



Hvordan kan innovasjon innenfor økonomistyringen bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon?

Kari Nyland og Inger Johanne Pettersen

TØH-serien 2012 : 1

Trondheim 2012
ISSN: 1890-9566
ISBN: 978-82-7877-214-0

Hvordan kan innovasjon innenfor økonomistyringen bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon?

Forord

Dette er sluttrapport for et prosjekt ved TØH som studerer hvordan innovasjon innenfor økonomistyringsområdet kan bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon. Prosjektet har vært gjennomført i perioden mai 2011 til mai 2012.

Arbeidet er en del av prosjektet «Forskning og innovasjon i offentlig sektor» og er finansiert av Regionale Forskningsfond Midt-Norge. Hovedprosjektet ved TØH har vært ledet av Tor Busch.

I arbeidet har vi støttet oss til forskning utført av fem masterstudenter; Jo Fossheim, Andreas L.Rishaug og Mathias F. Grøtan (TØH) og Martin L. Johansen og Magne Juul (NHH), som vi retter en stor takk til.

Innholdet i denne sluttrapporten står imidlertid for forfatterens regning.

Trondheim, 7. mai 2012

Kari Nyland

Inger Johanne Pettersen

Innholdsfortegnelse

Del 1 Innledning og problemstillinger

Forord.....	1
Innholdsfortegnelse.....	2
1 Innledning.....	5
2 Definisjoner.....	5
3 Styringsutfordringer innenfor kommunal tjenesteproduksjon.....	7
4 Prosjektets problemstillinger.....	8

Del 2 Resultatstyring i kommunene; bruk av KOSTRA til intern styring og kontroll

1 Innledning.....	9
1.1 Problemstillinger.....	9
2 Kort om KOSTRA.....	10
3 En kvantitativ undersøkelse av kommunenes bruk av KOSTRA.....	11
3.1 KOSTRA brukes mye, men i varierende grad.....	12
3.2 KOSTRA brukes i mindre grad til oppfølging av politiske mål.....	12
3.3 KOSTRA brukes i varierende grad til ulike formål.....	13
3.4 Store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner.....	13
3.5 Opplevelsen av datakvalitet påvirker bruken av KOSTRA.....	14
4 En case undersøkelse av bruken av KOSTRA til intern styring og kontroll i kommuner.....	14
4.2 Problemstillinger og metode.....	15
4.3 Hovedfunn.....	16

Del 3 Styringsutfordringer som kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon

1 Innledning	19
1.1 Bakgrunn	19
1.2 Problemstilling og avgrensing	20
2 Teori	21
2.1 Styringsutfordringer og nye løsninger.....	21
2.2 Horisontal og vertikal styring	22
2.3 Ulike logikker	22
2.4 Kontrakts- og relasjonsstyring.....	23
2.5 Kompleksitet og bestillerkompetanse.....	23
3 Metode	24
4 Trøndelag Brann og redningstjeneste IKS (TBRT)	25
4.1 Kort om styringssystemet.....	26
Mål og planer	26
Handling og evaluering.....	29
5 Trondheim Parkering KF (TP)	32
5.1 Kort om Styringssystemet	33
Mål og planer	33
Handling/aktivitet og evaluering.....	35
6 Analyse	36
6.1 Ulike begrunnelser for outsourcing.....	36
6.2 Ting tar tid.....	37
6.3 Kontraktsstyring og bestillerkompetanse	38
6.4 Horisontal og vertikal styring	39
7 Avsluttende refleksjoner	39

Del 4 Resultatstyring i kommunene - tema for videre forskning på innovasjon og endring

1 Gjennomgang av relevant forskningslitteratur	41
2 Kartlegge hvilke nettverk av forretningsmessige relasjoner finnes innen og mellom kommuner og mellom kommuner og private aktører i Midt-Norge.....	42
3 Undersøke hvilke utfordringer knyttes til ulike typer kommunal forretningsvirksomhet	42
4 Skissere hvordan nye virksomheter (pilotprosjekt) kan utløse innovasjon og samfunnsmessig gevinst	43
Litteratur:	45

Del 1

Innledning og problemstillinger

1 Innledning

Dette er sluttrapport for et prosjekt ved TØH som studerer hvordan innovasjon innenfor økonomistyringsområdet kan bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon.

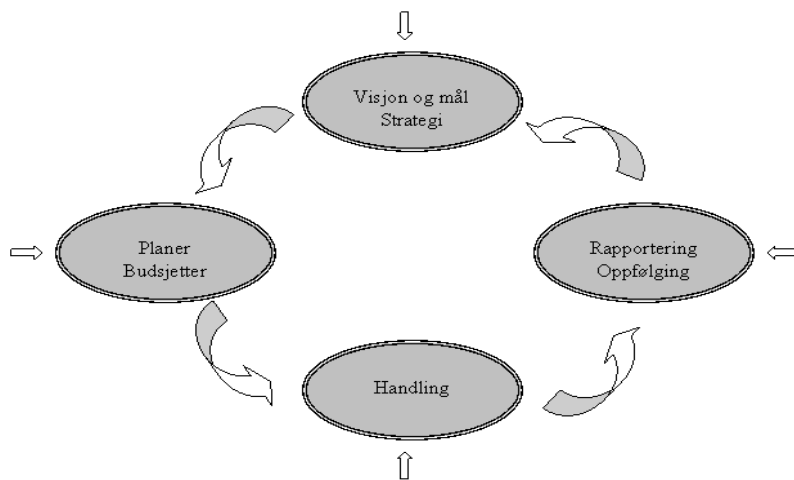
Dette arbeidet er en del av et større prosjekt som er finansiert av regionalt forskningsfond. Hovedprosjektet har som formål å belyse hvordan det ved hjelp av forskning og utvikling kan stimuleres til innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon, spesielt knyttet til ledelse, styring, organisering og bruk av IKT.

Rapporten er strukturert slik: I første del definerer vi begrepet økonomistyring og vi skisserer noen sentrale styringsutfordringer. I del 2 presenteres funn i relasjon til bruken av resultatstyring og indikatorer i kommunene (KOSTRA), og i del 3 diskuteres styringsutfordringer som kan oppstå ved outsourcing (konkurransetsetting) av kommunal tjenesteproduksjon. Avslutningsvis peker vi på noen områder for videre forskning.

2 Definisjoner

Økonomistyring kan defineres som *den aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger*. Med utgangspunkt i denne definisjonen beskriver lærebøker ofte økonomistyring som en rasjonell modell med prosesser som foregår kontinuerlig over tid og med tette koblinger mellom prosessene. Anthony og Young (2003) trekker i denne sammenhengen fram følgende fire prosesser:

- Definisjon av strategi og overordnede mål
- Planlegging (budsjettering)
- Aktivitetsoppfølging (handlinger)
- Rapportering (regnskap) og evaluering



Figur 1 Den ideelle økonomiske styringsprosessen.

Figuren ovenfor indikerer at styringsprosessen foregår på flere plan: det *strategiske* og det *operative* (dag-til-dag) nivået. Det *administrative* nivåets ansvar er å binde strategien og det operative nivået sammen. Tradisjonelt er det dette nivået som har dominert økonomistyringen i offentlig sektor. Moderne styringslitteratur framhever betydningen av å videreutvikle økonomistyringen på det operative og det strategiske nivået.

Forskning med utgangspunkt i en slik normativ modell fokuserer ofte på utformingen av det formelle styringssystemet som skal støtte koblingene mellom de fire prosessene. Dette kan være studier av hvordan styringsverktøy som budsjetter, balansert målstyring, kalkyler, incentivsystemer etc. adopteres og tilpasses ulike kontekster.

En videre definisjon av økonomistyring finner vi f eks i Busch (2005)

“Økonomistyring (...) defineres som et målformulerende , problemløsende og språkutviklende samspill knyttet til anskaffelse og utnyttelse av ressurser med sikte på å sikre organisasjonens eksistensgrunnlag. Ettersom organisasjonen står ovenfor både tekniske og institusjonelle omgivelser, kan både effektivitet og legitimitet trekkes inn som sentrale måldimensjoner” (Busch, 2005, s. 147)

I dette prosjektet legger vi til grunn en slik vid definisjon av økonomistyring. Dette betyr at vi vil studere både utformingen av styringssystemet og bruken av det (inkl dialogen) til ulike formål (diagnostisk, interaktiv, grensesettende, kulturbyggende).

3 Styringsutfordringer innenfor kommunal tjenesteproduksjon

Styring skjer på ulike nivå: Politikere – kommuneledelse, kommuneledelse – tjenesteprodusent, tjenesteprodusent – bruker. Vi fokuserer i hovedsak på relasjonen mellom kommunens ledelse og enheter som står for tjenesteproduksjonen.

Skal økonomistyringen bidra til forbedret tjenesteproduksjon, er det viktig å kjenne til styringsutfordringene innenfor denne sektoren. En del styringsutfordringer er velkjente fra litteraturen. Dette er bl a knyttet til manglende målbarhet av produksjonen, ufullstendig kunnskap om årsak-virkningsrelasjoner, mangel på markedsvurdering av verdiskapning, budsjettkobling etc.(se f eks Mauland og Mellempvik, 2004). Dette gjør økonomistyringen utfordrende.

Tjenesteproduksjonen i offentlig sektor har endret seg de siste 10-årene i takt med ulike reformer som har hatt som siktemål å modernisere driften. Internasjonalt samles gjerne reformer med sikte på modernisering av offentlig sektor under overskriften New Public Management (NPM) (se f eks Hood, 1995). Et kjennetegn ved reformene er at styringsteknikker går i retning av delegering i form av budsjettfullmakter, ofte kombinert med mål- og resultatstyring. I denne forbindelse har KOSTRA (KOMmune-STat-Rapportering) fått stor oppmerksomhet. Dette rapporteringssystemet skal bringe til veie styringsinformasjon som har som målsetting å legge grunnlaget for nettopp delegering av myndighet og evaluering av tjenesteproduksjonen i kommunene. Vi ønsker i dette del-prosjektet å se nærmere på bruken av KOSTRA data til intern styring og kontroll i kommunene.

Et annet kjennetegn ved reformene og utviklingen i kommunesektoren, er fristilling av offentlige institusjoner og ulike former for konkurranseutsetting som synliggjøres ved deregulering av tidligere monopoliserte virksomheter, økt bruk av anbudskonkurranser og private leverandører og nye organisatoriske løsninger/nettverkssamarbeid. Vi ønsker i det

andre del-prosjektet å studere hvilke utfordringer slike nye organisatoriske løsninger og samarbeid setter til styringssystemet.

4 Prosjektets problemstillinger

Vi definerer altså to delprosjekter:

1) Resultatstyring i kommunene; bruk av KOSTRA til intern styring og kontroll

Dette delprosjektet har følgende problemstilling;

Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?

