettet og dets forutsetninger samsvarer med budsjettoverføringen kommunen har lagt opp til, og deres forventninger. Finansdirektøren er opptatt av at pengesummen som går fra foretaket til kommunen er konsistent med parkeringspolitikken:

*"Jeg er opptatt av at det er konsistens mellom parkeringspolitikken, det som bystyret har vedtatt som strategien til Trondheim kommune, og de grepene om blir tatt i Trondheim Parkering og der i gjennom hvor mye som overføres fra Trondheim Parkering til Trondheim kommune hvert år. Inntektskravet og politikken må henge sammen."* (TK 1)

Deretter vedtar bystyret kommunens budsjett, hvor overføringskravet til TP ligger innbakt. I etterkant vedtar styret i TP's budsjett. Gjennom denne dialogen med rådmannsnivået sikrer man at budsjettet er forankret hos TP, og at det er enighet om overføringskravet før det vedtas av bystyret. Dersom bystyret eller formannskapet gjør endringer i løpet av året kan det føre til at TP må revidere budsjettet. TP må da ifølge TP 1 dokumentere for eget styre at det har skjedd et brudd på forutsetningene for den planlagte økonomiske overføringen. Om mulig skal så TP gjøre grep internt for å veie opp for dette. Hvis de ikke klarer det, vil i verste fall kommunen bli nødt til å justere sitt budsjett. Vår respondent trekker fram et eksempel fra to år tilbake da satsene for gategrunnsleie ble endret iløpet av året. Da måtte TP komme med tilbakemelding om hva dette betød for budsjettet og deres overføring til kommunen. Det hele endte med at TP måtte bruke disposisjonsfondet for å dekke opp overføringsbeløpet til kommunen. Vi kommer tilbake til disposisjonsfondet under evaluering.

TP 1 forteller om jevnlig dialog med styremedlemmer og andre politikere vedrørende strategi og planer. Det er styret som til slutt godkjenner planene. Da styret består av politikere, mener vår respondent at TP er avhengig av å være synlig i media for å få oppmerksomhet. Politikerne har en mengde saker de har ansvar, og for å bli prioritert er det viktig at politikere oppfatter TP's virksomhet som viktig:

*“Vi må jo gjøre parkering sexy, og det krever jo litt det. Vi må være ute i media - det er jo viktig. Det er viktig i forhold til politikerne, er vi uinteressante i media er vi uinteressant for politikerne også, det må vi innse. Vi er nødt til å vise frem parkering som noe viktig for byen, som folk engasjerer seg i. For da får vi oppmerksomhet og engasjement fra politikerne.” (TP 1)*

### Handling

De fire formelle rammene er premissgivende for hvordan TP skal opptre eller handle. Rådmannen har ingen styringsrett overfor TP, men kan instruere styret til å utsette iverksettelsen av saker som er til behandling, inntil sakene er blitt behandlet av bystyret. Denne utsettelsen kan maksimalt gjelde fram til mulig behandling i første bystyremøte. Ellers skal rådmannen ha

anledning til å uttale seg i alle saker som styret i TP legger frem for bystyret. (Trondheim Kommune<sup>1</sup>)

Hvorvidt det er problematisk at rådmannen har mistet styringsretten overfor TP kan diskuteres, men TP 1 mener det har vært utfordrende å komme frem til en løsning på ansvarsfordeling og hvordan man skal løse ulike oppgaver. Ved denne type organisering er det viktig at man har en felles forståelse i bunn og at man kommuniserer godt. Dette kan og har ifølge flere av våre respondenter tatt tid:

*“I den kulturen som er i det instituttet her, rådmannsinstituttet i den organisasjonen her nå, så er det mange som ikke helt har skjønt det der, og som hele tiden prøver å se: “Hvordan kan vi på en måte “ta dem”?” eller “Hvorfor prøver de å være så egenrådige som de er? Vi skal også mene noe og ville noe.” ikke sant. Sånn at rådmannsfunksjonen har nok hatt problemer med å slippe styringen fra seg i forhold til det selskapet.” (TK 2)*

*“Klargjøring, felles bilder og forståelse for en del forhold kan være utfordrende.” (TK 1)*

På områdene hvor TP er delegert direkte myndighet gjennom vedtektene, rapporterer de til styret som igjen rapporterer til bystyret. TP 1 sier at de samtidig sender rapportene til finansdirektøren i rådmannsapparatet i kommunen. På områder hvor det foreligger separate avtaler, altså strøing, forsøpling og uteservering, skal eierskapsenheten motta jevnlig rapporter. I tillegg er det avtalt kvartalsvise møter.

*“Jeg tror de ser på oss litt som en løs kanon på dekk fordi vi rapporterer direkte til politikerne og de (rådmannsnivået i kommunen) har ikke full styring på oss.” (TP 1)*

Rådmannen har liten påvirkningskraft i forhold til hvordan TP bruker sine ressurser. Organiseringen tilsier også at det skal være slik, siden foretaket er politisk styrt gjennom et politisk styre. Dermed mister rådmannen muligheten til å gå inn å styre virksomheten. TP 1 mener at foretaket lever godt med dagens situasjon, og TK 2 sier at noe av poenget med å skille ut virksomheten vil forsvinne dersom man går inn og detaljstyrer. En gang i året har TP et

eierskapsmøte med rådmannen, som forvalter eierskapet på vegne av politikerne. Gjennom eierskapsmeldingen kan rådmannen kommentere overordnet ressursbruk og organisering, og har slik en påvirkningsmulighet som representant for politikerne. Rådmannen involveres mer enn det formelle styringssystemet tilsier, da TP sender flere rapporter og har samtaler med rådmannen for å avstemme saker før de kommer opp til behandling. Dette er uformelle kanaler og fora som har kommet på plass etterhvert for å sikre god flyt.

*“Nå har vi akkurat evaluert parkeringspolitikken. En sak som meldes inn til politikerne, der melder vi den inn via rådmannsapparatet. Der også har de en mulighet for å påvirke, selv om jeg sendte den over i pdf! Men de kan påvirke gjennom å skrive forklaringen til den. Vi kunne lagt den frem direkte politisk gjennom styret til bystyret, men vi kjører den via rådmann, så har de muligheten til å påvirke.” (TP 1)*

Midtveis i året foretar kommunen en budsjettrevisjon. Dersom TP ser at de ikke kan levere den avtalte pengesummen til kommunen meldes dette til rådmannen. De kan bli pålagt å løse det internt, ved for eksempel å øke satsene i parkeringshus, for å ta inn tapte inntekter. Utover dette er det opp til TP hvordan de skal oppnå det fastsatte overføringsbeløpet.

Ifølge TP 1 har foretaket stor grad av frihet innenfor sine rammer, og det er styret som øverste instans, som er ansvarlig for TP's virksomhet. Dette fører til at TP kan være mer brukerorientert enn det man kunne vært som kommunal etat. Muligheten til å kunne ta raske beslutninger for å etterkomme ønsker i markedet er også en forskjell fra det å være en etat. Vår respondent trekker frem TP's parkeringsapplikasjon som et eksempel på dette. De har selv laget og lansert en applikasjon for smarttelefoner hvor kunder nå kan håndtere parkering via smarttelefonen. TP 1 mener at dette hadde kommet ut i markedet langt senere dersom de var en kommunal etat:

*“Vi har kunnet lage en applikasjon på 4 måneder, fordi vi ser at kundene ønsker større fleksibilitet i forhold til betalingsmuligheter. Det har vi aldri i verden kunne gjort i et kommunalt system.” (TP 1)*

Kundefokuset og kundeeksponeringen trekkes av TP 1 frem som det fremste insentivet for TP til å optimalisere sin ressursbruk. TP har ansvar for budsjettmålet overfor Trondheim kommune. Respondenten forteller at det er ikke dette som ”trigger” dem i hverdagen, det er det den tette kontakten med innbyggerne som gjør:

*“Hvis vi er sur å tverr, får vi klager med en gang. Det nytter ikke å klage til en etat hvis du har fått dårlig service, men hos oss gjør det det. Vi har den kundeeksponeringen som er det fremste insitamentet.” (TP 1)*

*“Fordi oppgaven vår er å ivareta trafikksikkerhet og fremkommelighet og ikke å ivareta bykassen.” (TP 1)*

I tillegg til kundefokuset har også TP 1 inntrykk av at ansatte synliggjøres i sterkere grad, og at hver enkelts rolle blir klarere når man er organisert i et kommunalt foretak enn om man er i en kommunal etat:

*“Du er en av så mange færre enn om du er i en kommune. Så det å tydeliggjøre hver enkelt sin rolle og betydningen, det er en viktig del.” (TP 1)*

### Evaluering

TP har felles økonomi med eier, som betyr at overføringen til kommunen ikke går som en overskuddsdisponering, men som en del av kostnadene for TP. Dersom de har mer til overs, går pengene inn på et disposisjonsfond som styret råder over. Det er vanlig praksis at dette brukes som en buffer for fremtidige overføringer til kommunen.

Rådmannen måler TP på budsjettmålet. Utover dette måles ikke TP på noe vis av rådmannen. De fire overordnede rammene ligger der, men ingen spesifikke krav til for eksempel kvalitet:

*“(…) jeg tror de vesentligste forventningene, de formelle forventningene fra den formelle eieren, det går egentlig på penger inn i forhold til parkeringsvirksomheten.” (TK 2)*

*“Rådmannen har ett fokus overfor oss, og det er det økonomiske. Det er økonomidirektøren som representerer eierskapet overfor oss, og det sier kanskje noe om fokuset overfor oss.” (TP 1)*

Fordi kommunen har valgt å organisere TP i et kommunalt foretak, er det vanskelig for kommunen å stille kvalitetskrav da kompetansen har blitt utskilt i foretaket. Noe av hensikten med å skille ut virksomheten er nettopp for å slippe å ta håndtere det gjennom en etat. Likevel er det et grensesnitt med byplankontoret på rådmannsnivået, dette gjelder særlig på parkeringsregulering og fremtidig parkeringsbehov. Bestillingsavdelingen i kommunen, som har ansvaret med å følge opp TP, vurderer ifølge TK 2 å ansette noen med parkeringskompetanse for å lettere kunne stille krav overfor TP. TP 1 sier at de er tilfreds med den friheten de har, og ønsker ikke tydeligere føringer fra kommunen. De trives godt med å jobbe innenfor de overordnede rammene.

*“I og med at vi ikke har så veldig mye greie på hva det brannfaglige aspektet skal være, og kanskje parkeringsfaget da, så er det jo vanskelig å stille noen kvalitetskrav også. Så vi er jo nærmest prisgitt at de selv har kvalitet i fokus i forhold til sitt arbeid.” (TK 2)*

Samtidig er Trondheim kommune en av flere interessenter i TP. Andre interessenter er Trondheims befolkning, kunder og private oppdragsgivere som for eksempel Solsiden P-hus. Disse interessentene måler TP på kvalitet. TP er politisk styrt og omtale i media, positiv og negativ, vil ha betydning for politikernes prioritering av TP. TK 2 sier at det viktigste er budsjettmålet og at man forholder seg til parkeringspolitikken, men at en betydelig økning i klagesaker på parkeringsbetjener vil bli tatt opp med TP.

TP 1 forteller oss at de har interne målinger og at det fremlegges resultater for styret på tilsvarende måte som for et aksjeselskap. Disse målene er både finansielle, som budsjett, og ikke-finansielle, som besøkstall, kundetilfredshet og sykefravær. Dette gjøres på eget initiativ, og TP 1 begrunner det med at kundene deres måler dem på kvalitet og at de derfor ønsker å levere en så god tjeneste som mulig.



Dersom det er avvik i forhold til budsjettmålet kan dette føre til revidering av budsjettet dersom det har oppstått spesielle omstendigheter. Endringer i parkeringspolitikken som vil påvirke TP's inntektsgrunnlag (for eksempel hver tredje time gratis parkering) vil føre til at budsjettet må revideres siden TP da ikke lenger har mulighet for å levere det samme beløpet til bykassen. Dersom ingen slike ekstraordinære hendelser har forekommet kan negative avvik føre til oppsigelser: ”Da kunne vi fått beskjed om å ta konsekvensene av det. Om jeg hadde måttet slutte, eller noen andre...? Vi styres jo som et AS.” (TP 1)

### **4.2.3 Generelle erfaringer**

TP betaler ikke skatt. Dette kan ifølge ulike utredninger anses som statsstøtte som vil være en konkurransefordel i strid med EØS-avtalen, da de også driver med privatrettslig parkeringshåndhevelse. Som nevnt tidligere driver TP både med forvaltning og forretning, og det jobbes nå med å splitte disse i tråd med loven. Mens andre parkeringsselskaper i Norge har valgt å legge forvaltningsdelen av parkeringen tilbake som en kommunal etat, har TP forsøkt å løse dette innad i foretaket. Ifølge vår respondent har de timeregistrering for alle fellestjenester, separate regnskaper, iso-sertifisering og eksterne revisorer for å bevise at dette gjøres i henhold til gjeldende konkurranselovgivning.

