

Tonje Berg Hamnes og Kristin Mangelrød

## Spenninger etter fusjon mellom liten og stor kommune

En studie av tilpasning i økonomistyringen for en enhet i nye Trondheim kommune

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon

Veileder: Inger Johanne Pettersen

Mai 2022



Tonje Berg Hamnes og Kristin Mangelrød

# **Spenninger etter fusjon mellom liten og stor kommune**

En studie av tilpasning i økonomistyringen  
for en enhet i nye Trondheim kommune

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon  
Veileder: Inger Johanne Pettersen  
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



# Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på vårt toårige masterstudium i økonomi og administrasjon ved NTNU Handelshøyskolen. Oppgaven er skrevet våren 2022, og er vektet med 30 studiepoeng innen hovedprofilen økonomistyring.

I oppgaven studerer vi spenninger i sammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu kommuner. Da vi startet arbeidet med denne oppgaven, var det stort fokus i media på kommuneoppløsninger. Det har derfor vært interessant å få innblikk i en kommunesammenslåing, og hvordan en slik prosess har påvirket kommunenes ansatte. Følgelig ønsker vi å rette en stor takk til våre informanter, som har satt av tid for å dele sine erfaringer og tanker rundt kommunesammenslåingen.

Vi er stolte av å kunne presentere vår masteroppgave. Arbeidet med oppgaven har vært utfordrende og lærerikt – til tider litt skummelt, men også morsomt. Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder, Inger Johanne Pettersen, for ærlig og motiverende veiledning, gode innspill og hennes strålende humør gjennom hele prosessen. I tillegg vil vi takke familie og venner som har korrekturlest oppgaven. Ikke minst vil vi takke våre medstudenter for fem fantastiske år på NTNU Handelshøyskolen. Det har gitt oss mange gode erfaringer og bekjenskaper som vi vil ta med oss videre.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, mai 2022

---

Tonje Berg Hamnes

---

Kristin Mangelrød

# Sammendrag

Da regjeringen presenterte kommunereformen i 2014, var hensikten å danne større kommuner for å øke kvaliteten på velferdstjenester, styrke lokaldemokratiet og for å øke kommunenes selvstyre (Prop. 95 S (2013-2014)). Regjeringen presenterte flere økonomiske insentiver for å gjøre frivillig sammenslåing lønnsomt. Det avgjørende insentivet for Klæbu kommune var redusert basistilskudd som følge av nytt inntektssystem (Hotvedt, 2016). Dette resulterte i en frivillig sammenslåing mellom Klæbu og Trondheim kommuner; to kommuner med henholdsvis 6.000 og 196.000 innbyggere per 1. januar 2019 (Statistisk sentralbyrå, u.å.) og dermed betydelig størrelsesasymmetri. Med utgangspunkt i dette utarbeidet vi følgende problemstilling: *Hvilke spenninger oppstår etter en fusjon mellom en liten og en stor kommune?*

For å besvare problemstillingen har vi gjennom en kvalitativ enkeltcasestudie av Trondheim kommune samlet inn empirisk materiale fra ni dybdeintervju med syv ledere og to økonomer fra den nye kommunens administrasjon og helsesektoren i Klæbu. Dokumentstudier ble i tillegg brukt for å få et helhetlig bilde av kommunen og problemstillingen. Analysen av innsamlet data danner grunnlag for en diskusjon knyttet til ulike teoretiske perspektiver, der *Levers of Control*, betingelsesteori, institusjonell teori, institusjonelle logikker og endringsteori står sentralt.

Studien har identifisert flere mulige spenninger som oppsto i fusjonen mellom Klæbu og Trondheim kommuner. Fusjonen er et resultat av en toppstyrt kommunereform, hvor Klæbu gjennom tvangsmessig isomorfisme ble slått sammen med Trondheim for å oppnå legitimitet. Størrelsesasymmetrien mellom kommunene skapte spenning i maktforholdet, hvor Trondheim opptrådte som en dominerende part i sammenslåingen. Den toppstyrte fusjonen resulterte i store endringer for Klæbu, gjennom tilpasning til Trondheims institusjonelle logikk med bruk av formell styring, diagnostiske system og grensesystem gjennom økt ansvarsfordeling og stram budsjettstyring. Med økt ansvar og diagnostisk styring ble avdelingslederne i Klæbu utsatt for institusjonell kompleksitet. Dette resulterte i en spenning mellom kommunens verdisystem gjennom helsepersonellens etablerte logikk, og diagnostiske system med produktivitet i fokus. I fusjonsprosessen har det vært spenninger knyttet til mangelfull involvering, informasjon og opplæring grunnet for lite bruk av interaktive systemer. Dette har medført en lang og utfordrende prosess, og spenninger i ulike opplevelser av fusjonen. Kommunenledelsens bruk av styringssystemer endret både sammensetning og balanse i styringssystemene for enheten i Klæbu.

# Abstract

In 2014, when the Norwegian government presented the municipal structural reform, the purpose was to build larger municipalities to enhance the quality of welfare services, strengthen local democracy and enhance their autonomy (Prop. 95 S (2013-2014)). Financial incentives were presented to make it profitable for municipalities to merge voluntarily. The new income system would result in a reduced basic subsidy for Klæbu municipality (Hotvedt, 2016). This resulted in a voluntary merger between Klæbu and Trondheim municipalities. With a population of respectively 6.000 and 196.000 per January 1, 2019 (Statistisk sentralbyrå, u.å.), the municipalities had a significant size asymmetry. Our research question is therefore: *Which tensions occur after a merger between a small and a large municipality?*

To answer the research question, a qualitative case study was conducted. We have collected empirical material from nine interviews with seven leaders and two economists from the administration in Trondheim and the health sector in Klæbu. To get a better understanding of the organization, we utilized documents as additional data. The analysis of the collected data formed the basis for a discussion related to different theoretical perspectives; Levers of Control, contingency theory, institutional theory, institutional logics and theory of change.

The study has identified several possible tensions that occurred in the merger between Klæbu and Trondheim municipalities. The merger is a result of a top-down municipal structural reform. Klæbu merged with Trondheim due to coercive isomorphism and to achieve legitimacy. The size asymmetry between the municipalities created tension in their power dynamics, with Trondheim as the dominant part. The top-down merger resulted in major changes for Klæbu. Klæbu adapted Trondheim's institutional logic, where formal control, diagnostic systems and boundary systems are central. Some examples are increased delegation of responsibility and tight budget control. With increased responsibility and diagnostic control, the divisional managers in Klæbu were exposed to institutional complexity. This resulted in tension between the belief system through established logics, and the diagnostic system with its focus on productivity. There has been tension related to deficient involvement, information and training due to underestimated use of interactive systems. This resulted in a long and challenging process, and tensions in various experiences of the merger. The management's use of management control systems changed both the composition and balance of the management control systems for the unit in Klæbu.

# Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn for oppgaven .....	1
1.2	Problemstilling, begrepsdefinisjoner og avgrensning .....	3
1.3	Oppgavens struktur.....	4
2	Teori.....	5
2.1	Økonomistyring og fusjon i offentlig sektor .....	5
2.1.1	Økonomistyring i offentlig sektor .....	5
2.1.2	Fusjon i offentlig sektor .....	7
2.2	Styringssystem og styringsspaker.....	8
2.2.1	Verdisystemer.....	10
2.2.2	Grensesystemer .....	10
2.2.3	Diagnostiske systemer.....	11
2.2.4	Interaktive systemer .....	12
2.2.5	Samsillet mellom styringsspakene .....	13
2.2.6	Kritikk av Levers of Control .....	14
2.3	Betingelsesteori .....	14
2.4	Institusjonell teori.....	15
2.4.1	Institusjonelle logikker.....	17
2.5	Endringer .....	18
2.6	Oppsummering og bruk av de teoretiske rammeverkene .....	20
3	Metode.....	22
3.1	Vitenskapsteoretisk tilnærming .....	22
3.2	Forskningsdesign .....	23
3.3	Datainnsamling.....	23
3.3.1	Intervju .....	24
3.3.2	Dokumentstudier .....	26
3.4	Analyseprosessen.....	27
3.5	Forskningskvalitet .....	28
3.5.1	Gyldighet.....	28
3.5.2	Pålitelighet.....	29
3.5.3	Generaliserbarhet .....	30
3.5.4	Forskerens etiske ansvar.....	30
4	Empiri .....	31
4.1	Kontekstbeskrivelse.....	31
4.1.1	Sammenslåingsprosessen .....	31
4.1.2	Økonomistyring i nye Trondheim kommune .....	33
4.1.3	Dynamisk tilpasning og rapportering.....	35
4.2	Størrelsesasymmetri mellom kommunene.....	37
4.3	Endringer i budsjettstyringen.....	39
4.3.1	Mer detaljert og diagnostisk styring.....	39
4.3.2	Fra myk til stram og formell styring .....	40
4.3.3	Ulike praksiser i helsesektoren.....	46



4.4	Ansvarsendring og ansvarliggjøring av ledere .....	47
4.4.1	Ansvarsfordeling .....	47
4.4.2	Endringer i lederes ansvar .....	48
4.5	Mangelfull opplæring og ulik opplevelse av involvering.....	52
4.5.1	Ulik opplevelse av involvering i sammenheng med ulik størrelse.....	52
4.5.2	Mangelfull opplæring .....	55
4.6	Erfaringer og opplevelser av sammenslåingen .....	57
4.7	Oppsummering av empiriske funn .....	59
5	Analyse og diskusjon.....	61
5.1	Spenninger i institusjonelle logikker .....	61
5.1.1	Toppstyrt reform påvirker institusjonelle logikker .....	61
5.1.2	Ansvarsfordeling – vertikal forankring gir horisontal styring .....	62
5.1.3	Endring i lederes ansvar gir spenninger i institusjonelle logikker .....	63
5.2	Fusjonsprosessen påvirkes av størrelsesasymmetri.....	64
5.3	Endret budsjettstyring.....	66
5.3.1	Mer detaljert og diagnostisk styring.....	66
5.3.2	Fra myk til stram og formell styring .....	68
5.3.3	Ulike praksiser i helsesektoren.....	69
5.4	Mangelfull opplæring og ulik opplevelse av involvering.....	69
5.4.1	Ulik opplevelse av involvering og kommunikasjon.....	69
5.4.2	Mangelfull opplæring som hindring for effektiv sammenslåing.....	70
5.5	Spenninger i erfaringer og opplevelser ut fra geografisk tilhørighet.....	71
5.6	Oppsummering .....	73
6	Konklusjon og studiens implikasjoner .....	75
6.1	Konklusjon.....	75
6.2	Praktiske implikasjoner .....	76
6.3	Teoretiske implikasjoner .....	77
6.4	Videre forskning .....	77
	Referanser.....	78
	Vedlegg .....	84

## Figurer

Figur 1: Levers of Control.....	9
Figur 2: Informantenes geografiske arbeidssted og stillingstype.....	25
Figur 3: Analyseprosessen .....	27
Figur 4: Kodeprosessen.....	28
Figur 5: Sentrale faser og hendelser i sammenslåingsprosessen.....	32
Figur 6: Spenninger mellom institusjonelle logikker.....	64
Figur 7: Oppsummering av styringsspaker i fusjonen .....	74

## Tabeller

Tabell 1: Intervjuoversikt.....	26
Tabell 2: Utklipp fra Trondheim kommunes operative budsjett for helse- og velferdssenter .	43

# 1 Innledning

I dette kapitlet begrunner vi valg av tema og presenterer bakgrunnen for oppgaven. Videre rettes fokuset på problemstillingen og avgrensninger av studien. Avslutningsvis redegjøres det for oppgavens struktur.

## 1.1 Bakgrunn for oppgaven

I 2014 initierte Solberg-regjeringen til endring av kommuneinndelingen i Norge. Hensikten var å danne større og mer robuste kommuner med tilstrekkelige økonomiske og personellmessige ressurser for å ivareta tjenesteytingen i kommunene (Hansen & Tjernshaugen, 2021). I 2017 vedtok derfor Stortinget å redusere antall kommuner fra 426 til 356 gjennom sammenslåing i perioden 2016 til 2020, der noen ble slått sammen frivillig og andre ble tvangssammenslått (Hansen & Tjernshaugen, 2021). Nabokommunene Trondheim og Klæbu var to av kommunene som frivillig slo seg sammen til nye Trondheim kommune per 1. januar 2020.

Siden forrige kommunereform i Norge, som var for over 50 år siden, har kommuners ansvar for velferdsoppgaver økt betydelig (KS, 2016), noe som ifølge regjeringen har utløst behovet for en kommunereform. Økt statlig detaljstyring og interkommunalt samarbeid har tidligere vært løsningen på økt oppgaveansvar (Songstad, 2014). Trondheim og Klæbu kommuner hadde et bredt interkommunalt samarbeid i årene før sammenslåingen, der Trondheim var vertskommune for de fleste samarbeidene (Trondheim kommune, 2021b). Regjeringen uttalte imidlertid i 2014 at interkommunalt samarbeid ikke var en fullgod løsning sammenlignet med utvikling av større og mer robuste kommuner (Prop. 95 S (2013-2014)). Sammenslåing til færre og større kommuner skulle gi kommunene større myndighet og fleksibilitet i lokale tilpasninger og prioriteringer av velferdstilbud etter innbyggernes behov (Prop. 95 S (2013-2014)). Dette skulle gi et styrket lokaldemokrati, økt selvstyre og bedre kvalitet på velferdstjenester (Prop. 95 S (2013-2014)).

Regjeringen presenterte flere økonomiske insentiver som ifølge daværende kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner (H), hadde til hensikt å gjøre det mer lønnsomt for kommuner å slå seg sammen frivillig, enn å forbli små (Hotvedt, 2016). Frivillig sammenslåing,

hvilket innebar å fatte nasjonalt vedtak om sammenslåing innen 1. januar 2018, ga reformstøtte og dekning av engangskostnader for å lette overgangen til ny kommune (Prop. 95 S (2013-2014)). For Klæbu kommune var det mest sentrale incentivet for sammenslåing at små kommuner i tettbebygde strøk skulle få redusert sitt basistilskudd fra staten som følge av nytt inntektssystem (Hotvedt, 2016). For Klæbu ville det gitt 5,7 millioner kroner mindre i tilskudd fra staten per år om de valgte å stå alene (Trondheim kommune, 2016a). Dette var hovedårsaken til Klæbus initiativtaking til sammenslåing med Trondheim, ettersom det ville gjøre det mulig å opprettholde tjenestetilbudet og samtidig foreta nødvendige investeringer (Opheim, 2016). Samtidig ble det anslått at Trondheim ville tjene 19 millioner kroner på det nye inntektssystemet på lang sikt (Trondheim kommune, 2016a).

Trondheim var i motsetning til Klæbu ikke avhengig av sammenslåing, verken av økonomiske årsaker eller for å kunne yte gode tjenester (Trondheim kommune, 2016a). Stortinget argumenterte imidlertid for at store kommuner, som Trondheim kommune, burde vurdere sammenslåing for å sikre bærekraftig areal- og transportplanlegging, samt håndtere fremtidig befolkningsvekst (Trondheim kommune, 2016a). Gjennom en årrekke har majoriteten av sysselsatte bosatt i Klæbu pendlet til Trondheim, og per 1. januar 2019 pendlet 64,8 prosent av sysselsatte i Klæbu til Trondheim (Statistisk sentralbyrå, u.å.-b). Nye Trondheim kommune dekker dermed i større grad «et felles bo- og arbeidsmarked og gir grunnlag for mer helhetlig samfunnsutvikling, mer samordnet areal- og transportplanlegging og mer utviklingskraft». Dette var hovedårsaken til at Trondheim kommune ønsket en sammenslåing med Klæbu (Trondheim kommune, 2016a, s. 1).

De siste tiårene har det foregått kommunestrukturreformer verden over, blant annet i Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Italia, Spania, Nord-Amerika, Australia og Japan (Dollery & Yamazaki, 2018). Trenden er reduksjon av antall kommuner gjennom kommunesammenslåinger (Klausen, 2016) med hensikt å etablere styringsstrukturer som møter omfanget av problemer på den politiske dagsorden (Prop. 96 S (2016-2017)). Nordiske kommuner skiller seg imidlertid fra kommuner i andre land, blant annet med den nordiske velferdsmodellen og at de har flere og mer omfattende oppgaver (Prop. 96 S (2016-2017)). Både forløp og effekter av reformene i de nordiske landene som Danmark, Finland og Norge har vært svært forskjellige, men med ulike krav har alle klart å gjøre det gunstig for kommuner å gjennomføre sammenslåinger fremfor å la være (Klausen, Askim & Vabo, 2016). Den norske kommune-

reformen inngår altså i en global reformtrend, og erfaringer fra spesielt nabolandene er relevante for norske kommuner.

Sammenslåingen mellom bykommunen Trondheim og bygdekommunen Klæbu, med henholdsvis 196.000 og 6.000 innbyggere per 1. januar 2019 (Statistisk sentralbyrå, u.å.-a), er spesielt interessant på grunn av størrelsesforskjellen mellom kommunene. Dette er den største sammenslåingen i Norge målt etter antall innbyggere med totalt 202.000 mennesker (KS, 2019). I tillegg er størrelsesforskjellen i innbyggertall mellom de to kommunene størst blant sammenslåingene som ble gjennomført i 2020 (Statistisk sentralbyrå, 2020). Det har vært lite oppstyr om sammenslåingen i media. Verken Trondheim eller Klæbu ønsker oppløsning, i motsetning til enkelte andre sammenslåtte kommuner. Utenfra ser det derfor ut til at både sammenslåingsprosessen og driften av nye Trondheim kommune har vært og er nærmest problemfri. I denne studien undersøker vi om fusjonen mellom kommunene er like problemfri og vellykket som den, sett utenfra, oppfattes å være.

## **1.2 Problemstilling, begrepsdefinisjoner og avgrensning**

Studiens tema er økonomistyring og spenninger i en kommunesammenslåing. Vi ønsker å studere om det foretas tilpasninger i økonomistyringen som følge av kommunesammenslåing, og hvilke spenninger som kan oppstå. Sammenslåing mellom to kommuner kan omtales som et interkommunalt samarbeid hvor styring er avgjørende for at relasjonen skal fungere optimalt (Ford & Håkansson, 2010).

Beslutninger som omfatter kommunesammenslåing tas på politisk nivå, men gjennomføres på administrativt nivå. Denne studiens fokus er derfor hos ansatte på ulike hierarkiske nivå i den sammenslåtte kommunen. Det er spesielt ledere på ulike nivå i de to fusjonerte kommunene som påvirkes av blant annet de organisatoriske konsekvensene av sammenslåingsprosessen (Klausen et al., 2016). Derfor vil vi hovedsakelig intervjuere ledere på ulike nivå. For å avgrense studiens omfang velger vi å fokusere på en enhet innen helse- og omsorgssektoren i Klæbu, som er en av de største sektorene i norske kommuner. Her har vi til hensikt å utforske hvordan helsesektoren i bygdekommunen har tilpasset seg bykommunen. Med utgangspunkt i studiens formål har vi utviklet følgende problemstilling:

*Hvilke spenninger oppstår etter en fusjon mellom en liten og en stor kommune?*

For å belyse denne problemstillingen gjennomfører vi en casestudie med utgangspunkt i fusjonen mellom nabokommunene Klæbu og Trondheim, som formelt ble slått sammen til nye Trondheim kommune per 1. januar 2020. Fusjon er i denne sammenheng definert som når to eller flere organisasjoner oppløses for å slå seg sammen til én ny organisasjon. I denne studien definerer vi spenninger som de ubalansene som skapes mellom den lille og den store kommunen, og mellom Simons' (1995b) styringssystemer som omtales i kapittel 2.2. Spenninger oppstår som en følge av tilpasninger i økonomistyringen for en enhet i helsesektoren. I denne sammenheng vil tilpasning innebære endring og læring. Økonomistyring definerer vi som alle systemer, regler, praksiser, verdier og andre aktiviteter som ledelsen benytter for å styre ansattes atferd og sikre at beslutninger samsvarer med mål og strategi (Malmi & Brown, 2008, s. 290, vår oversettelse).

Studien har en bred og utforskende tilnærming hvor hovedfokuset ligger på spenninger som oppstår etter en sammenslåing, og hvordan sammenslåingen har endret økonomistyringen til enheten fra bygdekommunen. En slik endring kan ikke defineres som en konkret hendelse, men heller som en prosess avgrenset i tid. Studien har derfor en tilnærming til endring som en prosess (Burns & Vaivio, 2001). En endring av strukturer, systemer og praksiser i forbindelse med en kommunesammenslåing er en prosess som kan være svært tidkrevende, og hvor effektene og endelig resultat ikke vil være synlig før etter en viss tid. Denne studiens tidsperspektiv er derfor fra høsten 2019, siden arbeidet med sammenslåingen da ble intensivert på administrativt nivå, og frem til intervju tidspunkt vinteren 2022. Siden de fleste endringene skjedde 1. januar 2020, vil studiens perspektiv i hovedsak være retrospektivt.

### **1.3 Oppgavens struktur**

Studien er inndelt i totalt seks kapittel. Neste kapittel tar for seg studiens teoretiske rammeverk som sammen med empirien legger grunnlaget for studiens analyse. Her presenteres litteratur om økonomistyring, Simons' (1995b) *Levers of Control*, betingelsesteori, institusjonell teori og endringer. I tredje kapittel fremgår begrunnelser for metodiske valg og vurderinger av studiens forskningskvalitet. Deretter følger empirikapittelet der det empiriske datamaterialet, bestående av intervjuer og dokumentstudier, presenteres. Videre analyseres og diskuteres empiriske funn i lys av det teoretiske rammeverket. Sjette og siste kapittel omfatter vår konklusjon der problemstillingen besvares. Avslutningsvis diskuteres praktiske og teoretiske implikasjoner ved studien, samt interessante aspekter for videre forskning.

## 2 Teori

Dette kapitlet tar for seg studiens teoretiske fundament. Innledningsvis defineres begrepet økonomistyring, og økonomistyring i offentlig sektor presenteres kort for å problematisere forskjellen mellom offentlig og privat sektor. Dominerende og dominerte aktører presenteres deretter som en potensiell spenning i fusjoner mellom små og store organisasjoner. Videre defineres begrepet styringssystemer, og det teoretiske rammeverket Simons' (1995b) *Lever of Control* introduseres. Rammeverket har en funksjonell tilnærming til styringssystemer, og fokuserer på ledelsesstyrte endringsprosesser. Derfor anser vi rammeverket som sentralt i vår studie om fusjon og spenninger mellom en liten og en stor kommune. Vi supplerer med betingelsesteorien og institusjonell teori for å belyse hvordan kommunenes størrelse og omgivelser kan påvirke økonomistyringen i en fusjon. Institusjonelle logikker introduseres for å drøfte spenninger mellom ulike logikker i den nye kommunen. Avslutningsvis presenteres endringslitteratur som er relevant ved fusjon og påfølgende endringer i kommunen.

Før vi redegjør for studiens teoretiske fundament, vil vi understreke at begrepet *control* som benyttes i Simons' (1995b) rammeverk, oversettes på flere måter fra engelsk til norsk. I norsk litteratur oversettes begrepet *control* til både *styring* og *kontroll*. Det kan skape uklarheter om begrepet. I vår studie inngår kontroll i styring, og vi mener derfor at oversettelsen til *styring* gir mest dekkende redegjørelse av det teoretiske rammeverket i sammenheng med casen vi studerer. Gjennom intervjuer med ansatte i nye Trondheim kommune har vi erfart at begrepet styring er vesentlig mer utbredt enn kontroll. Vi bruker derfor begrepet styring fremfor kontroll, da dette begrepet aktualiserer rammeverket for casen.

### 2.1 Økonomistyring og fusjon i offentlig sektor

#### 2.1.1 Økonomistyring i offentlig sektor

Økonomistyring har gjennom årene utviklet seg og blitt definert av mange (se for eksempel Anthony, 1965; Chenhall, 2003; Ferreira & Otley, 2009; Langfield-Smith, 1997; Lowe, 1971; Malmi & Brown, 2008; Merchant & Van der Stede, 2007; Otley, 1980, 1999; Otley & Berry, 1980; Ouchi, 1979; Simons, 1995b). Vi studerer nye Trondheim kommune, som er en stor og

kompleks organisasjon med dynamiske omgivelser. Dette impliserer et helhetlig styringssystem (Pettersen, 2019; Simons, 1995b). Malmi og Browns (2008) definisjon av helhetlig økonomistyring er derfor sentral og vil bli brukt i vår studie av nye Trondheim kommune. Med det defineres helhetlig økonomistyring som «systemer, regler, praksiser, verdier og andre aktiviteter som ledelsen benytter for å styre ansattes atferd og sikre at beslutninger samsvarer med mål og strategi» (Malmi & Brown, 2008, s. 290, vår oversettelse).

Vi studerer en stor organisasjon i offentlig sektor. De siste tiårene har offentlig sektor implementert en rekke organisasjonsprinsipper fra privat sektor. New Public Management (heretter NPM) er en samlebetegnelse for moderniserings- og omstillingsreformene som har skjedd i offentlig sektor, der privat sektor har vært idealet (Hood, 1991, 1995; Klausen, 2011; Solstad, 2009). Disse reformene tar i bruk ulike typer styringsmekanismer som rapportering, evaluering og kontroll, ofte i kombinasjon med en form for mål- eller resultatstyring (Nyland & Pettersen, 2010). NPM kan forstås som en kritikk av styringsideologien som rådet i offentlig sektor, med utgangspunkt i regelstyring og lite effektivitet og fleksibilitet (Solstad, 2009).

Til tross for at offentlig sektor har blitt mer lik privat sektor som følge av disse reformene, har de fortsatt svært ulike kontekster både politisk, kulturelt og bedriftsøkonomisk. Offentlige organisasjoner forvalter offentlige midler med mål om å sikre rettferdighet, sosial likhet og velferd for befolkningen uavhengig av deres (Busch, Vanebo & Johnsen, 2009), og vil derfor ikke ha som mål å øke eierens profitt (Anthony & Young, 2003). Offentlig sektor er politisk styrt med stor grad av reguleringer basert på lover og regler (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2011). Det gir ledelsen i offentlig virksomhet redusert beslutnings- og handlingsrom. Offentlig styring og problemløsning foregår i demokratiske prosesser hvor mange ulike interesser skal slippe til (Busch et al., 2009). Det kan føre til tidkrevende, konfliktfylte og kompliserte prosesser. Demokratiske prosesser har likevel en egenverdi for å oppnå legitimitet. Legitimitetsbegrepet knyttes til institusjonell teori, som gjennomgås i kapittel 2.4.

Budsjetter er sentrale i økonomistyringen i offentlig sektor, og det foreligger gjerne strenge budsjettammer for å sikre at tildelte ressurser brukes til velferds- og politiske formål (Johansson & Siverbo, 2014). Offentlig virksomhet har begrenset mulighet til å skape egne inntekter (Busch et al., 2009), og utfordrende budsjettmål fører til nedskjæringer i kostnadsnivået for å kunne overholde budsjettet (Johansson & Siverbo, 2014). Det er viktig å unngå over- eller underforbruk av ressurser tildelt i budsjettet. God budsjettkontroll er derfor



avgjørende. Underforbruk vil kunne skape diskusjoner om hvorvidt det er tildelt for mye ressurser, og kan videre resultere i redusert budsjettamme neste år. Som følge av politisk og institusjonelt press, vil det derfor i mange tilfeller være mer gunstig for offentlige organisasjoner å bruke opp midler siden midlene ikke kan spares (Johansson & Siverbo, 2014). Dette er insentiver som også påvirker økonomistyringen i offentlig sektor.