For å kunne svare på problemstillingen, ønsker vi å kartlegge av bruken av KOSTRA i norske kommuner, samt undersøke hvordan vi kan forså forskjeller i bruken.

2) Styringsutfordringer som kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon

Dette delprosjektet har følgende problemstilling;

Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon?

For å kunne svare på problemstillingen har vi stilt følgende to forskningsspørsmål;

- Hvordan er styringssystemet utformet?
- Hva er opplevde styringsutfordringer/erfaringer?

I denne sluttrapporten er empirien nokså kortfattet gjort rede for som et grunnlag for refleksjoner omkring hovedfunn. Våre diskusjoner baserer seg på følgende dokumenter:

- Fossheim og Rishaug, 2012: (tittel ikke klar) Masteroppgave TØH 2012
- Johansen og Juul, 2011: Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring, Masteroppgave NHH 2011
- Grøtan, 2012: (tittel ikke klar) Masteroppgave TØH, 2012

Del 2

Resultatstyring i kommunene; bruk av KOSTRA til intern styring og kontroll

1 Innledning

Økonomistyring i offentlig sektor har i løpet av de siste 30 årene blitt preget av en rekke reformer. De norske reformene inneholder mange fellestrekk med det som internasjonalt går under samlebetegnelsen New Public Management (Hood, 1995). Et viktig utviklingstrekk er økt bruk av resultatstyring, dvs større autonomi til tjenesteproduserende enheter og økt kontroll gjennom bruk av ulike resultatindikatorer. Dette er et relevant utgangspunkt for å studere bruken av indikatorstyring i kommunesektoren.

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et system som er utviklet nettopp for å gi tilgang på indikatorer som sier noe om ressursbruk, tjenesteproduksjon og prioritering i kommunene. Systemet ble tatt i bruk i 1994 som en frivillig ordning. Fra 2001 ble KOSTRA gjort til en obligatorisk rapportering til staten for alle kommuner, og indikatorene fra alle kommunene er offentlig tilgjengelig for alle. Rapporteringen til KOSTRA er standardisert og omfatter en rekke indikatorer som kan utnyttes i den interne styringen i kommunene. Hvordan systemet benyttes internt, er opp til den enkelte kommune. I dette delprosjektet ønsker vi å se nærmere på bruken av KOSTRA til interne styringsformål.

1.1 Problemstillinger

VI har definert følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?

Vi stiller følgende forskningsspørsmål for å besvare problemstillingen;

- Hva brukes KOSTRA til i norske kommuner?

- Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruken?
- Hva er de viktigste styrker og svakheter knyttet til KOSTRA som system?

To studier er utført for å analysere disse spørsmålene:

1. En spørreskjemabasert undersøkelse i et bredt utvalg av norske kommuner (Johansen og Juul, 2011)
2. En casestudie av to norske kommuner der en går mer i dybden på bruken av KOSTRA (Grøtan, 2012)

Vi gir en kort introduksjon til KOSTRA før vi går rett på en sammenfatning av hovedbidragene fra de to undersøkelsene. For nærmere dokumentasjon om de to undersøkelsene, henvises leseren til dokumentene som er angitt ovenfor.

2 Kort om KOSTRA

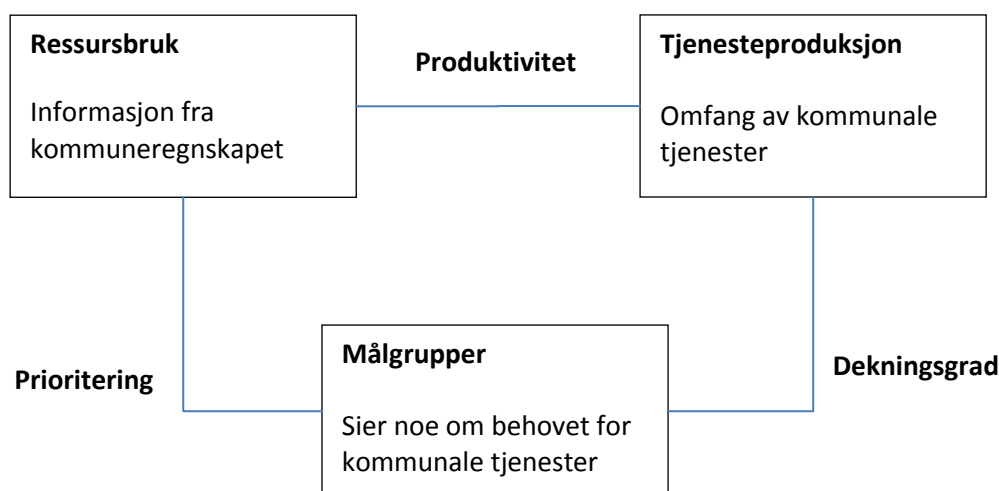
Over 1000 indikatorer fra samtlige kommuner rapporteres gjennom KOSTRA og gjøres tilgjengelig for alle gjennom Statistisk Sentralbyrå (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005). Systemet ble iverksatt som et forsøk på å lage et helhetlig system for rapportering av data om kommunale tjenester og hadde følgende formål:

“gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner og fylkeskommuner, og gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. I tillegg skal enkeltpersoner, interessegrupper, media og andre kunne finne informasjonen om kommuners og fylkeskommuners tjenester og ressursbruk.” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011)

Dataene som rapporteres, brukes til å beregne indikatorer innenfor tre ulike kategorier:

- Ressursbruk i forhold til tjenesteproduksjon: dette er indikatorer som sier noe om produktivitet
- Tjenesteproduksjon i forhold til målgruppe: dette er indikatorer som sier noe om dekningsgrad
- Ressursbruk i forhold til målgruppe: dette er indikatorer som sier noe om prioritering.

De ulike fokusområdene kan oppsummeres i det som benevnes grunnmodellen for KOSTRA:



Figur 2 Grunnmodellen i KOSTRA (Opstad og Rolvsen, 2005, s 194)

Norske kommuner er svært forskjellige når det gjelder størrelse og kompleksitet. For å øke sammenlignbarheten av KOSTRA, er kommunene kategorisert i 16 kommunegrupper. Kategoriseringen baseres på folkemengde, bundne kostnader pr innbygger og frie disponible inntekter pr innbygger. I tillegg er det etablert en rekke sektorvise effektiviseringsnettverk. Disse er organisert slik at ulike kommuner settes sammen for å forbedre tjenestene basert på sammenligning med hverandre (Opstad og Rolvsen, 2005). I 2008 deltok ca 170 kommuner i slike nettverk (Kommunenes sentralforbund, 2008).

3 En kvantitativ undersøkelse av kommunenes bruk av KOSTRA

Dette avsnittet er i sin helhet basert på Johansen og Juul, 2012. Johansen og Juul baserer sine analyser på data fra 140 (av 200 utvalgte) kommuner. Svarprosenten i deres undersøkelse var 70%, og respondentene utgjør et representativt utvalg av norske kommuner med hensyn på geografi og størrelse. Med utgangspunkt i normativ styringsteori følger undersøkelsen en analysemodell som omfatter 5 bruksformål for KOSTRA-indikatorer:

- Kontroll
- Belønning
- Beslutningsgrunnlag
- Læring
- Informasjon (ekstern)

Undersøkelsen fokuserer på å si noe om hvorvidt KOSTRA benyttes til disse 5 formålene og om i hvilke faktorer som kan bidra til å forstå evt. forskjeller i bruk.

3.1 KOSTRA brukes mye, men i varierende grad

Johansen og Juul oppsummerer at kommunene i stor grad bruker KOSTRA til sammenligning både med seg selv, med kommuner i egen kommunegruppe (kategori), og også med andre kommuner generelt. Intensiteten i bruken varierer. Ca 10% av kommunene bruker i liten grad KOSTRA til slike sammenligninger, mens i overkant av 50% av utvalget bruker KOSTRA til sammenligninger i stor grad.

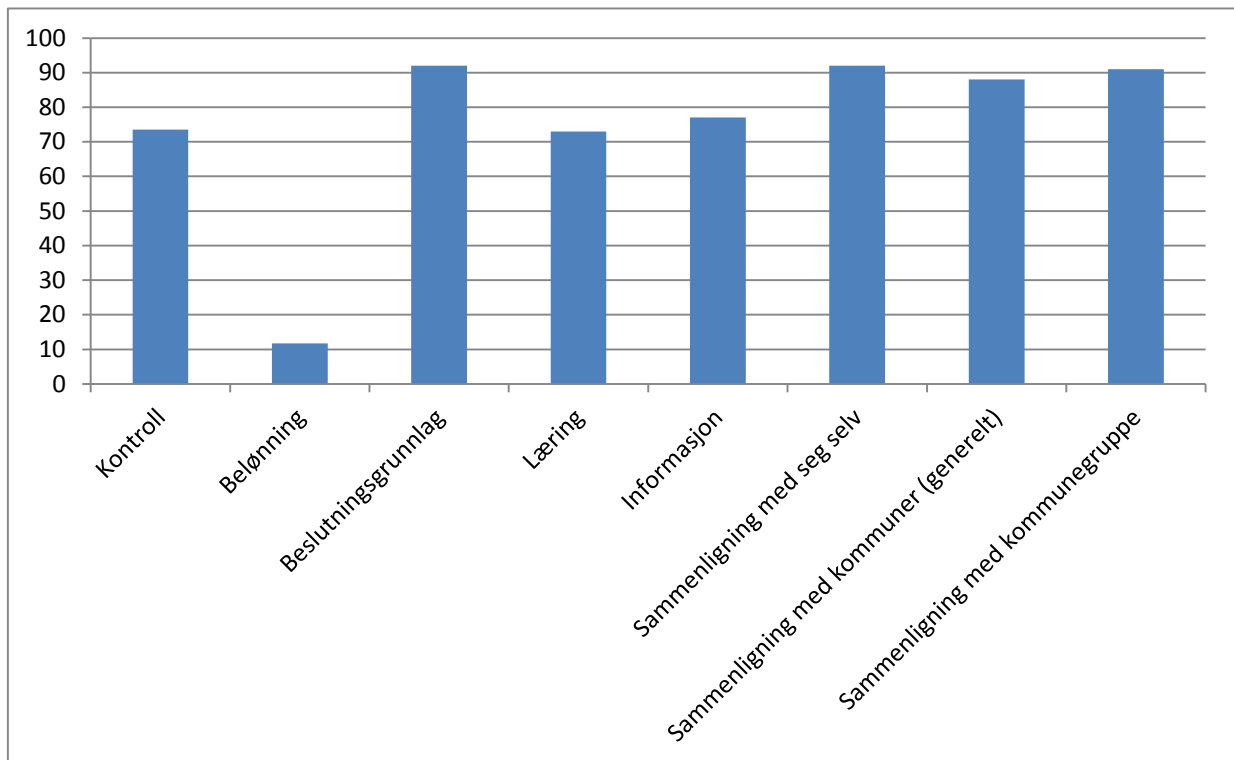
Denne undersøkelsen finner langt større bruk enn tilsvarende undersøkelser som ble gjennomført før KOSTRA ble gjort obligatorisk.