*“Tjenesten anses i utgangspunktet hensiktsmessig organisert, men ulike regelverk kan gjøre det påkrevet å legge deler av virksomheten til egne rettssubjekt eller skille dem tydeligere fra den øvrige delen av foretaket” (Trondheim kommune 2011<sup>1</sup>, 21)*

Det er også en ny parkeringsforskrift under utarbeidelse. Hva denne vil inneholde eller når dette vil tre i kraft er usikkert, men vil sannsynligvis få betydning for organisering av parkeringstjenester i kommunene (Trondheim kommune 2011<sup>1</sup>).

## 4.3 Trøndelag Brann og Redningstjeneste IKS

### 4.3.1 Bakgrunn og organisering

TBRT er et interkommunalt selskap, og er et samarbeid mellom flere kommuner, med hovedkontor i Trondheim. TBRT er et eget rettssubjekt, og selskapet startet som den lokale faginstans for brannvern i Trondheim, Malvik og Klæbu. Senere er Rissa, Leksvik, Oppdal og Rennebu (fra 1.7.2012) blitt innlemmet i selskapet. Selskapet har som formål å dekke eierkommunenes plikter, oppgaver og behov knyttet til brann- og eksplosjonsvernloven, ulykkes-, og katastrofesituasjoner og akutt forurensing. Videre er de forpliktet til å utnytte sine ressurser til beredskap og forebygging på en tilfredsstillende måte. Selskapet er arbeidsgiver for over 300 ansatte og er tilknyttet 12 brannstasjoner i eierkommunene (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).

Det overordnede målet med en slik felles branntjeneste er å heve kvaliteten på tjenesten i hele regionen, spesielt når det gjelder beredskap og forebyggende arbeid, samt utnyttelse av spesialressurser og kompetanse. Intensjonen var å gjøre samarbeid og koordinering av brann- og redningsressursene i regionen enklere og mer effektivt. Videre skal dannelsen av IKSet legge til rette for økt kompetanse, bedre kvalitet på øvelser, bedre operative rutiner og bedre muligheter for utvikling av spesialkompetanse. Økonomiske innsparinger var ikke et mål med selskapsdannelsen (Trondheim Kommune 2011<sup>1</sup>).

*“Synergier og større virksomhet gir kvalitativt bedre tjenester. Samtidig har man statlige føringer på at man ønsker etablering av større regionale brann- og redningstjenester.” (TK 1)*

Samtidig kan det være ulike motiver bak opprettelsen av selskapet:

*“Det politiske laget i kommunen ser for seg regionalt samarbeid som en målsetning i seg selv.” (TK 3)*

TBRT's selskapsavtale regulerer myndighet og ansvar mellom partene (Trondheim kommune 2011<sup>1</sup>). Selskapsavtalen forteller oss videre at selskapets oppgaver følger av lovgivning og føringer fra eierkommunene. Plikten til å oppfylle disse oppgavene ligger hos eierkommunene, og de utøver denne plikten gjennom selskapet. Dette interkommunale samarbeidet skal sikre et tilfredsstillende nivå på brannsikkerheten, tilstrekkelig slagkraft, samt kompetansedeling og annet relevant samarbeid mellom eierkommunene. Eierkommunene bestiller således tjenester fra selskapet (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).

Som utgangspunkt for TBRT's virksomhet blir det hvert år utarbeidet en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Denne identifiserer potensielle brann- og beredskapsmessige farer i regionen. Deretter utarbeides det en brannordning for hver enkelt kommune, som forsøker å dekke opp om de elementene ROS-analysen har pekt på. Ansvaret for å få gjennomført ROS-analysen ligger hos de enkelte kommunene, mens det er selskapet som utarbeider brannordningene for hver enkelt kommune (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).

### Eierandeler og styrende organer

Eierkommunene har følgende eierandeler i TBRT pr. siste selskapsavtale:

- Trondheim 78,2 %
- Malvik 6,5 %
- Rissa 4,7 %
- Oppdal 4,2 %
- Klæbu 3,0 %
- Leksvik 1,9 %
- Rennebu 1,5 %

Eierandelen eller "eierbrøken" legges til grunn for ansvarsfordeling og fordeling av økonomiske forpliktelser. Eierkommunene plikter selv for vannledningsnett og brannvannuttak innen egen kommune, samt å stille hensiktsmessige lokaler og arealer til disposisjon for TBRT's virksomhet. TBRT betaler husleie til eierkommunene (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).

### Representantskapet

Representantskapet er selskapets øverste styrende organ, og velges for en fireårsperiode. Representantskapet består av 13 medlemmer, og inkluderer ordførerne i eierkommunene. Trondheim kommune har ytterligere 6 representanter, da det er bestemt i selskapsavtalen at Trondheim kommune skal ha flertall. I tillegg har de også lederen for representantskapet. Alle representanter har personlige varamedlemmer (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).

### Styret

Representantskapet velger videre et styre, for fire år av gangen, som består av syv medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnt av eierkommunene. Minst tre medlemmer skal oppnevnes av Trondheim kommune. Styret velges ut fra relevant kompetanse, eksempelvis brann, jus og økonomi. Styrets leder og nestleder velges av representantskapet, og styrets leder skal velges blant de som er oppnevnt av Trondheim kommune (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).

Styret har ansvar for selskapets forvaltning og resultat, og skal sørge for forvaltning under betryggende kontroll. Styret er videre ansvarlig for at selskapets drift er hensiktsmessig i forhold til gjeldende brannvernlovgivning med forskrifter. Styret utøver all myndighet som ikke er tillagt representantskapet:

- Ansette daglig leder.
- Føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.
- Vedta selskapets organisasjonsplan innenfor de rammer som følger av selskapsavtalen og eventuelle vedtak i representantskapet.
- Treffe vedtak om å ta opp lån og disponere fond innenfor de fullmakter gitt av representantskapet.

### Daglig leder

Daglig leder ansettes av, og rapporterer til styret. Vedkommende er ansvarlig for den daglige driften av selskapet, og skal følge retningslinjer styret har angitt. Videre er denne stillingen

delegert representantskapets myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven. Daglig leder skal holde styret løpende orientert om alle forhold av betydning for virksomheten.

### **4.3.2 Styrings sirkelen**

Vi bruker styrings sirkelen til å beskrive hvordan Trondheim kommune styrer TBRT i praksis. Først vil vi kort skissere hva som formelt ligger til grunn for brann- og redningstjenesten, og litt av konteksten rundt oppstarten.

Som utgangspunkt har Trondheim kommune en lovfestet plikt til å sørge for at innbyggerne har et brannvesen som kan ivareta lovfestede oppgaver:

*“Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte.”* (Brann- og eksplosjonsvernloven §9)

Ifølge forskrift fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (2012, 3) ser vi videre at: “(...) kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område.”. Altså er det kommunens mål med TBRT at de skal sørge for å oppfylle disse pliktene på en “effektiv og sikker måte”. Her ser vi at både kvalitet på tjenesten og effektivt arbeid er kriterier kommunen har som ansvar å overholde.

Etter påvirkning fra blant annet fra statlig hold (mer om dette under visjon og strategi på neste side) ble selskapet opprettet 01.01.2008. TBRT 1 forteller at det på dette tidspunktet ikke var opprettet tilstrekkelig infrastruktur, og at det nye selskapet “arvet” flere elementer fra det gamle brannvesenet. Og videre forteller respondenten at det tok flere år før man fikk løsrevet seg fra det å være en enhet i kommunen, til å bli behandlet som et selvstendig selskap:

*“Det har vi faktisk slitt litt med siden oppstarten, det å få Trondheim kommune til å skjønne at vi ikke er en enhet i Trondheim kommune lenger. Det henger igjen i mange*

*sammenhenger, for eksempel når enhetene i kommunen får beskjed om å kutte 10%, så får vi også det.” (TBRT 1)*

*“Fra starten og helt frem til oktober 2010, var regnskapet vårt en del av Trondheim kommunes regnskap. Fordi alt var langt fra klart ved oppstarten 1.1.2008, startet egentlig opprettelsen av selskapet da. Ingenting var på plass, og vi brukte et par år på danne selskapet skikkelig. I den første tiden var vi fortsatt en enhet i Trondheim kommune regnskapsmessig, med de utfordringer det ga, både i forhold til styringsmekanismer og økonomi osv.” (TBRT 1)*

### Visjon og strategi

Trondheim kommune plikter å oppfylle brann- og eksplosjonsvernloven, og TBRT's arbeid blir dermed styrt av denne. Denne loven, sammen med sentrale forskrifter, er med på å legge rammer for TBRT's virke og plikt. Formålet er å ivareta sikkerheten i regionen, og mye av bakgrunnen for TBRT som et interkommunalt selskap er en regionstanke; å oppnå en høyere kvalitet på brann og redning for innbyggerne i regionen. Det er uttalt fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) gjennom blant annet dimensjoneringsforskriften:

*“Kommunen skal søke samarbeid med andre kommuner for best mulig å utnytte samlet kompetanse i regionen, slik at det forebyggende arbeid blir utført tilfredsstillende.” (Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen §3-1)*

*“Kommunen skal søke samarbeid med andre kommuner og beredskapsorganisasjoner for best mulig å utnytte ressursene i regionen.” (Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen §4-1)*

DSB er underlagt Justis- og Beredskapsdepartementet, og har som rolle å være en pådriver og veileder for kommunal og regional beredskap. DSB er TBRT's fagmyndighet.

Selv om lover og forskrifter danner utgangspunktet for TBRT's virksomhet, har de ifølge TBRT 1 behov for å konkretisere. Derfor har selskapet formulert sin egen visjon, strategi og mål, for å

samle og tydeliggjøre hva man jobber etter. TBRT's visjon er at *ingen skal omkomme i brann*. For å oppnå dette har de følgende overordnede målsettinger:

- TBRT skal kjennetegnes av effektiv drift og helhetlig forståelse for brann- og redningsarbeid.
- Være synlig og offensiv i forebyggende arbeid.
- Ha en slagkraftig beredskap for å redde liv, verdier og miljø.
- Alle ansatte skal trives på jobb.
- Ingen skade på jobb.

(Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2012)

Disse målsettingene, som er definert med konkretiserte underpunkter, er utarbeidet av ledergruppa i selskapet, uten føringer fra styret:

*“Det er jo litt forskjell på hvordan det burde vært, og hvordan det er. Nå er det jo vi, ledergruppa, som har formulert visjon, overordnede mål, delmål og strategi. Det vi har savnet er jo litt styring, og litt strategiske tanker fra styret. Hva selskapet skal ha fokus på i perioder, har vi kanskje savnet litt. Vi lever godt med å lage det selv, men det er jo tross alt noen som er betalt for å sitte i et styre. Og det har vi utfordret de på, og nå har vi et nytt styre som har litt mer fokus på det.”* (TBRT 1)

Trondheim kommunes mål for selskapet slik det fremgår av eierskapsmeldingen, er å dekke opp risikobildet som tegnes i risiko- og sårbarhetsanalysen, samt å følge opp selskapets fastsatte strategiske plan. Ifølge TK 3 var utgangspunktet for opprettelsen av TBRT ikke økonomiske besparelser, snarere et kvalitetsfokus gjennom samarbeid:

*“Da vi holdt på med utredningen i arbeidet med IKS(...), var målet at det ikke skulle bli dyrere, muligens billigere, men man skulle få stordriftsfordeler - altså bli bedre.”* (TK 3)

Kommunens formelle relasjon og ansvar overfor selskapet går gjennom byutviklingsdirektøren, og de utøver sitt ansvar gjennom eierskapsenheten. TK 1 sier at denne relasjonen var ikke klar når selskapet ble opprettet, og man har måttet jobbe med å få ting på plass:

*“Nå kan det sikkert være litt utydelig dette her, det har vært litt spesielt, det er nye måter å organisere seg på i øyeblikket. Alt har kanskje ikke “satt seg” ennå. Undertegnede har vært en del inne i relasjonen mot selskapet for å få på plass en del ting de siste par årene. Den formelle strukturen kommer til å sette seg etter hvert.” (TK 1)*

Kommunestyret i Trondheim har overlatt sin avgjørelsesmyndighet til representantskapet, og selskapet rapporterer til bystyret. Selskapets myndighet og ansvar fremgår av selskapsavtalen, som danner den formelle rammen mellom eierkommunene og selskapet. I denne defineres eierandeler (herunder økonomisk ansvar), roller i selskapet, formål og strategi, styrende organer, økonomi og andre formelle emner (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011). Bortsett fra selskapsavtalen sier respondentene våre at det ikke er andre formelle kontrakter som styrer samarbeidet mellom kommunene og selskapet, og heller ikke samarbeidet imellom kommunene.