Følgelig er det viktig å ta hensyn til og forstå skillet mellom konteksten i offentlig og privat sektor i studier av økonomistyring. Med mange ulike interesser, reformendringer, styring etter lover og regler, og insentiver for økonomistyring, er kommuner svært komplekse. I tillegg opererer kommuner innenfor mange ulike tjenesteområder. Som nevnt impliserer kompleksitet behov for en helhetlig tilnærming til økonomistyring. Det innebærer en kombinasjon av deskriptiv atferdstilnærming med interaktive systemer (Simons, 1995b), verdisystemer (Simons, 1995b) og institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999), og normativ og rasjonell tilnærming med grensesystemer og diagnostiske systemer (Simons, 1995b). Cäker og Siverbo (2011) hevder at horisontal styring, altså styring på tvers av enheter, er nødvendig i slike komplekse organisasjoner som kommuner der helhetlig styring er gunstig. Vertikal styring, altså styring fra toppledelsen, gjør det imidlertid enklere for ledelsen å ansvarliggjøre en definert enhet, og fokuset på prestasjonsmåling i offentlig sektor motiverer derfor for en vertikal styringsform (Pettersen & Solstad, 2015). Samtidig vil horisontal styring kunne utfylle vertikal styring (Kastberg & Siverbo, 2016), ved blant annet å gjøre organisasjoner effektive og i stand til stadig å forbedre seg (Chenhall, 2008). Horisontal styring kobles tett til bruken av interaktive systemer (Simons, 1995b) for å sikre involvering av ansatte, fleksibelt handlingsrom og kommunikasjon på tvers i organisasjonen (Kominis & Dudau, 2012). I Klæbu og Trondheim kommuner vil det sannsynligvis ha vært ulike former for styring, siden de har ulike størrelser og strukturer. Vertikal og horisontal styring vil bli brukt for å belyse denne ulikheten.

### **2.1.2 Fusjon i offentlig sektor**

Kommunesammenslåinger definerer vi som fusjoner i offentlig sektor. Disse kan sees i sammenheng med innføring av nye organisasjonsprinsipper fra privat sektor, hvor endring i struktur kan være et middel for å oppnå økt effektivitet (Solstad, 2009). Noen insentiver til å gjennomføre en kommunesammenslåing kan være å oppnå stordriftsfordeler, kostnadsreduksjoner og utvikle kompetansen i kommunen. Fusjoner i offentlig sektor er ofte et resultat av en effektiviseringsstrategi, og skiller seg derfor fra privat sektor hvor fusjon gjerne har

utgangspunkt i vekststrategier (Solstad, 2009). Fusjoner i norske kommuner er en statlig styrt reform hvor økonomiske insentiver benyttes som en form for tvang som kobles til institusjonell isomorfisme. Dette gjennomgås nærmere i kapittel 2.4 og drøftes i analysen. En utfordring med fusjon i offentlige organisasjoner er at det ofte finnes mange ulike profesjoner og institusjonelle logikker i organisasjonen. Nærmere forklaring av dette kommer av kapittel 2.4.1.

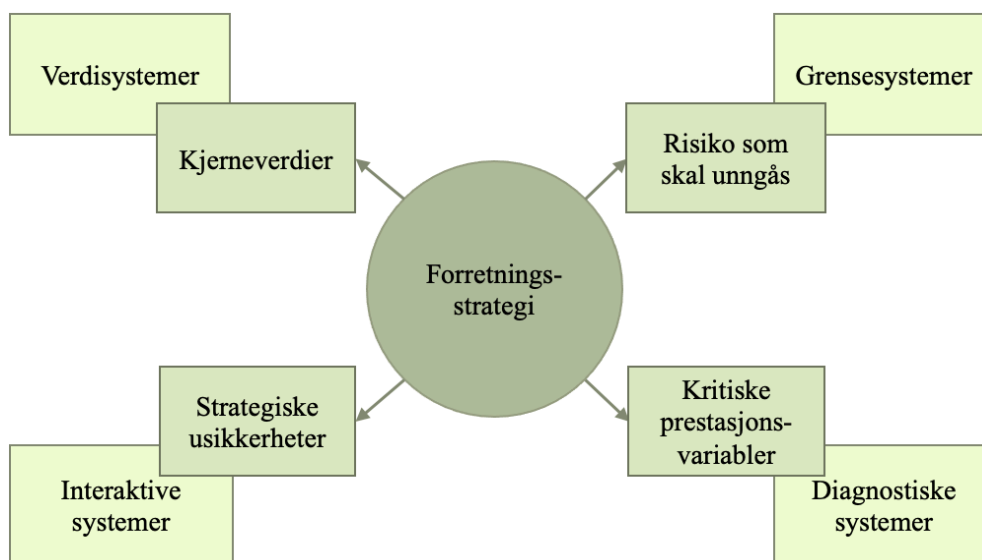
Fusjoner i offentlig sektor er kompliserte prosesser som særlig kan føre til utfordringer dersom organisasjonene er av ulik størrelse. Det er ikke alltid den minste organisasjonen har påvirkningsmakt ved valg som tas i forbindelse med fusjonen, eksempelvis hvilke systemer, rutiner og strukturer som blir gjeldende for den fusjonerte organisasjonen. Dette kobles til teorier om interorganisatoriske relasjoner og dominerende og dominerte aktører (Cäker & Nyland, 2017). Interorganisatoriske relasjoner er begrepet for at to eller flere organisasjoner samarbeider, og det oppstår behov for styring for at relasjonen skal fungere (Ford & Håkansson, 2010). En fusjon av to kommuner kan vi se på som et tidsavgrenset interkommunalt samarbeid. Det skiller seg derfor fra ordinært interkommunalt samarbeid, men har også likhetstrekk hvor styring er viktig for samarbeidet. I en fusjon av kommuner med ulike størrelser, viser forskning at små kommuner kan bli dominert på grunn av manglende økonomiske ressurser og kompetanse (Cäker & Nyland, 2017).

## **2.2 Styringssystem og styringsspaker (Levers of Control)**

I kapittel 2.1 definerte vi økonomistyring som de systemer, regler, praksiser, verdier og andre aktiviteter som ledelsen benytter for å styre ansattes atferd og sikre at beslutninger samsvarer med mål og strategi (Malmi & Brown, 2008, s. 290, vår oversettelse). Bruk av styringssystem er sentralt innen økonomistyring for å legge til rette for at organisasjonen når sine mål og planer. Organisasjoner innen offentlig sektor eksisterer i komplekse omgivelser som kjennetegnes av blant annet mange detaljerte reguleringer og interesser (Busch et al., 2011; Busch et al., 2009). Bruk av et helhetlig styringssystem vil derfor være viktig for å styre organisasjonen og ansatte i riktig retning. Det har blitt utviklet mange ulike rammeverk for styringssystemer (se for eksempel Broadbent & Laughlin, 2009; Chenhall, 2003; Ferreira & Otley, 2009; Malmi & Brown, 2008; Simons, 1995b). Mens rammeverkene til Broadbent og Laughlin (2009), Ferreira og Otley (2009) og Malmi og Brown (2008) er bygget på tidligere forskning og dermed kan anses som konseptuelle rammeverk, har Simons (1995b) en mer funksjonell tilnærming til styringssystemer. Nettopp denne funksjonelle tilnærmingen, samt Simons' (1995b) fokus på

endringsprosesser, er årsaken til at vi har valgt å ta utgangspunkt i Simons' (1995b) rammeverk *Levers of Control* når vi studerer tilpasninger i økonomistyringen ved kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu kommuner. Rammeverket kan også brukes til å forklare spenninger som kan oppstå etter sammenslåingen.

Det kan være problematisk for ledelsen i en kommune å styre ansattes atferd samtidig som behovet for fleksibilitet, innovasjon og kreativitet ivaretas (Simons, 1995a). Simons' (1995b) rammeverk *Levers of Control* forsøker å veilede ledere og gi en forståelse av hvordan ulike styringssystemer kan brukes sammen og tilpasses organisasjonens behov for å styre implementering av strategi. En effektiv og vellykket implementering krever at ledelsen gjør rede for og har et bevisst forhold til kjerneverdier, hvilke risikofaktorer som eksisterer og bør unngås ved implementering av valgt strategi, strategiske usikkerheter og hvilke kritiske suksessfaktorer som må nås (Simons, 1995b). Hver av disse fire nøkkelfaktorene kobles til fire styringssystemer, eller fire styringsspaker (Simons, 1995b); henholdsvis verdisystemer, grensesystemer, diagnostiske systemer og interaktive systemer. Disse brukes på ulike måter for å styre og kontrollere ansattes atferd samtidig som det legges til rette for å utnytte ansattes kreativitet. Rammeverket illustreres i figur 1.



Figur 1: *Levers of Control* (Simons, 1995b, s. 7, vår oversettelse)

I denne studien brukes *Levers of Control* som et beskrivende rammeverk for å forklare hvordan ulike styringsspaker brukes for å fusjonere en liten kommune med en stor kommune.

### **2.2.1 Verdisystemer**

Verdisystemer retter fokus mot organisasjonens kjerneverdier, formål og retning (Simons, 1995b). Disse systemene er gjerne konkrete, verdiladede og inspirerende, og gir ansatte en retning å jobbe mot (Simons, 1995a). Gjennom bruk av verdisystemer kan ledelsen formidle hvordan kommunen skaper verdier, hvilket prestasjonsnivå kommunen ønsker å oppnå, og hvordan ansatte forventes å håndtere relasjoner både internt og eksternt (Simons, 1995a, s. 82). Dette vil særlig være viktig ved fusjon hvor ansatte fra to kommuner skal samles i én kommune, og en ny kultur skal skapes. Gjennom kommunikasjon av kommunens verdier kan ledelsen bidra til å påvirke ansattes atferd og fokus, noe som kan ha betydning for kommunens måloppnåelse (Simons, 1995b). Utover kommunens visjon og verdier, er også misjon og formål ansett som verdisystemer.

Verdisystemer angis ofte i vide termer, siden formålet med verdisystemer ikke er å beskrive nøyaktig atferd, men heller å legge føringer (Mundy, 2010). For at ansatte skal ta til seg kommunens verdier som sine egne, er det viktig at de har tiltro til verdiene og opplever at verdiene er dypt forankret i kommunen generelt og ledelsen spesielt, og at ledelsen aktivt kommuniserer kjerneverdier og oppdrag (Simons, 1995a). I offentlige organisasjoner vil også organisasjonsstruktur og administrativ kultur ha en sterk påvirkning på hvordan ansatte oppfatter og aksepterer, og bruker eller avviser styringssystemet (Pilonato & Monfardini, 2020). Ledelsen må derfor arbeide bevisst med administrativ kultur for å kunne bruke kulturell styring og kjerneverdier i endringsarbeid.

### **2.2.2 Grensesystemer**

Grensesystemer skal definere rammer for hva som anses som akseptabel atferd i organisasjonen (Simons, 1995b). Grensesystemer baseres på en tanke om at det er mest hensiktsmessig å sette grenser for hva som ikke skal gjøres, heller enn å fortelle hva ansatte skal gjøre (Simons, 1995a). Å etablere detaljerte regler og prosedyrer for hva som skal gjøres i kommunen kan virke demotiverende og derfor motvirke initiativtaking og innovasjon. Ved å kun fortelle ansatte hva de ikke skal gjøre og derigjennom myndiggjøre de ansatte, muliggjør dette innovasjon innen klart definerte rammer (Simons, 1995a).

I dynamiske omgivelser, som for eksempel en fusjon, vil det være behov for å etablere grenser som forhindrer risikotaking og uønsket atferd (Simons, 1995b). I vår case vil dette bety

ansvarsfordeling gjennom organisasjonsstrukturen og regler for aktiviteter som påvirker kommunens økonomi. Dette gjelder særlig for store og desentraliserte organisasjoner, hvor ledelsen ikke kan overvåke hele organisasjonen kontinuerlig. Ved å bruke systemer som sørger for at grensene er godt kommunisert og forstått, kan ledelsen vie oppmerksomheten mot andre viktige beslutninger (Simons, 1995a).

Grensesystemer og verdisystemer skaper sammen en dynamisk spenning (Simons, 1995a, s. 86). I en fusjon vil det kunne være usikkerhet internt i kommunen. Tydelige grenser kan redusere denne usikkerheten ved å bidra til forutsigbar atferd. Verdisystemer kan også påvirke ansattes atferd gjennom ledelsens formidling av verdier og forventninger. Siden verdisystemer er svært generelle og Simons (1995b) er ganske uklar i deler av sin modell, vil vi bruke institusjonelle logikker i sammenheng med verdisystemer for å tydeliggjøre hvordan ansattes verdier er viktige element i kommunens endringsarbeid.

### **2.2.3 Diagnostiske systemer**

Diagnostiske systemer beskrives som formelle tilbakemeldingssystemer som ledelsen bruker til å overvåke organisasjonens fremgang, mål og lønnsomhet (Simons, 1995b; Simons et al., 2000). I offentlig sektor er ikke lønnsomhet et mål (Anthony & Young, 2003), slik at produktivitet er mer passende å bruke for denne studien. Ved bruk av diagnostiske systemer kan ledelsen sikre at kritiske prestasjonsmål nås gjennom overvåking og eventuell korrigering av avvik fra forhåndsbestemte mål eller standarder (Simons, 1995b). Ifølge Simons (1995b, s. 59) kjennetegnes diagnostiske systemer ved at de kan brukes til å måle resultater av en prosess, til å utarbeide standarder som kan brukes ved sammenligning av resultater, og til å korrigere for avvik.

Diagnostiske systemer baseres på ex-post evaluering hvor tilbakemelding på resultatet kommer etter at aktiviteten er gjennomført. Eksempler på slike systemer er budsjetter, resultatregnskap, HR-planer og prestasjonsmålingssystemer. I offentlig sektor, og særlig i store desentraliserte kommuner, er budsjettfokus stort. Diagnostiske systemer vil derfor være en viktig spak i Trondheim kommune ved fusjon. Hensikten med slike systemer er at kommuneledelsen ikke trenger å foreta konstant overvåking. Dette gir ansatte større frihet og ansvar for egne arbeidsoppgaver og måloppnåelse, og derigjennom også for kommunens måloppnåelse

(Simons, 1995b). Sammen med grensesystemer legger diagnostiske styringssystemer føringer for ansattes atferd.

#### **2.2.4 Interaktive systemer**

Interaktive systemer er formelle informasjonssystemer ledere bruker for å involvere seg i ansattes beslutninger på alle nivå i organisasjonen (Simons, 1995a, s. 86). Store og desentraliserte organisasjoner, som kommuner, vanskeliggjør ledelsens personlige kontakt med ansatte. Derfor bør systemer etableres interaktivt for å kunne dele relevant informasjon og for å utnytte ansattes engasjement (Simons, 1995a, s. 86). Interaktive systemer kan derfor sees på som feedforward-systemer som kan bidra til å sikre måloppnåelse. Alle systemer kan brukes interaktivt; også verdisystemer, grensesystemer og diagnostiske systemer.

Ved å bruke et system interaktivt sender ledelsen et tydelig signal til ansatte om hva som anses som viktig i kommunen, og gjennom dialog og diskusjon fremmes læring (Simons, 1995a). Interaktive systemer gjør det i tillegg mulig å opprettholde overvåking i kommunen uten at det blir for ressurskrevende. Hensikten med interaktiv styring er å legge til rette for å kunne forutse fremtidige usikkerheter og håndtere disse fortløpende (Simons et al., 2000). Særlig i store offentlige organisasjoner, hvor det er stort fokus på formell styring og budsjetter, vil interaktive systemer være viktig for å håndtere strategiske usikkerheter.

Strategiske usikkerheter må være i fokus for at organisasjonen skal kunne gjennomføre en effektiv implementering av strategi (Simons, 1995b). Myndighetenes reguleringer og krav oppleves som usikkerhetsmomenter i en kommune, særlig i perioder hvor det for eksempel skal skje en omfattende fusjon. Interne strategiske usikkerheter kan ofte knyttes til organisasjonsendringer eller endringer i arbeidsfordeling, rutiner eller systemer. I fusjonen mellom Klæbu og Trondheim kommuner vil den strategiske usikkerheten være om fusjonen er vellykket, noe som er avhengig av ansattes involvering og engasjement. I prosessen vil det være naturlig for kommuneledelsen å delta aktivt i arenaer hvor ansatte kan oppmuntres og utfordres til å søke etter og vurdere usikkerheter som oppstår, og dele denne informasjonen med ledelsen. Ledelsen bør altså involveres på en måte som muliggjør informasjonsdeling i organisasjonen (Simons, 1995b).

### 2.2.5 Samspillet mellom styringspakene

Underliggende i rammeverket er Simons' idé om motstridende krefter som styrer spenninger mellom frihet og begrensninger, mellom bemyndiggjøring (*empowerment*) og ansvarliggjøring (*accountability*), mellom bottom-up medvirkning og top-down ledelse, og mellom eksperimentering og effektivitet (Simons, 1995b, s. 4, vår oversettelse). Disse spenningene styres av det Simons kaller positive og negative systemer. Simons (1995b) sammenligner positiv og negativ styring med Yin og Yang; positiv styring er Yang-kraften som representerer lys gjennom motivasjon, belønning og oppfordring til læring, mens negativ styring er Yin-kraften som representerer mørket gjennom tvang, straff og kontroll. Positiv og negativ styring kan derfor sees på som motstridende krefter som skaper dynamiske spenninger, noe som kan sikre effektiv styring i organisasjonen (Simons, 1995b). Negativ styring handler derfor ikke om dårlig styring (Simons, 1995b), og er dermed like viktig i en organisasjon som positiv styring.

Styrken til rammeverket ligger i hvordan ledelsen setter sammen og tilpasser de fire styringssystemene for å skape en balanse mellom spenningene, og derigjennom legge til rette for innovasjon samtidig som ledelsen sikrer måloppnåelse (Simons, 1995a, 1995b). For å skape en god balanse i kommunen må alle systemene tas i bruk, men god balanse fordrer nødvendigvis ikke at alle systemene vektlegges like mye (Simons, 1995b). Hva som kan føre til god balanse er annerledes ved fusjon mellom offentlige organisasjoner enn ved fusjon mellom private virksomheter. Fusjonen mellom Klæbu og Trondheim kommuner er en toppstyrt prosess som følgelig forutsetter formell styring gjennom tydelige grenser og diagnostisk styring.

Balansen mellom bemyndiggjøring og ansvarliggjøring kan sees på som en balanse mellom henholdsvis stram (*tight*) og myk (*loose*) styring, hvor stram styring innebærer strenge grenser for ansattes atferd og myk styring innebærer at ansatte får stor grad av autonomi (Simons, 1995b, s. 161). Ved å variere grad av styring gjennom de fire styringssystemene – spakene – kan kommuneledelsen påvirke og motivere ansatte i den retningen som anses som fordelaktig for kommunen. Imidlertid presenterer ikke Simons (1995) en tydelig definisjon av stram og myk styring, og hvordan dette kobles til de ulike styringssystemene. Også annen litteratur tar for seg stram styring under begrepet *tightness of control*, uten at en konkret definisjon eller operasjonalisering har blitt gjort (Van der Stede, 2001). Merchant (1985, i Van der Stede, 2001) hevder imidlertid at stram styring omhandler strenge grenser for ansattes atferd slik at det gir høy grad av sikkerhet for at ansatte handler slik organisasjonen ønsker.

### 2.2.6 Kritikk av Levers of Control

Rammeverket, som ble introdusert på midten av 1990-tallet, har blitt mye brukt i litteraturen. Likevel kritiseres det av flere (se for eksempel Ahrens & Chapman, 2004; Ferreira & Otley, 2009; Tessier & Otley, 2012). Kritikken går blant annet ut på at rammeverket ikke går nærmere inn på hvordan balansen og spenningene mellom de ulike systemene oppnås og fungerer i praksis (Ferreira & Otley, 2009; Mundy, 2010). Videre kritiseres det for å ha vage og noen ganger tvetydige definisjoner, samt definisjoner som åpner for subjektive tolkninger (Ahrens & Chapman, 2004; Bisbe et al., 2007; Ferreira & Otley, 2009). Ferreira og Otley (2009) mener også at rammeverkets ledelsesfokus ikke håndterer uformell styring godt nok. Det betyr at den uformelle styringen som ofte preger små organisasjoner eller lavere hierarkisk nivå, ikke dekkes av rammeverket (Ferreira & Otley, 2009).

Collier (2005) kritiserer rammeverket for at verdisystemer ikke får mer oppmerksomhet, samt at det ikke fanger opp uformelle styringsprosesser som gruppenormer, sosialisering og kultur. Slike prosesser er viktige elementer i et styringssystem, til tross for at de ikke vises på et organisasjonskart, i prosedyrer eller i finansielle og ikke-finansielle rapporter (Collier, 2005, s. 324). Vi er enige i denne kritikken, og har valgt å inkludere institusjonelle logikker for å tydeliggjøre hvordan kultur og normer spiller inn i organisasjoner.

## 2.3 Betingelsesteori

Betingelsesteorien argumenterer for at organisasjoners kontekstuelle faktorer har betydning for utforming av økonomistyringssystemet, og at det derfor ikke finnes et optimalt utformet styringssystem for alle organisasjoner (Chenhall, 2003; Otley, 2016). Det optimale styringssystem må tilpasses organisasjonens kontekst, og skal med det kunne støtte ledere i beslutningstaking og styring mot å oppnå organisasjonens mål (Chenhall, 2003). Ifølge Otley (2016) er styringssystemet en avhengig faktor som påvirkes av flere eksterne og interne kontekstuelle uavhengige faktorer. Ved å tilpasse styringssystemet etter disse kontekstuelle faktorene vil organisasjoner oppnå samsvar, såkalt *good fit*, mellom styringssystemet og de kontekstuelle faktorene, noe som skal gi effektivitetsgevinster (Chenhall, 2003).

Chenhall (2003) peker på seks kontekstuelle faktorer som påvirker organisasjoners styringssystem, og som derigjennom har betydning for styringssystemets effektivitet. Disse faktorene er eksterne omgivelser, teknologi, størrelse, struktur, strategi og nasjonal kultur. Med bakgrunn



i den tydelige størrelsesasymmetrien mellom Trondheim og Klæbu kommuner, med henholdsvis 13.000 og 600 ansatte før sammenslåingen (Jensen & Røed, 2020; Trondheim kommune, 2018), vil den kontekstuelle faktoren størrelse kunne ha betydning for spesielt bygdekommunens økonomistyring, og for hvordan den tilpasses som følge av sammenslåingen.

Organisasjonsstørrelse er en av de viktigste interne uavhengige faktorene (Otley, 2016). I betingelsesteorien betegnes størrelse i hovedsak etter antall ansatte i organisasjonen, men også omsetning, salgsvolum og eiendeler er mulige definisjoner (Chenhall, 2003). Ifølge Bruns og Waterhouse (1975) krever store organisasjoner større grad av formalisering av regler og prosedyrer, spesialisering av arbeidsoppgaver, diversifisert drift og divisjonalisert organisasjonsstruktur enn mindre organisasjoner. I større organisasjoner brukes dessuten mer tid på budsjetter og på involvering av ansatte i budsjettene, samtidig som ansatte i stor grad medvirker i standardsetting (Bruns & Waterhouse, 1975; Chenhall, 2003). I mindre organisasjoner er beslutningsmyndighet sentralisert og kommunikasjonen mer uformell (Bruns & Waterhouse, 1975; Merchant, 1981), Dette betyr at store organisasjoner, som Trondheim kommune, generelt antas å ha behov for mer formelle styringssystemer enn små organisasjoner, som Klæbu kommune.

Som en kritikk mot betingelsesteoriens forutsetninger (Chenhall, 2003), poengterer Otley (2016) at de kontekstuelle faktorene ikke bare påvirker økonomistyringssystemet, men også hverandre. Det kan derfor være flere kontekstuelle faktorer som spiller inn i både endring av økonomistyringen for Klæbu og i faktoren størrelse. I denne studien inkluderer vi drøfting av størrelse for å vise størrelsens mulige betydning når økonomistyringen endres som følge av sammenslåingen. Vi diskuterer med andre ord ikke hvordan styringssystemet skal utformes med hensyn til konteksten for at den nye kommunen skal oppnå *good fit*.

## **2.4 Institusjonell teori**

Institusjonell teori blir ofte brukt i studier av endring i offentlig sektor for å forklare hvordan og hvorfor idealer fra privat sektor blir implementert i offentlig sektor (Moll, Burns & Major, 2018), Organisasjoner påvirkes av sine omgivelser, og offentlige organisasjoner påvirkes i stor grad av både interne og eksterne omgivelser (Busch et al., 2009). Vår studie fokuserer på kommunenes ulike størrelser, og da også ansattes ulike profesjoner og logikker. Trondheim kommune er en kompleks organisasjon som består av mange profesjoner. Endringer i en

organisasjon kan kompliseres av profesjonsverdier og normer som er styrende i organisasjonen. Vi vil derfor inkludere institusjonell teori og institusjonelle logikker når vi diskuterer hvordan kommunens omgivelser kan påvirke endring og bruk av styringssystemer ved en fusjon.

Institusjonelle teorier legger fokus på at en organisasjon må forstås ut fra den institusjonelle konteksten (Scapens & Varoutsas, 2010). Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de blir konfrontert med sosialt skapte normer for blant annet organisasjonsstruktur og styringssystemer og –praksiser (Meyer & Rowan, 1977). Disse normene må organisasjonen implementere og vise utad for å skape legitimitet (Meyer & Rowan, 1977), til tross for at det kanskje ikke gjør organisasjonen mer effektiv (Røvik, Roness, Lægred & Christensen, 2009). Gjennom slike prosesser blir organisasjoner mer homogene. For offentlige organisasjoner kan de institusjonelle omgivelsene være sammensatte, og forskjellige deler av organisasjonen kan være avhengige av legitimitet fra ulike aktører. Dette fører til at organisasjonen ofte må forholde seg til mange ulike normer som kan variere og være motstridende (Røvik et al., 2009). En løsning kan da være å adoptere normene, men så sørge for å holde de frikoblet (eller dekkoblet) slik at normene ikke får store virkninger på organisasjonens aktiviteter (Røvik et al., 2009).

Normer spres raskt gjennom det som kalles isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983). Det skilles mellom tre typer institusjonell isomorfisme; tvingende, imiterende og normativ (DiMaggio & Powell, 1983). Tvingende isomorfisme er et resultat av formelt og uformelt press fra andre organisasjoner i det organisatoriske feltet eller fra sosiale og kulturelle forventninger fra samfunnet for øvrig (DiMaggio & Powell, 1983). Kommunereformen kan sees på som tvingende isomorfisme ved at regjeringen legger eksternt press på små kommuner gjennom lavere fremtidige tildelinger. Videre beskriver imiterende isomorfisme situasjoner hvor organisasjoner som har usikkerhet i egne omgivelser ser til andre, mer vellykkede organisasjoner og kopierer oppskrifter derfra (DiMaggio & Powell, 1983). Normativ isomorfisme oppstår når organisasjonens medlemmer eller nettverk overfører normer, verdier og atferdsmønstre fra sine formelle utdanningsløp til organisasjonen (DiMaggio & Powell, 1983). Et eksempel på dette kan være økonomers bidrag til å spre noen av grunnideene i reformbølgen NPM. Normativ isomorfisme kan kobles til institusjonelle logikker.

### 2.4.1 Institusjonelle logikker

En kommune er en stor og kompleks organisasjon som består av mange ulike profesjoner. I denne studien vil vi benytte begrepet institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999) for å illustrere hvordan ulike profesjoner tar med seg ulike verdier, oppfatninger, kultur, språk og tankemønstre i møte med andre profesjoner (Ahlgren & Knardal, 2019). Institusjonelle logikker kommer til uttrykk gjennom språk, praksis og materielle symboler (Reay & Jones, 2016). I all enkelhet kan institusjonelle logikker defineres som sosialt konstruerte, historiske mønstre av praksiser, antakelser, verdier, tro og regler som individer danner og legger til grunn for sine handlinger (Thornton & Ocasio, 1999). I litteraturen identifiseres seks institusjoner i samfunnet som kobles til særegne institusjonelle logikker; familien, staten, markedet, religion, det økonomiske systemet, og profesjoner (Friedland & Alford, 1991, i Ahlgren & Knardal, 2019; Thornton & Ocasio, 1999).

Institusjonelle logikker gir også formelle og uformelle regler for handling, interaksjon og tolkning som både veileder og begrenser beslutningstakere i en organisasjon (Thornton & Ocasio, 1999). De bidrar dermed til å forme atferden til aktører innenfor et organisatorisk felt gjennom antakelser om hva som utgjør legitim atferd og hvordan man kan lykkes (Thornton & Ocasio, 1999, s. 804). Nære relasjoner mellom medlemmer med samme institusjonelle logikk forsterker innflytelsen logikken har på deres atferd. Dette kan bidra til å redusere kompatibiliteten mellom logikker på tvers av organisasjonen (Besharov & Smith, 2014). Både individer og organisasjoner kan til en viss grad forme og endre institusjonelle logikker (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012).