3.2 KOSTRA brukes i mindre grad til oppfølging av politiske mål

Et av formålene med KOSTRA er å gi indikatorer for å kunne vurdere måloppnåelse. På spørsmål om KOSTRA-tallene brukes for å vurdere om kommunen oppnår politiske mål, svarer 41 prosent at dette gjøres i liten grad. 45 prosent svarer at dette gjøres i noen grad (middels), mens 14 prosent svarer at dette gjøres i stor grad. Konklusjonen er at dette kan ha sammenheng med problemer knyttet til målbarhet og løse koblinger mellom indikatorer og spesifikke politiske mål.

3.3 KOSTRA brukes i varierende grad til ulike formål

Tabellen under viser bruken av KOSTRA til ulike formål innenfor styringsområdet. Figuren viser andel som benytter KOSTRA i stor eller middels stor grad til de ulike formålene.



Figur 3 Andel av kommunene (i present) som benytter KOSTRA til ulike formål i stor eller middels grad. (Kilde: Johansen og Juul, 2011)

Bruken av KOSTRA varierer med bruksområde. Beslutningstaking er det formålet der KOSTRA-tall regnes som mest relevante, her brukes KOSTRA i stor grad. Kontroll, Informasjon og Læring er også områder der KOSTRA brukes mye. Når det gjelder belønning derimot, benyttes KOSTRA i svært beskjeden grad.

3.4 Store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner

I undersøkelsen ble kommunene delt i to grupper; store (>5000 innbyggere) og små (<5000 innbyggere). Det ble funnet statistisk signifikante forskjeller i bruken både når det gjelder bruk til beslutningstaking (1% nivå), læring (1% nivå) og informasjon (5% nivå), dvs store

kommuner bruker KOSTRA mer enn små til disse formålene. Når det gjelder bruket til kontrollformål er forskjellene ikke signifikante.

3.5 Opplevelsen av datakvalitet påvirker bruken av KOSTRA

Dårlig kvalitet på data oppfattes ikke som et stort problem for bruken av KOSTRA. Bare 4 prosent av kommunene oppfatter dataene som lite relevante, mens om lag 16 prosent oppgir at de i stor grad synes dataene er lite pålitelige og lite egnet for sammenligninger mellom kommuner.

I studien finner vi en viss positiv sammenheng mellom opplevd datakvalitet og bruken av KOSTRA – dvs at kommuner som opplever datakvaliteten som dårlig, rapporterer om mindre bruk av KOSTRA til alle formål.

Styrken på disse sammenhengene er imidlertid forskjellig mellom bruksområdene. Det er en signifikant positiv korrelasjon (1% nivå) mellom bruken av KOSTRA til læring og oppfattelsen av datakvalitet. Det samme gjelder bruken av KOSTRA til beslutningstaking (5% nivå). For den øvrige bruken er ikke sammenhengen statistisk signifikant.

Datakvaliteten oppleves altså som et større hinder bruk av KOSTRA til læring og beslutningstaking, enn for kontroll og informasjon.

4 En case undersøkelse av bruken av KOSTRA til intern styring og kontroll i kommuner ¹

Kommune-stat-rapportering (KOSTRA) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon produsert av KOSTRA har de siste årene i større grad blitt brukt i kommunenes interne styring, og fått mye oppmerksomhet i media. Denne studien fokuserer på hvordan KOSTRA brukes i norske kommuner når det

¹ Dette avsnittet bygger i sin helhet på Grøtan, 2012.

gjelder intern økonomistyring og prestasjonsmåling, i hvor stor grad det brukes, eventuelt ikke brukes. I dette ligger om kommunene bruker KOSTRA til å sammenligne seg selv internt i kommunen og/eller med andre kommuner av lik og ulik størrelse. Denne studien vil bidra til å gi økt og mer detaljert kunnskap om hvordan informasjon i KOSTRA blir brukt internt i en kommune i styring av aktiviteter knyttet til tjenesteproduksjon.

KOSTRA har stor potensiell informasjonsverdi ved at det blir produsert indikatorer, både finansielle og ikke-finansielle, for alle enheter i kommunal virksomhet. Problemstillingen for studien er: *Hvordan brukes styringsinformasjon fra KOSTRA til intern økonomistyring i to norske kommuners grunnskoleopplæring?* Begrepet bruk studeres ut fra informantenes holdninger til bruk av KOSTRA i kommunen. Dette betyr at den opplevde bruken av informasjon ikke nødvendigvis vil sammenfalle med den faktiske bruken.

4.2 Problemstillinger og metode

Studien har følgende underproblemstillinger:

- (1) Er det forskjeller i bruk av KOSTRA i en stor kommune i forhold til en liten kommune?
- (2) Hva er de viktigste styrker og svakheter knyttet til KOSTRA som styringsinformasjon?
- (3) Brukes både de finansielle og ikke-finansielle indikatorene i KOSTRA til å måle prestasjon, og hvor kritiske er brukerne til hvordan tallene er produserte?

Fokuset i denne studien er på administrativt- og på enhetsnivå (skolene). To kommuner studeres, Namdalseid kommune og Trondheim kommune. Etersom Trondheim er en storbykommune med mange skoler, og Namdalseid er en bygdekommune med kun to skoler, vil studien også ved å være et komparativt casestudie, kunne gi grunnlag for å undersøke om det er mulig å finne forskjeller i bruk av KOSTRA basert på kommunestørrelse.

Studien bygger på teori om økonomistyring i offentlig sektor med utgangspunkt i New Public Management (NPM), hvor det pekes på at utviklingen av nye styringsverktøy introduseres for

å skape bedre økonomisk styringsinformasjon. Slike styringsverktøy bidrar til å øke legitimiteten til offentlige organisasjoner som et svar på kritikken om at offentlig forvaltning tradisjonelt har vært for regelfiksert og uflexibel. Videre belyses problemstillingen ut fra institusjonell teori, som hevder at styringssystemer som er legitime utad, ikke nødvendigvis trenger å være effektivt internt. Derfor vil organisasjoner utvikle en dekoblet struktur, ved at aktører gjøre en ting, men de sier retorisk at de gjør noe annet. Dette er såkalt «double-talk».

Prestasjonsmåling og benchmarking er blitt en viktig del av økonomistyring i både private og offentlige organisasjoner. Valg av styringssystemer og hvilke styringssystemer som fungerer effektivt påvirkes av en rekke betingelser i omgivelsene og organisasjonen. Det finnes ikke et universalt system som vil fungere effektivt i alle organisasjoner. Derfor er problemstillingen også belyst gjennom betingelsesteori.

Problemstillingen er deskriptiv der to cases studeres. Dette er Namdalseid kommune og Trondheim kommune. Det er valgt kvalitativ metode i form av dybdeintervjuer, dokumentstudier og en kort spørreundersøkelse pr e-post, som er fulgt opp gjennom telefonsamtaler. 4 nøkkelpersoner i de to kommunene er intervjuet. Dette er personer som arbeider sentralt med økonomi i kommuneadministrasjonen, og personer i kommuneadministrasjonen som arbeider med grunnskoleopplæring. Det er videre sendt en spørreundersøkelse pr. e-post til 20 rektorer ved grunnskolene i de to kommunene, for å kartlegge bruk av KOSTRA i den enkelte skole. Grunnet lav svarprosent er spørreundersøkelsen fulgt opp med en telefonsamtale med rektorene. Dataene fra intervjuene og spørreundersøkelsen er supplert med data fra blant annet KOSTRA og kommunebudsjettene.

4.3 Hovedfunn

De empiriske funnene fra studien viser at både Trondheim kommune og Namdalseid kommune bruker KOSTRA til benchmarking for å sammenligne seg med andre kommuner. Informantene forteller at kommunene velger ut andre kommuner som er sammenlignbare. Trondheim kommune bruker KOSTRA til å forbedre seg og å lære for å kunne drive effektivt, og dette viser at indikatorene kan gi grunnlag for organisatorisk læring. Namdalseid kommune bruker imidlertid KOSTRA-tall kun til å se hvordan de ligger i forhold til de

andre kommunene i blant annet ressursbruk. De bruker med andre ord indikatorene til benchmarking uten at studien fanger opp læringseffekt. Dette kan tyde på en mer enkelt-krets læring, hvor aktørene er opptatt av hvordan kommunen ligger i forhold til gjennomsnittstall uten at dette medfører endringer i for eksempel tjenesteproduksjonen. Funnene fra studien viser her at KOSTRA i hovedsak er et administrasjonsverktøy, som brukes i kommunens administrasjon. KOSTRA brukes ikke av rektorene ute ved de enkelte skolene.

Det er store forskjeller mellom Trondheim kommune og Namdalseid kommune i den beskrevne bruken av KOSTRA. Namdalseid kommune bruker KOSTRA kun til benchmarking, mens informantene i Trondheim kommune opplyser at de flittig bruker KOSTRA, både finansielle og ikke-finansielle nøkkeltall, til andre prestasjonsmåling i tillegg til benchmarking. Gjennom intervjuene fremkommer det at informantene i Trondheim kommune har et mer bevisst forhold til bruk av KOSTRA som styringssystemet, ved at det er kommunikasjon og oppmerksomhet omkring nøkkeltallene.

Informantene i kommunene er kritiske til hvordan tallene er produserte. I Trondheim kommune uttrykker respondentene at man i administrasjonen forsøker å skape en felles forståelse for hva tallene betyr, og hva de betyr spesifikt for Trondheim kommune. Respondenter fra begge kommunene fokuserer på at det er strukturforskjeller mellom kommunene som sammenligne. Videre peker de på at indikatorene i KOSTRA ikke nødvendigvis trenger å være sammenlignbare på tvers av kommunene.

Når det gjelder styrker og svakheter i KOSTRA, fungerer benchmarking i følge informantene bra. Indikatorene og tallmaterialet skaper en åpenhet i forvaltningen, og systemet gjør det enkelt å få tak i data fra andre kommuner uten å måtte eksplisitt kontakte kommunene for å skaffe til veie regnskapsdata. I tillegg ser respondentene positivt på at man slipper å beregne indikatorer selv som er hensiktsmessige for den økonomiske styringen i kommunene. Respondentenes svar gir grunnlag for å anta at indikatorene gir grunnlag for kommunikasjon internt i kommunene og at dette kan fungere som et interaktivt styringssystem. I neste omgang kan dette også gi grunnlag for læring og organisatorisk endring.

KOSTRA har fremdeles en rekke svakheter, som det sentralt arbeides med. Både informantene i Namdalseid kommune og Trondheim kommune uttrykker at det finnes problemer ved at det ikke alltid er lett å bruke benchmarking når sammenligningsgrunnlaget mellom kommunene er så forskjellig på grunn av størrelse, struktur og økonomi. Likevel

brukes det i KOSTRA samme indikatorer for alle kommuner i landet, uavhengig av størrelse og andre kontekstuelle forskjeller. Dette er også et problem når eksterne brukere, som for eksempel media, tidvis noe ukritisk gjengir forskjeller mellom kommuner på tross av at tallene og tjenestene ikke kan sammenlignes på tvers av kommunene.

