

Henriette Gran Karoliussen og Ingse Vevatne

# Nød lærer nøgen kvinde at spinde

- Erfaringer fra en ROBEK-kommune

## Necessity is the mother of invention

- Experiences from a municipality in economic imbalance

**MASTEROPPGAVE - Økonomi og administrasjon/siviløkonom**

**Trondheim, Mai 2016**

Hovedprofil: Økonomistyring og Strategi, organisasjon og ledelse

Veileder: Kari Nyland



NTNU har intet ansvar for synspunkter eller innhold i oppgaven.

Framstillingen står utelukkende for studentens regning og ansvar.



## **Forord**

Denne masteroppgaven representerer målstreken for vår toårige mastergrad i økonomi og administrasjon ved NTNU avdeling Handelshøyskolen i Trondheim. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet på tvers av spesialiseringsretningene økonomistyring og strategi, organisasjon og ledelse (SOL).

Temaet for denne masteroppgaven er styring i en endringsprosess. Vår hensikt har vært å oppnå forståelse for og gi en beskrivelse av hvordan en kommune i økonomisk ubalanse har arbeidet for å snu store økonomiske underskudd til overskudd.

Arbeidet med oppgaven har vært en spennende, lærerik, frustrerende og ikke minst utfordrende prosess. Først og fremst vil vi rette en stor takk til kommunen og rådmann som har vist stor interesse for oppgaven og satte av tid til oss i en hektisk hverdag. Vi ønsker videre å takke våre veiledere Kari Nyland og Torild Oddane for konstruktive tilbakemeldinger og gode samtaler gjennom hele prosessen. En stor takk må også sendes til Linda Flornes for illustrasjonen på forsiden. Til slutt vil vi takke hverandre for et fint og ikke minst morsomt siste halvår av masterstudiet.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, 23. mai 2016

---

Henriette Gran Karoliussen

---

Ingse Vevatne

## Sammendrag

Flere av Norges kommuner sliter med for høyt kostnadsnivå, og for noen er situasjonen kommet så langt at de er blitt underlagt ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll). Å snu negative økonomiske resultater til positive for å gjenskape regnskapsmessig balanse er krevende. I denne masteroppgaven har vi benyttet oss av en case; en mellomstor norsk kommune som har lyktes med å snu den negative trenden med merforbruk. For å se nærmere på hvordan kommunen har fått til å gjennomføre den økonomiske snuoperasjonen, formulerte vi følgende problemstilling:

*«Hvordan har en kommune i økonomisk ubalanse arbeidet for å snu merforbruk til mindreforbruk?»*

Vi har besvart problemstillingen gjennom tre forskningsspørsmål som er utformet med bakgrunn i teori omkring styringssystemer og endring. For å generere data benyttet vi kvalitativ metode. Vi gjennomførte i alt 5 pre-intervjuer og 12 dybdeintervjuer, og disse ble supplert med dokumentstudier.

Våre funn antyder at kommuneadministrasjonen har lyktes med å skape endringsklima. Et deltakerbasert ideal, felles visjon og problemløsning på kommunikative arenaer har vært sentralt i prosessen med å få virksomhetslederne til å forstå nødvendigheten av endringen. Det kom i tillegg frem at kommuneadministrasjonen har arbeidet mye med å skape et helhetlig fokus for å hindre suboptimalisering i virksomhetene. Virksomhetslederne virker å forstå at de utgjør en del av noe større. De var veldig bevisste at de måtte ta sin del av ansvaret for at kommunen skulle klare å snu den negative trenden med merforbruk.

Videre er styringen blitt strammere, dette for å sikre at virksomhetslederne handler i tråd med kommunens overordnede mål. Våre funn indikerer at spesielt resultatstyringen er blitt innstrammet i høy grad. Innstramningen har tatt form for ved at målene er blitt hyppigere og mer effektivt kommunisert. Videre er det innført månedlig rapportering, oppfølging av virksomheter som ikke holde budsjettammen og derav også incentiver.

Funnene våre indikerer videre at uformelle styringsmekanismer har vært sentrale for at kommunen skulle få til den økonomiske snuoperasjonen. Det foreligger en utpreget tillitskultur, hvor virksomhetslederne har overensstemmende mål og verdier med organisasjonen.

## **Abstract**

Several Norwegian municipalities struggle with overspending, and for some the situation has become so critical that they are registered in ROBEK («register for Governmental Approval of Financial Obligations »). Recreating a balanced account by reversing the negative financial results has proved to be a demanding task. In this masters thesis we have created a case study; a medium-sized Norwegian municipality that has successfully reversed the negative trend of overspending resources. To examine how the municipality has done this economic turnaround, we formulated the following topic question:

«How has a municipality in economic imbalance worked to reverse overspending?»

The theory of management control systems and change has given us three research questions to answer our topic question. We used qualitative methods to generate our data. During this process we performed a total of 5 pre-interviews and 12 depth-interviews. Our interviews were supplemented by document studies.

Our findings suggest that the municipal-administration has succeeded in creating a climate for change. A participant-based-idealologi, a common vision and problem solving in communicative arenas have been central to convince the department leaders of the necessity of change.

It is also evident that the municipal-administration has worked hard to create a holistic focus to prevent sub optimization in the departments. The department leaders seem to see themselves as part of something greater. They are fully aware of their responsibility in making this change process a success.

Furthermore, the management control has become tighter, to ensure that the department leaders act according to the municipality's overall objectives. The municipal-administration has tightened the control by communicating the objectives more frequent and effectively. Results control and increased reporting seems to be important tools in tightening the control.