Når et organisasjonsmedlem utsettes for flere institusjonelle logikker samtidig, oppstår såkalt institusjonell kompleksitet (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta & Lounsbury, 2011). I en organisasjon kan et møte mellom ulike logikker være utfordrende, og institusjonelle logikker kan påvirke styringspraksisen i organisasjonen (Ahlgren & Knardal, 2019). I denne studien vil særlig to institusjonelle logikker kunne synliggjøres; produktivitetslogikken til økonomer og pleie- og omsorgslogikken til helsepersonell. I tillegg vil størrelseslogikkene stor og liten være synlig for de to kommunene. Litteraturen indikerer at det er utfordrende å identifisere, beskrive og måle en logikk (Reay & Jones, 2016). Ulike forskere kan finne og tolke institusjonelle logikker på forskjellige måter (Reay & Jones, 2016). Selv om institusjonelle logikker er komplekse begrep, kan begrepene klargjøre hvordan individuell og organisatorisk atferd kan

knyttet til institusjonelle logikker som lokaliseres i den sosiale og institusjonelle konteksten (Thornton et al., 2012).

## **2.5 Endringer**

Fusjoner i offentlig sektor er kompliserte og ofte utfordrende endringsprosesser som kan gi negative synergieffekter (Burns & Vaivio, 2001; Solstad, 2009). Eksempelvis kan beslutningsprosesser bli mer omfattende som følge av en utvidet organisasjonsstruktur, noe som igjen kan hindre realisering av blant annet stordriftsfordeler. Større organisasjonsstruktur kan også føre til økt avstand mellom ledelsen og øvrige ansatte. Uten aktivt lederskap kan dette resultere i usikkerhet, dårligere organisasjonskultur og arbeidsmoral (Solstad, 2009). For å oppnå en effektiv endringsprosess er god forståelse av organisasjonen og dens kontekst nødvendig (Chenhall, 2003; Shields, 1995). Kunnskap om de formelle systemene i organisasjonen er ikke tilstrekkelig. En forståelse av organisasjonskulturen og ansattes påvirkningsmakt er nødvendig for å sikre effektiv implementering uten for mye motstand og usikkerhet for ansatte (Burns & Vaivio, 2001; Shields, 1995; Simons, 1995b; Solstad, 2009). I nye Trondheim kommune må fusjonen og derigjennom endring av styringssystemer, være koblet til en organisasjonskultur som også er i endring. Ved klar ledelsesforankring, tydelig kommunikasjon og opplæring av ansatte, kan ledelsen bidra til utvikling av organisasjonskultur, utvikling av kjerneverdier og samordne ansattes holdninger til endringer på en positiv måte (Burns & Vaivio, 2001; Shields, 1995).

Ledelsens påvirkning i endringsprosesser kan kobles til Burns og Vaivio (2001) sitt tredje perspektiv, om ledelse av endring. De skiller mellom ytterpunktene top-down og bottom-up ledelse som henholdsvis er en ledet og ikke-ledet endringsprosess. Ved endringsinitiativ ovenfra og ned i store og desentraliserte organisasjoner, kan motivasjonen for endringen oppleves å ligge eksternt (Nørreklit & Mitchell, 2007). Det kan resultere i at ansatte ikke føler seg forpliktet til endringen. Ekstern motivasjon er ikke tilstrekkelig om ledelsen ønsker at ansatte skal være aktive og kreative problemløsere (Argyris & Kaplan, 1994; Nørreklit & Mitchell, 2007). Det er derfor ønskelig at ansatte som påvirkes av endringen også har en indre motivasjon, slik at ansatte utvikler en følelse av forpliktelse til endringen, og at endringsutfordringer som manglende engasjement og lav innsats reduseres og unngås (Nørreklit & Mitchell, 2007). Ifølge Modell (2007) er ledelsen sentral i realiseringen av endringer. Det understrekes at ledelsen påvirker hvor dypt endringen av styringssystemet

forankres i organisasjonen. For å realisere endringer kreves en dyktig og aktiv ledelse som har kapasitet til å håndtere et bredt spekter av utfordringer gjennom implementeringsprosessen (Modell, 2007).

Shields (1995) poengterer også at forankring av endringen i toppledelsen og støtte fra toppledelsen er viktig for effektiv implementering av nytt styringssystem. Ledelsen bør med det motivere ansatte til å ta eierskap over systemene. I tillegg bør strategien og målene for endringen av systemene kommuniseres tydelig til ansatte slik at det er enighet om målene for systemet, og det bør investeres tilstrekkelig i interne ressurser i implementeringen (Shields, 1995). I det inngår også viktigheten av opplæring og involvering av brukerne av det nye systemet, samt å ta hensyn til atferdsmessige implikasjoner.

Opplæring kan brukes som en mekanisme for å utvikle ansattes forståelse og dermed muliggjøre aksept av endringer i et styringssystem (Shields, 1995). I tillegg kan det bidra til å gjøre ansatte komfortable med og motivere til å ta i bruk det nye systemet (Shields, 1995). Med det følger viktigheten av tilstrekkelig interne ressurser i implementeringsprosessen, slik at ansatte ikke opplever endringen som et press fra ledelsen til å gjøre mer, uten å få nok støtte til det (Shields, 1995). Shields (1995) mener at ansatte bør få mulighet til å lære og eksperimentere med styringssystemet. Involvering av ansatte er derfor sentralt i implementeringsprosesser. Videre kan opplæring være med på å få ansatte uten relevant fagbakgrunn til å forstå og dermed også i større grad akseptere endringer. Slik kan ledelsen oppnå mer riktig bruk av styrings-systemet (Shields, 1995).

Organisasjonskulturen kan medføre at ansatte utvikler ulike syn på formålet med endringen, og dermed også endringsmotstand (Modell, 2007). Usikkerhet rundt endringen kan dessuten skape forvirring i implementeringsprosessen, og derigjennom kan styringssystemet medføre målforskyvning (Modell, 2007). Opplæring kan bidra til å redusere endringsmotstand i organisasjonen, og læring kan følgelig skape eierskap til systemet blant ansatte (Shields, 1995). Når beslutninger om endring fattes i toppledelsen, etter en top-down tilnærming (Burns & Vaivio, 2001), kan ansatte som påvirkes av endringen oppleve avstand til toppledelsen. Dette kan skje ved at ansatte blir tildelt oppgaver og ansvar som de ikke selv har myndighet eller innflytelse over, fordi organisasjonen er sentralstyrt (Modell, 2007). Slike prosesser kan øke frustrasjon og gi en følelse av maktesløshet blant ansatte. Dermed kan implementeringen

forsinkes når ansatte ikke har tilstrekkelig forståelse og aksept for hvorfor endringen skal gjennomføres (Modell, 2007).

## 2.6 Oppsummering og bruk av de teoretiske rammeverkene

Dette kapitlet har utviklet studiens teoretiske rammeverk. Teoriene vil brukes for å drøfte hvilke tilpasninger den organisatoriske enheten i Klæbu har gjort i økonomistyringen etter fusjonen, og hvilke spenninger som kan ha oppstått etter fusjonen. Simons' (1995b) *Levers of Control* vil bli brukt som et beskrivende rammeverk for å forklare hvordan ulike styringsspaker brukes når fusjon mellom en liten og en stor kommune skaper behov for endringer i styringssystem. Liten og stor kommune kobles til faktoren størrelse i betingelsesteorien (Chenhall, 2003). Denne faktoren brukes nå vi drøfter hvordan kontekst og størrelse kan påvirke endringer i økonomistyringen etter fusjonen. Størrelsesasymmetrien mellom kommunene kan føre til at det oppstår spenninger, og Simons' modell vil bli brukt til å forklare og drøfte disse mulige spenningene. Fusjonsprosessen er toppstyrt fra regjeringen og ned til Trondheim og Klæbu kommuner. Top-down tilnærmingen forutsetter bruk av mer formell og diagnostisk styring. Dette kan bidra til å skape spenninger i den nye kommunen.

Vi antar at Klæbu og Trondheim kommuner har hatt ulike former for styring før sammenslåingen. Horisontal og vertikal styring kan derfor brukes til å illustrere forskjellen mellom styringen i disse to tidligere kommunene. Vårt hovedrammeverk *Levers of Control* kan dessuten kobles til horisontal og vertikal styring, siden bruk av ulike spaker kan styre spenninger mellom henholdsvis bottom-up medvirkning og top-down ledelse (Simons, 1995b). I en fusjon hvor det foreligger en betydelig størrelsesasymmetri, viser litteraturen at små kommuner kan bli dominert av de store kommunene (Cäker & Nyland, 2017). Teori om dominerende og dominerte aktører brukes derfor til å belyse om slik asymmetri i maktforholdet eksisterer i sammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim kommuner.

Vi inkluderer videre litteratur om styring i offentlig sektor for å forklare kompleksitet i slike fusjonsprosesser. Denne fusjonen er initiert etter overordnede politiske vedtak, og prosessen kjennetegnes derfor av tvingende isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983). Institusjonell teori og institusjonelle logikker brukes til å diskutere hvordan kommunens eksterne og interne omgivelser kan påvirke endring og bruk av styringssystemer i en fusjon. Begrepet

institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999) illustrerer mulige spenninger som skapes mellom ulike logikker i en sammenslått og nyetablert kommune.

Vi bruker også endringslitteratur for å drøfte hvordan fusjonen og dermed mulige endringer i styringssystem kan beskrives. Her vil vi særlig fokusere på hvordan ansatte kan ha opplevd endringer i prosessen. Endringslitteraturen kan også bidra til å belyse eventuelle spenninger som har oppstått etter fusjonen.

## 3 Metode

I dette kapitlet beskrives studiens metodiske valg. Innledningsvis presenteres den vitenskapsteoretiske tilnærmingen som begrunner metodiske valg og utformingen av studien. Videre redegjøres det for studiens forskningsdesign, før datainnsamlingsmetode og analyseprosessen beskrives. Avslutningsvis reflekterer vi over forskningskvalitet og forskerens etiske ansvar.

### 3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Vitenskapens hensikt er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om hvordan virkeligheten ser ut (Jacobsen, 2016; Johannessen et al., 2020). Underveis i forskningsprosessen vil man gjøre en rekke antakelser knyttet til hvordan man forstår virkeligheten og kunnskap, hvor ulike syn kan gi ulike svar på vitenskapsteoretiske spørsmål og derigjennom påvirke studiens utforming, utførelse og analyse (Ringdal, 2018). Denne studien baseres på en hermeneutisk tilnærming, som betyr at kunnskap utvikles som en kontinuerlig fortolkningsprosess hvor innsamlet empiri settes i en større forståelsesramme av forskeren (Ringdal, 2018). Virkeligheten blir på denne måten konstruert gjennom fortolkninger fra ulike mennesker, og det er først når flere oppfatter samme fenomen likt at man nærmer seg virkeligheten (Ringdal, 2018). Gjennom intervjuer kan vi dermed få innsikt i informantenes erfaringer, og tolke deres opplevelser for å få en bedre forståelse av hvilke spenninger som oppstår etter en fusjon mellom en stor og en liten kommune. En kvalitativ metode handler om å forstå verden gjennom fortolkninger av informantens opplevelser (Bell, Bryman & Harley, 2019), og derfor anser vi en kvalitativ metode som godt egnet for studien.

En hermeneutisk tilnærming fordrer ofte en induktiv metode (Jacobsen, 2016). I forskning skilles det mellom deduktiv, induktiv og abduktiv tilnærming (Bell et al., 2019). Deduksjon og induksjon er ytterpunktene, der førstnevnte tar utgangspunkt i teori og deretter benytter empiri for å teste om hypoteser basert på teorien stemmer (Johannessen et al., 2020). Induksjon starter imidlertid med empiri som benyttes for å videre kunne anta generelle sammenhenger ut fra observasjon av enkelttilfeller i empirien (Tjora, 2017).



Vi har utviklet studiens intervjuguide ut fra det teoretiske rammeverket, og teori har derfor lagt noen føringer for innsamlingen av empiri, uten at rammeverket benyttes for testing av hypoteser. Etter innsamling av empiri ble det også klart at ikke all teori var relevant, og vi fant annen relevant teori underveis i analyseprosessen. Vi har derfor vekslet mellom empiri og teori før vi landet på de teoriene vi nå bruker. Dette samsvarer med en abduktiv tilnærming, som betyr at man starter med empirien, slik som induksjon, men teorien spiller inn i forkant og underveis i forskningsprosessen (Tjora, 2017).

### **3.2 Forskningsdesign**

Problemstillingen legger føringer for hvilken metodologisk tilnærming man bruker (Bell et al., 2019; Tjora, 2017). I denne studien benyttes en eksplorativ problemstilling, som skal gi innsikt i et tema hvor tidligere forskning er begrenset (Saunders, Lewis & Thornhill, 2016). Problemstillingen legger videre føringer for valg av forskningsdesign, som igjen påvirker studiens validitet (Bell et al., 2019). Denne studien bygger på et intensivt forskningsdesign, hvor vi går i dybden på et fenomen for å få en detaljert forståelse av virkeligheten (Ringdal, 2018).

Vi har brukt en casetilnærming, siden informantenes forståelse av økonomistyring må forstås ut fra konteksten (Otley & Berry, 1994). Casestudier gir muligheter for å forstå samspillet mellom fenomen og kontekst (Saunders et al., 2016), og er derfor velegnet til å studere erfaringer ved kommunesammenslåing. For å besvare problemstillingen gjennomføres dermed en enkeltcase-studie av nye Trondheim kommune, og studien tar for seg fusjon som en prosess avgrenset i tid og ikke som en konkret hendelse.

### **3.3 Datainnsamling**

Vi bruker både intervjuer og dokumentstudier for å belyse problemstillingen. Dessuten har vi sendt oppfølgingsspørsmål per e-post i etterkant av intervjuene. Bruk av flere datainnsamlingsmetoder kalles metodetriangulering (Johannessen et al., 2020), og kan bidra til å styrke studiens gyldighet og pålitelighet. I tillegg foretar vi en litteraturstudie i forkant av datainnsamlingen for å få en bedre forståelse av temaet og tidligere forskning.

### 3.3.1 Intervju

Studien tar for seg en enhet fra en liten kommune som ble sammenslått med en stor kommune. Dette impliserer en studie av informantenes subjektivitet. Personlige intervju er derfor en hensiktsmessig datainnsamlingsmetode (Tjora, 2017). Dokumentstudien i forkant av intervjuene ga oss en innledende forståelse av studiens temaer, og dokumentstudien og det teoretiske rammeverket er utgangspunktet for utforming av intervjuguide, se vedlegg 1. Ved utforming av intervjuguiden var vi bevisste på rekkefølgen på spørsmål. Vi ønsket å sikre en rolig start uten for sensitive spørsmål for å skape trygghet og knytte en relasjon til informantene. Det første intervjuet ble brukt som et pilotintervju hvor hensikten var å få et overordnet bilde av sammenslåingen som kunne øke vår forståelse, og vi brukte dette til å videreutvikle intervjuguiden.

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte dybdeintervju med åpne spørsmål som lot informantene gå i dybden og reflektere fritt rundt de spesifikke temaene (Ringdal, 2018). Det fikk frem temaer vi ikke hadde kjennskap til på forhånd. Den semi-strukturerte intervjuguiden lot oss også avvike fra den oppsatte strukturen for å stille oppfølgingsspørsmål, samt endre rekkefølgen på spørsmålene (Bell et al., 2019). Gjennom informantenes uttalelser underveis i intervjuene ble noen temaer vurdert som irrelevante for enkelte informanter på grunn av deres mangelfulle erfaringer rundt temaet, og noen intervjuer endte dermed opp med en kortere varighet.

Informantene ble rekruttert med utgangspunkt i et tips fra en foreleser ved NTNU Handelshøyskolen, og deretter ved bruk av snøballmetoden (Bell et al., 2019) der vi ble satt i kontakt med potensielle informanter som har vært og er involvert i eller påvirket av kommunesammenslåingen. Gjennom vurdering av de potensielle informantenes relevans og plassering i kommunen, endte vi opp med totalt ni informanter fra nye Trondheim kommune, som tidligere var ansatt i Trondheim eller Klæbu kommuner. Informantene er spredt over ulike hierarkiske nivå, med ulike stillinger og faglig bakgrunn, og både med og uten lederansvar. Informantenes stillingstype og geografiske arbeidssted illustreres i figur 2. På grunn av ledelsesfokus i vårt teoretiske rammeverk, og ledes påvirkning av en sammenslåingsprosess (Klausen et al., 2016), har syv av våre informanter lederansvar. To helseøkonomer ble også intervjuet for å få innspill om selve sammenslåingsprosessen på operativt nivå i kommunens administrasjon.



Figur 2: Informantenes geografiske arbeidssted og stillingstype

Intervjuene ble gjennomført over en periode på fire uker. På grunn av koronasituasjonen ble flere intervju gjennomført som videointervju. Som følge av gode løsninger for digitale intervjuer er vår vurdering at dette ikke har vært et hinder for datainnsamlingen eller forskningskvaliteten (Thunberg & Arnell, 2021). Det er ikke bevist at forskerens evne til å sikre en relasjon til informanten reduseres ved digitale intervju fremfor fysiske (Bell et al., 2019). Ett intervju ble gjennomført som fysisk gruppeintervju med to informanter, etter deres eget ønske. Vi opplevde at informantene ble betrygget av hverandre i intervjusituasjonen, og at diskusjonene ga viktige bidrag som kanskje ikke ville kommet frem under individuelle intervju (Ringdal, 2018). Intervjuet ble gjennomført på informantenes arbeidsplass for å gi en økt følelse av trygghet for informantene (Bell et al., 2019).

Det ble gjort opptak på både digitale og fysiske intervju for at vi kunne rette vår fulle oppmerksomhet mot informantene, og for å sikre god flyt i intervjuene. Vi begge deltok på intervjuene, med unntak av ett. Én ledet intervjuene og den andre var mer passiv for å sikre at alle spørsmål ble stilt (Bell et al., 2019), i tillegg til å komme med oppfølgingsspørsmål. Underveis i intervjuet definerte vi begreper for å sikre en felles forståelse av begrepene. Siden flere spørsmål handlet om tiden før og like etter sammenslåingen, var vi bevisste på å gi informantene tilstrekkelig med tid for å tenke og reflektere rundt spørsmålene. Avslutningsvis

stilte vi spørsmål om informantene ønsket å legge til noe som de anså som relevant for vår studie, hvilket ga gode innspill til analyse. Informasjon om intervjuene fremgår av tabell 1.

#	Informant	Dato	Varighet	Fysisk/ digitalt	Individuelt intervju/ gruppeintervju
1	Leder administrativt (LA1)	17.02.22	28:49	Digitalt	Individuelt
2	Leder administrativt (LA2)	24.02.22	43:32	Digitalt	Individuelt
3	Leder administrativt (LA3)	28.02.22	49:48	Digitalt	Individuelt
4	Økonom helse (ØH1)	28.02.22	32:09	Digitalt	Individuelt
5	Økonom helse (ØH2)	04.03.22	20:02	Digitalt	Individuelt
6	Leder helse (LH1)	25.02.22	43:20	Digitalt	Individuelt
7	Leder helse (LH2)	11.03.22	43:10	Digitalt	Individuelt
8	Leder helse (LH3)	10.03.22	54:15	Fysisk	Gruppeintervju
9	Leder helse (LH4)	10.03.22	54:15	Fysisk	Gruppeintervju

*Tabell 1: Intervjuoversikt*

### 3.3.2 Dokumentstudier

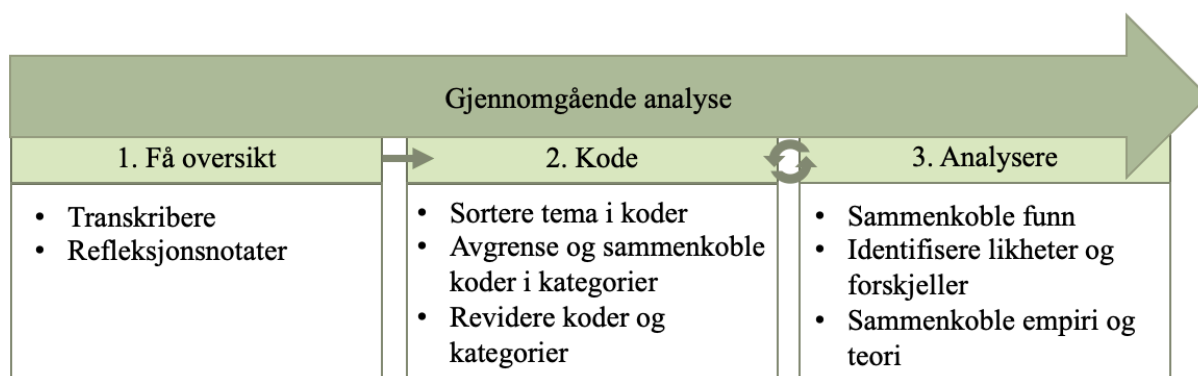
Dokumentstudier supplerer intervjuene og gir samlet en bred innsikt omkring relevante forhold som knyttes til intervjuene og tolkning av disse dataene (Bell et al., 2019). Hensikten med dokumentstudiene i denne studien er å få oversikt over sentrale hendelser, faser og forhold i sammenslåingsprosessen som forklarer bakgrunnen for hvorfor og hvordan sammenslåingen ble gjennomført. Dette er viktig for å underbygge informantenes uttalelser fra intervjuene. Det styrker studiens gyldighet. Dokumentstudien omfatter blant annet kommunenes interne dokumenter slik som handlings- og økonomiplaner, budsjetter og årsrapporter, møte-dokumenter og saksfremlegg. Rapporter fra Stortinget og regjeringen, samt avisartikler er andre sentrale kilder.

Etter nedleggelsen av Klæbu kommune ble store deler av deres arkiver gjort utilgjengelige på nett. Dette har gjort det utfordrende for oss å finne spesielt møtedokumenter, budsjetter, regnskap og rapporter fra Klæbu. Etter forespørsel til Trondheim Byarkiv fikk vi tilsendt budsjetter, regnskap og årsrapporter fra de siste årene før sammenslåingen. I tillegg fikk vi av

økonomitjenesten i nye Trondheim kommune tilsendt operativt budsjett for helse- og velferdssentre i tidligere Trondheim og nye Trondheim kommuner.

### 3.4 Analyseprosessen

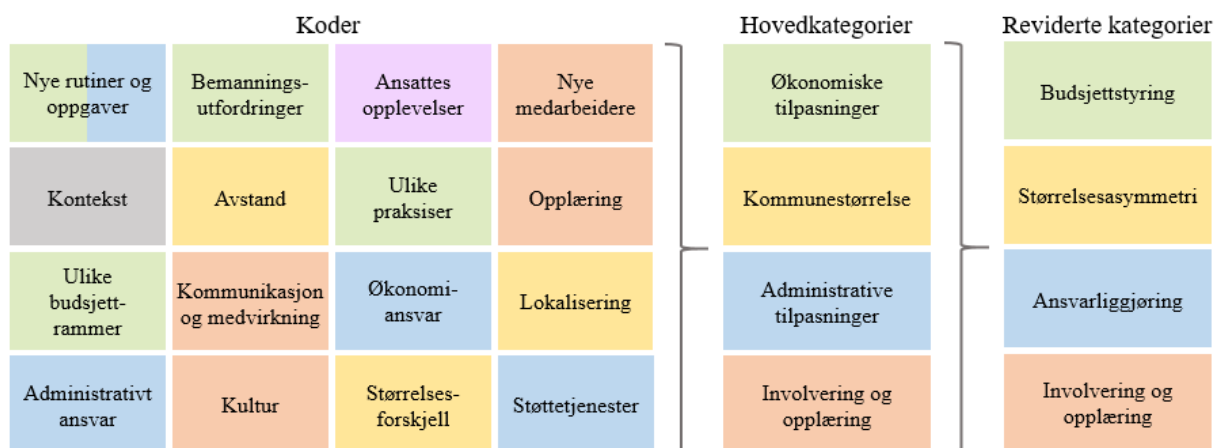
Hensikten med analysen av datamaterialet er å tolke informantenes utsagn og meningen bak (Johannessen et al., 2020). Inspirert av Braun og Clarke (2006) sine seks steg for tematisk analyse, forsøker vi å identifisere og analysere mønstre i datamaterialet. Med det deler vi analyseprosessen i tre steg, som illustrert i figur 3. Gjennom transkribering av intervjuene basert på lydopptak og intervjunotater i første steg, forsøkte vi å oppnå en nøyaktig fremstilling av empirien, som videre ble grunnlaget for kodingen i andre steg.



Figur 3: Analyseprosessen (inspirert av Braun & Clarke, 2006)

I kodeprosessen forsøkte vi å finne relevante og interessante temaer i de transkriberte intervjuene, som videre ble sortert i koder (Braun & Clarke, 2006). Vi startet med å kode samtlige intervju hver for oss i NVivo, som er et nyttig program for å sortere store mengder ustrukturert, empirisk data. Før vi gjentok kodeprosessen sammen, sammenlignet og reflekterte vi rundt hverandres koder for å etablere en felles forståelse for betydningen av dataene. I samsvar med en induktiv tilnærming var empirien førende i denne fasen, fremfor teori og problemstilling (Tjora, 2017). Gjentakende kodeprosess ga gradvis bedre forståelse av datamaterialet, og vi gikk dermed over til å analysere og gjøre teorien relevant i tredje steg.

Etter de første omgangene med koding hadde vi 16 koder som vi videre sammenkoble til fire hovedkategorier som vi mente belyste utgangspunktet for tilpasninger i økonomistyringen og spenninger i sammenslåingen. Senere gikk vi dypere inn i hovedkategoriene og kom frem til fire hovedfunn basert på disse, i tillegg til et funn koblet til ansattes opplevelser som går på tvers av de fire hovedfunnene. Kodeprosessen illustreres i figur 4.



Figur 4: Kodeprosessen

### 3.5 Forskningskvalitet

I dette kapittelet diskuterer vi studiens kvalitet ved å vurdere de tre kvalitetskriteriene for kvalitativ forskning; gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet, samt forskernes etiske ansvar.

#### 3.5.1 Gyldighet

Gyldighet innen kvalitativ forskning handler om hvorvidt de svarene vi finner, faktisk svarer på de spørsmål som vi forsøker å stille (Tjora, 2017, s. 232). Ved å redegjøre for våre metodiske valg og teorier kan studien underlegges en kritisk vurdering med hensyn til studiens relevans og presisjon (Tjora, 2017). I tråd med vår abduktive tilnærming er intervjuguiden forankret i teori og dokumentstudier. Vi har i tillegg inkludert relevant teori underveis i datainnsamlingen, slik at vår analyse bedre kan underbygges og slik styrkes studiens gyldighet (Tjora, 2017).

Dataene er i hovedsak samlet inn fra primærkilder som har førstehåndskunnskap om fenomenet vi studerer (Ringdal, 2018), og informantene anses som uavhengige grunnet hierarkisk avstand mellom kommunens administrative nivå og helsesektoren. Våre informanter utgjør ikke et representativt utvalg, fordi de er valgt ut etter snøballmetoden (Bell et al., 2019; Tjora, 2017). I tillegg er en svakhet at økonomene vi har intervjuet ikke har erfaring med den spesifikke caseenheten, men med andre enheter innen helsesektoren i Klæbu. Studiens gyldighet påvirkes også av informantenes evne til formidling, deres kunnskap om temaet som studeres, samt deres oppfattelse av virkeligheten (Jacobsen, 2016). For å styrke studiens gyldighet intervjuet vi informanter på ulike hierarkiske nivå for å få ulike perspektiver (Tjora, 2017).

Et klassisk problem ved kvalitative studier er at forskeren tolker og fremstiller sine data på en annen måte enn informantenes oppfatninger og erfaringer (Flick, 2006). For å redusere mulig feiltolkning og styrke gyldigheten har vi brukt metodetriangulering (Johannessen et al., 2020) gjennom både intervju og dokumentstudier. I tillegg har vi sendt e-post med oppfølgingsspørsmål og etterspurt dokumentasjon fra noen av våre informanter for ytterligere bekreftelse. Vi sørget også for å øke den definisjonsmessige gyldigheten ved å definere sentrale begreper for informantene under intervjuene.