Videre har feilføring og støy i datamaterialet vært et problem i følge respondenten i Namdalseid kommune. Dette er fremdeles tidvis et problem i følge informantene i begge kommuner. Dette gjør at tallene ikke alltid kan være å stole på, og tallene kan dermed skape feil beslutningsgrunnlag. Dermed er datamaterialet ikke nødvendigvis et godt grunnlag for beslutninger i de enkelte kommunene. Unøyaktige tall og aggregeringsfeil kan dermed skape grunnlag for målforskyvning, suboptimalisering og usikkerhet.

Informantene forteller videre at kommunene derfor bruker ressurser på kvalitetssikring. I tillegg er tallene litt for grovmaskede i forhold til alternative styringssystemer. Om man vil ha data for enkelte skoler eller mer detaljert data, vil ikke KOSTRA være til hjelp. Dermed må man administrativt gå inn i datagrunnlaget som for eksempel GIS (Grunnskolen informasjonssystem,) og man kan ikke få tak i detaljerte data fra andre kommuner utover KOSTRA-tallene.

Del 3

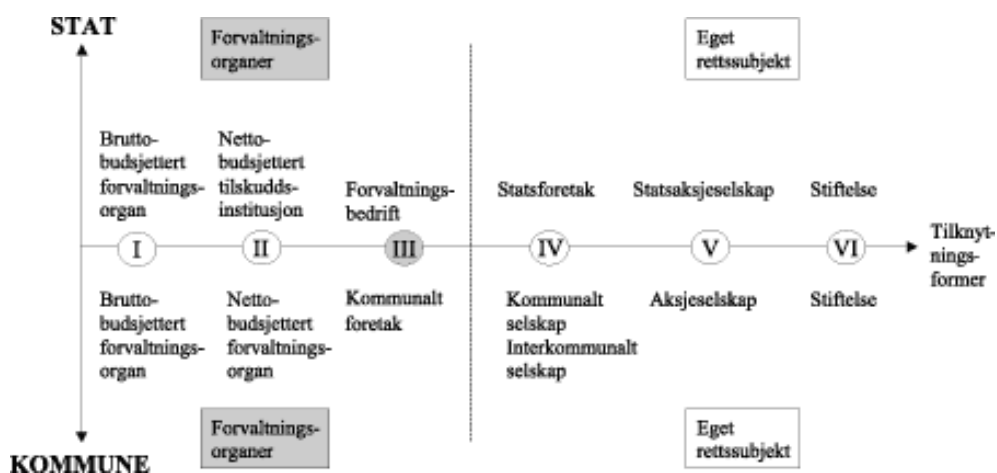
Styringsutfordringer som kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunene står fritt til å organisere tjenestene som de vil - som en del av forvaltningen eller som forretningsvirksomhet, sammen med andre kommuner eller alene. Kommuneloven gir rammene for dette.

Forretningsvirksomhet kan organiseres som et kommunalt eller interkommunalt selskap, som aksjeselskap eller som stiftelse. Alle disse er selvstendige rettssubjekter. Innenfor kommunen som rettssubjekt kan virksomheten organiseres som kommunalt foretak. De ulike tilknytningsformene er oppsummert i figuren under.



Figur 4 Tilknytningsformer for offentlig forretningsvirksomhet (kilde: NOU 1999:15, kap 6)

Kommuner påtar seg i dag en aktiv rolle i å styre og samordne forretningsvirksomhet og tjenesteyting som foregår i andre virksomheter /organisasjoner. Dette gjelder både tjenester som utføres av andre private og/eller offentlige organisasjoner, og når kommunen(e) vil samarbeide med andre offentlige instanser for å håndtere felles problem – eller av andre grunner finner det formålstjenlig å samordne virksomhet med andre aktører ut fra mulige felles interesser.

Som et eksempel har Trondheim Kommune valgt ulike tilknytningsformer for sin forretningsdrift (Kilde: Trondheim kommune, Eierskapsmelding 2012):

- Interkommunale selskap (Trøndelag brann- og redningstjeneste)
- Kommunale AS (Trondheim Kino AS, Olavshallen AS, Renholdsverket AS)
- Kommunalt foretak (Trondheim Parkering)
- Stiftelser (Pirbadet)
- Private samarbeidsrelasjoner (Barnehager, sykehjem)

I disse virksomhetene forventes kommunen å styre og påvirke det som foregår i andre organisasjoner. Valg av tilknytningsform vil påvirke kommunens styringsmulighet og by på spesifikke styringsutfordringer som igjen stiller krav til det styringssystemet som utformes.

1.2 Problemstilling og avgrensning

I dette delprosjektet velger vi å studere kommunal tjenesteproduksjon som er organisert svært forskjellig. Derfor har vi valgt å belyse to kommunale selskaper; et kommunalt foretak (Trondheim Parkering, TP) og et interkommunalt selskap (Trøndelag Brann og Redningstjeneste, TRBT). Problemstillingen og forskningsspørsmålene er som følger:

Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon?

- *Hvordan er styringssystemet utformet?*
- *Hva er opplevde styringsutfordringer/erfaringer?*

2 Teori

I dette kapitlet presenteres teori som er relevant både for å studere problemstillingen og aktuell for å utvikle forslag til videre forskning. Vi tar utgangspunkt i problemene omkring horisontal og vertikal styring, kontrakts- og relasjonsstyring, som knyttes opp til bestillerkompetanse.

2.1 Styringsutfordringer og nye løsninger

Bakgrunnen for vår problemstilling er den store restrukturering som er gjennomført i offentlig sektor i løpet av de siste tretti årene. Dette er en internasjonal trend (New Public Management) (Hood 1995). Velferdsstaten sto ovenfor store utfordringer med hensyn til legitimitet og effektivitet (Ringen 1987, Kettl 2000). Reformene var først preget av sterkere hierarkisk kontroll, stor vekt på resultatevalueringer, kundeorientering, deregulering og overgang til individuelle lønssystemer. Etter hvert ble det utviklet nye modeller i retning av kvasimarkeder, ledelseskontrakter, konkurranseutsetting og fleksibilitet i tjenestetilbudet (Ferlie et al.1996).

Norge har de senere årene gjennomført en rekke reformer med økt fokus på markedslogikk og resultatstyring (Christensen og Lægveid, 2007). Dette har særlig påvirket både statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenesteproduserende virksomheter. Etter en vurdering av disse reformene konkluderte Pollitt og Bouckaert (2004) at reformene skapte strukturelle endringer, men at disse strukturelle endringene ofte er løst koblet til organisatorisk atferd. Spesielt pekte de på at det er vanskelig å dokumentere økt effektivitet i tjenesteproduksjonen som følge av reformene (OECD,2005).

Problemstillingen vår fokuserer på styringsutfordringer. Som diskutert innledningsvis kan økonomistyring ses på som koblingene mellom ulike prosesser knyttet til målformulering, planlegging og budsjettering, handling og evaluering (se figur 1). Når prosessene ikke har de nødvendige koblingene, oppstår styringsutfordringer. Disse styringsutfordringene kan både endres og eventuelt økes når store reformer blir introdusert, og når disse reformene berører forholdet mellom kommunen som tjenesteproducent og ansvaret for de tjenestene som skal tilbys befolkningen.

2.2 Horisontal og vertikal styring

Bruk av nettverksløsninger har fått økende utbredelse i offentlig sektor og kan etter hvert betraktes som en selvstendig reformstrategi (Sørensen, 2007). En nettverksorganisering er kjennetegnet av at den binder sammen relativt selvstendige aktører som har interesse av å løse noen felles utfordringer. Mens den viktigste reguleringsmekanismen i hierarkiet er autoritet og i markedet er pris, reguleres nettverket av tillit.

Nettverksorganisering kan sikre god fleksibilitet og resultatorientering – i motsetning til mer vertikale styringsstrukturer kjent fra byråkratiet (Sørensen, 2007). Samtidig har nettverksorganisasjoner svakheter, fordi de er sårbare og svake dersom aktørene ikke utvikler presise kontrakter. Blant annet er det hevdet at reformene har ført til fragmentering og mindre helhetstenkning (Christensen og Lægreid 2007). Dette vanskeliggjør håndtering av tverrfaglige og flersektorielle problemer. Med andre ord øker de horisontale styringsutfordringene.

Forskning peker i retning av at man kan etablere ”metagovernance” – dvs en overordnet styring som stabiliserer nettverkene (Bogason & Musso 2006). Da etableres administrative eller politiske rammebetingelser eller institusjoner som regulerer sammensetning av og atferden i nettverksorganisasjonene.

2.3 Ulike logikker

En annen kritikk mot reformene generelt er at for liten vekt er lagt på verdigrunnet offentlig sektor (Beck-Jørgensen og Vrangbæk 2004, Christensen og Lægreid 2007, Olsen 2007). Kjernen her er knyttet til grunnverdiene slik som generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, effektivitet og likhet samt uavhengige profesjonelle standarder og profesjonsverdier (Beck Jørgensen 2003). Profesjonsverdier har hatt en sentral rolle spesielt i forbindelse med offentlig tjenesteproduksjon. De siste års reformer (NPM) har skapt spenning mellom markedslogikk med fokus på resultatkontroll, en vertikal styringslogikk (byråkrati) med fokus på atferdskontroll og en profesjonell logikk med fokus på sosial/ profesjonell logikk (Beck-Jørgensen og Vrangbæk 2004). I dag settes økende fokus på verdier og kvalitet i tjenestene, noe som indikerer at den profesjonelle kontrollen (klankontroll) kan få styrket sin legitimitet.

2.4 Kontrakts- og relasjonsstyring

For hver enkelt forretningsmessige relasjon kreves det et godt helhetsbilde av den organisasjonen som kommunen skal påvirke. Dette krever innsikt i de forutsetningene som finnes for påvirkning. Tidligere forskning innen privat næringsliv (Cäker, 2008; Donada & Nogatchewsky, 2006) har påvist at bestillerens muligheter for å styre relasjonen til utfører/produzent har stor betydning for opplevd effektivitet på det strategiske (ledelses/styre) nivået. Vi kan anta at dette også gjelder når kommuner opptrer som bestillere.

Når det gjelder kommunal outsourcing peker Johansson & Siverbo (2010) på at feilkonstruerte styringssystem/kontrakter kan begrense leverandørenes/utførernes engasjement med hensyn til kvalitet i leveransene. Disse mulige problemene blir ekstra relevante i styring av kvalitative tjenester, slik som velferdsgoder og helsetjenester. Tiesman & Klijn (2002, 197) sier at mange offentlige virksomheter *“are not prepared to adjust to governance arrangements. Policy making continues to be based on self-referential organizational decisions, rather than on joint interorganizational policy making. This raises questions about the added value of intended cooperative arrangements”*.