### **Planer og budsjett**

Brann- og redningstjenesten er en bestillingstjeneste, og medfører en pengeoverføring fra eierkommunene til et selskap utenfor kommuneloven. TBRT 2 forteller at rammene for selskapet opprinnelig startet med at alle eierkommunene gikk inn i selskapet med det beløpet de hadde satt av til aktiviteten året før. Det er det samme beløpet som overføres i dag, justert for pris- og lønnsvekst. Dersom det forekommer behovsmessige forandringer eller investeringer knyttet til brannordningen, justeres beløpet etter dette. Til grunn for budsjettet ligger den fireårige økonomiplanen, som oversendes eierkommunene. Denne fremlegges innen 31. mai før det første året i økonomiplanen. Det første året i denne fireårigeplanen fungerer da som budsjetttramme for det påfølgende året. Styret forbereder så representantskapets behandling av økonomiplan, budsjetttrammer og budsjettforutsetninger for påfølgende budsjettår. Deretter vedtar styret et detaljert budsjett innenfor disse rammene. Dersom eierkommunenes budsjettvedtak avviker vesentlig fra representantskapets forslag, skal representantskapet vedta nye budsjetttrammer og forutsetninger for styrets detaljerte budsjettvedtak (Trøndelag Brann- og Redningstjeneste 2011).



Dette er den formelle fremstillingen av budsjettprosessen, men det finnes samtidig også uformelle støtteprosesser:

*“Når vi skal lage budsjett og økonomiplan, har representantskapet bedt oss å ha en dialog med rådmennene i eierkommunene. Vi har en 5-års økonomiplan, og hvis det er noen endringer i den, eller vi ber om mer midler i 2013, da ønsker de at vi har en dialog med rådmennene for å avstemme det. Det er de jo i utgangspunktet ikke enige i selvfølgelig, så da har vi en runde med de. Det er jo ikke et beslutningsorgan, bare en dialog for å avstemme. De er jo egentlig ikke en del av styringa, for det er jo representantskapet som fastsetter budsjettet vårt, og fastsetter regnskapet. Så rådmennene er på en måte en sky på siden av styringsløyfa vår.”*

(TBRT 1)

Som nevnt tidligere danner ROS-analysen med den påfølgende brannordningen et konkret utgangspunkt for TBRT's oppgaver. En ROS-analyse er en systematisk fremgangsmåte for å identifisere hendelser som kan skje, og å vurdere risiko og sårbarhet forbundet med disse hendelsene (Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap). ROS-analysen er kommunenes formelle ansvar og plikt å utforme. Derimot innehar ikke kommunen kompetanse til å gjøre dette selv, og kommunen bruker TBRT i utformingen av ROS-analysen. Her er det et samarbeid, men ansvaret ligger hos den enkelte kommune som pliktsubjekt.

Som en plan for å dekke ROS-analysen, blir en brannordning utarbeidet. Denne omhandler konkret hva som skal gjøres, hvordan man skal gjøre det og til hvilket nivå. Når denne er laget blir den deretter lagt frem for eierkommunene, og deretter vedtatt i de respektive kommunestyrene. Dette legger igjen føringer for hvilke midler eierkommunene må stille til rådighet for å bestille tjenesten av TBRT. Selv om rådmennene ikke har noen formell og direkte rolle i styringssystemet, har Trondheim kommune, ifølge TK 1, etablert et forum for rådmennene i eierkommunene for å koordinere og avstemme samarbeidet inn mot selskapet. Dette skjer ved at rådmennene avstemmer seg imellom, og forhandler med ledelsen av selskapet før forslaget behandles i kommunestyrene. Slik lander man på et nivå kommunene og selskapet er enige om. Da er alt klart for senere på året å vedta hver enkelt eierkommunes bidrag, i den enkelte

eierkommunes budsjett. Ifølge en av våre respondenter skal da kommunene og selskapet ha et felles bilde for hva leveransen består av.

Ifølge TK 1 ble ny kommunaldirektør for byutvikling ansatt våren 2010, samtidig som TBRT ble utvidet. På dette tidspunktet fan Trondheim kommune det nødvendig å etablere det koordinerende forumet med rådmennene. Som nevnt over er det eierskapsenhetens ansvar å følge opp selskapet. Trondheim kommunes rådgiver på beredskap (TK 3) sluttet våren 2011, og har gått tilbake til sin tidligere arbeidsgiver, TBRT. TK 2 har nylig fått ansvar for å følge opp bestillingene overfor TBRT og TP. TK 2 har ikke brannfaglig kompetanse og er ny i relasjonen til TBRT. Dermed blir det utfordrende å for vedkommende å forholde seg til TBRT's brann- og redningsfaglige vurderinger, noe som tas til etterretning i kommunen:

*“Det er vanskelig. Det vi kan forholde oss til det er jo egentlig regelverket og det de legger frem for oss som behov. Vi har ikke noen spesiell brannkompetanse utenfor selskapet. (...)det er klart at noe kompetanse bør man jo ha kanskje for å vite hva de holder på med. Så vi kommer nok kanskje til å ansette noen som i hvertfall innehar noe brann- og parkeringskompetanse i den avdelingen jeg nå skal lede.” (TK 2)*

Lover og forskrifter, sammen med selskapsavtalen og eierskapsmeldingen danner de strukturelle rammene for TBRT. Samtidig er brann- og redningstjeneste et komplisert yrke, og TK 2 sier at det er svært vanskelig for kommunen å vurdere hvorvidt TBRT optimaliserer sin ressursbruk. Ifølge TK 3 er TBRT selv med på å utvikle ROS-analysen og den påfølgende brannordningen som ligger til grunn for eget budsjett:

*“Jeg er sikker på at hvis vi hadde rottet oss sammen her i selskapet og sagt at vi har behov for en tjeneste som vi kanskje ikke har behov for...for eksempel en alpin redningsgruppe. Ved å skissere at det er en stor fare for at folk ramler ned fra fjellet her i Trondheimsområdet, og ved å bruke litt tid på det, så hadde vi muligens klart å solgt inn dette og. For hva skal de si da? De har ikke innsikten, så jeg tror nok absolutt de burde hatt noen med brann- og redningskompetanse på administrativt nivå.” (TK 3)*

Ifølge TK 3 vil TBRT alltid ha et ønske om at forholdene skal være best mulig lagt til rette for brann- og redningsberedskap, nær sagt uavhengig av kostnad. Det være seg den beste brannbilen, moderne brannstasjoner, eller det nyeste innen utstyr. For kommunen vil utgangspunktet være et annet. De vil fokusere på en *god nok* kvalitetsmessig tjeneste til det de mener er et riktig kostnadsmessig nivå:

*“Kommunene har nok som mål at brannvesenet skal drive en tjeneste for et minimum av kostnader, altså så billig og bra som mulig, naturlig nok. Brannvesenet har nok en annen innfallsport, de vil ha så mye beredskap som det er mulig å få til.”* (TK 3)

*“Vi lager brannordningen for å dekke opp ROS-analysen, og har fokus på å ha best mulig dekning.”* (TBRT 1)

Selskapsavtalen er sentral i forhold til TBRT. Det er denne som forteller hvor mye av det økonomiske ansvaret som tilfaller hver enkelt eierkommune. I den siste selskapsavtalen har Trondheim 78,2% eierandel, noe som medfører at de må være med å dekke 78,2% av en investering i for eksempel Rissa kommune. Og motsatt, at Oppdal må være med på å betale 4,2% av “Sjøsprøyta” (brannbåt) i Trondheim. Respondentene sier at slike ting kan være utfordrende for samarbeidet. Å organisere seg som et IKS, der man felles hefter for utgiftene etter en fordelingsnøkkel, krever at kommunene har en felles forståelse dersom systemet skal fungere.

Ifølge TBRT 1 bygger Trondheim kommune bygger fire nye toppmoderne brannstasjoner i Trondheim, og TBRT's husleie kommer til å øke drastisk i forhold til dagens nivå. Dette må de andre eierkommunene også være med å betale for, da det er selskapet som betaler husleien. Slike ”kostnadshopp” kan ifølge respondentene være utfordrende for de små kommunene å håndtere. TK 3 sier at de andre kommunen kan ha vanskeligheter med å akseptere denne kostnadsøkningen, da det kan tolkes som delfinansiering av brannstasjonene som kun er Trondheim kommunes eiendom.

TK 3 forteller at det å organisere seg som et IKS medfører mange beslutningstakere, da det hverken er en privat bedrift eller en kommunal enhet. Det er mange som vil være med å bestemme, dette dreier seg om rådmenn, ordførere, eierskapsenhetene og brannsjef:

*“Det er litt for mange beslutningstakere som står i en sirkel rundt brannvesenet og vil ha noe å si. Det er klart det ikke nødvendigvis er sunt for en organisasjon.” (TK 3)*

Koordineringen blir utfordrende da flere kommuners budsjett involveres, og alle har et syn på hvordan de vil ha det. Derfor etterstreber TBRT å opprette en felles brannordning for hele regionen, slik at én kommune ikke kan forplikte en annen økonomisk. Respondentene sier at TBRT konkurrerer med andre offentlige tjenester om midler:

*“Det er utfordrende det å få en felles brannordning, og få kommunene til å erkjenne sitt ansvar og at det faktisk koster litt penger. Å ha en overensstemmelse og å bli enig, der er vi ikke ennå. Vi får det ikke slik vi faglig mener at det skal være, det er nok den største utfordringen. De ser hva vi sier, men prioriterer annerledes.” (TBRT 1)*

TBRT 1 forteller om en annen utfordring vedrørende at man ikke har en felles brannordning. Brannordningen vedtas av hver enkelt kommune, selv om kostnadene og utgiftene blir fordelt mellom alle eierkommunene. På denne måten kan én kommune forplikte de andre gjennom sitt vedtak.

*“Det er jo klart at hvis Rissa kommune vedtar sin brannordning, så er det slik at Trondheim kommune må betale mesteparten av det. Og sånn kan det jo ikke være. Rissa kommune kan ikke forplikte Trondheim kommune for en brannordning som gjelder Rissa. Det vi jobber for nå er jo en felles brannordning, som alle eierne må vedta sammen, slik at de forplikter hverandre.” (TBRT 1)*

Da selskapet ble opprettet 01.01.2008, var det eierkommunenes budsjett for brann og redning i 2007 som dannet grunnlaget for eierbrøken, og dermed også fremtidig økonomisk forpliktelse i

selskapet. Denne praksisen er videreført. Likevel er eierbrøken fordelt etter budsjett året forut for innlemmelse i selskapet, noe TK 3 mener at kan oppleves som urettferdig:

*“Vi måtte ta av det som tidligere har vært budsjettmidler her, og bruke ganske mye på Malvik og Klæbu i begynnelsen.” (TK 3)*

### Handling

Etter at brannordningen og budsjettet er vedtatt, styres selskapet i stor grad som et selvstendig selskap, uten vesentlig innblanding fra kommunen. Ifølge TBRT 2 vil eventuell styring da måtte foregå gjennom representantskapet. Representantskapet handler i all hovedsak på innstillingen fra rådmannsgruppen, og fungerer ikke operativt per i dag:

*“Når representantskapet vedtar, vet de at vi har vært i kontakt med rådmannsnivået, slik at de bare kan “strø sand” på, rent formelt.” (TBRT 2)*

Respondentene mener at det er rådmannen i Trondheim kommune som har best innsikt i budsjettet, og for at ordføreren skal ha tilstrekkelig innsikt i TBRT til å ta avgjørelser gjennom representantskapet, krever dette et tett samarbeid med rådmannen:

*“Der er det nok litt å gå på, der kunne styringen vært bedre. Det er rådmannen som har den fulle budsjettinnsikten i kommunen, mens ordførerne naturlig nok er på et annet nivå. Der burde det vært en mye tettere kobling mellom ordfører og rådmann.” (TK 3)*

En gevinst for Trondheim er at IKS'et gir kommunen noe større handlingsrom, som følge av at de er en del av et større selskap. Dette kan dreie seg om utstyr og beredskapsdekning, for eksempel at Trondheim kan benytte seg av assistanse fra andre nærliggende brannvesen på en enklere måte enn før, dersom det skulle oppstå en storbrann. Ifølge TBRT 2 er styringen for det som nå er Trondheims-avdelingen (tidligere Trondheim Brannvesen) kommet mye nærmere enn før, og ting går kjappere. Før var de styrt av direktøren for byutvikling, og hadde en brann- og redningssjef. Nå har de også en brann- og redningssjef, vedkommende sitter nå i samme bygg.

Dermed er den utøvende makten nærmere nå enn tidligere, som fører til at organisasjonen kan snu seg fortere. Selskapet trenger heller ikke holdes i nakken av kommunen, og er mer selvgående innenfor gitte rammer.