### **3.5.2 Pålitelighet**

Pålitelighet handler om forskerens påvirkning på datainnsamling, bearbeiding og bruk av data (Johannessen et al., 2020), samt hvorvidt det er mulig å repetere resultatene (Bell et al., 2019). I kvalitativ forskning og med hermeneutisk tilnærming er fullstendig nøytralitet uopnåelig grunnet forskernes engasjement, noe Tjora (2017) mener er en helt nødvendig ressurs i slike studier. Også Scapens (1990) poengterer at casestudier av økonomistyringssystemer ikke kan fremstilles nøytralt, ettersom den sosiale konteksten må tolkes av forskeren. For å styrke studiens pålitelighet er det derfor nødvendig å vurdere hvordan vår posisjon som forskere, vår forhåndskunnskap og personlig engasjement kan ha påvirket forskningsarbeidet og studiens resultater (Tjora, 2017).

For å begrense intervjueffekten var vi bevisste på egen atferd, og vi forsøkte å skape tillit og trygge omgivelser hvor informantene kunne uttrykke egne meninger (Jacobsen, 2016). Konteksteffekten ble redusert siden informantene selv valgte intervjustedet. Det fysiske intervjuet ble gjennomført uten forstyrrelser på et møterom på informantenes arbeidsplass, noe som også reduserer konteksteffekten (Jacobsen, 2016). Digitale intervju gir noe mindre muligheter for direkte kontakt mellom intervjuer og informant. Ut ifra en samlet vurdering av intervjueffekten og konteksteffekten kan vi anta at andre forskere kunne ha fått de samme svarene dersom de stilte samme spørsmål, noe som forsterker påliteligheten (Tjora, 2017).

Med opptak av samtlige intervjuer kunne vi gjengi en nøyaktig fremstilling av intervjuene (Bell et al., 2019). Dermed kan direkte sitater i empirien styrke studiens pålitelighet (Tjora, 2017). Bruk av lydopptak på intervju kan imidlertid føre til at informantene blir mer oppmerksomme på egen ordlegging og kroppsspråk (Bell et al., 2019). Alle intervjuene ble transkribert i sin helhet innen kort tid. I analyseprosessen var det viktig at informantenes uttalelser ikke ble tatt

ut av kontekst (Bell et al., 2019). I dette kapitlet har vi åpent og detaljert redegjort for studiens metodiske valg. En slik fremstilling av forskningsprosessen styrker studiens pålitelighet (Johannessen et al., 2020; Tjora, 2017). Presentasjon av studiens kontekst i kapittel 4.1, vil ifølge Johannessen et al. (2020) også styrke studiens pålitelighet.

### **3.5.3 Generaliserbarhet**

Generaliserbarhet handler om hvorvidt studiens funn kan overføres til andre kontekster enn den man har studert, enten til andre enheter i samme case eller til andre case (Bell et al., 2019). Det er generelt vanskelig å generalisere fra en case til en annen ved enkeltcase-studie (Jacobsen, 2016). Det er naturlig å anta at våre funn til en viss grad kan generaliseres til andre tilsvarende sammenslåinger mellom en stor og liten kommune, eller enheter fra samme bygdekommune. Utover dette er det vanskelig å argumentere for at generalisering utenfor den studerte organisasjonen er mulig. Likevel kan vår beskrivelse av konteksten ved sammenslåingen bidra til at leseren selv kan vurdere hvorvidt våre funn kan benyttes i egen case, noe Tjora (2017) kaller naturalistisk generalisering.

### **3.5.4 Forskerens etiske ansvar**

Som forskere bør vi ha et bevisst forhold til det etiske ansvaret i kvalitativ forskning (Bell et al., 2019). Det innebærer blant annet å legge til rette for at informantenes uttalelser ikke påvirkes av forskerne, samt at anonymisering hensyntas og at informantene får tilstrekkelig informasjon om hva deltakelse i forskningsprosjektet innebærer. Et samtykkeskjema (vedlegg 2) ble sendt til informantene i forkant av intervjuene. Det ble i tillegg informert om at informantene når som helst kunne trekke samtykket om deltakelse, hvilket Bell et al. (2019) vektlegger. Én av informantene ønsket ikke å tilknyttes sin enhet, og ettersom enkelte lederstillinger i kommunen er enkle å gjenkjenne, valgte vi å anonymisere alle informantenes konkrete stillingstittel. Informantene omtales derfor med forkortelsene som fremgår av tabell 1.



## 4 Empiri

I dette kapitlet presenteres det empiriske datagrunnlaget for å besvare studiens problemstilling. Dette omfatter funn fra dybdeintervjuene med støtte fra dokumentstudiene. Innledningsvis gis en kontekstbeskrivelse, før vi presenterer størrelsesasymmetrien mellom kommunene. Videre går vi inn på endringer i budsjettstyringen og økt ansvarliggjøring av ledere som følge av sammenslåingen. Avslutningsvis oppsummeres studiens viktigste funn som blir utgangspunkt for analysen. For å anonymisere informantenes stillingstitler vil de heretter omtales med forkortelsene presentert i tabell 1. Informantenes geografiske arbeidssted og stillingstype før og etter sammenslåingen fremgår av figur 2.

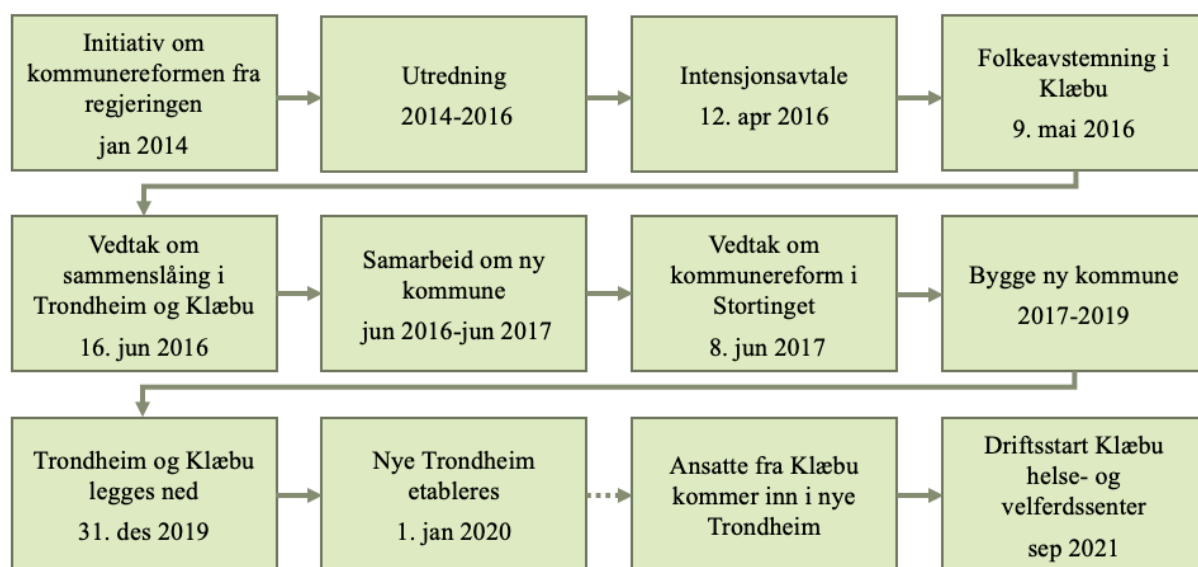
### 4.1 Kontekstbeskrivelse

Nabokommunene Trondheim og Klæbu i Trøndelag fylke ble offisielt lagt ned og nye Trondheim ble etablert 1. januar 2020. Fire år tidligere ble det avholdt folkeavstemning i Klæbu kommune med bakgrunn i intensjonsavtalen mellom de to kommunene, og med 56 prosent valgdeltakelse stemte 67 prosent av innbyggerne for kommunesammenslåing (Opheim, 2016). Sammenslåingen ble dermed ansett som frivillig, og resulterte i omfattende arbeidsprosesser med forberedelser og planlegging. Trondheim kommune hadde 13.000 ansatte før sammenslåingen (Trondheim kommune, 2018), og Klæbu kommune hadde på samme tid 600 ansatte, hvorav 70 arbeidet på rådhuset i Klæbu (Jensen & Røed, 2020). Blant annet den geografiske nærheten mellom kommunene, det store omfanget av pendling fra Klæbu til Trondheim, og regjeringens nye inntektssystem, gjorde sammenslåing mellom Trondheim og Klæbu kommuner naturlig.

#### 4.1.1 Sammenslåingsprosessen

Fra Solberg-regjeringen la frem forslaget om kommunereformen i 2014 til Trondheim og Klæbu formelt ble slått sammen 1. januar 2020, har kommunene vært gjennom en rekke ulike faser og milepæler. Den seks år lange prosessen oppsummeres med de mest sentrale faser og hendelser i figur 5. I årene 2017-2019 ble store deler av arbeidet med å bygge den nye kommunen gjennomført. Med fokus på planlegging og implementering, innebar dette blant annet å slå sammen kommunenes tjenester, etablere strukturer for regnskapssystemer, avklare

politisk organisering, forberede overføring av ansatte og harmonisering av tillitsvalgtordning (Trondheim kommune, 2017). Av sluttbehandlingen av kommunereformen fremgår det at «for de tjenesteytende enhetene betyr dette arbeid og oppgaver som før, men i administrasjon og ledelse er det mye som må tilpasses» (Trondheim kommune, 2016a, s. 18). Det er altså administrativt nivå og ledere som har vært gjennom de største endringene i denne prosessen.



Figur 5: Sentrale faser og hendelser i sammenslåingsprosessen (Skjesol, 2021; Trondheim kommune, 2016a, 2016b, 2017)

Selv om sammenslåingen formelt var gjennomført og driften skulle foregå som normalt fra 1. januar 2020, var det først på dette tidspunktet at de fleste ansatte fra Klæbu offisielt ble flyttet over, både fysisk og organisatorisk, til den nye kommunen (Trondheim kommune, 2016a). De ansatte som var mest berørt av sammenslåingen ved å bytte arbeidssted, få ny leder eller stilling, skulle ivaretas særskilt ved å gjøre dem kjent med den nye organisasjonen, arbeidsplassen og kolleger (Trondheim kommune, 2018). I tillegg skulle ledere vurdere behovet for tiltak for ansatte innen en måned etter innplassering av ansatte. Kommunikasjon var et viktig virkemiddel i denne prosessen. Det ble derfor utarbeidet en kommunikasjonsplan og -strategi rettet mot ansatte, samt mot innbyggere og media (Trondheim kommune, 2017). Formålet var å sikre åpenhet i arbeidet, tilrettelegge for effektivt arbeid og finne gode løsninger for den nye kommunen.

Som en del av intensjonsavtalen mellom kommunene ble Klæbu helse- og velferdssenter (heretter Klæbu HVS), bygget og åpnet for drift i september 2021 (Skjesol, 2021). Ordfører i

Trondheim, Rita Ottervik (Ap), omtalte den nye institusjonen som en «velkomstgave» fra Trondheim til innbyggerne i Klæbu for å ha stemt ja til sammenslåingen. Dette er en utvidelse av tidligere Klæbu sykehjem, der også pasienter og tre ansatte fra tidligere Buran sykehjem ble overført (LH1). Hjemmetjenesten i Klæbu er også underlagt den nye institusjonen. Planen er at Klæbu HVS skal dekke behovet for sykehjemsplasser også i det tidligere Trondheimsområdet (Skjesol, 2021). Noen av informantene knyttes til Klæbu HVS, som i de påfølgende kapitler vil omtales som *enheten i Klæbu*.

Sammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim kommuner er en prosess som har pågått siden 2014. Likevel var det først ved formell sammenslåing per 1. januar 2020 at de fleste av kommunenes ansatte merket endringen. Det forelå detaljerte strategier og planer for hvordan sammenslåingen skulle foregå og hvordan ansatte skulle involveres og ivaretas. Dette drøftes opp mot studiens analyse av involvering og opplæring.

#### **4.1.2 Økonomistyring i nye Trondheim kommune – system og kommunikasjon**

Trondheim kommune innførte et nytt økonomisystem i 2018, kalt LIFT (Trondheim kommune, 2019b). Systemet er et Unit4 Business World-produkt og leveres av Tietoevry (tidligere Evry). LIFT består av økonomi-, regnskap- og innkjøpsfunksjoner, og har ifølge LA3 enkle løsninger som muliggjør utvikling og tilpasninger etter kommunens behov. Videre forteller LA3 at systemet synes å fungere bra:

*«... etter hvert så begynte det å bli ganske bra, spesielt de siste årene har vi sammen med leverandøren utviklet det til å bli skikkelig bra. Med en dashbord-løsning, med muligheter for økonomistyring og veldig fleksibelt med hensyn til presentasjoner av nøkkeltall og styringstall og sånt.»*

LA3 sier også at de har tilføyd en personalmodul som brukes til å utvikle neste års prognoser, som gjør det enkelt å presentere alle slags typer data i dashbord-format. LIFT er ifølge LA3 utviklet til å integrere informasjon fra andre systemer, som lønnsystemet og turnussystemet, som kan presenteres som styringsdata sammen med økonomi. ØH2 forteller at dashbordet gjør det enkelt å se i tabeller og søylediagram «hvordan utviklingen er gjennom året på brukte timer». Ifølge LH1 kan oppdaterte rapporter til enhver tid hentes ut av økonomistyrings-

systemet. LH1 legger også til at det finnes en funksjon i LIFT som heter «Helt innafor», som brukes til å holde oversikt over hvordan de ligger an budsjettmessig;

*«Først lager man bemanningsplaner, og så legger man inn årsverkene, og da ser man om man kommer innenfor på budsjett. Så det er en sånn 'sti' som man bruker [...]. Og ser på hvor vi ligger ut ifra planlagt årsverk eller bemanning, og hva de bruker, og da ser man jo gjennom året om vi har topper, hvor det har vært økt innleie og sykefravær og sånne ting. Vi kan gjøre gode analyser gjennom året og vi får et veldig godt bilde. Det er veldig godt som styringsverktøy både til å følge opp økonomi, men også til å legge budsjett.»*

LA3 og LH1 nevner også et verktøy i LIFT, kalt Styringskraftportalen, som er utviklet internt i kommunen. Verktøyet brukes til rapportering av blant annet internkontroll, HMS-arbeid, økonomi, sykefravær, ansatte med annen etnisk bakgrunn, forbedringsmeldinger, med mer. LH1 forklarer videre at årlige enhetsavtaler, som blant annet inkluderer mål for tjenesteområdet, også ligger i Styringskraftportalen. Disse avtalene gjennomgås årlig for å kontrollere tjenesteområdenes måloppnåelse. Koblet til måloppnåelse nevner LH1 at de også bruker kvalitetsmeldinger for eldreomsorgen aktivt. Dette er kommunedirektørens årlige vurdering av kvaliteten på tjenestene i kommunen (Trondheim kommune, 2021a), som ligger tilgjengelig for alle på kommunens nettside. Her kan man se hvordan de ulike enhetene scorer sammenlignet med nasjonale og kommunale mål. LH1 sier at denne åpenheten og muligheten til å se hva andre enheter scorer, kan være et insentiv for enhetene til å score bra. Ifølge LH1 oppfordres enhetene til å utveksle erfaringer og råd, og i tillegg blir enheter som gjør det bra på et målområde trukket frem og bedt om å legge frem hvordan de har prestert så bra.

Kommunikasjon og informasjonsdeling foregår på ulike måter i kommunen. LA3 forteller at Trondheim kommune bruker intranett, Google Currents, Google Chat og andre Google Sites, for å formidle informasjon og ha kontakt med øvrige ansatte. Via økonomistyringsløsningen på dashbordet ligger det også muligheter for kommunikasjon av styringsdata med anledning til å blant annet legge inn kommentarer. I tillegg kommuniseres det via telefon, e-post og møter digitalt og fysisk. LA3 gir uttrykk for at det er en utfordring med så mange kanaler for kommunikasjon og informasjonsdeling, og legger til at de «bør bli bedre på kanalstrategi». Informanten utdyper dette med å fortelle at:

*«Det er noe vi jobber med fremover for å strukturere ... kanskje begrense og ta ned antall kanaler – gjøre det litt enklere. [...] Men så må vi også strukturere oss med hensyn til å være tydelig på hvilken kanal vi bruker [...]. Du skal ha oppdatert informasjon tilgjengelig til enhver tid, så da må det være enkelt og ‘smooth’ å bare få det ut, ikke sant, for de som publiserer også. Så må vi tenke på mottaker – hvor er det fornuftig og logisk å hente informasjon [...].»*

Informanten mener altså at det er mange ulike informasjonskanaler, som gjør det utfordrende for ansatte å finne riktig informasjon. De ser nødvendigheten av å legge en tydelig strategi for hvordan og hvor relevant informasjon skal tilgjengeliggjøres.

Nye Trondheim kommunes økonomistyringssystem inkluderer altså en rekke funksjoner for blant annet budsjettstyring, målstyring og kommunikasjon. Styringssystemet gir muligheter for tilpasninger etter behov og integrerer informasjon fra andre systemer. Det er imidlertid enkelte utfordringer med omfanget av informasjonskanaler.

#### **4.1.3 Dynamisk tilpasning og rapportering**

LA3 forteller at de stadig utvikler økonomistyringssystemene. Et av prosjektene som er i slutfasen nå går ut på å oversette økonomi til et «folkelig språk som folk som ikke er økonomer skjønner». I stedet for å styre økonomien etter kostnadsarter og andre begrep som tilhører økonomifaget, «settes en tegnestift på hver person» (LA3). Informanten forklarer at 95 prosent av kostnadene i en kommune er lønn til ansatte. I dette prosjektet knyttes derfor et tall til hver ansatt på en avdeling slik at avdelingsleder kan se sammenhenger mellom sine ansatte og kostnadene knyttet til dem. Denne løsningen skal fungere som et planleggingsverktøy koblet mot bemanning og lønnsberegning på avdelinger. Dette tyder på at kommunen er opptatt av å sikre at de ulike yrkesgruppene i kommunen har en felles forståelse for enhetenes eller avdelingenes økonomi og ressursgrunnlag. Dette kan kobles til fokuset på ansvarliggjøring av ledere som presenteres i kapittel 4.4.

Økonomene i kommuneadministrasjonen har gått mer over til å være rådgivere enn kontrollere, og LA3 begrunner det slik:

*«Enhetene er på en måte i stand til å styre sin egen økonomi fordi det er så enkelt å styre etter folk da, at de møtene blir annerledes nå enn hva de har vært før. Nå kommer de og diskuterer som en diskusjonspartner [...] og vurderer strategi, fordi de snakker ut fra enhetene sine tall. Det er ikke en diskusjon om tallene lenger, for det er deres tall. Så da blir det på en måte den rådgiverrollen i større grad da, i tillegg til at vi får brukt mer tid til analytisk virksomhet.»*

Lederne ved enhetene ser altså ut til å ha fått en bredere økonomiforståelse, noe som bidrar til at rollebeskrivelsene til økonomene endres siden behovet i kommunen er annerledes. Dette gjenspeiler endringen som vi også ser i samfunnet nå.

Møtevirksomhet og rapportering er utbredt i kommunen, og foregår på ulike måter i ulike deler i kommunen. LA2 forteller at informanten deltar på enhetsledermøter hvor også finansdirektøren og organisasjonsdirektøren deltar. Her diskuteres aktuelle saker, og enhetslederne blir orientert om politiske saker som har betydning og konsekvenser for enhetene. I tillegg gjennomgås og drøftes handlings- og økonomiplaner, hvilke mål enheten skal sette seg, samt på hvilke områder enhetene bør jobbe sammen for å innfri fastsatte mål. LA2 uttaler at informanten har mål- og utviklingssamtaler med finansdirektøren, og at avdelingen tar utgangspunkt i denne samtalen når avdelingens mål for den kommende perioden skal settes.

LH1 sier at enhetslederne i helsesektoren har faste møter annenhver uke med kommunalsjefen og rådgivere fra kommunedirektørens fagstab. I tillegg deltar sektorøkonomene i møter som omhandler årsrapportering eller budsjettprosesser, og ifølge LH1 jobber helsesektoren tett opp mot sektorøkonomene innen helse. Videre sier LH2 at de planlegger å ha en gjennomgang av budsjett og regnskap en gang i måneden, etter at månedens lønn er kjørt. Økonomi er også tema på møter med tillitsvalgte hver fjortende dag, samt med arbeidsmiljøgruppen en gang i måneden.

Helseøkonomene er ifølge ØH1 på fysiske møter med avdelingene hvor det er gjennomgang av månedlige prognoserapporteringer. Her skal avdelingene «melde om sine antagelser i forhold til budsjettbalanse eller avvik». Ifølge ØH1 er disse møtene med leder, avdelingsledere og merkantil, og de «får en gjennomgang med en felles forståelse for hva som er tingenes tilstand og hva som er [...] den beste prognosen for inneværende år». Disse møtene kan sees på som en form for kontroll av avdelingenes økonomi. ØH1 forteller videre at møtene gjennomføres fysisk

fordi deres erfaring er at det fungerer bedre enn digitale møter, og dette bidrar dermed til økt kompetanseheving.

Det er generelt mye rapportering i Trondheim kommune på alle nivå. Ifølge LA1 rapporterer enhetene på økonomien månedlig til finansdirektør og direktøren for den aktuelle sektoren. Innen helse rapporteres det i tillegg månedlig på økonomi og status til kommunalsjef (LH1). Utover dette rapporteres det ifølge LA1 til bystyret om hvordan økonomistyringen i kommunen foregår tre ganger i året, i tillegg til en årsavslutning. Rapportering ser med dette ut til å være en sentral del av driften, som sammen med møtevirksomheten sikrer hyppig oppfølging og kontroll av både driften og økonomien.

Det foreligger altså faste strukturer for møtevirksomhet og rapportering i kommunen, hvilket ser ut til å fremme kontroll og kompetanseutvikling. Et av kommunens fokusområder nå er å utvikle styringssystemene og etablere gode økonomirutiner som er enkle å forstå for alle kommunens yrkesgrupper. Koblet til dette forteller LA3 at økonomene i kommunen nå innehar en rådgivende rolle i stedet for en controllerrolle.

## **4.2 Størrelsesasymmetri mellom kommunene**

Et gjentagende tema i informantenes uttalelser er størrelsesforskjellen mellom Trondheim og Klæbu kommuner. Dette går både på nærhet som forenkler kommunikasjon gjennom hierarkiet, grad av involvering, tilgang på støttefunksjoner, og at det er kommunestørrelse som i stor grad har avgjort hvordan de to kommunene ble slått sammen. Angående forskjellen i kommune-størrelse sier LA1 at:

*«Klæbu var jo en veldig mye mindre kommune, [...]. Det er cirka 30 gangen på de fleste områder; at Trondheim er 30 ganger så mye av alt, ellers så driver man jo stort sett med det samme i Trondheim som man drev med i Klæbu. Men det gjorde jo at det var mye kortere vei, og [...] mye mer direkte føling med enhetene. Og vi hadde ikke sektorøkonomer der naturligvis, men vi hadde en økonomisjef. Økonomisjefen var egentlig sektorøkonom for alle sektorene, så han måtte jo ha veldig detaljfokus på økonomistyringen på den enkelte enhet [...].»*

Dette betyr at de to tidligere kommunene i utgangspunktet hadde de samme oppgavene, men at den store asymmetrien i størrelsen på kommunene påvirker den geografiske nærheten mellom ansatte i kommunen.

LA1 sier videre at det «aldri var et tema for Trondheim å endre økonomisystem». Dette underbygger LA2 med å fortelle at det tidlig ble avklart at den nye kommunen skulle bruke Trondheim kommune sine økonomisystemer, noe som LA2 mener ...

*«... kanskje var opplagt av flere årsaker, både fordi det økonomisystemet Klæbu kommune brukte brukes mye av små og mellomstore kommuner, og fordi Trondheim kommune er så stor. Det hadde vært en enorm jobb for Trondheim kommune å bytte økonomistyringssystem, og da hadde jo Trondheim kommune et ganske nytt system som hadde virket i vel et år.»*

LA2 mener at Trondheims helt nye økonomistyringssystem og Klæbus opprinnelige økonomistyringssystem er egnet for ulike typer kommuner, og det ville vært både tidkrevende og kostbart å gjøre endringer i økonomistyringssystemet til Trondheim for å tilpasse seg Klæbu kommune.

LH2 poengterer også at forskjellen i størrelse mellom de to kommunene er en sentral faktor som har påvirket hvordan Klæbu har blitt tatt imot av Trondheim. Informanten sier videre:

*«Klæbu har jo egentlig blitt adoptert da. [...] Jeg husker at de sa 'Vi må jo huske på det som er bra fra Klæbu, det må vi ta med over', og det var jo ... Trondheim var jo veldig enig i det, at det måtte vi huske på. Men det er ikke så mye vi kunne ha påvirket for å si det sann. Trondheim er jo stor, og det er ikke bare å komme og endre på ... revolusjonere noe opplegg der. Det har vi jo skjønt da og godtatt det.»*

Sitatene viser at bygdekommunen tilpasses til den store bykommunen. Man kan forstå at det ikke er enkelt å endre rutiner i en så stor kommune som Trondheim, samt at det ville vært kostbart. Som følge av størrelsesforskjellen mellom de to tidligere kommunene har derfor Klæbu kommune i stor grad vært nødt til å tilpasse seg Trondheim kommune.



Våre informanter forteller at størrelsen på kommunene har vært avgjørende for hvordan sammenslåingen har skjedd. Kommunestørrelse har med det vært førende for hvordan bygdekommunen har tilpasset seg bykommunen i sammenslåingen. Trondheim har vært dominerende og tatt styring i sammenslåingsprosessen. Dette førte til at Klæbu måtte føye seg etter Trondheims praksiser og systemer uten særlige muligheter for involvering og påvirkning. Denne størrelsesasymmetrien mellom kommunene spiller inn i flere sentrale deler av empirien som følger, blant annet i kapittel 4.5 om mangelfull opplæring og ulik opplevelse av involvering.

## **4.3 Endringer i budsjettstyringen**

### **4.3.1 Mer detaljert og diagnostisk styring**

LA3 forteller at Trondheim kommune har et økonomireglement og mekanismer som slår inn hvis man drifter med mer penger enn det man har. Økonomireglementet gir de overordnede prinsippene for økonomisk styring i nye Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2019a). Reglementet er en kombinasjon av reglementene fra Trondheim og Klæbu kommuner, og et av forslagene fra rådmannen i Trondheim var at deres reglement for påpluss og inntrekk ble tatt inn i økonomireglementet for nye Trondheim (Trondheim kommune, 2019a). Dette går ut på at enheter får overført deler av et mer- eller mindreforbruk fra et budsjettår til et annet. Det bidrar til å fremme god økonomistyring på enheten, samt som en motivasjon for enhetene til å drifte mot mindreforbruk eller balanse (Trondheim kommune, 2019a). Dette ble ikke gjort i Klæbu kommune, som bekreftes av LH4:

*«Vi har aldri på en måte vært styrt sånn etter økonomien som vi er i Trondheim kommune, det har vi ikke. Så hadde det vært brukt for mye slik at vi hadde vært i underskudd et år, så har vi ikke på en måte fått noe inntrekk, sånn at det har gått utover året etterpå. Da har det blitt ordnet opp også starter vi på nytt igjen liksom.»*

Videre forteller LH3 og LH4 at de egentlig var «litt bortskjemte som hadde ildsjeler i kommunen som søkte i fond og søkte om midler [...] og søkte på det som kunne søkes på». Det gjorde at de hadde en «reservebank» som de kunne ta av etter behov. Disse ildsjelene kunne ifølge informantene være både enhetsleder, kommunalsjef og politikere. LH3 og LH4 har ikke inntrykk av at nye Trondheim kommune har samme ordning. De peker på at en stor forskjell mellom Klæbu og Trondheim kommuner ligger i nettopp nærhet til politikerne. Dersom de økte

aktiviteten i Klæbu kommune kunne avdelingslederne eller enhetsleder gå til politikerne på den andre siden av gaten og legge frem budskapet, så kunne det være at de fikk mer penger. I Trondheim er dette imidlertid ikke aktuelt, og det er nå en tildelt budsjetttramme de må forholde seg til. Dette diskuteres videre i kapittel 4.3.2 om Trondheims fokus på retningslinjer og rutiner, og at ressurstildeling hadde ulike utgangspunkt i de to kommunene.