Kommuner engasjerer seg med andre ord i virksomheter som er svært forskjellige fra den tradisjonelle forvaltningsrollen de selv representerer. Det stilles derfor store krav til kommunenes kunnskap om forholdet mellom bestiller og utfører/leverandør rollene dersom kommunene skal kunne styre relasjonene mot effektiv måloppnåelse. Denne situasjonen forsterkes ved at styring i interorganisatoriske relasjoner i større grad hviler på formelle avtaler enn i intraorganisatoriske relasjoner. I slike relasjoner er gjerne sosiale og personlige styringsformer utviklet over lang tid. Slike relasjonelle forhold skaper en felles referanseramme som koordinering av aktiviteter kan bygge på. Dette forsterkes av at de tjenestene som kommuner skal koordinere og styre, er kvalitative. Slike tjenester kan med fordel styres med utgangspunkt i stor grad av sosial (profesjonell/ normativ)styring.

2.5 Kompleksitet og bestillerkompetanse

Ved at kommuner følgelig må kunne håndtere ulike typer av samarbeid med virksomheter som både er svært forskjellige fra kommunene selv og også forskjellige seg imellom, oppstår en kompleksitet gjennom å koordinere svært ulike typer av relasjoner. Marques, Ribeiro &

Scapnens (2011) påpeker et behov for økt kunnskap omkring offentlige organisasjoners rolle som koordinatorene i nettverk av offentlige og private organisasjoner. Intraorganisatoriske relasjoner bygger på formelle og homogene styringssystemer. Denne muligheten til formalisering begrenses når styringen/koordineringen skjer interorganisatorisk, siden partnere (i nettverkene) også deltar i andre organisasjoner (utenfor nettverket). Dette skaper et sammensatt problembilde når det gjelder oppbygging av kompetanse og overføring av kompetanse mellom ulike deler av virksomhetene med hensyn til styring/koordinering. Dessuten vil det være problemer knyttet til informasjonsinnhenting og sammenligning mellom de ulike relasjonene i nettverket.

3 Metode

I dette delprosjektet studerer vi hvordan styringssystemet er utformet og hvilke utfordringer/erfaringer som er knyttet til bruken av styringssystemene mellom kommune og utfører. Fokuset er på tjenester som er konkurranseutsatt (outsourcet). Vi studerer her relasjonene mellom Trondheim Kommune (TK) og to selskaper. Selskapene her er det interkommunale selskapet Trøndelag Brann og redningstjeneste IKS (TBRT) og det kommunale foretaket Trondheim Parkering KF (TP). Her valgte vi to organisasjoner med ulik tilknytningsform for å få innsikt i hvordan ulik tilknytningsform danner ulike rammebetingelser for styringsrelasjonene.

Det ble til sammen gjennomført åtte dybdeintervjuer i kommunen. Før oppstart, dvs mai 2011, ble det gjennomført et to timer langt intervju med finansrådmann og en controller i Trondheim Kommune. Informasjon fra disse ga oss innsikt i opplevde utfordringer knyttet til styring av kommunens forretningsdrift og valg av tilknytningsformer. Utfra disse samtalen ble TBRT og TP valgt som case for videre studier.

Det ble deretter gjennomført seks intervjuer i løpet av februar - april 2012.² Personer i følgende roller ble intervjuet (se intervjustatistikk).

² Disse intervjuene ble gjennomført av to masterstudenter ved TØH.

Intervjuobjekt nr	Stilling/rolle	Varighet intervju	Når intervjuet
1	Finansdirektør TK	2 t	Mai 2011
2	Controller TK	2 t	Mai 2011
3	Finansdirektør TK	1 t 8 min	Mars 2012
4	Direktør TP	1 t 28 min	Mars 2012
5	Leder for administrativ avdeling, TBRT	1 t 16 min	Mars 2012
6	Controller TBR	1 t 2 min	Mars 2012
7	Leder bestillingsfunksjonen i eierskapsenheten TK	1 t 2 min	Mars 2012
8	Tidligere rådgiver for rådmannen på beredskap TK	49 min	April 2012

Tabell 1. Intervjustatistikk

Dessuten ble det gjennomført dokumentstudier hvor særlig budsjettdokumenter og eierskapsmelding er analysert for å sikre kunnskap om de virksomhetene som inngår i studien.

4 Trøndelag Brann og redningstjeneste IKS (TBRT)

TBRT ble stiftet 1/1 2008 og er den lokale faginstans for brannvern i Trondheim, Malvik, Klæbu, Rissa, Leksvik og Oppdal kommune. Fra 1/7 2012 vil også Rennebu kommune inkluderes. IKSet leverer tjenester til kommunene. Det er like fullt kommunene selv som har ansvaret for brann og redningsområdet:

«Men selv om man da har det som et selvstendig selskap, så er det allikevel kommunen som er pliktsubjektet, som har ansvaret for å opprette et brannvern og å vedlikeholde et brannvern i den enkelte kommune. Så hvis det skjer ett eller annet her i TK, for eksempel at en hel brannrekke, bryggerekke brenner ned uten at det blir gjort noen

særlig bra jobb eller innsats i forhold til det, så vil DSB henvende seg til kommunen, til TK fordi det er de som har ansvaret.» Informant 8 (TK)

Primæroppgaven for IKSet er å sikre lokalsamfunnet mot ulykker og skader forårsaket av brann og akutt forurensing. IKSet bemanner 12 brannstasjoner, driver forebyggende arbeid, kursing, tilsyn etc. (se www.tbirt.no for nærmere beskrivelse).

IKSet eies av de 7 kommunene som inngår. Eierandelen er beregnet utfra opprinnelig budsjett i hver kommune før innlemmelse i IKSet. Dette medfører at Trondheim Kommune inngår som største eier med 78,2 prosent eierandel. På bakgrunn av denne må Trondheim Kommune dekke 78,2 prosent av IKSets budsjett.

IKSet er eget rettssubjekt med eget styre. Styret har 6-7 møter hvert år. Over styret sitter representantskapet. Dette består bl a av ordførerne i eierkommunene. Disse har 2-3 møter pr år.

4.1 Kort om styringssystemet

Mål og planer

Gjennom respondentenes svar gis det inntrykk av at det i utgangspunktet er en målkonflikt mellom TBRT og kommunen:

«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 innfallspport, de vil ha så mye beredskap som det er mulig å få til.» Informant 8 (TK)

IKSet er eget settsubjekt og utarbeider egne strategi og handlingsplaner, hvor planen er å ”vokse”:

*«Det er jo også nå tydelig at selskapet (TBRT) også har en strategi å vokse»
(Finansdirektør TK)*

Det er ledergruppa i TBRT som driver dette strategiarbeidet. Det etterlyses fra respondenten større engasjement fra styret.

«Det vi har savnet, er jo litt styring og føring fra styret. Videre også litt strategiske tanker fra styret, altså en formening om hva selskapet skal ha fokus på perioder og sånn, det har vi jo savnet litt...» Informant 5 (TBRT)

Grunnlaget for virksomheten i IKSet finner vi i selskapsavtalen. Den er vedtatt i kommunestyret/bystyret og regulerer rammer for selskapets drift, oppbygging, eierandeler etc. I utgangspunktet skulle det i følge selskapsavtalen opprettes en *leveranseavtale* med hver kommune. Denne eksisterer ikke i dag.

«I den selskapsavtalen står det at vi skal egentlig ha en leveranseavtale med hver enkelt kommune, det hadde vi når vi startet opp, da hadde vi en med Trondheim Kommune. Nå har vi ingen. Det lever vi godt med...» Informant5 (T BRT)

Mye av leveransene fra TBRT reguleres i *forskrifter* som gjelder alle kommuner. I tillegg lages det ROS-analyse (*Risiko og sårbarhetsanalyse*) for hver kommune. Denne utarbeides formelt sett av kommunen, men IKSet hevdes å delta aktivt siden det er her mye av kompetansen sitter:

«Ja, de er selvfølgelig med å lage den, men formelt sett så er det eierkommunene som lager og er eier av ROS-analysen fordi at det er de som er pliktsubjektet»
Informant 8 (TK)

Basert på denne ROS-analysen og forskrifter utarbeider IKSet en *brannordning* (BO) for hver kommune. BO sier noe om hvordan risikobildet i kommunen bør løses i forhold til ressurser og tjenester fra IKSet. BO vedtas i det enkelte kommunestyre/bystyret. Det eksisterer ikke noen felles BO for kommunene i IKSet.

Budsjettet til IKSet framkommer som en direkte følge av BOene som vedtas i de ulike kommunene. Siden det ikke er en felles BO for hele sameiet, og de enkelte BOene vedtas i de

respektive kommunene, er det ingen kobling mellom beslutning av planer og budsjett. Dette oppfattes som problematisk:

«Det er det som er ulempen helt fram til vi får en BO som gjelder hele selskapet som vedtas av alle kommuner...Nå er det jo i hver enkelt kommune. Det er jo klart at, at hvis Rissa vedtar BO, så er det jo sånn at Trondheim Kommune må betale. Og sånn kan det jo ikke være. Rissa Kommune kan ikke forplikte Trondheim til å betale for en BO som gjelder Rissa..» Informant 5 (TBRT)

Av sitatet ovenfor ser vi at det er uklare beslutningsstrukturer. Det arbeides derfor nå med å få til en felles brannordning for alle kommunene i sameiet. Dette krever samarbeid mellom kommunene. Formelt sett er dette samarbeidet lagt til representantskapet.

For å styrke samarbeidet mellom kommunene har IKSet bedt eierkommunene om å etablere uformelle grupper.

«Vi har bedt kommunene lage...altså det er ikke med i styringssløyfa, men det er en sånn uformell sak med rådmennene eller deres representanter...en sånn arbeidsgruppe på tvers...Så blir det lagt fram for rep-skapet som da banker dette da, men rep-skapet blander seg ikke. Men det er på en måte vi som har tvunget dem til det, for vi har sett at de har måttet ha det forumet. Men dette er jo ikke noe formelt..» Informant 5 (TBRT)

Dette viser at det utvikles uformelle relasjoner mellom styringsnivåene. Budsjettet vedtas formelt av representantskapet. Men dette rådmannsforumet spiller i følge våre respondenter en uformell rolle:

«ja, det er egentlig en sånn liten sky på sida dette da, av styringssløyfa» Informant 5 (TBRT)

Her ser vi at uformelle styringsrelasjoner utvikles utenfor de formelle styringslinjene. Denne uformelle «skyen» illustreres under i en kommentar angående forhandlinger om budsjettet:

«og da hadde vi et møte med rådmenn der vi ble enige om at vi ønsker for så vidt mer enn vi fikk og de ønsket mindre enn vi fikk, og så ble vi enige om en sånn middelvei»

Informant 6 (TBRT)

Handling og evaluering

Et eventuelt underskudd i IKSet ville trolig blitt delt mellom eierkommunene i tråd med eierandelen. I virkeligheten har en ikke opplevd en slik situasjon. IKSet budsjetterer med balanse, men har de siste årene akkumulerte overskudd. Så langt har IKSet beholdt disse, og det er dermed bygget opp fond. I følge selskapsavtalen er det representantskapet som disponerer dette fondet.