Videre kan utskillelse i et IKS ifølge TK 2 medføre noen motiverende effekter for de ansatte, kontra det å være en del av en kommunal enhet:

*“Overgangen fra kommunal enhet til IKS eller et kommunalt eid selskap var stor fordi man følte at man fikk større frihet og følte man var på en arbeidsplass som ble lagt merke til. Mens man er i et stort kommunalt system, så vises man ikke i det hele tatt og føler ikke noe sånn ordentlig ansvar for jobben sin, som man gjorde når man havnet i et kommunalt selskap. Det har jeg hørt.” (TK 2)*

Brann- og eksplosjonsvernloven og brannordningen danner utgangspunktet for TBRT's virke.. Samtidig er brann og redning spesielle tjenester som er vanskelig å vurdere for personer uten faglig kompetanse. Respondentene gir inntrykk av at det er vanskelig for Trondheim kommune å vurdere om TBRT utnytter sine ressurser på en tilfredsstillende måte. Dette kan også refereres til avveiningen mellom kostnad og kvalitet, om hvilket nivå som er *godt nok*. Det eksisterer ingen spesifikke mekanismer som insentiverer de ansatte i TBRT til å optimalisere sin atferd i hverdagen:

*“Jeg tror kanskje ikke folk underveis tenker så mye på å optimalisere ressursbruken. Jeg tror at det som driver folk er å gjøre en god jobb, altså enten du er brannmann, jobber på forebyggende eller administrasjon, så er det å levere i forhold til det du er ansatt for. Og det kan jo selvsagt hende at oppgaven kunne vært løst godt nok på en annen måte. Altså ikke løst 110%, men 95%, og at det hadde vært godt nok. Det vet vi ikke noe om. (...). Men det som på en måte er garantien til eierkommunene, er jo at de pengene vi har i dag, prinsipielt sett er det samme som de brukte på brann- og redningstjeneste før IKS'et ble opprettet, justert for lønns- og prisvekst og eventuelle aktivitetsendringer. Så hvis de var optimalisert 01.01.2008, så er de optimalisert i dag også.” (TBRT 2)*

Trondheim kommune har hatt brann- og redningskompetanse under TBRT's første tre år. Likevel mener kommunen det er vanskelig å måle TBRT's prestasjon ut fra kvalitet på tjenesten:

*“(...) kvalitet er veldig vanskelig å måle. Det går ikke an å måle brannvesenet kvantitativt utenom det som går på økonomi heller. Jo, du kan måle på tilsyn, men du kan ikke måle på brann- og redningstjenester. Det er så mange ytre faktorer som vi ikke styrer over.” (TK 3)*

*“I og med at vi ikke har så mye greie på hva det brannfaglige aspektet skal være, og kanskje parkeringsfaget da, så er det vanskelig å stille noe kvalitetskrav også. Så vi er jo nærmest prisgitt at de selv har kvalitet i fokus i forhold til sitt arbeid.” (TK 2)*

Selskapet skal ifølge selskapsavtalen inngå spesifikke leveranseavtaler med eierkommunene, noe de hadde med Trondheim kommune i oppstartsåret. Bakgrunnen for å ha disse er å skille mellom spesifikke behov blant kommunene, så dette holdes utenfor eierbrøken. Nå har de ikke noen slike avtaler, noe TBRT lever godt med: “Vi ser ikke noe spesielt behov for det, jeg tror det er mest for kommunenes egen del.” (TBRT 1). Kommunen påpeker på sin side at de mangler innsikt:

*“Når det gjelder IKS'et, har vi ikke avtalt noe spesifikt enda. Jeg er usikker på hva de egentlig gjør utover det å skjotte brannordning og det med beredskap og forebyggende.” (TK 2)*

Samtidig er det delte meninger om hvorvidt denne leveranseavtalen er hensiktsmessig, da det er ROS-analysen og brannordningen som ligger til grunn for TBRT's arbeid. Flere av respondentene mener at en leveranseavtale er unødvendig og blir en gjentakelse av busjettprosessen. Spørsmålet blir om de spesifikke tjenestene som, for eksempel ”Sjøsprøyta” i Trondheim, bør omtales i en egen avtale. Hittil har holdningen vært “Én for alle, alle for én. For det jevner seg ut ganske bra tror vi.” (TK 3).

Respondentene forteller om utbredt uformell kontak mellom Trondheim kommune og selskapet, som er med på å koordinere samarbeidet. Denne uformelle kontakten er personlige relasjoner mellom ansatte i organisasjonene. Koblingen mellom selskapet og kommunen har hjulpet TBRT til å “finne formen”, og bidratt til god dialog mellom partene.

TBRT ser et visst behov for å bli målt i hverdagen. Selskapet signaliserer ved TBRT 1 de vil forsøke å måle seg selv i fremtiden, for å finne hvor gode de faktisk er. Dette handler blant annet om utrykningstid. TBRT's forebyggende avdeling har på vegne av kommunen fått ansvaret for å følge opp og gå tilsyn i et antall særskilte objekt, som dreier seg om fredede bygninger og bedrifter. TBRT skal oppnå 100% tilsyn i disse opplistede byggene på vegne av Trondheim kommune, som meldes inn til DSB.

TBRT forholder seg til de rammene som er lagt for dem, gjennom selskapsavtale, eierskapsmelding, brann- og eksplosjonsvernloven samt forskrifter og signaler fra DSB.

### Evaluerings

TBRT rapporterer via styret til representantskap, og på denne måten får eierkommunene innsikt i hvordan TBRT arbeider. Regnskap, styrerapporter og tilsyn er det som rapporteres. Tilsynet rapporteres til DSB. I selskapets første år ville Trondheim kommune ha omfattende rapportering, et etterslep fra da de var en kommunal etat. Dette har ikke kommunen krav på lenger, men partene har funnet frem til en middelvei:

*“Vi kan sende det vi sender til styret også til andre som ønsker det, men vi ønsker ikke en dialog rundt det vi rapporterer til andre enn sjefen vår. Det skjønnte de, og nå får de økonomirapporter.” (TBRT 1)*

TBRT 2 hevder at selskapet rapporterer på det kommunene ber om. Styremøtereferatene blir oversendt til kommunene, samt at referatene fra representantskapsmøter oversendes rådmennene, slik at de holdes orientert. Årsrapporten er åpen for alle, og her kan kommunen få innsikt i drift og gjennomføring av prosjekter. Det er likevel vanskelig for kommunen å vurdere prestasjon uten å inneha brann- og redningskompetanse. Dermed blir kommunens fokus på økonomi:

*“Økonomien blir egentlig det eneste de følger med på, de har ingen formening om vi er gode på brann og redning eller forebygging. Beredskap, antall unødige utrykninger, reelle*



*branner, hvor mange dykkeoppdrag, alt mulig sånt. De ser det, men hvorvidt vi er gode eller dårlige, det vises ikke.” (TBRT 1)*

Kommunen er inneforstått med at det er hensiktsmessig å ha brann- og redningskompetanse for å lykkes, men erkjenner at dette er en utfordring:

*“Hvis du skal få disse modellene, som egentlig er litt sånn bestiller-utfører modell til å fungere, så er det viktig at de avtalene man har er best mulig om de leveransene man skal leveres. Man må ha et klart felles bilde om hva dette er for noe, at man så langt som mulig kan erkjenne styrker og svakheter ved det, og at man så langt som mulig kan måle det som er presumptivt viktig å måle.” (TK 1)*

*“Også er det slik at vi har en løs tilknytning til IKS’et, sånn rent formelt sett. Og det er klart det er utfordrende å ha motkompetanse til en så spesifikk virksomhet som brann- og redningstjeneste. Altså hva som er riktig beredskapsnivå og hva som er riktig bemanning.” (TK 1)*

Dermed blir det hvorvidt selskapet klarer å holde budsjettet, er det som naturlig nok får fokus. TBRT vet dette, og sørger for å holde budsjettet samtidig som de oppfyller brannordningen:

*“Jeg tror kommunen stort sett er fornøyd dersom budsjettet går i balanse, jeg tror ikke de har formening om så mye annet. (...)Vi er jo også fornøyd når vi går i balanse og greier å prestere det vi forventes å prestere.” (TBRT 1)*

Videre er det interessant at TBRT bruker Adresseavisen som en ramme for aktivitet, da de har et postulat om at “alt vi gjør, skal tåle forsiden på Adressa” (TBRT 1). Slik blir det i forhold til kvalitet også, da negative oppslag retter fokuset på hvorvidt TBRT er gode nok. Adresseavisen blir i så måte en uformell ramme.

Ved å velge IKS som selskapsform, mistet man rådmannsnivået som en formell del av styringssystemet. Det man har fått inn i stedet er et eget selskapsstyre, og det skaper større

avstand mellom kommunen og selskapet. Kommunen mister noe av muligheten til å styre, og kan ikke lenger styre brann og redning på den måten som tidligere. Dette fører til at kommunen mister innsikt i TBRT, da avstanden mellom partene har blitt større:

*“Ja, det som har slått meg de første månedene, det er at det er veldig mye synsing, ihvertfall hos rådmannens folk. Det handler om hva som har skjedd, hva som skjer, hva som kan skje. Det virker ikke som om det er så mye som kan dokumenteres, og være klare og tydelige på. Det er stort sett “vi tror” og “vi synes” det går på.” (TK 2)*

De siste årene har TBRT stort sett gått med et lite overskudd. Avsetning og disponering av fondet gjøres av selskapsstyret etter den til hver tid gjeldende fullmakt fra representantskapet. Dette driftsfondet fungerer som en buffer mot uforutsette hendelser, som store branner, som ville lagt beslag på store ressurser, og kan bidra til underskudd. Dette er ikke noe man tar høyde for i budsjettet, og i så måte er det gunstig for alle parter om man setter av eventuelle overskudd på et driftsfond. Dette elementet har også en motivasjonsmessig aspekt i selskapet:

*“Worst case for oss er jo å få overskudd, og ikke få beholde det, at det går tilbake til kommunen i henhold til eierbrøken. Det ville vært litt kjipt for oss da. Dersom vi visste at vi ikke ville beholde overskuddet, ville vi vært mye mer nøye med å gå i null. Om vi da hadde gått i minus, da hadde det vært greit for oss. For det er jo sånn at vi kjører noe på “sparebluss”, for å være sikker på at vi treffer rettsida av null.” (TBRT 1)*

*“Hvis de tar tilbake pengene, så er det jo en veldig dårlig signaleffekt inn i selskapet. Altså jo bedre vi styrer økonomien, jo mer blir vi straffet.” (TBRT 2)*

Såfremt overskuddet ikke er for stort, er det som en formalitet å regne at overskuddet går inn i disposisjonsfondet. Blir det for høyt, vil en tilbakeføring av midler til kommunene vurderes. Et underskudd derimot, som er for høyt til å dekkes av fondet, vil måtte dekkes av eierkommunene. Dette kan for eksempel skje gjennom et ekstraordinært tilskudd, eller ved å kutte i neste års budsjett.

Trondheim kommunen har liten grad av innsikt i selskapet iløpet av året, og evaluerer etter budsjett og regnskap. Det er vanskelig å justere underveis, da bemanning og virksomhet i stor grad er lovbestemt. Brann og redning handler om sikkerhet, og det gjør det vanskelig for kommunen å kutte. Holdningen blir at ”det koster det det koster”.

### 4.3.3 Generelle erfaringer

En av erfaringene etter opprettelsen av selskapet, er at kvaliteten på brann og redning i regionen er blitt høyere. Sårbarheten er blitt mindre, og man har fått hevet kompetansen i distriktene. Regionen fått et kvalitetsløft gjennom å samle brann- og redningskompetansen i ett selskap, og dermed skape et mer slagkraftig brannvesen:

*“Det er en voldsom fordel gjennom å samle veldig spesiell tjeneste i et større hele. At du får stordriftsfordeler på kompetanse og øvelser. Spesielt for småkommunene som har mindre ressurser enn det Trondheim kommune har.” (TBRT 2)*

Om Trondheim kommune har tjent på dette er mer usikkert:

*“Det er en gevinst for småbrannvesenene, de får utvilsomt et løft ved å være med. Gevinsten for Trondheim, skal jeg ikke si kanskje, men den må jo være minimal. Om det blir billigere for Trondheim kommune på sikt å ha TBRT IKS fremfor Trondheim Brannvesen, det vet jeg ikke.” (TBRT 1)*

## 5. Analyse/funn

I denne delen av oppgaven vil vi presentere våre hovedfunn. Vi vil så knytte teori og empiri opp mot disse for å begrunne og analysere dem. Vi har kommet frem til seks hovedfunn som vi vil presentere punktvis med påfølgende analyse:

### 5.1 Flere årsaker kan ligge bak kommunens beslutning om å skille ut disse tjenestene

#### **Trondheim Parkering:**

Siden 1980-tallet er offentlig sektor blitt kritisert for å være lite effektiv, ha lite brukerfokus og byråkrati. Denne “bølgen” kalles New Public Management. Innenfor dette området ses det å adoptere løsninger fra det private som en mulig løsning på disse problemene. Trondheim kommune har valgt å skille ut TP i et kommunalt foretak, og dette kan ses på som en bestiller-utfører organisering uten konkurranseutsetting. Det kan være flere årsaker til at man har valgt å gjøre det på denne måten.