Enheter i nye Trondheim med mindreforbruk et budsjettår, får overført opp til tre prosent av nettolønnen til de ansatte til neste års budsjett. Det motsatte skjer ved et merforbruk; budsjettet for neste år reduseres med opptil tre prosent av nettolønn. Enheter har ikke anledning til å planlegge med et budsjettunderskudd med mindre dette er avklart med nærmeste leder (Trondheim kommune, 2022). LH1 forteller at «dersom de ligger an til merforbruk så kobles jeg på med en gang, og der har jeg med meg både økonomitjenesten og da ledelsen». LH1 forteller videre at enheten da må utarbeide en plan for hvordan overforbruket skal dekkes inn og at dette følges opp nøye. Dette kan også leses i økonomireglementet, hvor det i tillegg står at «underskuddet skal som hovedregel dekkes inn innenfor de første seks måneder» (Trondheim kommune, 2022, s. 9). LA3 sier at dersom det er «veldig mange enheter med merforbruk over tre prosent, så er det en indikator på hvor god økonomistyring du har i Trondheim kommune», og tilføyer at et av hovedmålene for økonomitjenesten er at alle enhetene i kommunen samlet ikke skal ha over 30 millioner kroner i merforbruk utover de tre prosentene. Økonomitjenesten har ifølge LA3 «flere underordnede mål som skal støtte opp om det hovedmålet».

Trondheims økonomireglement for påpluss og inntrekk ble videreført til den nye kommunen, og har resultert i at enheter fra Klæbu kommune nå styres og følges opp mer etter økonomien enn de ble før sammenslåingen. Ildsjeler i Klæbu kommune sikret tidligere Klæbu sykehjem en «reservebank» de kunne benytte etter behov. I nye Trondheim kommune har de ikke denne muligheten. Dessuten kan ikke enheter planlegge å gå med underskudd. Med reglementet om påpluss og inntrekk får kommunen en indikasjon på hvor god økonomistyringen er i de ulike enhetene. Med dette oppfatter informantene at budsjettstyringen for enheten i Klæbu har blitt mer detaljert og diagnostisk styrt som følge av sammenslåingen.

### **4.3.2 Fra myk til stram og formell styring**

Ved sammenslåingen skulle enhetene fra Klæbu kommune inn i Trondheim kommunes struktur. Ifølge LA3 var dette utfordrende siden «de har jo helt andre budsjetttrammer å forholde

seg til når man er en slik liten kommune. [...]. Er som regel mye mer romslig da, lite standardiserte økonomimodeller». Informanten mener altså at Klæbu ikke hadde like stramme budsjetter som Trondheim. Dette kan skape utfordringer ved sammenslåing.

Flere av informantene bekrefter at helsesektoren fra Klæbu har fått strammere budsjetter etter sammenslåingen. ØH1 har et inntrykk av at informantens ansvarsområde i helsesektoren (bo- og aktivitetstilbud) «fikk relativt mye strammere budsjetter enn det de har hatt i gamle Klæbu», og at «de lå med en høyere bemanningsnorm enn det vi har budsjettmessig rom for i Trondheim» siden «den bevilgede budsjetttrammen til hvert tjenesteområde er mindre målt per bruker i Trondheim enn det den var i Klæbu».

På spørsmål om informanten kan utdype hva som er grunnen til det, svarer ØH1 at «min påstand er at små-mellomstore kommuner har en bedre finansiering enn store kommuner, hvert fall spesielt Trondheim». ØH1 har inntrykk av at både Melhus, Malvik og Klæbu, som er små kommuner sammenlignet med Trondheim kommune, har råd til høyere bemanningstetthet enn Trondheim. Informanten er usikker på årsaken, men trekker frem inntektsgrunlaget eller andre demografiske forhold som forslag. Informanten legger til at det også kan handle om den politiske viljen i kommunen, og med det mener informanten at helse og omsorg som en del av kommunens samfunnsoppdrag står sterkere i en liten kommune, og at det «bare føyes inn i rekken av mange i en litt større kommune».

Videre er ØH1 sitt inntrykk at det virker som at man tidligere hadde bedre råd i Klæbu enn Trondheim kommune, særlig innenfor helse og omsorg. LH1 har den samme oppfatningen, og sier at:

*«... Trondheim kommune er den kommunen som bruker minst ressurser på eldreomsorgen, eller i forhold til antall plasser vi har. Blant alle storbykommunene, så vi ligger lavest. Eller vi er mest produktive da.»*

ØH1 bekrefter at Trondheim er kjent for «å være veldig grådig, eller vi bruker lite ressurser og er relativt ... vi mener at vi er kostnadseffektive innenfor helse og omsorg, sammenlignet med andre kommuner». LH1 og ØH1 mener at grunnet kommunens produktivitet innen helsesektoren er budsjetttrammene lavere enn tilsvarende storbyer i landet.

LH1 sier at budsjettildelingen gir mindre ressurser nå enn den gjorde i Klæbu kommune, og informanten «tror spesielt at helse- og velferdssenteret [Klæbu HVS] merker stor forskjell på nedgang i ressursene etter sammenslåingen». LH4 bekrefter at det var større budsjett for bemanning i Klæbu, og at «det er klart vi var mer bemannet i Klæbu enn vi er i Trondheim kommune».

LH2 mener stram økonomi er den største ulempen med kommunesammenslåingen for enheten i Klæbu, og begrunner det med at det er mindre grunnbemanning i Trondheim kommune. Til tross for at enheten har fått 1,5 årsverk i aktivitør og postverter, er det ifølge LH2 for få hender ute i stell og pleie:

*«Nå vil de jo gjerne ha det til å høres ut som at vi har det samme [grunnbemanning] og kanskje litt mer, men aktivitør kan ikke brukes i pleien. Postvertene jobber jo som bare det på kjøkkenet og ordner med mat og alt sånn forefallende. Så det er for lite hender i pleien da, rett og slett, som jeg opplever at kanskje var bedre i Klæbu.»*

LH3 og LH4 forteller også at de på grunn av mindre budsjetttramme har vært nødt til å gå ned i bemanning. Bemanningsnivået har på tidligere Klæbu sykehjem vært standardisert med typisk seks personer på dagvakt uansett arbeidsmengden. I Trondheim kommunes operative budsjetter for helse- og velferdssenter synliggjøres denne endringen. Klæbu HVS sto ferdig og ble tatt i bruk først i september 2021. Ifølge LH1 ...

*«[...] ble det besluttet at de ikke skulle nedbemanne [ved Klæbu sykehjem på sammenslåingstidspunktet] for å tilpasse den nye kommunens budsjett-tildelingsmodell, for igjen å måtte rekruttere inn nye ansatte når det nye HVS stod klart. Dette ble en overgangsordning fra 1. januar 2020-1. september 2021 når nye Klæbu HVS stod klart.»*

Her sikter LH1 til den store utfordringen helsesektoren har med å rekruttere sykepleiere, da spesielt i Klæbu som er et lite stykke utenfor Trondheim. Også LH2 har pratet om rekrutteringsutfordringen de har, både ved rekrutteringen til det nye helse- og velferdssenteret og nå knyttet til vikarer.

LH2 nevner at det særlig er på natt at bemanningsendringene ble synlig. Fra de operative budsjettene for helse- og velferdssenter fra 2020 og 2021, som vi fikk tilgang til fra en helseøkonom i Trondheim kommune, ser vi at antall årsverk på natt gikk ned fra henholdsvis seks til fire, til tross for at antall plasser forble det samme. Dette fremkommer av tabell 2.

År	Sum plasser	Årsverk natt	Tildeling natt
2021	29	4	3.401.796
2020	29	6	5.091.264
Differanse			-1.689.468

*Tabell 2: Utklipp fra Trondheim kommunes operative budsjett for helse- og velferdssenter (Personlig kommunikasjon, 2022)*

Bakgrunnen for nedgangen i årsverk på natt følger av Trondheims stramme budsjettstyring og krav til produktivitet i eldreomsorgen, og LH1 viser til forskjellen i budsjettstyring mellom Trondheim og Klæbu før sammenslåingen:

*«Sånn som i Klæbu kommune så hadde vi stort sett historiske budsjett, og at man da ved budsjettering justerte de historiske budsjettene [...]. I Trondheim så justeres jo budsjettene månedlig ut fra aktivitet, så det er veldig sånn aktivitetsbasert.»*

Forskjellen ligger altså i at Klæbu kommune baserte budsjetteringen på historiske budsjetter, mens Trondheim kommune brukte aktivitetsbaserte budsjetter. Informanten legger også til at Trondheim benyttet budsjett-tildelingsmodeller som ble justert etter blant annet pasientenes pleiebehov. Klæbu benyttet ikke slike tildelingsmodeller før sammenslåingen, og har dermed ikke hatt like stort fokus på budsjettstyring som Trondheim og som nå nye Trondheim har. LH1 synes imidlertid det er veldig greit med slike gode budsjetteringsmodeller, som «gjør det lettere å ha god økonomistyring og en rettferdig praksis». LA3 poengterer også denne forskjellen i budsjettstyring mellom Trondheim og Klæbu, og forteller følgende:

*«For å sette det på spissen, når du er i en liten kommune og mangler penger så snakker du med rådmannen som jobber på nabokontoret, så får du mer penger. Sånn funker det ikke i Trondheim kommune. Det er i større grad retningslinjer og rutiner som skal følges for at ting skal skje. Det er store modeller, kriteriemodeller, som spiller inn ut ifra hvilken type brukere du har og så videre. Det er jo ikke nødvendigvis historisk baserte budsjetter.»*

Informanten forteller med andre ord at i en liten kommune som Klæbu, var det mindre fokus på retningslinjer og bruk av modeller i budsjettarbeid. I tillegg var det mindre avstander mellom enhetene og kommuneledelsen enn det er i en så stor kommune som Trondheim. Dette indikerer mer uformell og interaktiv styring.

Etter forespørsel fra oss har Trondheim Byarkiv og andre i nye Trondheim forsøkt å finne mer detaljerte budsjetter for Klæbu sykehjem fra de siste årene før sammenslåingen, enn det som fremgår av Klæbu kommunes regnskap og budsjetter. Vi fikk da tilsendt budsjetter og regnskaper for Klæbu sykehjem for årene 2018-2019. Der så vi blant annet at lønnskostnaderposten ikke hadde samme detaljnivå som Trondheim. I Trondheim ble beregning av behovet for antall årsverk basert på blant annet pasientens pleietyngde, lagt til grunn i budsjettildelingsmodellene. Av disse dokumentene fikk vi dermed bekreftet at Klæbu sykehjem ikke hadde like mye fokus på detaljerte budsjetter og budsjettstyring som helse- og velferdssentre i Trondheim kommune.

Som følge av endringene i budsjettstyringen forteller LH2 at enheten i Klæbu, som i utgangspunktet er en liten enhet med få ansatte på jobb, har fått utfordringer med økonomien når de må leie inn vikarer for sykefravær. Informanten forklarer at større enheter som oftest ikke trenger å leie inn vikarer ved sykdom, siden de kan fordele arbeidslisten på de øvrige ansatte på skiftet. Dette er imidlertid ikke alltid mulig for enheten i Klæbu, fordi de er få ansatte og en tilsvarende fordeling vil gå utover både ansatte og kvaliteten på tjenesten. Ifølge LH2 er det utfordrende å finne vikarer uten å gå gjennom vikarbyrå, noe som er veldig dyrt; «jeg tør ikke se på den prislappen engang. Så da tenker jeg at vi har ikke noe valg. [...] Det er slike ting som gjør at vi sliter med å holde oss innenfor rammen da». LH2 følger opp med at de var godt bemannet med sykepleiere da de lå under Klæbu kommune, og tror årsaken til dette kan være todelt;

*«Klæbu HVS har jo blitt dobbelt så stort, og i tillegg har det blitt dårligere arbeidsvilkår for ansatte i og med at det er lavere grunnbemanning i Trondheim kommune.»*

Som et resultat av strammere budsjetterammer etter sammenslåingen har de ansatte ved enheten i Klæbu fått dårligere arbeidsvilkår. Det har gjort det vanskeligere for enheten å finne vikarer nå enn før de ble en del av nye Trondheim.

Verken LH2, LH3 eller LH4 har en opplevelse av at det har vært motstand mot kommunesammenslåingen blant ansatte på avdelingene, men det har vært en del diskusjoner rundt bemanningsnormen som var etablert i Trondheim kommune. LH2 forteller at da ansatte ved enheten i Klæbu fikk vite hvordan bemanningen skulle være etter sammenslåingen, spesielt på natt, ble de sjokkerte og syntes det var rart at sykehjemmene i Trondheim kunne drive med så få ansatte på jobb. LH2 forteller videre at:

*«Det jeg opplever nå er at de går rett på problemet om at det er for lite bemanning – ikke fordi at vi er Trondheim kommune. Det er ingen som sier at det var så mye bedre før.»*

LH4 sier at de merker reduksjonen, og legger til at «de er vant til å yte mye mer til pasientene enn de klarer å gjøre i dag. [...]. Det er et samtaletema ganske så ofte». Selv om de ansatte ikke har vist motstand mot sammenslåingen, er det likevel tydelig ut fra intervjuene at det er en overgang å vende seg til Trondheims bemanningsnorm.

Informantenes uttalelser og budsjetter for tidligere Klæbu sykehjem og helse- og velferdssentre nye Trondheim viser at Trondheim styrer mer formelt etter budsjett enn Klæbu gjorde tidligere. Trondheims enheter fremstår som mer preget av standardisert budsjettstyring enn Klæbu gjennom bruk av eksempelvis budsjett-tildelingsmodeller. Det indikerer at Klæbus enheter har gått fra myk til stram og formell styring i nye Trondheim. Innenfor helsesektoren anses Trondheim å være mer produktiv enn Klæbu, og kan derfor ha lavere bemanningsnivå. Det har resultert i at enheten i Klæbu har vært nødt til å tilpasse seg Trondheims produktivetskrav, og har dermed gått ned i bemanning som følge av strammere budsjetterammer etter sammenslåingen. Det har skapt utfordringer for enheten med å finne vikarer grunnet dårligere arbeidsvilkår, i tillegg til at ansatte har diskutert en del rundt nedgangen i bemanning.

### 4.3.3 Ulike praksiser i helsesektoren

LH3 sier at de innen hjemmetjenesten blant annet benytter et journalsystem hvor oppdragene er presisert med estimert tidsbruk for å kontrollere hvor lang tid ansatte bruker hos en pasient. Estimert tidsbruk justeres etter behov. Videre forteller LH3 om en opplevelse av at det er ulike praksiser på hvordan tiden hos hver pasient måles. I Klæbu kommune brukte de reell tid, og det har de ifølge LH3 fortsatt å bruke også etter sammenslåingen. Reell tid skal også være praksisen i nye Trondheim kommune. Informantens opplevelse er imidlertid at enhetene i tidligere Trondheim bruker fastsatte tider for de ulike oppdragene. LH3 sier da at:

*«... det er ingen som har fortalt meg det. Jeg måtte jo begynne å ringe rundt, ikke sant. [...] ‘Hvor mye tid bruker dere på det? Trykker dere ikke dere ut og inn da, slik som praksisen skal være?’. Og det blir jo helt feil opp imot det økonomiavdelinga sier da, for de sier jo at det blir helt feil. Brukeren skal jo ikke betale for at vi er inne i et kvarter når du egentlig brukte tre minutter.»*

Informanten forteller altså at de ikke har fått informasjon om at det finnes en norm for tidsregistrering i nye Trondheim kommune, og at de har vært nødt til å kontakte andre ledere for å finne ut av dette.

LH3 sier videre at økonomiavdelingen har spurt dem om hvorfor de i Klæbu kan bruke så mye kortere tid enn Trondheim på de ulike oppdragene hjemmetjenesten har. Det var først da informanten «begynte å stusse på det» og legger til at «vi er jo ikke mer effektive vi enn andre soner, men da er det en sånn innebygd norm ...». Dette indikerer at Klæbu og Trondheim kommuner hadde ulike praksiser for tidsregistrering, noe som har ført til at det for økonomiavdelingen ser ut som at hjemmetjenesten i Klæbu er mer produktive enn i Trondheim.

LH4 legger til at slike ulike praksiser fører til feil fordeling av økonomi; dersom en enhet i Trondheim rapporterer at de bruker femten minutter på noe Klæbu kun bruker tre minutter på, vil enheten i Trondheim få tildelt mer penger enn i Klæbu selv om de gjør det samme. LH4 legger til at «vi tror jo at de gjør det på samme måte som oss, med reell tid, men så viser det seg at det var jo ikke det. Det har jo innvirkning på økonomien det da». På spørsmål om hjemmetjenesten i Klæbu har endret sine rutiner etter at de fant ut av dette, svarer LH3 at de ikke har gått over til fast tid fordi de mener det er feil at pasienten skal faktureres for femten minutter når de egentlig bare har brukt tre minutter.



Selv om begge kommunene i utgangspunktet hadde samme regler for måling av tidsbruk hos hver pasient i hjemmetjenesten, har praksisen ved enhetene vært ulike. Det får videre følger for tildelingen av økonomiske midler.

## **4.4 Ansvarsendring og ansvarliggjøring av ledere**

### **4.4.1 Ansvarsfordeling**

Våre informanter forteller at det i Trondheim kommune er større fokus på ansvarliggjøring av ledere på alle hierarkiske nivå gjennom større grad av oppgave- og ansvarsfordeling enn det var i Klæbu kommune. Dette er ansvar som tildeles fra øvre hold i kommunen. Det økte ansvaret for lederne støttes opp med det LA3 omtaler som et ordentlig økonomisystem «som kanskje er det mest innovative og proaktive i hele Norge», og legger til at oppfølging både systemteknisk og kompetansemessig har blitt profesjonalisert og standardisert. LA2 og LA3 forteller at de i Trondheim har en rekke støttefunksjoner som skal bistå enhetene og lederne med regnskap, refusjon, lønn, med mer. LA3 legger til at økonomitjenesten har en avdeling med økonomer som «jobber med støtte til organisasjonen med tanke på økonomistyring», hvor økonomene er delt opp i ulike sektorteam hvor hvert team har ansvaret for én sektor. Økonomene blir dermed spesialister på egen sektor, og oppfølgingen blir mer profesjonalisert. LH1 sier at det er mye mer støtte fra økonomitjenesten i nye Trondheim kommune, siden de er mer spesialisert enn støttefunksjonene var i Klæbu kommune. Videre sier LH1 at:

*«... det har blitt mye andre gode støttefunksjoner og egentlig en god del tiltak som fører til mye bedre og økt kvalitet. Det å være en del av et større fagmiljø. Ja, både kvalitetsutvikling og innovasjonsprosessen gir helt andre muligheter enn det gjorde når man er alene som enhet i samme sektor.»*

Ledere i Trondheim kommune har altså en rekke gode støttefunksjoner som de kan kontakte. LH2 sier at «det har vært en kjempefordel å ha de støttefunksjonene» og at «det savnet jeg jo litt i Klæbu da, man sto veldig alene hvis det var noe man ikke hadde kompetanse på». Likevel påpeker LH2 at det kan være utfordrende å få hjelp av støttefunksjonene når man trenger det, fordi det skal gå gjennom en selvbetjeningsportal der saker det ønskes hjelp til skal registreres. LA2 forteller at støttefunksjonene ønsker minst mulig kontakt via telefon og e-post grunnet

sårbarhet. Så når LH2 behøver å få løst noe raskt, kan det ifølge informanten være frustrerende med en slik saksgang.

LH3 og LH4 forteller at da de begynte å bli kjent med kommunen oppdaget de at de har fått mange flere å spille på, men at de måtte møte på en utfordring for å finne ut at «oi, Trondheim kommune er jo stort». Informantene uttrykker at informasjon om hvilke ressursteam og støttefunksjoner som finnes ikke har blitt tilstrekkelig informert om for de som jobber på enheten i Klæbu. LH3 avslutter med at «når vi først finner ut av det mylderet her, da er det jo mange å jobbe sammen med for å gjøre oss gode».

Vi ser altså at det er større grad av ansvarsfordeling i Trondheim kommune enn det var i Klæbu kommune. Med økt fokus på profesjonalisering og standardisering, har kommunen støttefunksjoner som blant annet spesialiserer seg på de ulike sektorene.

#### **4.4.2 Endringer i lederes ansvar**

Ved spørsmål om hvordan informantene fra enheten i Klæbu har vært påvirket eller involvert i kommunesammenslåingen, forteller de at det som har vært mest synlig for dem er at de har blitt mer involvert i økonomien til avdelingen deres, og at de nå fungerer som økonomiansvarlige for sine avdelinger. Tidligere var det enhetslederen for sykehjemmet i Klæbu som hadde alt økonomiansvar, så ansvaret har blitt flyttet lenger ned i hierarkiet i Trondheim kommune. Avdelingslederne hadde derfor lite kunnskap om økonomi før ansvarsendringen, og det har ifølge LH4 tatt «tid å finne de rette løsningene for at det skal komme i null». Informantene forteller at de synes det er interessant og spennende å få mer innsikt i økonomien og hvordan det styres. Det gjør at de får en pekepinn på hva de må gjøre for å unngå underskudd.

I rollebeskrivelsen til avdelingsledere i nye Trondheim kommune står det at de har «et helhetlig lederansvar for fag (tjenestekvalitet), personal og økonomi» (Personlig kommunikasjon, 21. april 2022). Ifølge LH2 er det ikke alle enhetene og avdelingene i Trondheim kommune hvor dette er praksisen, selv om rollebeskrivelsen tilsier at avdelingsledere skal ha ansvar for økonomi. LH2 forteller videre at det ved enheten i Klæbu er et mye større fokus på at avdelingslederne skal ha et reelt økonomiansvar for sine avdelinger nå enn før sammenslåingen, hvor de blant annet deltar på alle rapporteringer og blir ansvarliggjort. LH3 og LH4 sier at enheten var uten enhetsleder i en periode før sammenslåingen, hvor avdelingslederne ved

enheten måtte ta ansvaret for arbeidsoppgavene til enhetsleder. I den anledning forteller de at avdelingslederne ikke gjør noe mindre nå enn de gjorde den gangen, og LH3 gir her uttrykk for at avdelingslederne egentlig ikke vet hvilke konkrete arbeidsoppgaver de har på jobb; «jeg gjør det jeg ser at jeg må gjøre for å få driften til å gå rundt».

LH3 mener at en utfordring med å ha fått mer ansvar for økonomien, er at informanten nå opplever å havne i en etisk konflikt mellom økonomi og pasientbehov på grunn av strengere budsjetttrammer. LH3 utdyper dette slik:

*«Det blir jo en helt annen måte å tenke på når du plutselig må begynne å tenke på hva ting koster ... opp imot hva vi ser at pasientene våre har behov for. Og så ser vi at pasientene faktisk har behov for at vi sitter fastvakt eller at vi sitter mer inn til dem nå, men det har vi ikke rom for i økonomien. Vi er egentlig i en litt sånn etisk konflikt egentlig, det vil jeg si. Hva veier tyngst – økonomien eller pasientens behov?»*

Informanten synes altså at det er vanskelig å skulle vurdere om det er økonomien eller pasientens behov som er viktigst. For en som er utdannet innen helse og omsorg og ikke har hatt et slikt ansvar tidligere, er det unaturlig å måtte ta økonomiske vurderinger i så stor grad.

LH4 viser også til et dilemma overfor pårørende knyttet til økonomi. I Trondheim kommune må pårørende ved sykehjemmene flytte ut av pasientens rom i løpet av ett døgn etter at pasienten er død. Bakgrunnen for denne regelen er ifølge LH4 at sykehjemmet belastes 1.000 kroner per døgn et rom står tomt, noe informanten poengterer at de ikke har råd til, og fordi det står pasienter i kø for å få sykehjemsplass. Informanten forteller imidlertid at enkelte pasienter har bodd på sykehjemmet i 10-20 år, og derfor er godt møblert. LH4 opplever det da som «ganske tøft ... det er tøft for en ansatt å si det til pårørende». Både LH4 og pårørende har etterspurt muligheten for å kunne «betale for en ekstra dag for å få pustet litt først og få roet ned» (LH4), men det har de ikke lov til. LH4 forteller videre at:

*«Det var litt mer raust i Klæbu; 'Okei, ta nå fri resten av dagen så kommer du tilbake. Hent deg inn litt først'. I stedet for at du er nødt til å si at 'Nei nå ...'. Det føles som en sånn pakke du sender, ikke et menneske du skal ta farvel med.»*

Informanten opplever med andre ord at Trondheim kommune kjører en strammere budsjettstyring. Dette skaper flere dilemma i forbindelse med pasienter og pårørende, og at helsearbeiderne blir tvunget til å tenke mer på økonomi og mindre på omsorg. ØH1 forteller i denne sammenheng at det har vært vanskelig å få ansatte innen helse og omsorg til å forstå at de ikke kan gjøre som de ønsker etter at budsjetttrammene ble strammet inn for helsesektoren i Klæbu. Informanten legger til at helsepersonell ofte ikke har så god forståelse for økonomi, og at budsjettmodellene kommunen bruker derfor baserer seg på pasientene for at det skal være enklere for helsepersonell å få forståelse for økonomi. Selv om avdelingslederne i helsesektoren har økonomiansvar, har de derfor ikke noe med slik som strøm og husleie; det er kun de faktiske pasientene og deres bistandsbehov som utgjør budsjettet.

Etter at LH3 og LH4 fikk mer økonomiansvar, forsøker de bevisst å få avdelingenes øvrige ansatte med på tankegangen om økonomi og hvordan strammere budsjetttrammer spiller inn i deres arbeidshverdag. Ifølge LH2 var de ansatte i Klæbu «veldig innarbeidet og veldig faglig dyktige, og de visste hele tiden hva de holdt på med», og at denne kulturen var godt innarbeidet. Ved å inkludere øvrige ansatte i den nevnte økonomitankegangen, forsøker lederne å få de ansatte til å forstå hvorfor de ikke kan være like mange ansatte på jobb som de var før sammenslåingen. I tillegg ønsker lederne å redusere frustrasjonen rundt bemanningsreduksjonen blant de ansatte. Her sier LH3 at de forsøker å få ansatte ...

*«... inn i den tankegangen på økonomi. Ved fravær så kan vi ikke leie inn på alle vakter, for da får vi en baksmell litt senere på året. Men så er de på en måte så inngrodd i at; 'Men vi pleier å være seks stykker på dagvakt, så nå går vi en mindre faktisk i dag'. Så da er det sånn; 'Ja, men dere har mindre oppgaver som skal løses i dag'. [...] De må også tenke på en annen måte da, og vi må tenke på hvordan vi ordlegger oss og bruke litt andre ord enn vi har vært vant til da, for da har det vært litt mer standardisert.»*

LH3 har altså vært mer bevisst hvordan informanten ordlegger seg i samtaler med ansatte, som et virkemiddel for å få de til å forstå hvordan avdelingens økonomi håndteres og hvilke økonomiske konsekvenser et valg kan ha. LH3 mener at både ledernes og ansattes rutiner og vaner har blitt endret som følge av både det økte økonomiansvaret og mindre økonomisk bevilgning til bemanning.

LH3 og LH4 uttaler at ledere i Klæbu har fått mye mer ansvar nå enn de hadde i Klæbu, «på alle områder, ikke bare økonomi». I tillegg sier LH4 at andre har tatt over noen av de oppgavene de hadde tidligere, og at det er utfordrende å finne ut hvem som har tatt over disse oppgavene; «før gjorde jeg det selv, men hvem er det som skal gjøre det nå?». LH3 tegner et bilde av et spindelnev som må ryddes opp i for å få tak i relevant informasjon for deres arbeidsoppgaver. Her henviser informantene til overgangen med å ha flere støttefunksjoner i kommunen som har overtatt enkelte oppgaver.

LH2 forteller at enkelte lederoppgaver er mer tungroddede i Trondheim kommune enn i Klæbu, fordi «tillitsvalgte har veldig stor makt i Trondheim kommune, og det kan være en hemske innimellom å få ting gjort». Man skal gjøre ting veldig riktig for å ikke bli tatt på noe, noe som LH2 synes har vært en overgang fra Klæbu.

Ved sammenslåingen ble enhetene fra Klæbu inkludert i strukturen i Trondheim, og har derigjennom også blitt en del av avdelingsledernetverkene i kommunen. Nettverkene for sykehjem og hjemmetjeneste deles opp ulikt, der sykehjemmenes nettverk deles inn i soner og hjemmetjenesten samler alle kommunens enheter i ett nettverk. LH3 forteller at de på nettverksmøtene «får informasjon om hva som på en måte rører seg i kommunen når det gjelder avdelingen min og tilsvarende inn mot sykehjemmet».