Aktivitetene styres av brannordningene (Boene). Disse er utarbeidet av IKSet på bakgrunn av ROS-analysen, som også IKSet utfører. Det er her kompetansen sitter, i følge respondentene. Prioritering innenfor budsjettet hevdes å gjøres lokalt:

«Vi omprioriterer sånn som vi selv vil. Det vil jo være slik at det ene året kjøper vi inn mye av en type utstyr kanskje...så neste år må vi kjøpe noe annet. Sånn at, brannsjefen prioriterer selv, eller styret da, prioriterer selv innenfor rammen» Informant 6

(TBRT)

Siden budsjettet er basert på videreføring av opprinnelige budsjetter i de ulike kommunene, videreføres også eventuelle krav til produktivitet.

«(om produktivitet) Det tror jeg ikke du hadde fått sett da før du hadde et , skal vi si et privat selskap som kunne levert inn anbud...IKSet blir jo på en måte monopolist i markedet sant...hvis de har optimalisert før 010108, så er det optimalisert i dag også. Hvis det ikke var det før 010108, så er det ikke det i dag heller, sånn satt på spissen da, ikke sant.» Informant 6 (TBRT)

Det oppfattes å være et problem at kommunene etter hvert har lite kompetanse på fagfeltet. På spørsmål om det er en sjanse for at IKSet kan overdrive sitt behov for ressurser, svarer en av respondentene slik:

«Jaja, absolutt, absolutt. Og jeg er sikker på at hvis vi hadde rottet oss sammen her i selskapet, og, og, og sagt at vi har veldig behov for en tjeneste som vi ikke kanskje har som behov ... At vi må ha en alpint redningsgruppe fordi det er veldig stor sjanse for at folk faller fra fjellet her i Trondheimsområdet og at vi må ha beredskap for det. Og hadde vi brukt litt tid på det så hadde vi sikkert klart og få solgt det inn og. Fordi at, hva skal de si da? De har ikke innsikten, de har ikke... Så, jeg tror nok de absolutt de burde hatt noen med brann- og redningsfaglig kompetanse på administrativt nivå ja»
Informant 8 (TBRT)

Vi ser følgelig at kompetanse skaper en form for informasjonsmonopol og informasjonsasymetri. Det er imidlertid ikke noen oppfatning av at slike muligheter utnyttes, slik som for eksempel muligheter til opportunistisk atferd (jfr prinsippal agent teori). Det pekes på yrkesstolthet og gode relasjoner til Trondheim kommune som årsak til dette:

«Neida, det er klart, vi har fått et såpass godt og ryddig forhold til TK at, at vi spiller med helt åpne kort om hva vi trenger og ikke trenger. Vi driver ikke og tiltusker oss en større budsjettamme enn det vi strengt tatt må ha da» Informant 8 (TBRT)

Dette betyr at vi i stor grad finner relasjonsstyring i forholdet mellom aktørene. Mangelen på bestillerkompetanse er også kjent fra kommunens side, og oppleves som et problem når det gjelder evaluering:

“I og med at vi ikke har så veldig mye greie på hva som i hvert fall 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.” Informant 7(TK)

Da TBRT ble opprettet, var det en veloverveid avgjørelse å danne et IKS, men det har tatt tid å få styringssystemet på plass. Blant annet tok det nesten tre år før regnskapsfunksjonen i TNRT var på plass:

“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. Ingenting var på plass, og vi brukte et par år på danne selskapet. 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.” Informant 5 (TBRT)

Det har etter våre informanters mening også tatt tid for Trondheim Kommune å forstå sin nye rolle.

“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, f. eks. når enhetene i kommunen får beskjed om å kutte 10%, så får vi også det.” Informant 5 (TBRT)

Dette betyr at det tar tid før kommuner endrer rolle fra forvalter til bestiller. Det er likevel bred enighet blant våre informanter om at IKSet har gitt kvalitativt bedre tjenester, spesielt for de små kommunene:

«Da vi holdt på med utredningen i IKS arbeidet, ..., da var målet at det ikke skulle bli dyrere, muligens billigere, og men man skulle få stordriftsfordeler – altså bli bedre. Det har ikke blitt billigere, det har blitt dyrere, men det har blitt vanvittig mye bedre. ute i de mindre kommunene, de har fått et vanvittig løft, så stordriftsfordelene er der, det er absolutt» Informant 8 (TBRT/TK)

5 Trondheim Parkering KF (TP)

TK ble opprettet som kommunal bedrift med eget styre i 1992. Men fra 1. oktober 2003 ble selskapet videreført som et kommunalt foretak. Styret gjenspeiler sammensetningen i bystyret med 3 fra posisjon og 2 fra opposisjon.

TKs oppgaver er todelt. På den ene siden skal de drifte kommunens parkeringsareal:

- 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 målsetting om strategisk parkeringspolitikk

I tillegg har de noen forvaltningsoppdrag:

- 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 (www.trondheimparkering.no).

Foretaket befinner seg under bystyrets ansvarsområde, og det har felles regnskap med kommunen. Foretaket er delvis skilt ut fra kommunen med selskapsformen kommunalt foretak. Denne formen skiller seg fra en kommunal etat ved at denne virksomheten skal kunne utføre tjenester i andre kommuner, og det skal også kunne utføre private tjenester.

Forvaltningsdelen av oppdraget må skilles ut, og dette må betales over kommunebudsjettet. Denne virksomheten rapporteres derfor til rådmannen. For den forretningsmessige delen av parkeringen rapporterer de direkte til politikerne i styret.

Gjennom fire formelle rammer får Trondheim Parkering sin overordnede ramme eller strategi.

- Parkeringsforskriften
- Vedtektene og eierskapsmeldingen
- Parkeringspolitikken

- Budsjettmålet

I tillegg til de formelle rammene har TP et uformelt samarbeid med rådmannen når det gjelder håndtering og løsning av parkeringstjenester. Der er det et tett grensesnitt med byplankontoret spesielt.

5.1 Kort om Styringssystemet

Mål og planer

Et av formålene med å etablere et kommunalt foretak var ifølge direktøren at TP skulle kunne bistå nabokommunene, som ikke hadde kapasitet til å håndtere parkering på egen hånd. Det ligger på mange måter 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.” Informant 4 (TP)

Trondheim Parkering leverer tjenester til omlag 15 000 kunder om dagen. Høyt kundefokus er derfor svært viktig. Det politiske flertallet så derfor på å organisere Trondheim Parkering som et kommunalt foretak som mest hensiktsmessig i forhold til arbeidsoppgavene de skulle utføre.

“[...] vi skal levere en tjeneste som er like kundefølgelig 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.”

Kundefokuset og kundeeksponeringen er det fremste insentivet for Trondheim Parkering til å optimalisere sin ressursbruk. De må ha ulikt fokus for de ulike kundene sine. De har ansvar for budsjettmålet overfor Trondheim kommune, men det er ikke dette som i følge

respondentene ”trigger” dem i hverdagen. Den direkte kontakten Trondheim Parkering har med kundene gjør at kvalitet på tjenesten er hovedfokus:

“Hvis vi er sur og 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.” Informant 4 (TP)

I det formelle styringssystemet rapporterer direktøren for TP til sitt styre som igjen rapporterer til byrådet. I tillegg til de formelle rammene har TP et uformelt samarbeid med rådmannen når det gjelder håndtering og løsning av parkeringstjenester. Også her ser vi med andre ord relasjonsstyring som tillegg til formelle styringsverktøy. Der er det et tett grensesnitt med byplankontoret spesielt. Gjennom en tett budsjettdialog mellom TP og rådmannsnivået sikrer man at budsjettet er forankret hos Trondheim Parkering og at det er enighet om overføringskravet før det vedtas av bystyret.

Trondheim Parkering forplikter seg gjennom budsjettprosessen til å bidra med en viss sum inn i kommunekassen. For 2012 er beløpet 58 millioner kroner. Utover budsjettmålet stilles ingen konkrete mål fra kommunen til TP. Finansdirektøren mener det er viktig at budsjettkravet til TP 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 igjennom hvor mye som overføres fra Trondheim Parkering til Trondheim kommune hvert år. Inntektskravet og politikken må henge sammen.” Finansdirektør TK

Dette sitatet viser at å ivareta helhetsfokus er sentralt når forretningsvirksomhet og tjenesteproduksjon settes ut av den kommunale forvaltningen.

Handling/aktivitet og evaluering

Respondentene mener TP har blitt mye mer tilpasningsdyktige og raske til å finne og implementere nye løsninger etter at de ble et KF. Som et eksempel fortelles det om en løsning som gjør det mulig å betale og forlenge parkering via en applikasjon på telefonen. Dette var et initiativ fra TP for å gjøre det mulig for kunden å «*stå i prøverommet med buksa på knærne, og se at tida går ut og forlenge den gjennom app'en.*»

“Vi har kunnet lage en app 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.” Informant 4 (TP)

Det etterlyses flere målsetninger som grunnlag for evaluering, spesielt mål knyttet til kvaliteten på de tjenester som leveres:

«Det stilles jo veldig lite krav. Det er en ting som vi tar opp i strategidokumentet, at det ligger jo ingen kvalitetskrav! De (kommunen) bryr seg om de 58 millionene. Den overordna oppgaven er jo å bidra til trafikkikkerhet og framkommelighet, men det ligger ingen kvalitetskrav i forhold til det.» Informant 4 (TP)

Respondentene mener med andre ord at eieren (kommunen) har for lite fokus på kvalitet. På spørsmål om TP ønsker klarere krav og tydeligere føringer fra kommunen, er imidlertid lederen for TP noe skeptisk fordi kommunen mangler kompetanse til å formulere gode krav. Det etterspørres imidlertid evaluering av produktivitet:

«Dersom de (kommunen) skulle gjøre det (stille krav), må jo de etablere sin egen parkeringskompetanse...Det hadde vært interessant å sett på effektiviteten vår kontra en kommunal etat, for det er jo poenget.» Informant 4 (TP)

For å få flere krav og dermed kunne forbedre kvaliteten er TP nå i ferd med å lage et eget kvalitetssystem. Respondentene mener at dette vil gjøre at de kan ISO-sertifiseres. Her ønsker de å trekke inn revisorer for å sjekke at de virkelig er kundefokusert og har gode rutiner.