Adoptering av løsninger kan være problembetinget. Røvik (1998) skiller mellom tre teorier som gir ulike forklaringer. Hvis man internt i organisasjonen opplevde at man hadde et reelt problem som man hadde behov for å løse, oppstår problemet før løsningen i tid. Denne teorien går ut fra den rasjonalistiske tradisjonen i organisasjonsteorien. Det er viktig å presisere at denne tilnærmingen inneholder forestillinger om at det finnes objektive problemer og at det finnes populære “oppskrifter” som kan løse disse. I empirikapitlet kommer det frem at TP føler de nå har et større kundefokus enn det de kunne hatt som en kommunal etat, og at dette er viktig for dem. Kvalitets- og brukerfokusets selskapsformen tillater dem kan derfor ha vært løsninger på et reelt problem. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si om dette ble sett på som et problem internt, eller om løsning og problem ble presentert for organisasjonen samtidig. Ifølge symbolperspektivet konfronteres organisasjoner med normer og konvensjoner om organisering fra sine institusjonelle omgivelser. Politikerne kan ha følt et press fra sine institusjonelle

omgivelser om å følge de sosialt konstruerte normene. Disse normene kan ha blitt oppfattet som ytre og gitte gjennom at andre kommuner gjorde det samme. Manglende kundefokus som problem og en bestiller-utfører modell uten konkurranseutsetting som løsning, kan da ha kommet til organisasjonen samtidig. Dette kan også ses på som tvangsmessig isomorfisme.

En tredje forklaring kan være at Trondheim kommune valgte denne selskapsformen for å forvalte og utvikle sin identitet. Da det har kommet stadig flere reformer i offentlig sektor de siste årene, kan det ha fremstått som den ”riktige” måten å organisere seg på. For å få legitimitet, både internt og eksternt, er det viktig at man benytter de “riktige” og moderne konseptene. Gjennom sammenligning med andre kommuner kan Trondheim kommune ha valgt selskapsform ut fra hvem de ønsker å identifisere seg med.

TP kan som kommunalt foretak drive virksomhet ut mot nabokommunene, og regionstanken kan ifølge våre respondenter være en mulig årsak til opprettelsen av det TP som kommunalt foretak. På denne måten vil man kunne utnytte stordriftsfordeler gjennom at man for eksempel kan benytte applikasjonen som TP har utviklet for Trondheim, også i de omkringliggende kommunene. Dette er noe de mindre kommunene muligens ikke har ressurser til å utvikle selv.

TK 2 skisserer også at det kan ha vært ideologiske årsaker som lå bak. Dette gjelder i forhold til hvilke partier som hadde flertall i bystyret og satt med den politiske makten da vedtaket ble fattet.

### **Trøndelag Brann- og Redningstjeneste:**

Bakgrunnen for at Trondheim kommune har valgt å skille ut brann- og redningstjenesten i et IKS, bunner i flere årsaker; både rasjonelle og institusjonelle. I perioden forut for etableringen av TBRT så man at kvaliteten på regionens brann- og redningstjeneste ville heves ved å samle dem i ett selskap. Samtidig var det press fra statlig hold om å samle regionale brann- og redningstjenester. Argumentasjonen for dette var å skape stordriftsfordeler gjennom å utnytte ressursene i regionen. Initiativet kom fra statlig hold, og Trondheim kommune fulgte opp.

Spørsmålet her er hvorvidt Trondheim kommunes omorganisering av brantjenesten var problembetinget. Altså hvorvidt Trondheim kommune løste et opplevd problem, eller om de endret organiseringen som følge av noe annet. Vår empiri peker på at det har vært betydelig press fra statlig hold gjennom fagmyndigheten DSB, og at dette er hovedgrunnen til etableringen av selskapet. Trondheim kommune opplevde ikke noe problem med måten de var organisert på tidligere, og hadde et tilfredsstillende nivå på tjenesten. Derimot tyder det på at problemet var statlig fundamentert, at kvaliteten på brann og redning i distriktene var for dårlig, og at man gjennom samarbeid på tvers av kommunegrensene kunne få en mer kostnadseffektiv. Her ble altså problem og løsning lansert samtidig og eksternt, med tidsriktige og legitime problembeskrivelser. Denne situasjonen minner om det vi finner i ny-institusjonell teori, det Røvik (1998) kaller *symbolperspektivet*. I dette tilfellet var Trondheim kommune omgitt av sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan de burde være utformet, hvilket opplevdes som ytre, objektive og gitte forutsetninger.

I dette tilfellet utøver staten press gjennom fagmyndigheten DSB, og vi får det DiMaggio og Powell (1983) kaller tvangsmessig isomorfisme. Dette fører videre til at stadig flere brannvesen organiseres i IKS. En slik organisering kan være med på å legitimisere både kommunen og organisasjonen overfor staten.

Brann og redning er en spesiell tjeneste, og det kan derfor føles naturlig å etterligne andre brannvesen som oppfattes som suksessfulle. Denne imiteringsmessige isomorfismen (DiMaggio og Powell 1983) kan også forstås som det Røvik (1998) mener med organisasjoner som identitetssøkende og identitetsforvaltende.

## 5.2 Løs kobling mellom mål og plan/budsjett i TBRT

Bestillingen av brann- og redningstjenesten som TBRT skal oppfylle, altså brannordningen, har til nå kommet enkeltvis fra hver eierkommune. Dette kommer av at hver enkelt kommune er pliktsubjektet, altså at hver enkelt kommune plikter for brann- og redningstjenesten i sin kommune. Ansvar for utførelsen av tjenesten ligger hos utføreren TBRT. Samtidig har

betalingen av disse tjenestene vært felles ut i fra predefinerte eierandeler. Det betyr at én kommune kan vedta en brannordning som forplikter andre kommuner til å betale.

Dette er et brudd på styringssirkelen (Anthony og Young 2003) og en svikt i den formelle organiseringen. Her har man en situasjon med horisontal styring som byr på problemer spesielt for den store kommunen, som må betale 78,2% av en investering er vedtatt av en annen kommune. Caglio og Ditillo (2008) peker på tre problemer som vi ser igjen fra vårt case. *Cooperation problemer* oppstår i vårt case når en kommune kan ha insentiver for å skulke eller jukse for å nå egne mål. Altså om en kommune kan vedta noe fordi de vet de ikke skal betale hele summen selv. I vårt case har alle de små kommunene relativt store insentiver for å gjøre dette. Vedtar at en liten kommune skal ha en ny brannbil, trenger de ikke betale mer enn noen få prosent av den selv. Man kan si at dette gjelder begge veier, og at en liten kommune må betale noen få prosent av en stor investering i en stor kommune, noe som vil være en relativt stor sum for en liten kommune. Likevel vil man i det én brannordning vedtas, vite at man slipper å betale hele summen selv, og dette kan påvirke vedtaket. Som en følge av dette systemet, kan det oppstå *appropriation problemer*. Dette er problemer som oppstår når én eller flere kommuner opplever at tjenesten blir utydelig og/eller urettferdig fordelt. Videre har vi sett tegn til *coordination problemer* i vårt case ved at representantskapet ikke fungerer som det koordinerende forumet mellom kommunene, slik det er tiltenkt. Dette er fordi representantskapet stort sett består av ordførerne i eierkommunene som ikke har nødvendig innsikt i selskapet.

### **5.3 Manglende bestillerkompetanse i kommunen skaper løse koblinger i økonomistyringen**

Trondheim kommune har valgt å skille ut brann- og redningstjeneste, som er en spesiell tjeneste og krever særskilt kunnskap. I dette tilfellet har vi altså en stor grad av informasjonsasymmetri mellom prinsipal og agent. Vi har samtidig en situasjon der prinsipal og agent har forskjellige mål. Hvor Trondheim kommune forsøker å oppfylle brann- og eksplosjonsvernloven med en effektiv levering av tjenester til riktig kvalitet, vil TBRT gjerne ha mest mulig beredskap. Ved slike tilfeller forteller agentteorien oss at det er svært viktig med tydelige kontrakter og bestillinger for å hindre at agenten utnytter situasjonen til egen fordel. Samtidig er det vanskelig

å måle kvalitet med en så særegen tjeneste. Dette er en utfordrende situasjon for Trondheim kommune.

Trondheim kommune har etablert en form for bestiller-utfører organisering uten konkurranseutsetting med TP og TBRT, hvor Trondheim kommune bestiller tjenester fra en utførerenhet. Moland og Bogen (2001) peker blant annet på tapping av kompetanse i kommunen som en sentral utfordring ved slik organisering, og vi ser at dette er en realitet i forhold til begge selskapene. I TBRT's tilfelle har kommunen hatt noe beredskapskompetanse i de første fire år etter opprettelsen. Likevel har ikke partene klart å definere detaljerte leveranseavtaler ut over det første året. Vår empiri tyder på at det er ulike oppfatninger om hvorvidt dette er nødvendig. Kommunen føler et behov for å skaffe seg bedre kompetanse for å kunne vite mer om TBRT's virksomhet, og kunne sette mål på tjenesten de skal kjøpe. De ønsker dermed tydeligere avtaler med selskapet. TBRT på sin side ser ikke et slikt behov, da de mener lover og forskrifter legger klare rammer for deres arbeid allerede. Likevel hevder TBRT at de uansett vil få betalt etter det som bestilles, og de anser ikke diskusjonen rundt leveranseavtalen som problematisk.

Vi har identifisert et betydelig agentproblem i vårt case, og dette gir to utfordringer. Den ene inntreffer før kontrakts/avtaleinngåelse, og den andre etter. Før kontraktsinngåelsen kan agenten (selskapene) utnytte sin kompetanse til å skaffe seg fordeler i bestillingen, et *hidden information* problem. Dette ser vi i empirien når TK 3 (som nå jobber i TBRT) forteller om at TBRT sannsynligvis kan påvirke bestillingen i sin favør, om ønskelig. Dette fordi TBRT også er med på å utarbeide ROS-analysen, som er grunnlaget for brannordningen (som TBRT skal oppfylle). Her ser vi altså at denne kompetansetappingen i kommunen TBRT mulighet til å overdrive behovet for beredskap og å manipulere kontrakten i sin favør. Etter at brannordningen er vedtatt, fører denne skjevfordelingen av informasjon til at kommunen ikke har mulighet til å overvåke selskapenes handlinger og har dermed begrenset mulighet til å evaluere selskapet, et *hidden action* problem.

For TBRT sin del er deres arbeid i stor grad styrt av lover og forskrifter, som er uomtvistelige. Altså fungerer disse som kontrakter, og kommunen har ikke noen klart definert avtale bortsett fra den generelle selskapsavtalen. TP har avtaler på oppgaver som ikke har med parkering å gjøre.



På det parkeringsmessige har man fire rammer som beskriver hva Trondheim kommune ønsker av TP. Her beskrives de overordnede målene, men det foreligger ingen konkret bestilling. Årsaken til det er at det er TP som sitter på kompetansen som skal til for å eventuelt lage en slik bestilling. Noe av argumentet for å lykkes med en bestiller-utfører modell er at fokus på bestillerrollen kan føre til å tydeliggjøre ønsket innhold og kvalitet i den aktuelle tjenesten. Videre vil oppfølging av dette gi bedre betingelser for å vurdere virksomheten, og dermed sette utfører i stand til å konsentrere seg om et mindre sett med oppgaver. Man vil se sammenheng mellom egen innsats og konsekvenser.

Vår empiri viser ingen tydelige bestillinger, selskapene har få klare fokusområder som følge av kommunens bestilling. Trondheim kommunen klarer da bare løst å koble selskapens mål opp mot egne mål, og dette skjer gjennom lovverket som regulerer samarbeidet i noen grad. Resultatet er at selskapene selv forsøker å spisse sitt fokus, og definerer selv mål å jobbe etter. Vår opplevelse av situasjonen er at alle parter er fornøyd med nivået selskapene presterer, spørsmålet er heller om dette nivået samsvarer med kostnadene. I og med at tjenestene er relativt spesielle er det vanskelig å vite hvorvidt forholdet mellom kostnad og kvalitet er tilfredsstillende for Trondheim kommune.