Informantene trekker frem at det nå er enkelte utfordringer med nettverkene, og at det har potensiale til å bli en arena for erfaringsdeling, dialog og refleksjoner. LH3 forteller at det er utfordrende at nettverket for hjemmetjenesten ikke er inndelt i soner. Siden rundt 80 personer deltar på disse møtene, er det begrensede muligheter for dialog og heller fokus på formidling av relevant informasjon. Med det utfyller informanten at:

*«Da begynner hvert fall ikke jeg fra Klæbu med 'hvordan gjør dere det på ...?', ikke sant. [...] Da ringer jeg heller og spør noen etter møtet. Og det har jeg gitt tilbakemelding på, at jeg kunne tenkt meg mindre nettverk så det faktisk går an å bli bedre sammen, i stedet for å bare sitte og motta informasjon og prøve å finne opp kruttet på hvordan vi skal løse det hver for oss».*

LH4 trekker frem at inndelingen av sykehjemmene i soner gjør at sykehjemmet i Klæbu kun får innsikt i hvordan sykehjemmene i deres sone gjør ting. Med det utdyper informanten at «vi vet jo bare hva som er for vår sone da. Vi vet liksom ikke helt Trondheim».

Avdelingsledere ved enheten i Klæbu har ikke hatt økonomiansvar tidligere, men de ble tildelt dette ansvaret som følge av sammenslåingen. Det har med andre ord gitt både avdelingslederne og deres ansatte bedre forståelse for budsjettstyringen i Trondheim og årsaken til bemanningsreduksjonen. Det har imidlertid ført til at avdelingslederne opplever å bli satt i dilemma mellom prioritering av pasientenes behov og økonomi. Som en del av nye Trondheim har avdelingsledere ved enheten i Klæbu også fått økt administrativt ansvar, samtidig som enkelte av deres oppgaver har blitt flyttet over til andre. Men denne omfordelingen av oppgaver og ansvar oppleves utfordrende og uoversiktlig. Som en del av avdelingsledernetverket blir avdelingslederne informert om det som skjer vedrørende avdelingene for sykehjem eller hjemmetjeneste. Informantene trekker imidlertid frem at de gjerne skulle hatt mulighet for sparring og deling av erfaringer gjennom disse nettverkene.

## **4.5 Mangelfull opplæring og ulik opplevelse av involvering**

### **4.5.1 Ulik opplevelse av involvering i sammenheng med ulik størrelse**

Våre informanter viser til forskjellige opplevelser av involveringsgraden underveis og etter kommunesammenslåingen. LH3 uttaler følgende:

*«Det er jo et litt ømt tema dette. Det er jo det for vi har jo følt oss veldig alene i den store sammenslåingen, så vi har hatt mye refleksjoner rundt bordet på det temaet her. Og det er mye vi kjenner på den dagen i dag også.»*

Av dette kommer det frem at informanten føler en mangel på oppfølging underveis og etter sammenslåingen. Også evaluering av sammenslåingen har vært mangelfull, noe som underbygges av at LH3 sier at «det er jo heller ingen som har spurt oss om hvordan overgangen har vært». LH3 og LH4 har en opplevelse av at det har vært lite kommunikasjon mellom administrasjonen i Trondheim og ledere i helsesektoren i Klæbu. LH3 forteller at det var mer nærhet mellom administrasjonen på rådhuset og helsesektoren i Klæbu i den forstand at de visste hvem de skulle ta kontakt med om de trengte hjelp med noe, og legger til:

*«Jeg synes det var mye mer sånn ... samspill med oss og rådhuset før. For gikk vi oss en tur bortover så møtte vi jo ... vi visste jo hvem som satt på de ulike postene. [...] Nå vet jeg ikke hvem som sitter på alle postene i Trondheim kommune.»*

Informanten beskriver altså både økt geografisk avstand og hierarkisk avstand mellom de i Klæbu, og administrasjonen og ledelsen i Trondheim. LH3 mener nærhet er fordelen med å være liten – en fordel som forsvant ved sammenslåingen.

Under sammenslåingsprosessen la representanter fra kommunen frem for bystyret i Trondheim en oversikt over systemer tidligere Klæbu og Trondheim kommuner hadde, og hvilke systemer de skulle bruke som nye Trondheim kommune. Koblet til dette forteller LH4 at ingen har etterspurt hvilke systemer de bruker og hvor mye de brukes:

*«[...] for det kan jo være at de som var med på den undersøkelsen satt litt lenger opp og ikke visste hvor mye ... altså de har hørt om systemene og de skal være i bruk, men hvor mye de var i bruk i Klæbu kom kanskje ikke frem på de møtene da – at enkelte enheter i Klæbu kanskje brukte dem, men ikke nødvendigvis alle.»*

Informanten forteller altså at ledere fra helsesektoren i Klæbu kommune ikke ble inkludert i prosessen da valg av systemer og rutiner for den nye kommunen skulle avgjøres. LH4 eksemplifiserer dette med at de ble fortalt at den nye kommunen skulle ta i bruk det beste fra begge kommunene. I realiteten har de imidlertid gått «flere hakk tilbake» ved at viktige funksjoner rundt digitalisering av pasientjournaler og lignende, ikke har blitt videreført i nye Trondheim kommunes journalsystem. Utsagnene tyder på at prosessen ved sammenslåing var preget av vertikal styring og en top-down tilnærming.

Grad av involvering har vært ulik på de forskjellige enhetene som har vært påvirket av sammenslåingen. Informant LA2 er leder for en enhet i administrasjonen i Trondheim kommune, hvor de fikk inn to nye ansatte fra Klæbu som en følge av sammenslåingen. Informanten forteller at involvering og medvirkning har vært viktige tiltak for å få de to fra Klæbu inn i kulturen i Trondheim og enheten, samt for å unngå endringsmotstand. Enheten jobbet derfor systematisk med utviklingsmål våren 2020, og LA2 forteller da:

*«Jeg tenker jo at det var viktig at person X og Y [anonymisert] var med på den reisen for å skjønne hvordan vi jobber, hvordan bidra til å sette de målene. [...] Jeg legger stor vekt på å jobbe med medvirkning i slike typer prosesser når vi setter mål. Det ble også en måte for person X og Y å komme inn i enheten, forstå hvordan vi jobber, forstå vår kultur og bli en del av vår kultur, og kjenne at de også kan påvirke hva vi skal sette søkelys på.»*

Informanten legger altså stor vekt på medvirkning og inkludering av enhetens ansatte. Videre forteller informanten at enheten i løpet av 2020 vokste mye, og at de så at de «hadde behov for å på en måte sette organisasjonen da, på en måte sette litt retning ... altså jobbe med kulturen da».

LH1 har en opplevelse av at ansatte i Klæbu har vært involvert i sammenslåingen, blitt godt informert, og at kommunikasjonen har vært god. Informanten viser til størrelsesforskjellen mellom kommunene, og poengterer at det har vært en mye større endring for de ansatte i Klæbu enn i Trondheim «fordi vi har videreført alt det av gamle Trondheim sin administrative organisering og system». Med det utdyper informanten at «det har vært utfordringer med å ta i bruk alle systemer, bli kjent med ny administrativ organisering og nye støttefunksjoner». LH1 legger da til at det har vært ...

*«... en kommunikasjonsplan som har vært veldig tydelig for prosjektet, og det har vært fulgt opp med veldig mye informasjonsmøter og skriftlig informasjon. Også med tanke på at de skulle ha en virksomhetsoverdragelse, så det ble jo gitt ut nye arbeidsavtaler til alle, eller et skriv da [...].»*

Informanten mener altså at kommunikasjon og informasjonsdeling har vært i fokus i sammenslåingen. Dette er imidlertid ikke LA2 helt enig i, som sier at «det var ikke massivt med kommunikasjon» i sammenslåingsprosessen. Videre forteller informanten at det var en del uro på avdelingen i tiden før sammenslåingen knyttet til omorganisering og hvilke endringer enheten kom til å merke. Til tross for at LA2 forteller at det var lite kommunikasjon om sammenslåingsprosessen for informantens enhet, spesifiserer informanten at denne usikkerheten blant ansatte «... ganske tidlig ble avklart fordi Trondheim kommune var så stor og Klæbu såpass liten, at vi endret lite i Trondheim kommune». Ansatte i Trondheim ble altså



beroliget relativt tidlig siden de fikk beskjed om at de skulle beholde Trondheims struktur og systemer. Dette viser at prosessene ble opplevd ulikt mellom informantene i de to kommunene.

Vi ser her at informantene fra enheten i Klæbu forteller om en opplevelse av manglende involvering i sammenslåingsprosessen, og oppfølging og evaluering har uteblitt. De opplever derfor å stå alene i en prosess som har krevd store endringer for enheten i Klæbu, der de blant annet har mistet viktige system som følge av manglende kommunikasjon i prosessen. Uttalelsene fra informantene i studien tyder på at de fra tidligere Klæbu og tidligere Trondheim har ulike opplevelser av grad av involvering og om omfanget av kommunikasjon i prosessen har vært tilstrekkelig.

#### **4.5.2 Mangelfull opplæring**

LH1 forteller at det har vært krevende å få alle ansatte inkludert og opplært i forbindelse med overgangen til nye strukturer, systemer og praksiser, og legger til at «det er egentlig i senere tid at det begynner å gå seg til». På spørsmål om hva som har vært utfordrende, forteller LH1 at det har vært veldig mye nytt å sette seg inn i av nye systemer, og at det kanskje ikke har vært like enkelt å få bistand som det var i Klæbu. I Klæbu var støttefunksjonene mer sentralisert og det var generelt mindre forhold, og ifølge LH1 ...

*«... er det tettere dialog da enn når du kommer i en så stor kommune som Trondheim er og der du har veldig mye digitale løsninger for å få hjelp.»*

Denne avstanden som LH1 prater om, peker også LH4 på som en utfordring. LH4 synes overgangen til ny struktur, systemer og rutiner har vært kjempetung og utdyper det med at ...

*«... for hvis jeg hadde begynt på en enhet i Trondheim kommune [...], så hadde jeg hatt folk rundt meg som hadde kunnet systemene. Da vi ble Trondheim kommune, så var det ingen som kunne systemene. For vi var jo her, og ingen tenkte heller på at vi trengte den opplæringen [...]. I stedet for at du kunne gå til naboen og stille et spørsmål, hvor skulle vi henvende oss for å finne det ut?»*

Informantens uttalelse tyder på at opplæringen har vært mangelfull for helsesektoren i gamle Klæbu kommune. Også LH2 og LH3 uttrykker at opplæringen har vært marginal og dårlig. LH3 forteller videre:

*«Ja, vi har blitt selvlært da. Så det har vært en tung vei å gå. Vi har måttet finne ut hva vi har trengt å ha opplæring på selv, når vi ikke vet hvilke muligheter som ... hva skal vi egentlig bruke og hva skal vi ha og ...»*

Informanten mener altså at de på grunn av mangelfull opplæring og oppfølging har vært nødt til å finne ut av ting selv underveis. LH3 gir også uttrykk for at de er usikre på om de gjør ting riktig, og LH4 legger da til at ...

*«[...] jeg tror ikke det kommer frem heller på en måte, for det kommer hvert fall ikke høyt nok opp tror jeg. Jeg tror liksom at når vi sender melding, så sender de [ansatte i administrasjonen og ved støttefunksjoner] det tilbake og sier 'nei, det her var feil person'. Men da er det på en måte en kommunikasjon mellom oss og dem, og ikke høyere opp i systemet. Så jeg tror kanskje ikke at det har kommet frem så høyt opp at vi har slitt.»*

Informantens uttalelse indikerer at tilbakemeldingen om at de har manglet opplæring og informasjon ikke har kommet frem til relevante personer i kommuneledelsen eller administrasjonen, siden de opplever at tilbakemeldingen stopper opp hos den personen de har forsøkt å be om hjelp hos.

LH1 sier at kommuneledelsen i ettertid ser at opplæringen av ansatte i Klæbu når det gjelder nye systemer var noe mangelfull, og at det burde ha blitt satt inn mer støtte på dette i en oppstartsfase. LH1 legger også til at dette ble etterspurt fra enhetene. Også LA3 forteller at de har innsett at de må bli enda flinkere til å kjøre opplæring både i egen avdeling og ute i kommunen. LA2 sier også noe om dette:

*«Det ønsker vi egentlig å bruke mer ressurser på enn hva vi gjør nå. Vi har opplæring for nyansatte, men vi ser jo det blant annet på selvbetjeningsportalen at folk mangler kunnskap – så de er ikke helt trygge. Så vi tenker at det er fint for oss alle om vi kan bruke litt lengre tid på informasjon og opplæring sånn at folk er trygge på hvordan de skal bruke systemet og [...] bruke riktig skjema og gjøre det til rett tid og sånt.»*

Informantens uttalelser viser at det ser ut til at opplæring er et fokus på flere avdelinger nå.

Informantene fra Klæbu kommune gir uttrykk for at de har hatt utfordringer med overgangen til Trondheims systemer, strukturer og praksiser grunnet manglende opplæring. Større avstander i kommunen nå enn som en del av Klæbu kommune har gjort det utfordrende for lederne i Klæbu å finne ut hvem de skal ta kontakt med for å få hjelp. Det har resultert i at de i stor grad er selvlært, men på grunn av dette er de usikre på om de gjør ting rett. Dette har blitt fanget opp av kommuneledelsen senere i sammenslåingsprosessen, og opplæring er noe kommunen jobber mer med nå.

#### **4.6 Erfaringer og opplevelser av sammenslåingen**

Våre informanter forteller at det er ansatte fra Klæbu kommune som trolig har merket størst endringer, og at det har vært lite endringer i Trondheim kommune som følge av sammenslåingen. Både LA2, LA3 og ØH1 bekrefter at det ikke har vært noen endringer i systemer eller praksiser i Trondheim kommune, og ØH1 legger til at overgangen for nye budsjetteringssystemer og økonomirapportering «gikk relativt smertefritt». Ifølge LA2 var fokuset ved sammenslåingen å etablere og implementere Klæbu kommune inn i Trondheim kommunes regnskapssystemer fra 2020. Informanten forteller at de hadde god tid på dette, og kunne bruke tilstrekkelig med tid på å diskutere og sjekke ut hva som var mulig å få til teknisk, og hva som var enklest. LA2 legger til at «det var veldig godt organisert og det fungerte veldig bra, og vi hadde ingen problemer i ettertid». Med dette kan vi si at implementeringen, i tillegg til tilkomst av to nye ansatte (som beskrevet i kapittel 4.5), var det eneste av sammenslåingen som var merkbart for informantene. Informanten uttaler at det har vært litt større endringer for de to nye ansatte:

*«Jeg tror det var en ganske stor overgang [...]. Det ga de uttrykk for, fordi de kom fra ganske små forhold der de kanskje jobbet tettere sammen – de gikk og snakket med de som de trengte å snakke med. Og så var det nok en stor overgang at de kanskje følte at all den kunnskapen de hadde og alt det de visste – hvordan får vi til å anvende det her i Trondheim kommune. Det var et spørsmål de stilte både til seg selv og oss.»*

Dette viser at de to ansatte som ble overført fra administrasjonen på Klæbu rådhus, også merket den store størrelsesasymmetrien mellom kommunene godt, og at de var usikre på hva de kunne bidra med i en så mye større kommune.

LH1 opplever at ansatte i Klæbu har vært involvert i sammenslåingen, blitt godt informert og at kommunikasjonen har vært god (som omtalt i kapittel 4.5). Likevel synes informanten at sammenslåingen har vært krevende, og at «det er egentlig i senere tid at det begynner å gå seg til». LH3 og LH4 forteller at overgangen til nye systemer og rutiner har vært utfordrende og tung, siden ingen kunne systemene og det har vært lite med opplæring. Dette oppsummerer LH3 slik:

*«Når vi har kommet til en case så har vi måttet ha begynt å grave i kommunen; men hva er problemet nå, hva er feilen, hvem kan vi henvende oss til, hva er det vi skal gjøre og hva er det de skal gjøre, tar de saken videre [...] eller må vi fortsette å følge det opp? Det er litt sånn med de tjenesteveiene på alt – hvordan fungerer de i Trondheim kommune ... i Klæbu tok vi jo en telefon og så visste vi jo på en måte at det ble ordnet.»*

Sitatet viser at mangelfull opplæring sammen med større organisasjonsstruktur og avstand i kommunen har vært en stor utfordring etter sammenslåingen. LA3 peker på opplæring som noe de i etterkant av sammenslåingen har innsett at de må bli bedre på. LH3 og LH4 forteller videre at de flere ganger har følt seg dumme når de har ringt noen for hjelp, siden de ikke fikk konstruktiv veiledning på det de spurte om. LH4 sier at de ofte fikk høre at «det her er jo lettvent». Dette underbygger uttalelsen til LH3 om at dette er et ømt tema for dem og at de har følt seg veldig alene i sammenslåingsprosessen.

I kapittel 4.2 presenteres et sitat fra LH2 hvor informanten uttrykker at Klæbu har blitt adoptert av Trondheim kommune. Informanten sitter med en følelse av at de i Klæbu ikke kunne påvirke noe i forbindelse med sammenslåingen siden størrelsesasymmetrien var stor og det er vanskelig

og kostbart å endre noe i en bykommune. Informanten uttaler også at de skjønner og godtar det, men de skulle gjerne ha bidratt inn i prosessen med å velge systemer for å fremme viktigheten av sentrale og tidsbesparende funksjoner i deres systemer (som beskrevet av LH4 i kapittel 4.5). Dette kan tolkes dit hen at inkludering av ansatte fra Klæbu kunne ha vært en fordel, både for å øke ansattes eierskap og for å få innspill til systemforbedringer.

Til tross for at det har vært en del humper i veien, synes informantene fra Klæbu kommune å være fornøyde med resultatet av sammenslåingen. LH1 synes det er veldig greit med gode budsjetteringsmodeller som «gjør det lettere å ha god økonomistyring og en rettferdig praksis» (omtalt i kapittel 4.3). LH1 forteller også at det var «en stor og positiv overgang å gå fra de gamle systemene i Klæbu kommune til Trondheim når du tenker hjelpeverktøy» (omtalt i kapittel 4.6). Også LH2 skryter av de gode støttefunksjonene, og tilføyer at man sto veldig alene i Klæbu dersom man ikke hadde kunnskaper om noe (omtalt i kapittel 4.4). LH3 sier at de nå har mange flere å spille på og jobbe sammen med for å bli gode (omtalt i kapittel 4.4). Avdelingslederne synes det er interessant og spennende å få mer økonomikunnskaper (omtalt i kapittel 4.4). I tillegg har ingen av våre informanter opplevd motstand mot sammenslåingen fra ansatte.

Dette underkapittelet viser at det er ulike opplevelser av hvordan sammenslåingen har gått. Det er et mønster i informantenes opplevelser, hvor informantenes geografiske arbeidssted og dermed tilhørigheten preger deres opplevelse og erfaringene de sitter igjen med litt over to år etter sammenslåingen. De ulike opplevelsene gjenspeiles i omfanget av endringer som har skjedd for informantene, der Klæbu har gjennomgått vesentlig større endringer som følge av sammenslåingen enn Trondheim. Til tross for at det har vært en del utfordringer for enkelte av informantene, gir de uttrykk for at sammenslåingen også har ført med seg mye bra.

#### **4.7 Oppsummering av empiriske funn**

Gjennom store deler av vårt empiriske grunnlag synliggjøres den store størrelsesasymmetrien mellom tidligere Trondheim og Klæbu kommuner. Et overordnet empirisk resultat er at denne asymmetrien har vært avgjørende for hvordan kommunesammenslåingen har foregått. Enheter fra Klæbu kommune har vært nødt til å tilpasse seg Trondheim kommunes systemer og praksiser uten særlig stor grad av mulighet for involvering i sammenslåingsprosessen, hvor Trondheim har hatt en dominerende rolle.

Størrelsesasymmetrien synliggjøres også i det informantene forteller om kommunenes ulike omfang av budsjettstyring. Våre funn tyder på at Trondheim kommune i større grad fokuserer på budsjettstyring, og har mer detaljerte økonomimodeller enn Klæbu, som budsjetterte ut fra historiske tall og hadde lite budsjettstyring. Omfanget av budsjettstyring i Trondheim vises blant annet gjennom deres standardiserte tildelingsmodeller og økonomireglement. Trondheim kommune opererer også med lavere budsjetttrammer innen helsesektoren grunnet høyere produktivitet, noe som har resultert i en nedgang i bemanning for enheten i Klæbu etter sammenslåingen.

Økonomistyringen i Trondheim kommune preges i stor grad av profesjonalisering og standardisering av systemer og kompetanse. Som et resultat av dette tyder våre funn på at det i Trondheim er fokus på at ledere lenger ned i hierarkiet skal ansvarliggjøres, noe som blir synliggjort ved at avdelingsledere ved enheten i Klæbu har fått økonomiansvar og økt administrativt ansvar etter sammenslåingen. Omfordelingen av ansvar har gitt avdelingsledere og ansatte bedre forståelse for den stramme budsjettstyringen og nedgangen i bemanningsnivå.

Til tross for økt ansvarliggjøring av ledere lavere i hierarkiet, indikerer våre funn at særlig opplæring har vært mangelfull i forbindelse med overgang til nye systemer og praksiser for lederne i Klæbu. Grad av involvering ser ut til å variere, der ansatte som har blitt innplassert i administrasjonen i Trondheim kommune ser ut til å ha blitt mer involvert enn ansatte som fortsatt er lokalisert i Klæbu.

Særlig manglende opplæring og involvering kobles direkte til vårt siste funn, som handler om at informantenes geografiske tilhørighet etter sammenslåingen preger opplevelsen av sammenslåingen og erfaringene de sitter igjen med to år etter. Opplevelsene og erfaringene gjenspeiles i størrelsesasymmetrien og at ansatte i bygdekommunen har vært nødt til å endre seg mest.

## 5 Analyse og diskusjon

Studiens fokus er problemstillingen: Hvilke spenninger oppstår etter en fusjon mellom en liten og en stor kommune? Dette kapitlet vil vise hvordan teori og empiri kan kombineres for å analysere og besvare problemstillingen. Vi ser særlig at størrelsesasymmetrien og den toppstyrte sammenslåingen med en stor bykommune har medført mest endringer for bygdekommunens organisatoriske enheter. Det har vist seg å kreve spesielle tilpasninger i økonomistyringen for enheten i Klæbu for å kunne balansere de ulike spenningene sammenslåingen har skapt.

### 5.1 Spenninger i institusjonelle logikker

Sammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu kommuner skyldes en toppstyrt reformprosess. Etablerte institusjonelle logikker i Klæbu har som følge av tvangsmessig isomorfisme blitt endret og tvunget til å tilpasses Trondheims logikker for å redusere spenninger. Det har gitt følger langt ned i den nye kommunens hierarki, og dette vil diskuteres i dette delkapitlet.

#### 5.1.1 Toppstyrt reform påvirker institusjonelle logikker

Kommunereformen er en politisk styrt prosess forankret i regjeringen og vedtatt av Stortinget, hvor økonomiske insentiver har en nøkkelrolle. Insentivene påvirket Trondheim og Klæbu kommuner ulikt, siden Trondheim ville tjene på sammenslåing og Klæbu ville tape uten sammenslåing. Ved å introdusere et nytt inntektssystem som skulle slå negativt ut på små kommuner som ikke ønsket fusjon, la regjeringen et eksternt press på Klæbu kommune for å fusjonere. Dette er i tråd med tvangsmessig isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983), hvor kommunens omgivelser – her i form av regjeringen og Stortinget som øverste maktnivå – nærmest tvinger Klæbu til å fusjonere for å opprettholde et godt tjenestetilbud for innbyggerne. Kommunereformen er altså en toppstyrt prosess hvor strategien er vedtatt utenfra. Klæbu gjennomførte ikke fusjonen for å bli mer effektiv, men for å oppnå legitimitet fra omgivelsene, i tråd med institusjonell teori (Meyer & Rowan, 1977; Røvik et al., 2009).

På grunn av størrelsesforskjell og geografisk avstand mellom kommunene, hadde Klæbu og Trondheim ulike institusjonelle logikker før sammenslåingen. Skillet mellom logikkene

synliggjøres ved at en stor organisasjon som Trondheim krever større omfang av top-down styring, diagnostisk styring, standardisering, delegering og ansvarliggjøring enn en liten organisasjon som Klæbu (Bruns & Waterhouse, 1975). Den toppstyrte kommunereformen med tvingende isomorfisme førte til sammenslåing, og resulterte dermed i spenninger mellom logikkene ved at bygdekommunen Klæbu måtte bryte opp i sine etablerte institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999) og tilpasse seg logikkene i en bykommune. Denne spenningen omtales videre som Trondheims og Klæbus størrelseslogikk.

### **5.1.2 Ansvarsfordeling – vertikal forankring gir horisontal styring**

Ansvarsfordeling nedover i hierarkiet var en del av Trondheim kommunes institusjonelle logikk. Dette er noe enheten i Klæbu har vært nødt til å tilpasse seg etter sammenslåingen. Som presentert i kapittel 4.4.2 innebærer ansvarsfordelingen at avdelingsledere ved enheten i Klæbu har fått et mer helhetlig lederansvar med økonomiansvar og mer administrativt ansvar. Det redegjøres også for at Trondheim kommunes omfang av formalisering, profesjonalisering og standardisering, har resultert i at enkelte av arbeidsoppgavene til lederne i Klæbu ble overført til støttefunksjonene i den nye kommunens administrasjon. Innføringen av slike klare retningslinjer for ansvarliggjøring ved enheten i Klæbu, er et resultat av kommunenes tilpasning til kommunereformen som er forankret i regjeringen. Dette samsvarer med top-down ledelse der endringer blir påtvunget avdelingslederne (Burns & Vaivio, 2001).

Selv om sammenslåingen og påfølgende ansvarsfordeling er et resultat av top-down styring fra henholdsvis regjeringen og kommuneledelsen, synes avdelingslederne å ha fått en form for indre motivasjon gjennom interesse for økonomi. I tillegg opplever de at det gir økt forståelse av budsjettstyringen og hvordan underskudd kan unngås. Denne indre motivasjonen kan ha vært viktig for å skape forpliktelse til økonomiansvaret (Nørreklit & Mitchell, 2007; Simons, 1995a), spesielt siden avdelingslederne i kapittel 4.6 gir uttrykk for at det har vært utfordrende å involvere seg i reformen, og å føle eierskap.

Ansvarsfordelingen nedover i hierarkiet krever tilpasninger av bygdekommunens eksisterende institusjonelle logikk mot bykommunens størrelseslogikk. Ansvarliggjøringen av avdelingslederne ved enheten i Klæbu, som en del av en større organisasjon, er i tråd med Cäker og Siverbo (2011) sitt poeng om at komplekse organisasjoner med helhetlig styring har behov for horisontal styring. Definerings av ansvaret i avdelingslederens rollebeskrivelse, som vist i

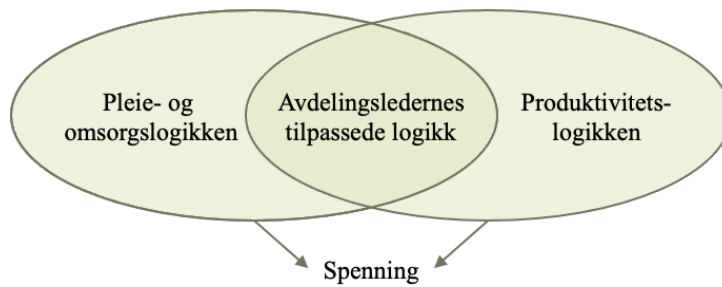


kapittel 4.4.2, tydeliggjør den nye kommunens bruk av grensesystem og standardiserte arbeidsoppgaver.

Kommunens støttefunksjoner, som har overtatt enkelte av avdelingsledernes arbeidsoppgaver, bistår med spesialisert og profesjonalisert kompetanse. Dette fremhever Bruns og Waterhouse (1975) sitt poeng om at store organisasjoner har behov for divisjonalisert organisasjonsstruktur, samt standardisering og spesialisering av arbeidsoppgaver. Det kan bidra til å sikre forutsigbar atferd, og etablere grenser for risikotaking og uønsket atferd gjennom kommunens grensesystem (Simons, 1995a). Samtidig kan horisontal styring og økt autonomi bidra til mindre grenser og mer fleksibilitet, samt øke interaktiv styring gjennom kommunikasjon mellom enheten i Klæbu og sektorøkonomene i administrasjonen (Kominis & Dudau, 2012). Tildelingen av økonomiansvar skaper interaktiv bruk av diagnostisk styring gjennom rapportering og møter med ledelsen og sektorøkonomer om avdelingenes økonomi. Det bemyndiggjør avdelingslederne og reduserer behovet for overvåkning fra ledelsen, noe som kreves i store og desentraliserte organisasjoner som Trondheim kommune (Simons, 1995b).