TP har selv satt seg et mål om null parkeringsbøter. Dette er et ambisiøst mål, som de har prøvd å selge inn til politikerne i styret. Dette vil bidra til å ta bort fokuset på målsetningen

om bidrag til kommunekassen, og dette vil videre vri fokuset mot det som oppfattes å være det virkelige måler for TP, nemlig å bidra til «trafikksikkerhet og framkommelighet». Også i forhold til dette målet bruker direktøren i TP mye tid på uformell kontakt med styret og også med gruppene i de ulike partiene i bystyret:

« ...vi er på samme måten overfor politikerne våre som rådmannen er overfor styringa av byen. Sitter du med mye info, sitter du med makta. Du blir ikke bedre enn infoen du har, gjør deg til. ...Vi risikerer ikke å komme på et styremøte og få gjøre at dette er helt bak mål, vi kommuniserer underveis» Informant 4 (TP)

Direktøren går aktivt inn for å trekke inn rådmannsnivået selv om dette ikke ligger innenfor styringsstrengen. De uformelle kanaler og fora som har kommet på plass etter hvert, dette oppfattes å bidra til bedre styring.

“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.”

Informant 4 (TP)

Sitatene ovenfor viser at uformelle relasjonskontrakter er nødvendige supplement til de formelle styringsverktøyene også nå kontraktene mellom kommunen (som eier) og foretakene (som utførere) skal opprettes og driftes.

6 Analyse

6.1 Ulike begrunnelser for outsourcing

Respondentene løfter fram ulike begrunnelser og opplevd nytte av å organisere tjenestene i egne enheter utenfor kommuneetatene. For TBRT er stordriftsfordelene viktig. Ved å slå sammen brann og redningstjenestene for flere kommuner, hevdes kvaliteten å ha økt

betydelig, spesielt for de små kommunene som nå har fått tilgang til kompetanse, øvingsfasiliteter og utstyr som tidligere ikke var innenfor rekkevidde. Kostnadsnivået har ifølge respondentene ikke blitt redusert, men dette var heller ikke formålet med IKSet.

Også TP trekker fram at en av fordelene med å bli kommunalt foretak, er muligheten for å kunne levere tjenester til andre kommuner, og for slik dermed å utnytte kapasitet og kompetanse bedre. Tilpasningsdyktighet og -hurtighet trekkes fram som den viktigste gevinsten her, også dette er knyttet til kompetanse og fokus på brukere/kunder samt bedre omstillingsevne i KFet. Det å raskt kunne komme opp med løsninger når kundene etterspør dette, vises f eks i saken med egen applikasjon for betaling av parkeringsavgift.

Finansdirektøren i TK trekker i tillegg fram en helt annen begrunnelse for organiseringen. Han peker på at *staten ønsker* interkommunale løsninger (generelt). Dette er begrunnelser vi kjenner igjen fra institusjonell teori. Kommunen tilpasser seg ønsker fra staten for eksempel for å framstå som tilpasningsdyktige, effektive og moderne organisasjoner.

6.2 Ting tar tid...

Etableringen av både TBRT og TP hevdes å være godt planlagte grep fra Trondheim Kommune. Likevel viser vår undersøkelse at det har tatt tid før de nye organisasjonene har satt seg, og før rolleforståelsen til partene er på plass. For TBRT så vi at infrastruktur som regnskapsfunksjon i IKSet ikke var på plass før nesten 3 år var gått.

For TBRT ser vi også at selskapsavtalen ikke helt følges opp. Det skrives ikke konkrete leveranseavtaler, det er ikke laget en felles brannordning (BO) for alle kommunene, og det oppstår diskusjoner om eierandeler og betalingsbyrde underveis. Dette viser at relasjonskontraktene utfyller den formelle kontraktsstyringen.

I tillegg hevdes det fra begge organisasjonene at det har vært diskusjoner omkring spesielt kommunens nye rolle etter utskillelsen av funksjonene.

Implementering tar altså tid. Dette viser at planlegging er viktig, og at en trolig bør gi organisasjonene tid til å «sette seg» før en evaluerer mulige effekter av slike omorganiseringer. Videre bør fokus rettes om hvilke krav som stilles til kommunen når den skifter roller fra forvalter til eier.

6.3 Kontraktstyring og bestillerkompetanse

Slike organisatoriske løsninger som vi studerer her, innebærer at kommunen setter seg selv i en bestillerrolle der relasjonene forventes å styres ved hjelp av mer eller mindre spesifiserte kontrakter. Tidligere forskning har vist at bestillers mulighet for å styre relasjonen til utfører har stor betydning for opplevd kvalitet på det strategiske nivået (Cæker, 2008, Donada & Nogatchewsky, 2006). I slike modeller er styringsmulighetene i stor grad knyttet til evnen til å lage gode kontrakter.

Behovet for klare kontrakter vil i et prinsipal-agent perspektiv bestemmes av i hvilken grad det er forskjeller i aktørenes målsetninger (målforskyvning) og forskjeller i tilgang på informasjon (informasjonsasymmetri).

I begge våre case pekes det på ulike målformuleringer hos kommunen og selskapene. TBRT ønsker f eks mest mulig beredskap, mens kommunen antydes å ønske at *«brannvesenet skal drive en tjeneste for et minimum av kostnader, altså så billig og bra som mulig»*. Her ligger det altså an til en interessekonflikt som krever et solid styringssystem hvor spesielt de formelle kontraktene må kvalitetssikres.

Informasjonsasymmetrien hevdes også å være betydelig. I begge våre case pekes det på svakheter i kommunens bestillerkompetanse. Det etterlyses såkalt «motkompetanse» for at kommunen skal bli i stand til å komme med mer spesifikke bestillinger, spesielt når det gjelder kvalitative krav. Mangel på kunnskap om virksomheten gjør det vanskelig for kommunen å evaluere leveransene fra TBRT og TP. Dette forsterkes av at det heller ikke finnes gode kvalitative mål på resultatene. I en slik situasjon blir både målstyring og atferdsstyring vanskelig.

I følge Ouchi (1977, 1980) vil profesjonsstyring kunne være et alternativ her. En respondent sier det slik:

“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.” Informant 7 (TK)

Trondheim kommune må ut fra det som er diskutert ovenfor, per i dag stole på at TBRT og TP har kompetansen som kreves for å utføre kvalitativt gode tjenester, dvs det Cäker og Siverbo (2011) kaller «*competence trust*». Kvalitetssikringen kan med andre ord ikke evalueres av eieren selv.

6.4 Horisontal og vertikal styring

Det er en velkjent utfordring at etablering av autonome organisasjoner for å ivareta spesifiserte tjenester, kan bidra til fragmentering og mindre helhetstenkning (Christensen og Lægereid, 2007). Organisasjonsformene som er valgt i TBRT og TP er forskjellige, men har det fellestrekket at organisasjonene formelt sett ikke rapporterer til rådmannsnivået. Dette kan åpne for mindre samordning mellom tjenestene i kommunen hvis aktørene ikke utvikler presise kontrakter (Sørensen, 2007).

I begge våre case har vi sett at det er blitt utviklet uformelle «sidesystemer» for å skape bedre samhandling. I TBRT er det etablert et rådmannsforum som hevdes å fungere som en «sky» ved siden av det formelle styringssystemet for å sikre samarbeid og enighet mellom kommunene i IKSet. I TP så vi at det rapporteres til rådmannen, riktignok gjennom en pdf-fil, men med nettopp det formålet å gi rådmannsnivået muligheter for å øve innflytelse. Dette på tross av at den formelle styringsstrengen går fra TP til styret til politikere i byrådet.

Uformelle styringsorganer og -kanaler har altså blitt faste innslag i dialogen mellom organisasjonene og kommunen for å fylle svakheter i det formelle styringssystemet. Dette kjenner vi igjen fra diskusjonen omkring styringspakker («*control package*») i Cäker & Siverbo (2011). Med andre ord, relasjonskontrakter utfyller de formelle styringskontraktene.

7 Avsluttende refleksjoner

Begge casene er preget av en situasjon med ulike målsetninger hos partene og store forskjeller i kunnskaper omkring virksomhetene (lav bestillerkompetanse). Det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene, det er vanskelig for bestiller å vurdere omfanget av behovet for tjenester, og det er vanskelig å evaluere produktiviteten i tjenesteproduksjonen. Det er derfor vanskelig å utforme presise kontrakter og evaluere driften i de to organisasjonene.

Med utgangspunkt i normativ styringsteori kan vi da forvente betydelige styringsutfordringer knyttet til en bestiller – utfører modell. Disse har vi også dokumentert i empiridelen gjennom å peke på brudd i koblingene mellom prosessene mål – plan – handling – evaluering.

Likevel ser vi her at tilliten mellom organisasjonene er god. Alle parter gir uttrykk for at kvaliteten på tjenestene vurderes som god, at det gjøres en god jobb i begge organisasjonene.

Mye av dette kan tilskrives bruken av uformell dialog. Direktøren i TP rapporterer til rådmannsnivået, kommuniserer med byplankontoret og har jevnlig diskusjoner med ulike politiske partier om planer framover. Alt dette for å sikre samordning av ulike tjenester i kommunen. I TBRT etablerte de rådmannsforumet for å sikre koordinering og samarbeid.

Respondentene tilkjenner et tillitsforhold mellom partene som gjør at de *«har fått et såpass godt og ryddig forhold til TK at vi spiller med helt åpne kort om hva vi trenger og ikke trenger. Vi driver ikke og tiltusker oss en større budsjetttramme enn det vi strengt tatt må ha..»*

På et mer teoretisk nivå ser vi en utvikling mot styringsmodeller som kjennetegnes av lokal autonomi og kontraktstyring av agenten. I praksis ser vi altså at modellen utfylles av uformelle mekanismer til en sammensatt styringspakke som i like stor grad er preget av relasjonsstyring og kommunikasjon.

Tillitsforholdet mellom partene er nok preget av at organisasjonene nokså nylig har vært en del av kommunen. Mange av de ansatte har tidligere vært ansatt i kommunale etater, og kjenner ansatte hos rådmannen og ellers i kommunen. Disse tilhører nok fortsatt samme «logikk» som den som gjelder i kommunen. Det er derfor et relevant spørsmål om dette tillitsforholdet kan opprettholdes basert på uformelle styringsmekanismer, eller om de mer uformelle mekanismene får mindre effekt etter hvert som tiden går, ansatte skiftes ut og avstanden mellom organisasjonene og kommunen blir større.

Del 4

Resultatstyring i kommunene- tema for videre forskning på innovasjon og endring

I kapitlene foran har vi pekt på noen av de utfordringene vi finner i de nasjonale styringsindikatorne som er utviklet for å sammenligne mellom og innen kommuner (KOSTRA), og vi har kort presentert teoretiske fundament for å studere nye former for kommunal forretningsdrift. Gjennom dette har vi belyst de to problemstillingene som er reist ved å diskutere hvordan KOSTRA brukes til intern styring i norske kommuner, og vi har pekt på hvilke styringsutfordringer som kan oppstå når kommunal forretningsvirksomhet blir konkurranseutsatt /outsourcet.