TBRT og Trondheim kommune er godt samkjørt etter å ha jobbet tett sammen i selskapets fire første år, og har flere uformelle kanaler som støtter opp under dette. Dette kan kompensere for utydelige bestillinger, og kan dermed ha redusert problematikken frem til nå. Likevel er det ikke sikkert at denne uformelle kontakten vil vedvare i fremtiden med utskiftninger av ansatte både i TBRT og kommunen. Selskapet flytter nå inn i nye lokaler og nye kommuner innlemmes i selskapet, og en naturlig følge av dette er at båndene mellom Trondheim kommune og TBRT kanskje ikke vil være like tette i fremtiden.

Det er viktig å huske på at det er kommunene selv som eier selskapet, og har øverste myndighet. Likevel har kompetansetappingen i kommunen ført til at mye av makten faktisk ligger hos selskapet (agenten). I tillegg er Trondheim kommune bare én av syv kommuner, men de har en rekke fordeler som klart største eier og opererer som flertallet i representantskapet. Selv om vi ser at denne kompetansetapping av kommunen i utgangspunktet kan vanskeliggjøre

forhandlingen med TBRT, er det andre elementer og støttesystemer som er med å korrigerer for dette. Trondheim kommune stoler på at TBRT og TP har kompetansen som kreves for å utføre oppgaven, altså det Cäker og Siverbo (2011) refererer til som *competence trust*.

Som vi har sett i våre case, er situasjonen preget av betydelig prinsipal-agent problematikk. Agentteorien peker på kontraktsstyring som løsningen i slike situasjoner, men i vårt case er de forsøkt løst på en annen måte. Selv om vi har stor informasjonsasymmetri, finnes ikke en tydelig kontrakt som styrer tjenesteleveransen. Dette skal ifølge teori tilsi at bestiller-utfører modellen mislykkes. Likevel har ikke dette skjedd, og mulige årsaker til dette skal vi se på i neste funn.

### **5.4 Det opprettes støttefunksjoner for å styrke løse koblinger i økonomistyringen**

Når rene markedskontrakter blir vanskelig å utforme og det formelle styringssystemet ikke strekker til, hva gjør man da? Ifølge Busch (1994) og Cäker og Siverbo (2011) vil man da opprette uformelle eller myke mekanismer for å tilpasse styringssystemet eller styringspakken, slik at den passer organisasjonens behov. Det blir dermed ikke en ren markedskontrakt, men en hybrid Busch (1994) kaller en relasjonskontrakt.

Begge virksomhetene i vår oppgave har opprettet støttefunksjoner når det formelle styringssystemet ikke har strukket til. Overfor TP bruker kommunen resultatstyring i form av et budsjettmål, og rammestyring ved forskrifter, vedtekter og parkeringspolitikk som TP skal jobbe innenfor. Dette er det Ouchi (1979) kaller *result og action control*.

I TP involverer man rådmannsnivået utover det man lovmessig er pålagt, ved å sende rapporter og å ha jevnlig dialog. Dette gjøres fordi man ser at det er hensiktsmessig å benytte seg av kompetansen på rådmannsnivå, da de har vesentlig innsikt i budsjett og drift av kommunen. Uenighet rundt hvem som har ansvar for utforming av parkeringspolitikken er et eksempel på at det har vært coordination problemer (Caglio og Ditillo 2008). Våre respondenter nevner at det har vært usikkerhet og uenighet knyttet til hvem som har ansvar for utforming av

parkeringspolitikken. Tradisjonelt har byplankontoret i rådmannsapparatet hatt ansvar for dette, men etter at TP ble etablert som kommunalt foretak mener enkelte at TP bør ha større ansvar for å forme parkeringspolitikken. Rådmannsnivået har vært motvillig til å gi fra seg dette ansvaret. Denne uenigheten har man løst gjennom at TP utformer parkeringspolitikken for så å sende den inn via rådmannsapparatet så de får muligheten til å påvirke den. Dette er en uformell mekanisme som supplerer de formelle mekanismene i styringssystemet overfor TP.

Dette er enda tydeligere i TBRT hvor man blant annet har opprettet et koordinerende forum med rådmennene fra eierkommunene. Ut fra Ouchi (1979) sine kontrolltyper ser vi at Trondheim kommune driver en form for *result control* overfor TBRT gjennom budsjettet på samme måte som overfor TP. Samtidig mener kommunen at lovverket i seg selv på en måte utøver *action control* overfor selskapet, som til en viss grad fritar kommunen for denne overvåkingen. Det er dermed en slags ramme og resultatstyring. Dette er en del av det Cäker og Siverbo (2011) refererer til som formelle styringsmekanismer. Når dette ikke er tilstrekkelig er det vanlig at man også innfører uformelle mekanismer som interaksjoner eller møter som en del av styringssystemet eller styringspakken, for å skape tillit og supplere de formelle styringsmekanismene. De uformelle mekanismene i begge selskaps styringssystem refererer Ouchi (1979) til som *social control* eller *personell control*.

Som vi nevner i funnet om manglende bestillerkompetanse medfører det formelle styringssystemet det Caglio og Ditillo (2008) kaller cooperation og appropriation problemer. For å løse dette har man derfor opprettet et forum med rådmennene i eierkommunene seg imellom, før det oppstår konflikter. Rådmannsforumet har fått en nøkkelrolle i styringen av TBRT. De gjør grovarbeidet og legger frem forslag som vedtas av representantskapet. Rådmannsforumet er ikke en formell del av sløyfen, men blir å anse som en uformell del av både den horisontale og vertikale styringen. Horisontalt gjennom å koordinere samarbeidet mellom kommunene, og vertikalt gjennom avstemming av de viktige brannordningene som danner utgangspunktet for TBRT's virksomhet.

## 5.5 Inkrementell utforming av styringssystemet

Når kommunen velger å skille ut en tjeneste, er ikke dette å adoptere en ferdig løsning. Det tar lang tid for en organisasjon å finne seg selv, noe vi ser eksempler på i begge selskap. I TBRT var det ikke opprettet et eget økonomisystem for selskapet, og de benyttet seg dermed av kommunens økonomitjeneste og regnskapstjeneste de første årene. Fortsatt forsøker selskapene å avklare ansvar og roller, og sånn sett er fortsatt styringssystemet under utvikling. Det utvikles i begge selskap uformelle mekanismer som skal støtte opp om det formelle styringssystemet. Måten rådmennene blir involvert på er et eksempel på dette. Disse tingene var altså ikke en del av det systemet man adopterte, men elementer som har tvunget seg frem underveis.

Et annet aspekt, gjelder spesielt for TBRT og handler om eierandeler. Disse er regnet ut i fra hvor mye de brukte på brann og redning året før de kom med i ordningen, og er dermed et vesentlig element som er dratt med videre i virksomheten. Et paradoks her er at jo mindre man har brukt på brann og redning før man ble med i IKS'et, jo mer brann og redning får man igjen for pengene. Altså er ikke regningen fordelt etter hvor kostnadene fordeler seg, og ordningen favoriserer de som har nedprioritert tjenesten tidligere. Dette kan skape *appropriation problemer* (Caglio og Ditillo 2008). Det er ikke forsøkt å finne det "riktige" nivået for hver enkelt kommune, man har basert seg på at nivåene var riktig slik de var før opprettelsen.

Det at man i TBRT tidligere hadde et enda tettere forhold til kommunen enn nå, har også hatt betydning. Selskapet har stadig blitt mer selvstendig, men på grunn av at man i oppstarten fortsatt var tilknyttet kommunen på enkelte områder, har man tatt med seg elementer fra tiden som kommunal etat. Dette dreier seg blant annet om ansatte, bedriftskultur og budsjettnivå. Dette på tross av at man har adoptert en annen organisasjonsstruktur.

## 5.6 Navlestrengen er ikke kuttet

Rådmannsapparatet har i praksis en større rolle enn det organisasjonsformene tilsier. Etter at kommunen har bestemt hvilken selskapsform de utskilte virksomhetene skal ha, gir dette dem ulikt utgangspunkt for hvilke påvirkningsmuligheter de har i ettertid. Ifølge Nesheim (2004) vil

det være slik at kommunens mulighet for politisk styring reduseres når jo mer selvstendighet virksomhetene får. Kommunen har i utgangspunktet færre formelle styringsmuligheter overfor TBRT enn overfor TP.

Til forskjell fra en kommunal etat er ikke TP administrativt underlagt rådmannen. TP er indirekte politisk styrt fra bystyret via styret til daglig leder. Styret skal i utgangspunktet inneha full kompetanse innenfor TP's virksomhetsområde, og rådmannens rolle overfor selskapet skal kun være gjennom oppfølging av budsjettmål og avtalene man har på strøing, brøyting og lignende.

TRBT er et eget rettssubjekt. Gjennom fastsettelse av vedtekter og deltakelse på representantskapsmøter har eierkommunene påvirkningskraft (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Det er ordførerne i eierkommunene i tillegg til seks andre representanter fra Trondheim kommune som sitter i representantskapet, og er det øverste organet i virksomheten. Overfor TBRT har rådmannen ingen formell rolle, men legger frem og utreder saker der bystyret dimensjonerer og bestiller tjenester fra selskapet (Trondheim kommune 2011<sup>1</sup>).

Til tross for at de to selskapsformene formelt sett gir kommunen forskjellige påvirkningsmuligheter finner vi eksempler på at det i praksis også er mange likhetstrekk. I begge virksomhetene opprettes det uformelle styringsmekanismer eller støttefunksjoner som involverer rådmannsnivået mer enn de formelle styringsmekanismene tilsier. Det har imidlertid vist seg at rådmannsapparatet, med sin kunnskap rundt kommunens budsjett og generelle drift, kanskje bør ha en viktigere formell rolle innen koordinering og operasjonelle saker rundt selskapene.

## 6. Konklusjon

I denne masteroppgaven har vi beskrevet styringssystemet til Trondheim kommune overfor Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS og Trondheim Parkering KF. Videre har vi identifisert utfordringer og skissert erfaringer.

### Dagens situasjon

Hensikten med å skille ut virksomhetene var å gå bort fra hierarkisk styring i en kommunal etat, og styre bestiller-utfører organiseringen gjennom en ren markedskontrakt. Vår empiri viser et gap mellom mål hos prinsipal og agent, samtidig som det eksisterer betydelig informasjonsasymmetri. Agentteori trekker frem tydelige og detaljerte kontrakter eller bestillinger som løsningen på disse problemene. På grunn av at tjenestene er vanskelige å spesifisere og at kommunen mangler bestillerkompetanse, er det ikke etablert en tydelig formell kontrakt i våre case. Konteksten i offentlig sektor og kommunens mangel på bestillerkompetanse fører altså til at styring gjennom rene markedskontrakter eller rene hierarkiske kontrakter er utfordrende. Derfor har begge parter sett behov for å innføre mekanismer som justerer for utfordringene knyttet til utforming av kontrakten. Ut fra dette har man endt opp med en hybrid av disse kontraktsformene, det Busch (1994) kaller en *relasjonskontrakt*.

Rådmannsforumet er en av støttefunksjonene i styringssystemet overfor TBRT. Samtidig viser vår empiri at relasjonen mellom TBRT og Trondheim kommune, som den største eieren, er tett. Den inkrementelle utviklingen av selskapet har ført til at TBRT har vært selvstendig i relativt kort tid. Dette sammen med at flere personer har jobbet i både kommunen og TBRT, har ført til en utbredte uformelle kanaler. Vi ser i empirien at disse uformelle kanalene brukes hyppig, og er viktige for samarbeidet mellom kommunen og selskapet. Disse elementene sørger trolig for å skape og holde på tillit mellom kommunen som eier og selskapet. Tillit er nettopp det Busch (1994) trekker frem som den viktigste styringsmekanismen ved relasjonskontrakter. Dette kan igjen relateres til Ouchi's (1979) *social control* som anbefales i situasjoner som denne, hvor mål- og atferdskontroll er vanskelig. Den gjensidige tilliten mellom TBRT og Trondheim kommune reduserer agentproblematikken, og bidrar til at selskapet tilsynelatende ikke har interesse av å

utnytte sitt informasjons- og kompetansemessige overtak. Også i relasjonen med TP har Trondheim kommune erfart mange av de samme elementene som skissert over med TBRT.

### **Veien videre**

Vil dagens styringssystem være tilstrekkelig i fremtiden? TBRT flytter nå ut av sine gamle lokaler, og inn i fire nye stasjoner i Trondheim. Dette vil føre til større fysisk distanse, men kan også bidra til at TBRT i fremtiden dyrker frem sin egen kultur, som kan skape større avstand til kommunen. Både i TBRT og eierkommunene vil ansatte kunne skiftes ut. Dette kan medføre at de uformelle mekanismene viskes ut, som kan gjøre koordinering mellom alle parter vanskeligere. Det politiske bildet i kommunene kan også endre seg, som fører til endrede forutsetninger for styring av virksomhetene.

Da de uformelle mekanismene er så viktige for styringen av de utskilte virksomhetene i våre case, kan formalisering av disse være hensiktsmessig for styring av virksomhetene i fremtiden.