### **5.1.3 Endring i lederes ansvar gir spenninger i institusjonelle logikker**

Den toppstyrte reformen, som førte til at Klæbu måtte tilpasse seg Trondheims størrelseslogikk (presentert i 5.1.1), har resultert i tildeling av økonomiansvar for avdelingslederne i Klæbu. Informantene fra enheten i Klæbu har helsefaglig bakgrunn, og ingen økonomisk erfaring. Fra dette kan vi si at de har en pleie- og omsorgslogikk, som de tar med seg inn i arbeidshverdagen. Logikken blir dermed en del av enhetens verdisystem. Denne skiller seg fra økonomers produktivetslogikk, som går ut på å oppnå høyest mulig aktivitetsvolum basert på tildelt budsjettamme. Ved tildeling av økonomiansvar og økt diagnostisk styring på enheten, utsettes avdelingslederne for flere institusjonelle logikker samtidig. Dette omtales som institusjonell kompleksitet (Greenwood et al., 2011). Det resulterer i en spenning mellom kommunens verdisystem med helsepersonellens etablerte tankemønstre og verdier tilpasset deres profesjon, og diagnostiske system med økonomi og produktivitet i fokus (Simons, 1995b). Balanse i spenningen kan oppnås når avdelingslederne tilpasser sin institusjonelle logikk med den økte diagnostiske styringen (Thornton & Ocasio, 1999). Dette krever dermed at pleie- og omsorgslogikken tilpasses produktivetslogikken, og at dette implementeres i avdelingslederens handlinger og atferd. Denne spenningen illustreres i figur 6.



*Figur 6: Spenninger mellom institusjonelle logikker*

Som et resultat av den institusjonelle kompleksiteten, opplever ansatte på enheten i Klæbu etiske konflikter mellom pasienters behov og enhetens økonomi. Som omtalt i kapittel 4.4.2 var praksisen i Klæbu kommune mer fleksibel overfor pårørende angående tidspunkt for utflytting av rom etter dødsfall, enn den er i nye Trondheim kommune. Kommunens bruk av diagnostisk styring gjennom standardiseringer begrenser dermed ansattes handlingsrom, og knyttes også til bruk av grensesystemer for å styre atferd (Simons, 1995b). De ansatte opplever at standardiseringen bryter med deres etablerte pleie- og omsorgslogikk og fleksible praksis. Det gir motstridende retning for handling (Besharov & Smith, 2014), og skaper dermed en spenning mellom den nye kommunens verdi- og grensesystem (Simons, 1995b).

Den innarbeidede kulturen ved enheten i Klæbu (omtalt i kapittel 4.4.2), og at de ansatte har samme institusjonelle logikk, kan ha gjort overgangen til Trondheims logikker utfordrende. Nære relasjoner mellom medlemmer med samme institusjonelle logikker kan forsterke logikkens innflytelse på atferden (Besharov & Smith, 2014), og dermed bremse tilpasningen av logikkene presentert i figur 6. Avdelingsledernes forsøk på å endre ansattes pleie- og omsorgslogikk til en mer økonomisk tankegang med produktivitetslogikken (omtalt i kapittel 4.4.2), kan imidlertid tolkes som en tilpasning av spenningen. Det kan bidra til å lette overgangen til Trondheims systemer og praksiser, og med det redusere opplevelsen av etisk konflikt. Tilpasningen kan være årsaken til at de ansatte ved enheten ikke har vist motstand mot sammenslåingen (Nørreklit & Mitchell, 2007).

## **5.2 Fusjonsprosessen påvirkes av størrelsesasymmetri**

Til tross for at kommuner som slås sammen skal være likestilte i sammenslåingsprosessen (Jensen & Røed, 2020), har enheten i Klæbu en opplevelse av at kommunen ble «adoptert» inn i bykommunen med få muligheter til å medvirke. Dette fremkommer av kapittel 4.2. På grunn

av størrelsesasymmetrien mellom Trondheim og Klæbu, som har henholdsvis 13.000 og 600 ansatte, var det nødvendig å overføre Trondheims systemer og praksiser ved sammenslåingen. Fra kapittel 4.2 har vi at dette relativt tidlig ble avklart. I Klæbu var avstandene mellom enhetene og administrasjonen korte, hvilket muliggjorde mer uformell og horisontal styring og mindre fokus på diagnostiske systemer (Simons, 1995b). I Trondheim er geografiske og hierarkiske avstander større, og følgelig kreves større grad av formell styring. Styrings-systemene samstemmer i stor grad med det Bruns og Waterhouse (1975) og (Chenhall, 2003) fremhever som kjennetegn ved store organisasjoner.

Som drøftet i kapittel 5.1.1 er sammenslåingen et resultat av tvangsmessig isomorfisme i form av økonomiske insentiver rettet mot Klæbu. Det var ikke et gjensidig behov som lå til grunn for sammenslåing mellom kommunene. Vi kan derfor påstå at det oppsto en spenning i den forstand at Klæbu var økonomisk avhengig av sammenslåingen for å oppnå legitimitet, mens Trondheim ikke var det. Dette kan naturligvis ha spilt inn på maktfordelingen, hvor våre informanter beskriver en opplevelse av at Trondheim har diktert det meste i prosessen. Likevel er antagelig den store størrelsesasymmetrien mellom kommunene hovedårsaken til spenningen mellom kommunene. Det empiriske grunnlaget fra kapittel 4.2 antyder at Trondheim har opptrådt som en dominerende part overfor Klæbu i sammenslåingen. Dette er i tråd med det (Cäker & Nyland, 2017) skriver om at det kan oppstå dominerende og dominerte parter i fusjoner av kommuner med størrelsesasymmetri. Det kan oppstå spenning i maktforholdet når en stor og en liten kommune slås sammen, og da kanskje særlig i situasjoner som denne, hvor Klæbu mangler økonomiske ressurser.

Vi ser altså at organisasjonsstørrelse er en sentral kontekstuell faktor i sammenslåingen, der forskjellene mellom en stor og en liten kommune forklarer mange av endringene i økonomistyringen, og spenninger som har oppstått. Enheten i Klæbu gikk fra å være en del av en liten kommune til å bli en del av en stor og kompleks kommune med store avstander, både geografisk og hierarkisk. Det har resultert i en overgang til mer formell styring gjennom økt ansvar og endringer i budsjettstyring. Kommunenes størrelsesasymmetri er dermed et gjentagende tema i vår analyse.

### **5.3 Endret budsjettstyring**

Vårt empiriske grunnlag i kapittel 4.3 viser at det i Trondheim kommune er mer detaljert og diagnostisk styring enn det var i Klæbu kommune. Dette synliggjøres gjennom blant annet strengere budsjettstyring for enheten i Klæbu. I tillegg har enheten vært nødt til å tilpasse seg produktivitetskravet til Trondheim kommune, og derfor gå ned i bemanning som følge av strammere budsjetttrammer etter sammenslåingen. Det ser også ut til at det eksisterer ulike praksiser for tidsføring i hjemmetjenesten i den nye kommunen.

#### **5.3.1 Mer detaljert og diagnostisk styring**

Litteratur viser at budsjettet står sterkt i offentlig sektor (Bruns & Waterhouse, 1975; Busch et al., 2009; Johansson & Siverbo, 2014), og dette gjenspeiles også i vår empiri. Av kapittel 4.3.1 går det frem at det før sammenslåingen var større fokus på budsjettstyring i bykommunen enn bygdekommunen, og at bykommunens budsjettstyring ble tatt med inn i den nye kommunen. Mens Klæbu kommune stort sett brukte historiske budsjetter, brukte Trondheim kommune standardiserte budsjett-tildelingsmodeller som var basert på aktiviteten. Våre informanter opplevde at det ikke var like streng styring i Klæbu kommune. Dette fremkommer av manglende rutiner rundt underskudd og inntrekk, samt at kommunen hadde en «reservebank» enheten kunne ta av etter behov. Dette tolker vi dit hen at det har vært en mer avslappet holdning til budsjett og styring i Klæbu, og at man «tar ting litt som det kommer».

Det var med andre ord mer horisontal og interaktiv styring (Simons, 1995b) i Klæbu før sammenslåingen, siden behovet for formelle systemer ikke er like stort i en liten kommune. Dette er i tråd med det Bruns og Waterhouse (1975) skriver om at store organisasjoner krever større grad av standardiserte regler og prosedyrer, og det Chenhall (2003) skriver om at store organisasjoner har større behov for mer formelle styringssystemer enn små organisasjoner. I den nye kommunen er budsjettstyring en form for vertikal og diagnostisk styring (Simons, 1995b), som sørger for at avdelingsledere ansvarliggjøres og gis større kontroll over egen avdelings måloppnåelse. Simons' (1995b) diagnostiske systemer kan her sees i sammenheng med Chenhalls (2003) betingelsesteori der organisasjonens størrelse er en faktor som påvirker styringen, siden store organisasjoner har større behov for top-down styring og formelle styringssystemer.

Enhetene utarbeider årlige mål for tjenesteområdet som følges opp av kommunalsjefen for det aktuelle området. Som presentert i kapittel 4.1.2 brukes et rapporteringsverktøy som til enhver tid er oppdatert, og rapporter kan tas ut når som helst. Kommunens bruk av budsjetter og målstyring gjennom årlige enhetsavtaler ser vi i sammenheng med Simons' (1995b) beskrivelse av diagnostiske systemer, som fungerer som tilbakemeldingssystemer. Ved at kommunen utarbeider mål koblet til aktiviteter og bruker målesystemer aktivt, kan ledelsen iverksette tiltak dersom rapporter viser at det er avvik mellom mål og resultater. De diagnostiske systemene brukes også interaktivt av lederne og økonomene gjennom månedlig oppfølging av budsjetter og mål- og utviklingssamtaler med finansdirektøren.

Gjennom kommunens økonomireglement gis overordnede prinsipper for økonomistyringen. Det kan sees i sammenheng med Simons' (1995b) beskrivelse av grensesystemer som tydelige rammer for aktiviteter i kommunen. Økonomireglementet, i kombinasjon med mekanismer som fanger opp uønsket atferd, muliggjør at kommuneledelsen kan rette fokuset bort fra kontinuerlig overvåkning. Fra kapittel 4.3.1 har vi at enheter ikke har anledning til å planlegge med et budsjettmessig underskudd, så fremt dette ikke avklares med nærmeste leder. Dersom en enhet ligger an til et høyt budsjettmessig underskudd, vil kommunalsjef for det aktuelle området kobles inn og korrigeringer vil bli gjort, noe som er i tråd med Simons' (1995b) diagnostiske systemer. Gjennom bruk av budsjett-tildelingsmodeller, streng budsjettstyring og målstyring, økonomireglement, samt ansvarsdelegering (som diskutert i kapittel 5.1), tydeliggjøres en form for stram styring og vektlegging av diagnostiske systemer i Trondheim kommune. Noen av disse brukes også interaktivt gjennom rapportering, møtevirksomhet og oppfølging.

Fra kapittel 4.3.1 har vi at enheten får overført deler av et overskudd til neste budsjettår. Dette gjør kommunen bevisst som en motivasjon for enhetene til å drifte mot et mindreforbruk, og for å fremme god økonomistyring på enheten. Dette sees i sammenheng med det Busch et al. (2009) skriver, om at det er en stor fordel om ledere på alle hierarkiske nivå føler en forpliktelse overfor budsjettet, da dette gir bedre økonomistyring. Ved at kommunen ansvarliggjør lederne og gir insentiver til god økonomistyring gjennom overføring av overskudd, kan gode holdninger og verdier skapes. Det kan endre de institusjonelle logikkene som er rådende for lederne. Siden institusjonelle logikker kan påvirke styringspraksisen (Ahlgren & Knardal, 2019) er det klart fordelaktig at kommuneledelsen motiverer en endring av de eksisterende logikkene. Dette ble drøftet nærmere i kapittel 5.1.

### 5.3.2 Fra myk til stram og formell styring

I offentlig sektor foreligger ofte strenge budsjetttrammer for å sikre riktig bruk av tildelte midler (Johansson & Siverbo, 2014). Fra kapittel 4.3.2 har vi at enheten fra bygdekommunen har fått betydelig strammere budsjetttrammer etter sammenslåingen, og at en tilpasning har vært nødvendig. Dette kan sees i sammenheng med mer formell styring gjennom stram (*tight*) budsjettstyring (Simons, 1995b). Det oppstår en spenning når Klæbu skal gå fra myk, uformell styring og inn i Trondheims praksiser med stram og formell styring. Strammere budsjetttrammer minimerer handlingsrommet til avdelingene, noe som ifølge Merchant (1985, i Van der Stede, 2001) kan sikre at ansatte handler slik kommuneledelsen ønsker. Det kan se ut til at stram budsjettstyring har blitt brukt som et middel av kommuneledelsen, nærmest som en brekkstang, for å få enheter fra Klæbu til å tilpasse seg Trondheims strukturer raskt.

Vi viste i kapittel 4.3.2 at Trondheim kommune fremstår som produktiv innen helsesektoren, og har lavere budsjetttrammer enn tilsvarende bykommuner. Dette kan ha en sammenheng med at kommunene kan ha ulike prioriteringer, og at det økonomiske handlingsrommet blir innskrenket av politiske beslutninger. Kommunal styring foregår i demokratiske prosesser bestående av mange interessenter (Busch et al., 2009), og ifølge en av våre informanter er det større diskusjoner rundt ressursfordeling i Trondheim kommune enn det var i Klæbu. Igjen kommer kommunenes størrelsesasymmetri til syne i økonomistyringen, og da gjennom politisk involvering og ulike ressurstildelinger. Dette kan være en årsak til at Trondheim kommune må være mer produktiv innen helse og omsorg.

Ifølge det empiriske grunnlaget i kapittel 4.3.2 har enheten i Klæbu vært nødt til å tilpasse seg Trondheims produktivetskrav som en følge av lavere bemanningsnorm. Produktivetskravet er en del av kommunens grensesystem (Simons, 1995b) gjennom økonomireglementets krav om tre prosent påpluss eller inntrekk. Av de operative budsjettene for helse- og velferdssenter så vi at antall årsverk på natt har gått ned fra seks til fire, noe som oppleves som en stor nedgang. Den lave bemanningsnormen har også gjort det utfordrende for enheten i Klæbu å rekruttere nye helsearbeidere, siden lavere bemanning fører til dårligere arbeidsvilkår for ansatte. Til tross for dette opplever ikke våre informanter at det har vært motstand mot sammenslåingen blant ansatte. Lite motstand kan tyde på at det har vært tilstrekkelig involvering og kommunikasjon i sammenslåingsprosessen (Shields, 1995). Dette vil drøftes nærmere i de neste kapitlene. Strengere budsjetttrammer og dermed lavere bemanning har også nødvendiggjort en tilpasning

av både avdelingslederens og ansattes tenkemåte. Dette kobles til institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999), som ble drøftet i kapittel 5.1.

### **5.3.3 Ulike praksiser i helsesektoren**

I kapittel 4.3.3 presenteres informantenes opplevelse av at det eksisterer ulike praksiser for tidsføring i hjemmetjenesten. I den nye kommunen er regelen at ansattes tidsbruk hos pasienter skal oppgis i reell tid, noe enheten i Klæbu bruker. Informantenes uttalelser indikerer imidlertid at ikke alle enheter i Trondheim kommune følger denne regelen, og heller bruker fastsatte standarder for ulike typer oppdrag.

Denne praksisen ble informantene klar over da økonomiavdelingen i kommunen tok kontakt for å spørre hvorfor hjemmetjenesten i Klæbu var mer effektiv enn andre enheter i Trondheim. Økonomiavdelingen fanget ikke opp at enkelte enheter i Trondheim brukte en annen praksis før enheten fra Klæbu kom inn i kommunen. Denne observasjonen viser at det er avstand mellom enhetene og kommunens sentrale administrasjon i Trondheim kommune. Geografisk og hierarkisk avstand kan se ut til å resultere i at enheter lager egne praksiser som ikke fanges opp på høyere nivå i kommunen.

## **5.4 Mangelfull opplæring og ulik opplevelse av involvering**

Som drøftet over har enheten i Klæbu opplevd et økt fokus på budsjettstyring og at avdelingslederne nå ansvarliggjøres i større grad. Koblet til dette har vi fra kapittel 4.5 at våre informanter har ulik opplevelse av involveringsgraden i sammenslåingsprosessen. I tillegg ser det ut til at noen informanter har en opplevelse av at opplæringen har vært mangelfull i sammenslåingen. Dette kan også sees i sammenheng med kommunenes størrelsesasymmetri, da den nye kommunens store organisasjonsstruktur bidrar til økt avstand mellom kommuneledelsen og øvrige ansatte (Solstad, 2009).

### **5.4.1 Ulik opplevelse av involvering og kommunikasjon**

I kapittel 4.5.1 kommer det frem at våre informanter har ulike opplevelser av kommuneledelsens involvering av ansatte i fusjonen. Mens ansatte fra Klæbu som ble innplassert i en administrativ enhet i Trondheim sentrum til en viss grad har blitt involvert, har ansatte ved enheten i Klæbu følt seg alene og lite involvert. Sistnevnte gjenspeiles i prosessen

hvor den nye kommunens systemer skulle velges, som resulterte i at enheten mistet viktige og tidsbesparende funksjoner. Dette har medført frustrasjon og en følelse av at deres meninger er betydningsløse, noe som kan kobles til det Nørreklit og Mitchell (2007) skriver om at det er viktig at ansatte blir involvert for å skape forpliktelse og unngå motstand. Til tross for at det ikke synes å ha vært motstand på enheten, har det likevel vært avstand og en følelse av å bli påtvunget en endring uten noen form for medvirkning. Dette har bidratt til at det oppsto en spenning i kommunen. Det kan sees i sammenheng med Modell (2007) og at en top-down tilnærming kan føre til at ansatte opplever en avstand til kommuneledelsen.

Kapittel 4.5.1 viser videre at det er ulike opplevelser av kommunikasjon og informasjonsdeling i prosessen. En leder innen helsesektoren, som var sentral i arbeidet med sammenslåingen, forteller at kommunikasjon og informasjonsdeling var et hovedfokus. Dette fremkommer også av kommunikasjonsstrategien som er omtalt i kapittel 4.1.1. Andre ledere innen helsesektoren gir imidlertid uttrykk for at det har vært lite kommunikasjon, og manglende informasjon om blant annet støttefunksjoner har gjort det utfordrende å utnytte funksjonene. Det kan tyde på en dekobling mellom plan og handling, eller at informasjonen ikke når frem. Sistnevnte kan sees i sammenheng med det en av informantene forteller om at kommunen bør bli bedre på kanalstrategi. Dette har skapt frustrasjon for informantene i Klæbu, og er i tråd med det Shields (1995) skriver om at mangel på støtte kan hindre en vellykket endring. At informasjon ikke kommer frem poengterer kommunens behov for interaktive systemer (Simons, 1995b) som en del av økonomistyringen, for at enhetene skal kunne samhandle. I en sammenslåing vil den strategiske usikkerheten kommunen må håndtere være om sammenslåingen gjennomføres effektivt og om den er vellykket. Kommuneledelsen vil da være avhengig av ansattes involvering og engasjement i prosessen for å sikre en vellykket sammenslåing. Bruk av interaktive systemer og til en viss grad verdisystemer (Simons, 1995b) burde derfor vært mer i fokus for kommuneledelsen.

#### **5.4.2 Mangelfull opplæring som hindring for effektiv sammenslåing**

Av kapittel 4.5.2 ser vi at mangelfull opplæring i forbindelse med overgangen til Trondheims systemer og praksiser har ført til at prosessen har vært vanskelig og tidkrevende for enheten i Klæbu. Følgelig oppsto en spenning mellom enheten og kommuneledelsen, og en økt følelse av avstand til ledelsen. Med bakgrunn i avdelingsledernes økte ansvar og manglende økonomisk formalkompetanse, burde opplæring være et hovedfokus for ledelsen i



sammenslåingsprosessen. Som Shields (1995) poengterer er det viktig med opplæring av ansatte uten relevant fagbakgrunn for å oppnå aksept og forståelse av endringene. Våre informanter har ikke gitt uttrykk for at de ikke har akseptert og forstått endringene. Likevel har mangelfull opplæring ført til mye usikkerhet, og en informant uttrykte usikkerhet koblet til om alt gjøres riktig.

Av kapittel 4.5.2 går det også frem at tilbakemeldinger om mangelfull opplæring ikke har nådd frem til riktige personer i kommuneledelsen eller administrasjonen. Informantene i Klæbu har dermed brukt mye tid på å finne ut av praksisene i kommunen. Dette kan tyde på manglende feedforward-systemer og begrenset bruk av interaktive systemer (Simons, 1995b) i sammenslåingsprosessen. Det ser ut til at prosessen kunne vært betraktelig enklere, både for enheten i Klæbu og den nye kommunen, dersom de interaktive systemene hadde blitt vektlagt mer. Mangel på feedforward-systemer i kombinasjon med manglende opplæring kan føre til at mål ikke nås, og målforskyvning blir et problem (Shields, 1995).

Den nevnte usikkerheten har resultert i at det først er i senere tid at nye systemer og praksiser begynner å gå seg til. Dette er i tråd med det Modell (2007) skriver om at usikkerhet kan forsinke implementering av endringer. At sammenslåingsprosessen har tatt lengre tid enn antatt kan tolkes dit hen at kommuneledelsen har undervurdert utfordringer knyttet til gjennomføring av endringen. Det betyr at kommunens grensesystem ikke har klart å fange opp utfordringer som bør unngås (Simons, 1995b). Mangelfull opplæring, i tillegg til manglende involvering og lite kommunikasjon som ble drøftet i kapittel 5.4.1, har sannsynligvis spilt en viktig rolle i at prosessen ble lengre enn antatt. Kommuneledelsens undervurdering av utfordringene knyttet til prosessen har gitt konsekvenser for den interaktive styringen, hvor kommunikasjon rettet mot enhetene i Klæbu og opplæring ikke har blitt vektlagt. Også viktigheten av å jobbe med felles kultur og inkludering har blitt undervurdert, noe som har resultert i nedprioritering av verdisystemer i sammenslåingsprosessen.

## **5.5 Spenninger i erfaringer og opplevelser ut fra geografisk tilhørighet**

Av kapittel 4.6 ser vi antydning til et mønster mellom informantenes negative eller positive omtale av sammenslåingen og deres geografiske arbeidssted. Årsakene til dette er nok noe sammensatte, men kan ha utgangspunkt i de spenningene vi har oppdaget i sammenslåingen. I kapittel 5.1 diskuterte vi hvordan kommunereformen resulterte i spenninger mellom

kommunenes institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999) da Klæbu måtte tilpasse seg Trondheims størrelseslogikk. Videre diskuterte vi i kapittel 5.2 hvordan kommunenes størrelsesasymmetri har bidratt til en spenning i maktforholdet mellom kommunene, hvor Trondheim har opptrådt som en dominerende part (Cäker & Nyland, 2017). I kapittel 5.3 kom det frem at det oppsto en spenning da Klæbu skulle gå fra myk, uformell styring og inn i Trondheims praksiser med stram og formell styring (Simons, 1995b). Til slutt diskuterte vi i kapittel 5.4 at det oppsto en spenning da enheten i Klæbu ble påtvunget endringer uten mulighet for medvirkning, noe som resulterte i en opplevelse av avstand til kommuneledelsen (Modell, 2007).

Alle de nevnte spenningene har resultert i et mønster, hvor informantene lokalisert i administrasjonen i Trondheim sentrum har en opplevelse av at sammenslåingen har gått fint uten veldig store utfordringer, mens informantene lokalisert i Klæbu mener det har vært store utfordringer og usikkerheter i forbindelse med sammenslåingen. Vi vil derfor påstå at det kan kobles til omfanget av endringer for de to kommunene, hvor enhetene fra Klæbu endret sine systemer og praksiser for å tilpasse seg Trondheim, mens Trondheim er uendret. Av kapittel 4.6 går det frem at informantene lokalisert i Trondheim uttrykker at sammenslåingen har gått «relativt smertefritt», at de har vært «godt informert», og at sammenslåingen har vært «godt organisert» og «fungert bra». Generelt kan vi se at disse informantene har en positiv opplevelse av sammenslåingen basert på sin geografiske tilhørighet i kommunen.

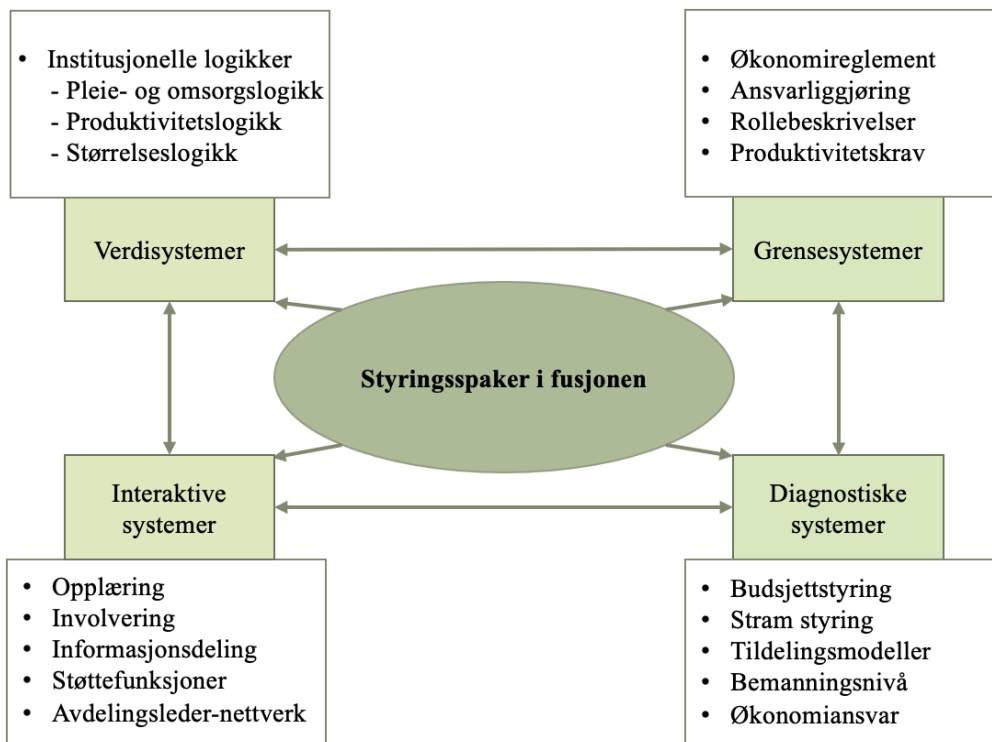
For informantene lokalisert i Klæbu har det skjedd store endringer uten at nødvendig opplæring ble prioritert. Det har bidratt til at informantene opplevde usikkerhet knyttet til både systemer, praksiser, kommuneledelsen og administrasjonen. Dette diskuteres i analysens øvrige delkapitler og kobles til de nevnte spenningene. Som det fremkommer i kapittel 4.6 kan det også se ut som at det eksisterer en dårlig kultur i administrasjonen og/eller støttetjenester, hvor tilbakemeldinger om at «det her er jo lett» gjenspeiler en oppfatning av at avdelingslederne forventes å ha kunnskaper de ikke har eller har fått opplæring i. Den administrative kulturen har stor påvirkning på ansattes aksept og bruk av styringssystemer (Pilonato & Monfardini, 2020). Dette er noe ledelsen i Trondheim kommune burde være mer bevisst på, siden det her ser ut til å ha påvirket informantenes holdninger og totale opplevelse av sammenslåingen (Burns & Vaivio, 2001; Shields, 1995). Som vi drøftet i kapittel 5.4.2 ser det ut til at kommuneledelsen har undervurdert flere store utfordringer knyttet til gjennomføring av sammenslåingen, noe som har resultert i en lang og usikker prosess for informantene i Klæbu. Til tross for mange

utfordringer, gir informantene fra enheten i Klæbu uttrykk for å være godt fornøyde med nye systemer, økt profesjonalisering og større tilgang til støttefunksjoner.