Ut fra disse analysene vil vi kunne identifisere tema for videre forskning.

1 Gjennomgang av relevant forskningslitteratur

Bakgrunnen for valg av fokus er den store restrukturering som er gjennomført i offentlig sektor i løpet av de siste tretti årene. Reformene var først preget av sterkere hierarkisk kontroll, stor vekt på resultatevalueringer, kundeorientering, deregulering og overgang til individuelle lønssystemer. Etter hvert utvikles nye modeller i retning av kvasimarkeder, ledelseskontrakter, konkurranseutsetting og fleksibilitet i tjenestetilbudet (Ferlie et al.1996). I dag settes økende fokus på verdier og kvalitet i tjenestene, noe som indikerer at den profesjonelle kontrollen kan få styrket sin legitimitet. Bruk av nettverkløsninger har økt i offentlig sektor og kan etter hvert betraktes som en selvstendig reformstrategi (Sørensen, 2007).

Det er behov for en samlet gjennomgang av ”state-of-art” nasjonalt og internasjonalt innenfor studier av kommunal forretningsvirksomhet.

2 Kartlegge hvilke nettverk av forretningsmessige relasjoner finnes innen og mellom kommuner og mellom kommuner og private aktører i Midt-Norge

Kommunene står i dag fritt til å organisere tjenestene – som en del av forvaltningen eller som forretningsvirksomhet, sammen med andre kommuner eller alene. De kan også konkurranseutsette virksomheten eller selge den ut (privatisere). Forretningsvirksomhet kan organiseres som interkommunalt selskap, som aksjeselskap eller som stiftelse. Alle disse er selvstendige rettssubjekter. Dette viser at kommuner i dag kan påta seg en aktiv rolle i å styre og samordne tjenesteyting som foregår i andre virksomheter /organisasjoner. Dette gjelder både tjenester som utføres av andre private og/eller offentlige organisasjoner, og når kommunene vil samarbeide med andre offentlige instanser. Mange kommuner er involverte i en rekke ulike virksomheter hvor de forventes å styre og/eller påvirke det som foregår i andre organisasjoner.

Det bør gjennomføres en kartlegging av hvilke nettverk som i dag finnes av forretningsmessige relasjoner innen og mellom kommuner og mellom kommuner og private aktører i Midt-Norge.

3 Undersøke hvilke utfordringer knyttes til ulike typer kommunal forretningsvirksomhet

To hovedutfordringer kan skisseres:

For hver enkelt forretningsmessige relasjon kreves det et godt helhetsbilde av den organisasjonen som kommunen skal påvirke. Tidligere forskning innen privat næringsliv (Cäker, 2008; Donada & Nogatchewsky, 2006) har påvist at bestillerens muligheter for å styre relasjonen til utfører/produsent har stor betydning for opplevd effektivitet på det strategiske (ledelses/styre) nivået. Vi kan anta at dette også gjelder når kommuner opptrer som bestillere. Når det gjelder kommunal outsourcing, peker Johansson & Siverbo (2010) på at feilkonstruerte styringssystem/kontrakter kan begrense leverandørenes/utførernes engasjement med hensyn til kvalitet i leveransene. Disse mulige problemene blir ekstra relevante i styring av kvalitative tjenester, slik som velferdsgoder. Tiesman & Klijn (2002, 197) sier at mange offentlige virksomheter *“are not prepared to adjust to governance arrangements. Policy making continues to be based on self-referential organizational*

decisions, rather than on joint interorganizational policy making. This raises questions about the added value of intended cooperative arrangements”.

Videre ser vi at kommuner må kunne håndtere ulike typer av samarbeid med virksomheter som både er svært forskjellige fra kommunene selv og også forskjellige seg imellom. Dette skaper en kompleksitet med svært ulike typer av relasjoner. Marques, Ribeiro & Scapens (2011) påpeker et behov for økt kunnskap omkring offentlige organisasjoners rolle som koordinatorene i nettverk av offentlige og private organisasjoner. Intraorganisatoriske relasjoner bygger på formelle og homogene styringssystemer. Denne muligheten til formalisering begrenses når styringen/koordineringen skjer interorganisatorisk, siden partnere (i nettverkene) også deltar i andre organisasjoner (utenfor nettverket). Problem oppstår når det gjelder oppbygging av kompetanse og overføring av kompetanse mellom ulike deler av virksomhetene.

4 Skissere hvordan nye virksomheter (pilotprosjekt) kan utløse innovasjon og samfunnsmessig gevinst

Vi har sett at outsourcing innenfor kommunal sektor har blitt institusjonalisert som effektive koordineringsmekanismer. Samtidig har vi også skissert at slike rammer for tjenesteproduksjon skaper utfordringer. Dette aktualiserer kritisk granskning av disse organisatoriske konstruksjonene innenfor kommunal virksomhet. Det er et kunnskapsbehov omkring hvilke krav nye samarbeidsformer stiller med hensyn til effektiv styring/koordinering. Vi antar at problemene koblet til kommuners rolle i koordinering av mange ulike interorganisatoriske relasjoner ikke hittil har fått tilstrekkelig forskningsmessig oppmerksomhet.

Motivene for interorganisatorisk samarbeid hviler ofte på antagelsene om skalafordeler; det vil si gevinster basert på økt aktivitetsvolum via samordning. Videre kan motivene bygge på forutsetninger om markedseffektivitet når de interorganisatoriske relasjonene utvikles i samarbeid med private foretak. Vår begrensede studie her har bidratt til innsikt i dette kunnskapsgapet. En større studie vil kunne systematisere slik kunnskap.

Dette kan gjøres ved at det i løpet av for eksempel en prosjektperioden å etablere et pilotprosjekt hvor deltagende kommuner kan dokumentere økonomiske, organisatoriske og kvalitative resultater. Her tenkes ett prosjekt knyttet til interkommunalt selskap og ett prosjekt hvor kommune samarbeider med private aktør (er). Evaluering og videreføring av pilotprosjektet vil kunne være en del av et senere institusjonsprosjekt i Regionalt Forskningsfond Midt-Norge.

Generelt kan forskning som skissert ovenfor gi kunnskap kan gi innsikt i følgende områder:

- *Tjenesteinnovasjon og/eller tjenesteytelsesinnovasjon*- nye eller forbedrede former for tjenester (egenskaper, utforming, tilrettelegging)
- *Forvaltningsmessig og organisatorisk innovasjon* – endring av organisatoriske funksjoner slik som konkurranseutsetting, samordning mv.
- *Systemisk innovasjon* – nye samhandlingsformer på grunn av deregulering; System med konkurransemarkeder og tilsyn/kontroll isteden for forvaltning

Litteratur:

- Anthony, R.N. og Young, D.W. (2003) *Management Control in Nonprofit Organizations*. 7th ed. McGraw-Hill Irwin Inc.
- Busch, T. , Johnsen, E. , Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.; *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Beck Jørgensen, T. (2003) Konturene af en offentlig identitet. I Beck Jørgensen, T. (red): *På sporet af en offentlig identitet: værdier i stat, amter og kommuner*, 240-260. Århus, Århus Universitetsforlag
- Beck-Jørgensen, T. og Vrangbæk, K. (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Magtutredningen, Århus Universitet.
- Bogason, P. og Musso, J. (2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36, 1, 3-18.
- Cäker, M., (2008) "Intertwined Coordination Mechanisms in Interorganizational Relationships with Dominated Suppliers" *Management Accounting Research*, 19, 231-251.
- Cäker, M. & Siverbo, S., 2011. Management in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research* 22, 330-348.
- Christensen, T. og Lægheid, P. (2007). Introduction – theoretical approach and research questions. I Christensen, T. og Lægheid, P. (red). *Transcending New Public Management*. *The transformation of public sector reforms*. Surrey, Ashgate.
- Donada, , C. & Nogatchewsky, G., 2006. "Vassal or lord buyers: How to exert management control in asymmetric interfirm transactional relationships", *Management Accounting Research*, 17, 259-287.

- Ferlie, E., Ashburger, L., Fitzgerald, L. og Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fossheim, J og Rishaug, A. (2012). (tittel ikke klar) Masteroppgave ved Trondheim Økonomiske Høgskole, mai 2012.
- Grøtan, M.F. (2012). (tittel ikke klar). Masteroppgave ved Trondheim Økonomiske Høgskole, mai 2012.
- Hood, C. (1995). The new public management in the 1980s – variation on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2-3, 93-109.
- Johansen, M.L. og Juul, M. (2011). Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring. Masteroppgave ved Norges Handelshøyskole, juni 2011.
- Johansson, T. ; Siverbo, S. 2011. Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *Management Accounting Research*
- Kettl, D.F. (2000) Public Administration at the millennium: The state of the field. *Journal of public administration research and theory*. 10, 1, s. 7-34
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005). KOSTRA-kvalitet “hvor riktige er indikatorene? Oslo: Kommunal og regionaldepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011). KOSTRA. Hentet mars 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra.html?id=1233>
- Kommunenes sentralforbund (2008). Effektiviseringsnettverkene. Hentet mars 2011 fra <http://www.ks.no/tema/okonomi/Effektiviseringsnettverkene/>

- Marques, L., Ribeiro, J. & Scapens, R. (2011) "The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry" *Management Accounting Research*, 22, 269-291.
- Mauland, H. og Mellemvik, F. (2004). *Regnskap og økonomistyring i kommuner*. Cappelen Akademisk Forlag
- OECD (2005). *Modernising government – the way forward*. OECD Publishing.
- Olsen, J.P. (2007) *The ups and downs of bureaucratic organization*. Working paper no.14/2007, Arena.
- Opstad, L. og Rolvsen, H. (2005). KOSTRA som styringsverktøy. I Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo; *Modernisering av offentlig sektor* (ss 196-206)Oslo: Universitetsforlaget.
- Ouchi, W.G.(1977). The relationship between Organizational Structure and Organizational Control Mechanisms. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, side 95–113.
- Ouchi, W.G.(1980) Markets, Bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly*, Vol.25, side 129–141.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2004). *Public management reform – a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringen, S. (1987) *The Possibility of Politics - A Study in the Political Economy of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Teisman, G. & Klijn, E-H. (2002) Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, 62, 197-205.

Trondheim Kommune (2012) Eierskapsmelding. Hentet fra

<http://publikum.trondheim.kommune.no/K2000/k2pub.nsf/viewAttachments/A54248808D9DB19BC1257307003F674F?OpenDocument&frame=yes>

Sosial- og helsedepartementet (1999) *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus.*, NOU nr 15, 1999.

St.meld Nr 7 (2008-2009) - Et nyskapende og bærekraftig Norge.

Sørensen, E. (2007). Public administration as megagovernance. I Gjeldsstrup, G. og Sørensen, E. (red): *Public administration in transition*. København, DJØF Publishing.