### **Forslag til videre forskning**

I denne oppgaven har vi beskrevet styringssystemet og utfordringer som har oppstått i våre to case. På grunn av tidsbegrensningen i vårt arbeid har vi bare sett på to av flere ulike selskapsformer. Ut fra våre funn kunne det vært interessant å se nærmere på følgende:

- En sammenligning av alle selskapsformene eller en sammenligning mellom flere virksomheter med samme selskapsform.
- En sammenligning med andre kommuner som er organisert på samme måte som Trondheim kommune.
- En nærmere undersøkelse om hvorvidt formalisering av uformelle mekanismer vil være nødvendig i fremtiden.

# Litteraturliste

## Bøker

Anthony, R. N. og Govindarajan, V. 2001. *Management Control Systems*. Tiende utgave. McGraw-Hill, Singapor.

Anthony, R. N. og Young, D. W. 2003. *Management Control in Nonprofit Organizations*. Syvende utgave. McGraw-Hill/Irwin, New York.

Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J. O. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Fjerde utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Douma, S. og Schreuder, H. 2008. *Economic Approaches to Organizations*. Fjerde utgave. Prentice Hall, Harlow.

Jacobsen, D. I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utgave. Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S. I. 2004. *Konkurrenseutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag, Oslo.

Fitzgerald, L. 2007, s. 223-241. Performance measurement; Hopper, T., Northcott, D. og Scapens, R. (ed.). *Issues in management accounting*. Tredje utgave. Prentice Hall, Harlow.

Nesheim, T. 2004, s. 172-194. Bestiller-utfører-organisering og hierarki: Spenninger i møtet mellom motstridende organisasjonsprinsipper; Johnsen, Å., Sletnes, I., og Vabo, S. I. (red.). *Konkurrenseutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag AS, Oslo.

Nyeng, F. 2004. *Vitenskapsteori for økonomer*. Abstrakt forlag, Oslo.



Pettersen, I. J., Magnussen, J., Nyland, K., Bjørnenak, T. 2008. *Økonomi og helse perspektiver på styring*. Andre utgave. Cappelen Damm AS, Oslo.

Saunders, M., Lewis, P. og Thornhill, A. 2009. *Research methods for business students*. Femte utgave. Pearson Education Limited, Essex?

Tjora, A. 2010. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Akademisk, Oslo.

### Artikler og rapporter

Busch, T. 2000. *Økonomistyring i offentlig sektor: Noen teoretiske og konseptuelle problemstillinger*. Høgskolen i Sør-Trøndelag, avdeling for økonomisk-administrativ utdanning.

Caglio, A. og Ditillo, A. 2008. A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society* 33, 865-898.

Cäker, M. og Siverbo, S. 2011. Management in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research* 22, 330-348.

DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

Hansen, S. C., Otley, D. T. og Van der Stede, W. A. 2003. Practice developments in budgeting, an overview and research perspective. *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 15, 95-116.

Hood, C. 1995. The new public management in the 1980's variation on a theme, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 20, No 2/3, 93-100.

Huse, M. 1990. Introduksjon I Agentteori. *Nordlandsforskning og Siviløkonomiutdanningen i Bodø*.

Ladegård, G. og Vabo, S. I. 2011. Ledelse, styring og verdier. *Magma*, Årgang 14, Nr. 1. 23-31.

Meyer, J. W. og Rowan, B. 1977. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology* 83, 21-44; Meyer, J. W. og Scott, W. R. 1992. *Organizational Environments*. Sage Publ.

Nørreklit, H. 2000. The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11, 65-88.

Røvik, K. A. 1998. Identitetsutvikling i moderne organisasjoner. *Magma*, Årgang 1, Nr. 1. 41-51.

Trondheim kommune, 2011<sup>1</sup>. *Eierskapsmelding del 2 selskapsspesifikke eierstrategier*.

Trondheim kommune, 2011<sup>2</sup>. *Årsrapport 2010*.

Trøndelag Brann- og Redningstjeneste, 2011. *Selskapsavtale Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS*.

Trøndelag Brann- og Redningstjeneste, 2012. *Strategisk plan 2012-2017*.

Simons, R. 2000. Using Diagnostic and Interactive Control Systems. I Simons, R. *Performance measurement og Control Systems for Implementing Strategy*, 205-229. Prentice Hall.

## Internett

Brann- og eksplosjonsvernloven. LOV-2009-06-19-103 fra 2009-12-28: *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)*. <<http://www.lovdatab.no/all/nl-20020614-020.html>> [lest: 17.02.2012]

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. 2012. Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

<[http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Veiledning/veiledning\\_forskrift\\_kommunal\\_beredskapsplikt.pdf](http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Veiledning/veiledning_forskrift_kommunal_beredskapsplikt.pdf)> [lest: 13.04.2012]

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. Risiko og sårbarhet.

<<http://dsb.no/no/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/Risiko-og-sarbarhet/>> [lest 12.04.2012]

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. FOR 2002-06-26 nr 729.

<<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20020626-0729.html>> [lest: 13.04.2012]

Kommunal- og regionaldepartementet. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2000/nou-2000-22/12/8/6.html?id=360658>> [lest: 12.04.2012]

Kommuneloven. LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). <<http://www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html#map005>> og <<http://www.lovdatab.no/all/tl-19920925-107-013.html>> [Lest 28.02.2012]

Moland og Bogen, 2001. *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. <http://www.fafo.no/pub/rapp/351/351.pdf> [lest 02.05.2012]

Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Om NSD. <<http://www.nsd.uib.no/nsd/omnsd.html>> [lest 10.04.2012]

NOU 2000: 21. *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*. Oslo: Finansdepartementet.  
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2000/nou-2000-21.html?id=117571>> [lest: 12.05.2012]

Ouchi, W. G., 1979. *A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms*. <<http://leeds-faculty.colorado.edu/selto/CURISES%202009%20Cost%20Mgt/CURISES%20Readings/Ouchi%20mgt%20control.pdf>> [lest 06.03.2012]

Parkeringsforskriften. FOR 1993-10-01 nr 921: Forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr. <<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19931001-0921.html>> [lest: 12.04.2012]

Trondheim kommune<sup>1</sup>. Vedtekter for Trondheim Parkering KF.  
<<http://www.trondheim.kommune.no/content/1105008970/Vedtekter>> [lest 12.04.2012]

Trondheim kommune<sup>2</sup>. Eierskapsmelding Trondheim kommune.  
<<http://www.ks.no/PageFiles/3387/Eierskapsmelding%20Tr.heim%20kommune.pdf>> [lest: 13.05.2012]

Trondheim kommune<sup>3</sup>. Byutvikling. <<http://www.trondheim.kommune.no/byutvikling/>> [lest: 12.04.2012]

Trondheim kommune<sup>4</sup>. Om budsjettforslag/økonomiplaner.  
<<http://www.trondheim.kommune.no/content/978193470/Om-Budsjettforslag--okonomiplaner>> [lest: 12.04.2012]

Trondheim kommune<sup>5</sup>. SLT organisering i Trondheim.  
<<http://www.trondheim.kommune.no/content/1060535039/SLT-organisering-i-Trondheim>> [lest: 12.04.2012]

Trondheim Parkering<sup>1</sup>. Trondheim Parkering - Om oss. <<http://trondheimparkering.no/om-oss>>  
[lest 12.04.2012]

Trondheim Parkering<sup>2</sup>. Trondheim Parkering – Historie. <<http://trondheimparkering.no/historie>>  
[lest: 04.05.12]

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Samtykkeerklæring

### Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Vi er masterstudenter i økonomi og administrasjon ved Trondheim Økonomiske Høgskole og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er utskillelse i offentlig sektor. Vi ønsker å gi en beskrivelse av Trondheim kommunes styringssystem overfor Trondheim Parkering KF og Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS. Videre vil vi ta for oss noen erfaringer de ulike partene har gjort seg angående styringssystemet og hvilke utfordringer en slik organisering kan medføre.

I denne forbindelse vil vi intervju 5-7 personer fordelt på Trondheim kommune og de to selskapene. Spørsmålene vil handle om økonomistyring, ressursbruk, kommunikasjon, planer, mål og rapportering. Vi ønsker å se på forholdet fra de respektive deltakeres sider, og forsøke å formidle en helhetlig beskrivelse av systemet. Vi vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent 60-90 minutter, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Opplysningene vil være indirekte identifiserbare gjennom yrkestittel, men navn vil ikke bli oppgitt i oppgaven. Alle opptak slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av mai 2012.

Dersom du godtar å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den til oss på e-post.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe oss på xxxxxxxx/xxxxxxx, eller sende en e-post til jofossheim@gmail.com/andyrisen@hotmail.com. Du kan også kontakte vår veileder Kari

Nyland ved Trondheim Økonomiske Høgskole.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen

Jo Wesche Fossheim og Andreas Lodve Rishaug

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av outsourcing/utskilling og ønsker å stille på intervju.

Signatur ..... Telefonnummer .....

## Vedlegg 2: Intervjuguide TK 1

### INTERVJUGUIDE TK 1

Alder: Stilling:

#### Generelt om kommunen

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområder i din stilling?
2. Hva er bakgrunnen for at kommunen har valgt å skille ut enkelte av sine tjenester?
3. Hvordan er den formelle maktstrukturen i kommunen i forhold til de utskilte tjenester? Hvem har ansvar for oppfølging av disse, og hvordan blir avgjørelser tatt?
4. Hvor bevisst har kommunen vært i valget av selskapsformer? Hvorfor valgte man slik man gjorde?

#### Kommunen

5. Hvilke overordnede målsettinger jobber du etter?
6. Hvem definerer dine mål?
7. Føler du at det er sammenheng mellom TP's mål og dine mål?
8. Hvor god innsikt har kommunen i den spesifikke driften av de to virksomhetene?
9. Er det samsvar mellom kommunens overordnede strategi/mål, og hvordan dere påvirker selskapene?
10. I hvilken grad er kommunen delaktig i utarbeidelsen av planer og budsjett i selskapene?
11. Kan kommunen påvirke hvordan selskapene prioriterer sine ressurser?
12. Hvordan sikrer kommunen at de ansatte handler i henhold til vedtatte planer?
13. Måler kommunen de to virksomhetenes prestasjoner? Hvordan? Hvorfor gjøres det evt. slik? Gjøres det likt i forhold til begge selskap? Hvilke indikatorer brukes og hva bestemmer nivået på disse?
14. Hvordan evalueres de to virksomhetene og hvordan får dette betydning for framtidsplaner? Ift strategi og planer? Finansielle/Ikke-finansielle mål? Kvalitet?
15. Hva skjer dersom det avdekkes større avvik mellom mål og rapporterte resultater/nivå?
16. Hvordan bruker kommunen styringssystemet? Ser man på resultatet i etterkant og evaluerer (diagnostisk), eller bruker man det aktivt for å justere atferd fortløpende underveis(interaktivt)? Styringsmekanismer, formelle(result, action control)/uformelle (personell/social control? Tetthet og fokus?



Trondheim Parkering KF

17. Er det samsvar mellom deres (kommunens) og Trondheim Parkerings (TP) overordnede mål? Trekker dere 100% i samme retning? Hvem bestemmer TP sine mål? Når settes disse?
18. Hva motiverer TP til å optimalisere sin ressursbruk gitt avtalt kvalitet på tjenesten?
19. Hvilke virkemidler bruker kommunen for å påvirke atferden i TP?
20. Hvilke mål jobber foretaket etter? Finansielle/ikke-finansielle? Måles medarbeidere på resultater, atferd eller andre måter?
21. Hva rapporteres til kommunen? I hvor stor grad involveres kommunen i de ulike prosessene?
22. Er belønninger/"straff" avtalt i kontrakter mellom TP og kommunen?
23. Hvordan disponeres et evt. overskudd i TP?
24. Forstår TP hvordan kommunen ønsker at man skal drifte virksomheten (operasjonalisering av mål?) Hva mener kommunen er en god prestasjon av TP? Er TP på linje med kommunen her?

Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS

25. Er det samsvar mellom kommunens og TBRT's overordnede mål? Hvem bestemmer TBRT's mål? Når settes disse?
26. Hvordan styres samarbeidet mellom kommunene seg imellom, og mellom kommunene og selskapet? Kontrakter?
27. Hva motiverer TBRT til å optimalisere sin ressursbruk?
28. Hvordan håndteres overskudd/underskudd i TBRT?
29. Hvordan er samarbeidet organisert? Koordinere (kontraktsutforming) mellom kommunesamarbeidet og mellom kommuner versus IKS? Er gevinster/tap fra IKS klart og rettferdig fordelt?
30. Rapporterer TBRT til kommunen? Hva rapporteres, og hvordan brukes dette av kommunen? Er det avtalt et nivå på mål? Hva skjer ved avvik?
31. Hva mener kommunen er en god prestasjon av TBRT? Hva tror TBRT er en god prestasjon?