## 5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for at sammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim kommuner er en form for tvangsmessig isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983), og at Klæbu var avhengig av sammenslåingen for å oppnå legitimitet fra sine omgivelser. Videre har vi diskutert hvordan det oppsto en spenning mellom Klæbu og Trondheims størrelseslogikker (Thornton & Ocasio, 1999). Det diskuteres også hvorfor Trondheim kan anses som en dominerende part i sammenslåingen, og dette knyttes både til avhengighetsforholdet mellom kommunene og størrelsesasymmetrien. Størrelsesasymmetrien diskuteres deretter i lys av betingelsesteorien (Chenhall, 2003), som en spenning i seg selv, og som en stor årsak til de andre spenningene som har oppstått i sammenslåingen.

Videre har vi sett nærmere på hvordan kommuneledelsen i Trondheim kommune har brukt ulike styringssystemer i tråd med Simons' (1995b) rammeverk *Levers of Control* i sammenslåingen. Vi har diskutert hvordan diagnostiske systemer som budsjett og ansvarstildeling brukes til å standardisere økonomistyringen i enheten fra Klæbu, og hvordan budsjetter også brukes interaktivt til å både ansvarliggjøre og bemyndiggjøre avdelingsledere. Videre har vi diskutert hvordan økonomireglement og rollebeskrivelser er former for grensesystemer som påvirker atferden til ansatte, og hvordan dette også har påvirket kommunens verdisystem gjennom at avdelingsledernes institusjonelle logikker har blitt tilpasset en produktivitetslogikk. Avslutningsvis har vi diskutert det vi anser som et mønster i vårt empiriske grunnlag, hvor det kan sees en kobling mellom våre informanters positive eller negative omtale av sammenslåingen og deres geografiske tilhørighet. Figur 7 oppsummerer Simons' (1995b) fire styringsspaker i sammenheng med hva enheten i Klæbu har tilpasset som følge av fusjonen.



Figur 7: Oppsummering av styringspaker i fusjonen

## 6 Konklusjon og studiens implikasjoner

### 6.1 Konklusjon

I kapittel 5 sammenfattet vi våre empiriske resultater og knyttet analysen til aktuelle teorier for å belyse problemstillingen. Problemstillingen fokuserer på hvilke spenninger som oppstår i fusjon mellom en liten og en stor kommune, og i forrige kapittel diskuterte vi flere spenninger som har oppstått i denne prosessen. Disse spenningene er blant annet knyttet til tvingende isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983) og ulike institusjonelle logikker (Thornton & Ocasio, 1999) for de to kommunene. Sammenslåingen var et resultat av en top-down prosess (Burns & Vaivio, 2001; Simons, 1995b) fra regjeringen, hvor Klæbu ble slått sammen med Trondheim for å oppnå legitimitet i tråd med institusjonell teori (Meyer & Rowan, 1977; Røvik et al., 2009). Den toppstyrte fusjonen resulterte i store endringer for Klæbu kommune, med en tilpasning til Trondheims størrelseslogikk med formell og diagnostisk styring gjennom ansvarsfordeling og stram budsjettstyring (Bruns & Waterhouse, 1975; Cäker & Siverbo, 2011; Simons, 1995b). Avdelingslederne i Klæbu ble utsatt for institusjonell kompleksitet (Greenwood et al., 2011) gjennom økt ansvar og diagnostisk styring, noe som resulterte i en spenning mellom kommunens verdisystem med helsepersonellens etablerte logikk, og diagnostiske system med produktivitet i fokus (Simons, 1995b). Økt bruk av grensesystem for å styre avdelingsledernes atferd resulterte også i en spenning mellom verdi- og grensesystem (Simons, 1995b).

Videre oppsto en spenning på grunn av kommunenes størrelsesasymmetri, hvor Trondheims størrelse fordret formelle styringssystemer med stor grad av formalisering og standardisering, mens Klæbus størrelse tillot mer uformell og interaktiv styring (Bruns & Waterhouse, 1975; Chenhall, 2003; Merchant, 1981; Simons, 1995b). Spenningen ble forsterket av at Trondheim opptrådte som en dominerende part i sammenslåingen (Cäker & Nyland, 2017). I tillegg oppsto en spenning da enhetene i Klæbu skulle gå fra myk, uformell styring og inn i Trondheims praksiser med stram og formell styring (Simons, 1995b). Mangelfull involvering, informasjon og opplæring resulterte i en utfordrende og ressurskrevende prosess (Shields, 1995), og har medført en lengre prosess enn nødvendig (Modell, 2007). Spenninger koblet til mangelfull opplæring kan tolkes dit hen at kommunens grensesystemer ikke har fanget opp utfordringer ved fusjonen (Simons, 1995b), eller at kommuneledelsen har undervurdert utfordringene og

dermed ikke vektlagt interaktive systemer (Simons, 1995b). Som et resultat av alle nevnte spenninger, har vi skissert et mønster hvor informantenes negative eller positive omtale er koblet til deres geografiske tilhørighet, og derigjennom omfanget av endringer for informanten.

Ut fra studien vår kan vi også peke på at balansen mellom styringssystemene i Trondheim ikke har blitt endret som følge av sammenslåingen. Kommuneledelsens bruk av styringssystemer resulterte i både endret sammensetning og balanse mellom styringssystemene for enheten i Klæbu (Simons, 1995b). Våre resultater er utviklet både empirisk og med god støtte fra det teoretiske rammeverket. Til sammen kan dette danne et godt grunnlag for å reflektere omkring praktiske og teoretiske implikasjoner.

## **6.2 Praktiske implikasjoner**

Med bakgrunn i en toppstyrt fusjon med betydelig størrelsesasymmetri, viser studien at det er risiko for at det oppstår utfordringer for den minste parten gjennom fusjonsprosessen. Ledelsen må være bevisste på at en betydelig størrelsesforskjell mellom partene i fusjonen kan resultere i dominerende og dominerte parter dersom alle parter ikke involveres. Videre kan en toppstyrt endringsprosess medføre manglende eierskap til endringen, som kan resultere i ansattes usikkerhet og forsinkelser i implementeringen. Dette kan unngås gjennom at ledelsen prioriterer opplæring og involvering av ansatte. Dette er praktiske implikasjoner som partene i en fusjon bør være oppmerksomme på for å unngå utfordringer i endringsprosessen.

Koblinger mellom empiri og teori har gitt flere svar på problemstillingen når det gjelder spenninger i en fusjonsprosess. Studien bygger på argumenter fra et begrenset antall informanter, noe som er en svakhet ved forskningsmetoden. For å styrke oppgaven har vi supplert intervjuene med et stort materiale fra dokumentstudier, som bekrefter flere av informantenes argumenter. Likevel er generaliseringsverdien i denne studien begrenset, og studien vil derfor hovedsakelig ha praktiske implikasjoner for den studerte kommunen. Ved å inkludere flere informanter fra andre enheter eller sektorer i kommunen, kunne studien vært mer relevant for andre kommuner.

### **6.3 Teoretiske implikasjoner**

Denne studien har tatt utgangspunkt i et bredt teoretisk rammeverk, med *Levers of Control*, betingelsesteori, institusjonell teori og endringsteori. Separat gir disse teoriene støtte og betydning for enkelte empiriske resultat. Når hele det teoretiske rammeverket settes i sammenheng, gir det imidlertid et helhetlig bilde. For å studere kompliserte endringsprosesser er derfor en teoretisk implikasjon at det er nødvendig med et bredt teoretisk grunnlag som sammen kan gi et helhetlig empirisk bilde og grunnlag for analyse.

### **6.4 Videre forskning**

Det brede teoretiske grunnlaget og de tydelige funnene om spenninger som har oppstått i sammenslåingen, kan motivere til nye studier av fusjonsprosesser i andre kommuner for å avdekke ytterligere spenninger. Det kan også være relevant å studere fusjoner mellom kommuner uten størrelsesasymmetri og fusjoner mellom flere enn to kommuner for å avdekke om det finnes andre spenninger i slike prosesser. Et større empirisk materiale og bruk av andre teorier kan gi innsikt i andre mulige spenninger.

## Referanser

- Ahlgren, P. C. & Knardal, P. S. (2019). Samarbeid på tvers - der ulike logikker møtes. I P. C. Ahlgren, J. Lind & K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (1. utg., s. 111-131). Fagbokforlaget.
- Ahrens, T. & Chapman, C. S. (2004). Accounting for Flexibility and Efficiency: A Field Study of Management Control Systems in a Restaurant Chain. *Contemporary accounting research*, 21(2), 271-301. <https://doi.org/10.1506/VJR6-RP75-7GUX-XH0X>
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: a framework for analysis*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthony, R. N. & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations* (7. utg.). McGraw-Hill/Irwin.
- Argyris, C. & Kaplan, R. S. (1994). Implementing new knowledge: The case of activity-based costing. *Accounting horizons*, 8(3), 83.
- Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2019). *Business research methods* (5. utg.). Oxford University Press.
- Besharov, M. L. & Smith, W. K. (2014). Multiple institutional logics in organizations: explaining their varied nature and implications. *The Academy of Management review*, 39(3), 364-381. <https://doi.org/10.5465/amr.2011.0431>
- Bisbe, J., Batista-Foguet, J.-M. & Chenhall, R. (2007). Defining management accounting constructs: A methodological note on the risks of conceptual misspecification. *Accounting, organizations and society*, 32(7), 789-820. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.09.010> (Accounting, Organizations and Society)
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Broadbent, J. & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management accounting research*, 20(4), 283-295. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.004>
- Bruns, W. J. & Waterhouse, J. H. (1975). Budgetary Control and Organization Structure. *Journal of accounting research*, 13(2), 177-203. <https://doi.org/10.2307/2490360>
- Burns, J. & Vaivio, J. (2001). Management accounting change. *Management accounting research*, 12(4), 389-402. <https://doi.org/10.1006/mare.2001.0178>
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Busch, T., Vanebo, J. O. & Johnsen, E. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, organizations and society*, 28(2), 127-168. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00027-7)
- Chenhall, R. H. (2008). Accounting for the horizontal organization: A review essay. *Accounting, organizations and society*, 33(4), 517-550. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.07.004> (Accounting, Organizations and Society)



- Collier, P. M. (2005). Entrepreneurial control and the construction of a relevant accounting. *Management accounting research*, 16(3), 321-339. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2005.06.007>
- Cäker, M. & Nyland, K. (2017). Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture. *Financial accountability & management*, 33(1), 102-120. <https://doi.org/10.1111/faam.12115>
- Cäker, M. & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector Joint Ventures. *Management accounting research*, 22(4), 330-348. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.08.002>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dollery, B. E. & Yamazaki, K. (2018). Is Bigger Really Better? A Comparative Analysis of Municipal Mergers in Australian and Japanese Local Government. *International journal of public administration*, 41(9), 725-734. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1298127>
- Ferreira, A. & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management accounting research*, 20(4), 263-282. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.003>
- Flick, U. (2006). *An introduction to qualitative research* (3. utg.). Sage Publications.
- Ford, D. & Håkansson, H. (2010). Accounting and inter-organisational issues. I H. Håkansson, Kraus, K. Lind, (Red.), *Accounting in Networks* (s. 14-32). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203854310>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R. & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371. <https://doi.org/10.5465/19416520.2011.590299>
- Hansen, T. & Tjernshaugen, A. (2021, 16. november). *Kommunereformen*. Store Norske Leksikon. Hentet 14. april fra <https://snl.no/kommunereformen>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hotvedt, S. K. (2016, 11. mai). Ja-kommuner får belønning - Nei-kommuner får mindre. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/kommuner-som-frivillig-slar-seg-sammen-far-belonning-1.12940714>
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Jensen, K. S. & Røed, R. S. (2020). *Samarbeid i en kommunesammenslåing - fra en liten kommunes perspektiv* [Masteroppgave]. NTNU.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utg.). Abstrakt forlag.
- Johansson, T. & Siverbo, S. (2014). The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management accounting research*, 25(4), 271-283. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2014.04.001>
- Kastberg, G. & Siverbo, S. (2016). The role of management accounting and control in making professional organizations horizontal. *Accounting, auditing, & accountability*, 29(3), 428-451. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2014-1632>
- Klausen, J. E. (2016). Kommunereform og endringsteori. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 135-157). Fagbokforlaget.

- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Klausen, K. K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer. I E. J. T. Busch, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Kominis, G. & Dudau, A. I. (2012). Time for interactive control systems in the public sector? The case of the Every Child Matters policy change in England. *Management accounting research*, 23(2), 142-155. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2012.04.002>
- KS. (2016, 11. juli). *Dette må du vite om kommunereformen*. Hentet 26. april fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/dette-ma-du-vite-om-kommunereformen/>
- KS. (2019, 24. juli). *Noen fakta om nye kommuner fra 2020*. Hentet 16. april fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/dette-ma-du-vite-om-kommunereformen/>
- Langfield-Smith, K. (1997). Management control systems and strategy: A critical review. *Accounting, organizations and society*, 22(2), 207-232. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(95\)00040-2](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(95)00040-2)
- Lowe, E. A. (1971). On the Idea of a Management Control System: Integrating accounting and management control. *Journal of management studies*, 8(1), 1-12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1971.tb00833.x>
- Malmi, T. & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package - Opportunities, challenges and research directions. *Management accounting research*, 19(4), 287-300. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- Merchant, K. A. (1981). The Design of the Corporate Budgeting System: Influences on Managerial Behavior and Performance. *The Accounting review*, 56(4), 813-829.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2007). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives* (2. utg.). Prentice Hall/Financial Times.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American journal of sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Modell, S. (2007). Managing accounting change. I T. Hopper, R. W. Scapens & D. Northcott (Red.), *Issues in management accounting* (3. utg., s. 335-355). Prentice Hall/Financial Times.
- Moll, J., Burns, J. & Major, M. (2018). Institutional theory in accounting research. I Z. Hoque (Red.), *Methodological issues in accounting research: Theories and Methods* (2. utg., s. 225-247). Spiramus.
- Mundy, J. (2010). Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems. *Accounting, organizations and society*, 35(5), 499-523. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.10.005>
- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2010). Økonomistyring i staten - likhet eller mangfold? *Magma*, 4/2010. <https://old.magma.no/oekonomistyring-i-staten-likhet-eller-mangfold>
- Nørreklit, H. & Mitchell, F. (2007). The balanced scorecard. I T. Hopper, R. W. Scapens & D. Northcott (Red.), *Issues in management accounting* (3. utg., s. 175-197). Prentice Hall/Financial Times.
- Opheim, A. (2016, 9. mai). Dette er argumentene for og mot kommunesammenslåing. *Adresseavisen*. <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2016/05/08/Dette-er-argumentene-for-og-mot-kommunesammenslaing-12705214.ece>
- Otley, D. (1980). The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, organizations and society*, 5(4), 413-428. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(80\)90040-9](https://doi.org/10.1016/0361-3682(80)90040-9)

- Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management accounting research*, 10(4), 363-382. <https://doi.org/10.1006/mare.1999.0115>
- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014. *Management accounting research*, 31, 45-62. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2016.02.001>
- Otley, D. T. & Berry, A. J. (1980). Control, organisation and accounting. *Accounting, organizations and society*, 5(2), 231-244. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(80\)90012-4](https://doi.org/10.1016/0361-3682(80)90012-4)
- Otley, D. T. & Berry, A. J. (1994). Case study research in management accounting and control. *Management accounting research*, 5(1), 45-65. <https://doi.org/10.1006/mare.1994.1004>
- Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management science*, 25(9), 833-848. <https://doi.org/10.1287/mnsc.25.9.833>
- Pettersen, I. J. (2019). Fragmentering og betydningen av det svakeste ledd - en studie av kommunale akutte døgnenheter. I P. C. Ahlgren, J. Lind & K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s. 180-199). Fagbokforlaget.
- Pettersen, I. J. & Solstad, E. (2015). Vertical and horizontal control dilemmas in public hospitals. *Journal of Health Organization and Management*, 29(2), 185-199. <https://doi.org/10.1108/JHOM-01-2013-0003>
- Pilonato, S. & Monfardini, P. (2020). Performance measurement systems in higher education: How levers of control reveal the ambiguities of reforms. *The British accounting review*, 52(3), 100908. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2020.100908>
- Prop. 95 S (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>
- Prop. 96 S (2016-2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>
- Reay, T. & Jones, C. (2016). Qualitatively capturing institutional logics. *Strategic organization*, 14(4), 441-454. <https://doi.org/10.1177/1476127015589981>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A., Roness, P. G., Lægreid, P. & Christensen, T. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Saunders, M. N. K., Lewis, P. & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students* (7. utg.). Pearson.
- Scapens, R. W. (1990). Researching management accounting practice: The role of case study methods. *The British accounting review*, 22(3), 259-281. [https://doi.org/10.1016/0890-8389\(90\)90008-6](https://doi.org/10.1016/0890-8389(90)90008-6)
- Scapens, R. W. & Varoutsas, E. (2010). Accounting in inter-organisational relationships - The institutional theory perspective. I H. Håkansson, K. Kraus & J. Lind (Red.), *Accounting in Networks* (s. 314-341). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203854310>
- Shields, M. D. (1995). An empirical analysis of firms' implementation experiences with activity-based costing. *Journal of management accounting research*, 7, 148-166.
- Simons, R. (1995a). Control in an Age of Empowerment. *Harvard Business Review*, March-April, 80-88.

- Simons, R. (1995b). *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard Business School Press.
- Simons, R., Kaplan, R. S. & Dávila, A. (2000). *Performance measurement & control systems for implementing strategy: text & cases*. Prentice Hall.
- Skjesol, H. (2021, 13. september). Martha (78) flytter inn på det som kan være landets fineste sykehjem. *Adresseavisen*. <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2021/09/13/Martha-78-flytter-inn-p%C3%A5-det-som-kan-v%C3%A6re-landets-fineste-sykehjem-24549534.ece?rs6737431652367494970&t=1>
- Solstad, E. (2009). Fusjoner i offentlig sektor. *Magma*. <https://old.magma.no/fusjoner-i-offentlig-sektor>
- Songstad, S. O. (2014). Bakgrunn og målsetninger for kommunereformen. *Kommunalt innblikk*, 3. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/no/Documents/public-sector/kommunalt-innblikk-nr3.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2020). *Store endringer i kommunekartet - og statistikken*. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>
- Statistisk sentralbyrå. (u.å.-a). *Areal og befolkning i kommuner, fylker og hele landet*. <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>
- Statistisk sentralbyrå. (u.å.-b). *Inn- og utpendling for sysselsatte, etter kjønn og alder*. <https://www.ssb.no/statbank/table/11616/>
- Tessier, S. & Otley, D. (2012). A conceptual development of Simons' Levers of Control framework. *Management accounting research*, 23(3), 171-185. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2012.04.003>
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *The American journal of sociology*, 105(3), 801-843. <https://doi.org/10.1086/210361>
- Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: a new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Thunberg, S. & Arnell, L. (2021). Pioneering the use of technologies in qualitative research – A research review of the use of digital interviews. *International journal of social research methodology*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/13645579.2021.1935565>
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Trondheim kommune. (2016a). *Møteprotokoll Bystyremøte 16.06.2016. Sak PS 0101/16 Kommunereformen - sluttbehandling, sammenslåing med Klæbu kommune*. Hentet 18. april fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003371833/sak/1003376083>
- Trondheim kommune. (2016b). *Møteprotokoll Formannskapet 12.04.2016. Sak PS 0091/16 Intensjonsavtale Klæbu og Trondheim kommune*. Hentet 18. april fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003371805/sak/1003375253>
- Trondheim kommune. (2017). *Møteprotokoll Fellesnemnd for Klæbu og Trondheim 14.02.2017. Sak PS 0003/17 Prosjektplan kommunesammenslåing Klæbu og Trondheim kommuner*. Hentet 18. april fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003382107/sak/1003382152>
- Trondheim kommune. (2018). *Møteprotokoll Fellesnemnd for Klæbu og Trondheim 20.11.2018. Sak PS 0036/18 Retningslinjer for virksomhetsoverdragelse - kommunesammenslåingen mellom Trondheim kommune og Klæbu kommune*. Hentet

19. april fra  
<https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003386600/sak/1003389869>
- Trondheim kommune. (2019a). *Møteprotokoll Bystyremøte 12.12.2019. Sak PS 0182/19 Forslag til økonomireglement for nye Trondheim kommune*. Hentet 01.04.2022 fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003390378/sak/1003393380>
- Trondheim kommune. (2019b). *Årsrapport 2018*.  
<https://www.trondheim.kommune.no/budsjett/>
- Trondheim kommune. (2021a, 18. november). *Kvalitetsmelding for eldreomsorgen*. Hentet 31. mars fra <https://tkweb.trondheim.kommune.no/statistikk/om.php>
- Trondheim kommune. (2021b). *Årsregnskap og konsolidert regnskap for 2020*. Hentet 19. april fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/arsrapporter/arsregnskap-og-konsolidert-regnskap-for-2020.pdf>
- Trondheim kommune. (2022). *Møteprotokoll Bystyremøte 03.02.2022. Sak PS 0004/22 Forslag til endring i økonomireglement*. Hentet 01.04.2022 fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/50014653/sak/50015056>
- Van der Stede, W. A. (2001). Measuring 'tight budgetary control'. *Management accounting research*, 12(1), 119-137. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0149>

# Vedlegg

**Vedlegg 1:** Intervjuguide

**Vedlegg 2:** Samtykkeskjema

## Vedlegg 1

# Intervjuguide

Denne intervjuguiden er veiledende for intervjuet. Spørsmålenes relevans for hver enkelt informant vurderes underveis.

### Om respondenten

- Hvilken stilling har du i kommunen i dag, og hva er dine ansvarsområder og arbeidsoppgaver?
- På hvilke måter har du vært involvert i og/eller blitt påvirket av kommunesammenslåingen?

### Om helhetlig økonomistyring

- Hvilke økonomistyringssystemer brukes i kommunen? Hvordan brukes de i den daglige driften?
- Har økonomistyringssystemer og -praksiser blitt endret som følge av sammenslåingen? Hvordan?
- Hvordan synes du overgangen til felles økonomistyring for de tidligere to kommunene har gått? Har det vært noen utfordringer for enheten/kommunen?
- Har sammenslåingen ført til endringer for enheten utover endring av systemer og praksiser? Hvilke?
- Har sammenslåingen ført til endringer på det administrative nivå - utover tilkomst av ansatte fra Klæbu? Hvilke?
- Hvilke stordriftsfordeler har den fusjonerte kommunen oppnådd etter sammenslåingen?

### Om diagnostisk system

- Hvordan ble budsjett og regnskap samordnet mellom de to tidligere kommunene og den nye kommunen?
- Har sammenslåingen ført til endring i enhetens økonomi?
- Hvordan brukte dere mål og planer for den daglige driften i sammenslåingsprosessen og i ettertid?
- Har dere styringsverktøy som er i bruk hovedsakelig for å styre ansattes atferd?

## **Om interaktivt system**

- Er det noen styringssystemer som dere benytter interaktivt?
- Kommunen har hatt en felles kommunikasjonsplan rettet mot de ansatte i tiden før sammenslåingen. Hvordan har kommunikasjon mellom kommuneledelsen og øvrige ansatte vært i sammenslåingsprosessen?
- Har det vært utfordringer knyttet til kommunikasjon og informasjon om sammenslåing og overgang til nye systemer og praksiser?
- Har kommunens administrasjon en strategi for hvordan relevant informasjon formidles til ulike enheter og nivåer i kommunen?
- Hvordan kommuniseres relevant informasjon til ansatte ved enheten?
- Hvordan føler du samarbeidet med kommunens administrasjon og kommunalsjefen fungerer?
- Hvordan arbeider helseøkonomene og helsesektoren sammen?
- Har dere (enheten i Klæbu) noe samarbeid eller kontakt med andre enheter i kommunen?

## **Om verdisystem**

- Hvilke endringer - ut over systemmessige endringer - har helsesektoren opplevd i og etter sammenslåingsprosessen? Har det vært noen utfordringer underveis?
- Hvordan opplever du at ansatte ved enheten (i Klæbu) har stilt seg til sammenslåingen?
- Hvordan har kommuneledelsen motivert og inspirert ansatte gjennom sammenslåingsprosessen?
- Trondheim kommunes verdier er modig, åpen og kompetent. Hvordan preger kommunens verdier ditt daglige arbeid i kommunen?

## **Om grensesystem**

- Opplever du at det er noen systemer, praksiser eller prosedyrer som begrenser ditt og ansattes handlingsrom?

## **Avsluttende spørsmål**

- Hvilke erfaringer sitter du igjen med nå, to år etter sammenslåingen?
- Er det noe du ønsker å legge til som du mener er viktig for vår studie?



## Vedlegg 2

# Vil du delta i forskningsprosjektet *”Felles økonomistyring i en sammenslått kommune”?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan de to sammenslåtte kommunene, Trondheim og Klæbu kommuner, har oversatt felles økonomistyring i den sammenslåtte kommunen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### **Formål**

Prosjektet gjennomføres i forbindelse med vår masteroppgave innen økonomistyring på siviløkonomstudiet ved NTNU Handelshøyskolen. Formålet er å samle inn nødvendig data for å studere hvordan felles økonomistyring har blitt til og hvordan det brukes, samt hvilke erfaringer kommunen sitter igjen med to år etter sammenslåingen. Studiens foreløpige problemstilling er “Hvordan oversettes felles økonomistyring mellom tidligere selvstendige kommuner i en sammenslått kommune?”. Informasjonen som hentes inn skal utelukkende brukes i masteroppgaven.

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

NTNU Handelshøyskolen er ansvarlig for prosjektet.

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Informanter er valgt med utgangspunkt i at vi ønsker å studere erfaringer om hvordan felles økonomistyring har blitt oversatt. Det er først og fremst ansatte i regnskap- og økonomitjenesten og sektorledere i kommunen vi tar kontakt med. Vi henvender oss til 7-10 personer i gjennomførelsen av dette prosjektet.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Deltagelse innebærer at du deltar i intervju. Dette vil ha varighet på ca. én time. Spørsmålene vil handle om kunnskaper og erfaringer knyttet til sammenslåingen av Trondheim og Klæbu kommuner. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet. Du vil senere bli kontaktet for å godkjenne sitatene som brukes, dersom du kan gjenkjennes i oppgaven.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Du kan når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Opplysningene og lydopptak vil kun være tilgjengelige for oppgavens forfattere (Tonje Berg Hammes og Kristin Mangelrød), samt vår veileder ved NTNU Handelshøyskolen (Inger Johanne Pettersen).

Det vil bli foretatt lydopptak og tatt notater underveis i intervjuet. Vi passer på at ingen kan få tak i informasjonen som vi samler inn. Vi lagrer all informasjon på en sikker datamaskin. Vi kan anonymisere informasjon ved publisering av studien (masteroppgaven). Vi følger loven om personvern.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 24.05.2022. Sensur og eventuell klage på sensur kan ta opptil 7-8 måneder. Personopplysninger og opptak vil slettes senest 31.01.2023.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU Handelshøyskolen har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU Handelshøyskolen ved Inger Johanne Pettersen, på e-post [inger.j.pettersen@ntnu.no](mailto:inger.j.pettersen@ntnu.no) eller telefon +47 73 55 90 13
- NTNU Handelshøyskolen ved Tonje Berg Hamnes, på e-post [tonje.hamnes@ntnu.no](mailto:tonje.hamnes@ntnu.no) eller telefon +47 94 48 58 59
- NTNU Handelshøyskolen ved Kristin Mangelrød, på e-post [krismang@ntnu.no](mailto:krismang@ntnu.no) eller telefon +47 41 35 22 97
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen, e-post [thomas.helgesen@ntnu.no](mailto:thomas.helgesen@ntnu.no), telefon +47 930 79 038

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på e-post ([personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no)) eller på tlf: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Inger Johanne Pettersen

(Forsker/veileder)

Tonje Berg Hamnes

(Masterstudent)

Kristin Mangelrød

(Masterstudent)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet “Felles økonomistyring i en sammenslått kommune”, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at min stillingstittel publiseres slik at jeg kan gjenkjennes – hvis aktuelt i studien
- at mine personopplysninger lagres etter prosjektslutt, til endelig sensurfrist er passert

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

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