Avslutning:

32. Måten selskapene arbeider på nå, fører det kommunen nærmere sine mål? Vil kommunen oppnå sine mål i fremtiden dersom denne måten å arbeide på fortsetter?
33. Hva er de største utfordringene ved å organisere seg på denne måten?
34. Har noen av selskapene uttrykt misnøye med dagens måte å jobbe på, eller uttrykt ønske om forandring?

## Vedlegg 3: Intervjuguide TBRT 1

### INTERVJUGUIDE TBRT 1

Alder: Stilling:

#### Generelt om TBRT

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområder i din stilling?
2. Hva er formålet med TBRT, og hvorfor er dere skilt ut i eget selskap?
3. Hvordan ser koblingen til kommunene ut (spesielt Trondheim)? Representantskap, styre osv.
4. Hvordan styres samarbeidet mellom kommunene og IKS'et, evt også mellom kommunene? Kontrakter? Er evt gevinster og tap klart og rettferdig fordelt? Konsekvenser?
5. Hvordan håndteres underskudd/overskudd i TBRT?
6. Hvilke overordnede målsettinger jobber TBRT etter? Hvem definerer deres mål? På hvilket grunnlag baseres disse? Hvordan ser prosessen ut?
7. I hvilken grad er kommunen (evt gjennom representanter) delaktig i utarbeidelsen av planer og budsjett i selskapene? Kobles disse til TBRT's mål og strategi?
8. Er det samsvar mellom budsjettet dere har til rådighet og kravet til tjenesteleveranser? Hvor krevende er denne prosessen?
9. Kan kommunen påvirke direkte eller indirekte hvordan TBRT prioriterer sine ressurser?
10. Hva motiverer TBRT til å optimalisere sin ressursbruk?
11. Kommuniserer man med TK underveis? Evt hvordan? Uformelle, myke mekanismer, tillit?
12. Blir TBRT målt på prestasjon av kommunen? Finansielle og ikke-finansielle mål? Hvordan? Hvilke indikatorer brukes og hva bestemmer nivået på disse?
13. Hva rapporteres til kommunen? Finansielle/ikke-finansielle?
14. Hvilke konsekvenser får avvik mellom mål og resultat?
15. Hva mener dere er en god prestasjon av TBRT? Er dere på linje med kommunen her?

#### Avslutning

16. Hva er de største utfordringene ved å organisere seg på denne måten, sett i forhold til vedtatt mål og strategi?
17. Hva er fordelene med måten man har organisert seg på, sett i forhold til vedtatt strategi og mål?
18. Har det vært uttrykt tilfredshet, og/eller misnøye med dagens organisering?

## Vedlegg 4: Intervjuguide TP 1

### INTERVJUGUIDE TP 1

Alder: Stilling:

#### Generelt om Trondheim Parkering:

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområder i din stilling?
2. Hva er formålet til TP, og hvorfor er dere skilt ut i eget foretak?
3. Hvordan ser koblingen til kommunen ut? Formell og uformell? Hvordan styres samarbeidet mellom kommunen og KF'et?
4. Hvordan håndteres underskudd/overskudd i TP?
5. Hvilke overordnede målsettinger jobber TP etter? Hvem definerer deres mål?
6. I hvilken grad er kommunen delaktig i utarbeidelsen av planer og budsjett i selskapene? Kobles disse til TP's mål og strategi? Hvem/hva legger grunnlaget for budsjettene? Hvordan ser denne prosessen ut?
7. Er det samsvar mellom budsjettet dere har til rådighet og kravene som stilles fra kommunen? Både i forhold til forvaltning og parkeringsdelen?
8. Kan kommunen påvirke direkte eller indirekte hvordan TP prioriterer sine ressurser?
9. Hva motiverer TP til å optimalisere sin ressursbruk?
10. Kommuniserer man med kommunen/eierskapsenheten underveis? Hvordan? Uformelle, myke mekanismer, tillit?
11. Blir TP målt på prestasjon av kommunen? Finansielle og ikke-finansielle mål? Hvordan? Hvilke indikatorer brukes og hva bestemmer nivået på disse?
12. Hva rapporteres til kommunen? Finansielle/ikke-finansielle?
13. Hvilke konsekvenser får avvik mellom mål og resultat? Hva skjer ved avvik? Tiltak?
14. Hva mener dere er en god prestasjon av TP? Er dere på linje med kommunen her? Har dere samme målbilde?
15. Hva er de største utfordringene ved å organisere seg på denne måten, sett i forhold til å oppnå mål og strategi?
16. Hva er fordelene med måten man har organisert seg på, sett i forhold til å oppnå strategi og mål?
17. Har det vært uttrykt tilfredshet, og/eller misnøye med dagens organisering?

## Vedlegg 5: Intervjuguide TBRT 2

### INTERVJUGUIDE TBRT 2

Alder: Stilling:

#### Generelt om TBRT

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområder i din stilling?
2. Hvordan ser koblingen til TK ut? Hvordan er din kontakt inn i kommunen?
3. Hvordan styres samarbeidet mellom kommunen og IKS'et? Kontrakter? Hva står i disse?  
Konsekvenser?
4. Hvordan håndteres underskudd/overskudd i TBRT?
5. Hva er din rolle i utarbeidelsen av strategi og mål?
6. I hvilken grad er kommunen (evt gjennom representanter) delaktig i utarbeidelsen av planer og budsjett i selskapet? Kobles disse til TBRT's mål og strategi?
7. Er det samsvar mellom budsjettet dere har til rådighet og kravet til tjenesteleveranser? Hvor krevende er denne prosessen?
8. Kan kommunen påvirke direkte eller indirekte hvordan TBRT prioriterer sine ressurser?
9. Hva motiverer TBRT til å optimalisere sin ressursbruk?
10. Kommuniserer man med kommunen underveis? Evt. hvordan? Uformelle, myke mekanismer, tillit?
11. Blir TBRT målt på noe av kommunen? Hvordan? Hvilke indikatorer brukes og hva bestemmer nivået på disse?
12. Hva rapporteres til kommunen? Finansielle/ikke-finansielle?
13. Hvilke konsekvenser får avvik mellom mål og resultat?
14. Hva mener dere er en god prestasjon av TBRT? Er dere på linje med TK her?

#### Avslutning

15. Hva er de største utfordringene ved å organisere seg på denne måten, sett i forhold til vedtatt mål og strategi?
16. Hva er fordelene med måten man har organisert seg på, sett i forhold til vedtatt strategi og mål?
17. Har det vært uttrykt tilfredshet, og/eller misnøye med dagens organisering?

## Vedlegg 6: Intervjuguide TK 2

### INTERVJUGUIDE TK 2

Alder: Stilling:

#### Generelt om kommunen

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområder i din stilling?
2. Hva er bakgrunnen for at kommunen har valgt å skille ut enkelte av sine tjenester?
3. Hvor bevisst har kommunen vært i valget av selskapsformer? Hvorfor valgte man slik man gjorde?
4. Hvordan er den formelle maktstrukturen i kommunen i forhold til de utskilte tjenester? Er det noen uformell struktur?
5. Hvor god innsikt har kommunen i den spesifikke driften av de to virksomhetene? Gjennom styre og representantskap eller er det noe mer? Rapporter, leveranseavtaler?
6. Kan kommunen påvirke atferd i de to selskapene? Lovverk?
7. Hvordan bruker kommunen styringssystemet? Ser man på resultatet i etterkant og evaluerer (diagnostisk), eller bruker man det aktivt for å justere atferd fortløpende underveis(interaktivt)?
8. Er det samsvar mellom kommunens overordnede strategi/mål, og hvordan dere påvirker selskapene?

#### Trondheim Parkering KF

9. Er det samsvar mellom kommunens og Trondheim Parkerings (TP) overordnede mål? Hvem bestemmer TP sine mål? Når settes disse?
10. I hvilken grad er kommunen delaktig i utarbeidelsen av budsjett og planer i TP? Hvordan utarbeides budsjett?
11. Hva motiverer TP til å optimalisere sin ressursbruk gitt avtalt kvalitet på tjenesten?
12. Hvilke virkemidler bruker kommunen for å påvirke atferden i TP?
13. Hva rapporteres til kommunen? I hvor stor grad involveres kommunen i de ulike prosessene?
14. Hvilke mål jobber foretaket etter? Finansielle/ikke-finansielle?  
Måles TP på resultater, atferd eller andre måter?
15. Hva mener kommunen er en god prestasjon av TP? Er TP på linje med kommunen her?

#### Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS

16. Er det samsvar mellom kommunens og TBRT's overordnede mål? Hvem bestemmer TBRT's mål? Når settes disse?
17. I hvilken grad er TK delaktig i utarbeidelsen av budsjett og planer i TBRT?
18. Hvordan påvirker TK atferd i TBRT? Kontrakter?
19. Hvordan styres samarbeidet mellom kommunene seg imellom, og mellom kommunene og selskapet?
20. Hvordan håndteres overskudd/underskudd i TBRT? Har det vært uenighet mellom kommunene?
21. Hva motiverer TBRT til å optimalisere sin ressursbruk?
22. Hvordan er samarbeidet organisert? Koordinere (kontraktsutforming) mellom kommunesamarbeidet og mellom kommuner versus IKS? Er gevinster/tap fra IKS klart og rettferdig fordelt?
23. Rapporterer TBRT til kommunen? Hva rapporteres, og hvordan brukes dette av kommunen? Er det avtalt et nivå på mål? Hva skjer ved avvik?
24. Hva mener TK er en god prestasjon av TBRT? Hva tror TBRT er en god prestasjon?

Avslutning:

25. Måten selskapene arbeider på nå, fører det kommunen nærmere sine mål? Vil kommunen oppnå sine mål i fremtiden dersom denne måten å arbeide på fortsetter?
26. Hvordan er det for TK å vurdere kostnadene når det er selskapene som sitter på kompetansen?
27. Hvorfor tror du selskapene fokuserer på kvalitet når de ikke måles på dette av TK?
28. Hva er de største utfordringene ved å organisere seg på denne måten? Fordeler?
29. Har noen av selskapene uttrykt misnøye med dagens måte å jobbe på, eller uttrykt ønske om forandring?

## Vedlegg 7: Intervjuguide TK 3

### INTERVJUGUIDE TK 3

Alder: Stiling:

#### Generelt om kommunen

1. Kan du fortelle litt om din tidligere rolle? Hva var dine mål og ansvarsområder?
2. Hva er bakgrunnen for at kommunen har valgt å skille ut enkelte av sine tjenester?
3. Hvor bevisst var TK i valget av selskapsform for TBRT?
4. Hvilken innsikt har kommunen i den spesifikke driften av TBRT?
5. Er det samsvar mellom TKs overordnede strategi/mål, og hvordan TK påvirker TBRT?

#### Trøndelag Brann- og Redningstjeneste IKS

6. Er det samsvar mellom kommunens og TBRT's overordnede mål? Hvem bestemmer TBRT's mål?
7. I hvilken grad er kommunen delaktig i utarbeidelsen av planer og budsjett i selskapene? Kobles disse til målene? Hvem/Hva legger grunnlaget for budsjettene?
8. Hvordan påvirker Trondheim kommune atferd i TBRT? Hvilke virkemidler brukes evt? Uformelle mekanismer?
9. Hvordan styres samarbeidet mellom kommunene, og mellom kommunene og selskapet? Kontrakter?
10. Hvilke rapporter mottar kommunene fra TBRT? Hvordan brukes dette av kommunen? Er det avtalt et nivå på mål? Hva skjer ved avvik?
11. Hvordan håndteres overskudd/underskudd i TBRT?
12. Hva mener kommunen er en god prestasjon av TBRT? Samsvarer dette med TBRTs oppfatning?
13. Hvordan kan TK sikre at TBRT bruker sine midler fornuftig?
14. TK er største eier av TBRT, og må i så måte være med å bidra i stor grad til opprustning i andre kommuner. Er dette slik TK mener at det skal være?

#### Avslutning:

15. Måten TBRT arbeider på nå, fører det kommunen nærmere sine mål? Vil kommunen oppnå sine mål i fremtiden dersom denne måten å arbeide på fortsetter?

16. Er det en utfordring for kommunen å vurdere kostnadene ved tjenestene når den faglige kompetansen sitter i de utskilte virksomhetene?
17. For oss virker det som at de to virksomhetene har stort fokus på kvalitet i sin tjeneste. Samtidig måles de ikke på kvalitet av TK. Hva er årsaken til dette og hva tenker du om det?
18. Hva er de største utfordringene ved å organisere seg på denne måten?
19. Hva er de største fordelene ved å organisere seg på denne måten?
20. Har noen av selskapene uttrykt tilfredshet eller misnøye med dagens måte å jobbe på?