Our findings also indicate that cultural control mechanisms have been important in the process of the municipality's economic turnaround. There is a distinct trust culture, where the department leaders have the same goals and values as the organization.

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	1
1.1 Bakgrunn og aktualisering .....	1
1.2 Avgrensing og problemstilling .....	2
1.2.1 Begrepsavklaring .....	4
1.3 Formål .....	5
1.4 Studiens struktur og oppbygging .....	6
<b>2. Teoretisk rammeverk</b> .....	7
2.1 Styringspakke .....	7
2.2 Tightness i styringssystemer .....	11
2.2.1 Tight budsjettstyring .....	13
2.3 Ledelse av endring .....	14
2.3.1. Organisasjonsutvikling som samskapt læring .....	16
2.3.2 Hvordan skape endringsdyktige organisasjoner? .....	19
<b>3. Metodisk tilnærming</b> .....	23
3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted .....	23
3.2 Problemstilling .....	23
3.3 Forskningstilnærming .....	25
3.4 Casestudie .....	25
3.4.1 Valg av kvalitativ metode .....	26
3.5 Datagenerering .....	26
3.5.1 Dybdeintervju med intervjuguide .....	26
3.5.2 Gjennomføring av dybdeintervju .....	27
3.5.3 Lydopptak .....	28
3.5.4 Dokumentstudier som tilleggsdata .....	28
3.5.5 Utvalgsmetode .....	28
3.6 Analysemetode .....	31
3.6.1 Transkribering .....	31
3.6.2 Koding og kategorisering .....	31
3.7 Forskningsetikk .....	32
3.7.1 Informert samtykke .....	32
3.7.2 Konfidensialitet .....	32

3.7.3	Konsekvenser .....	33
3.7.4	Forskerens rolle .....	33
3.8	Forskningens kvalitet .....	34
3.8.1	Pålitelighet – reliabilitet .....	34
3.8.2	Validitet .....	35
3.8.3	Generaliserbarhet .....	36
<b>4.</b>	<b>Empiri</b> .....	<b>37</b>
4.1	Casebeskrivelse .....	37
4.2	Skape endringsklima .....	38
4.3	Nye praksiser blir implementert .....	42
4.4	Bygge endring inn i kulturen .....	46
4.5	Oppsummering av funn .....	51
<b>5.</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>53</b>
5.1	Etablering av endringsklima .....	53
5.2	Helhetlig fokus .....	56
5.3	Strammere formell styring .....	59
5.4	Uformelle styringsmekanismer .....	63
5.5	Integrert styringspakke .....	65
<b>6.</b>	<b>Avslutning</b> .....	<b>69</b>
6.1	Konklusjon .....	69
6.2	Studiens bidrag .....	70
6.3	Forslag til videre forskning .....	71
	Litteraturliste .....	72
	Vedlegg .....	76
	Vedlegg 1: Intervjuguide – Virksomhetsledere .....	76
	Vedlegg 2: Intervjuguide – Kommuneadministrasjon .....	78
	Vedlegg 3: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt .....	80

## **Figurliste**

Figur 1: Endring i kommunens akkumulerte resultat de siste seks årene. ....	1
Figur 2: Malmi og Brown (2008) sin styringspakke .....	8
Figur 3: Kotter (2012) sin åtte trinns modell for endring.....	15
Figur 4: Den samskapte læringsmodellen (Klev og Levin 2009 s: 74).....	17

## **Tabelloversikt**

Tabell 1: Pre-intervjuer .....	29
Tabell 2: Dybdeintervjuer .....	30



# 1. Innledning

*Dette kapittelet har som hensikt å gi en forståelse av hvordan og hvorfor denne masteroppgaven ble til. På bakgrunn av aktualiseringen vil problemstillingen bli presentert og spesifisert. Avslutningsvis vil formål og videre struktur av oppgaven bli lagt frem.*

## 1.1 Bakgrunn og aktualisering

*«Vi står i samme båt og må øse sammen og vi må forover. Det er ikke sånn at nå går det fremover i alle retninger, det går fremover en vei».*

Sitatet ovenfor kommer fra en kommunaldirektør i en kommune som har slitt med merforbruk. Den aktuelle kommunen var per 1. januar 2016 blant de 51 kommunene som er underlagt ROBEK, et register hvor kommuner i økonomisk ubalanse blir oppført (Regjeringen, 2016a; Regjeringen, 2016b). I 2012 hadde kommunen en inngående balanse på minus 104,1 millioner kroner. Figuren nedenfor illustrerer kommunens økonomiske utvikling de siste seks årene.



*Figur 1: Endring i kommunens akkumulerte resultat de siste seks årene.*

Kommunene danner grunnmuren i det norske velferdssamfunnet, og en bærekraftig kommuneøkonomi er avgjørende for å skape et godt tjenestetilbud for innbyggerne (Solberg, 2016). Flere kommuner sliter imidlertid med kostnadskontroll, og må arbeide for å snu

negative økonomiske resultater til positive for å nedbetale gjeld og skape regnskapsmessig balanse igjen (Regjeringen, 2016a). Å dekke inn over 100 millioner kroner er en krevende prosess, og vi ønsket i denne masteroppgave å studere hvordan den økonomiske snuoperasjonen i den aktuelle kommunen hadde foregått. For å kartlegge den økonomiske utviklingen gjennom årene som registrert i ROB EK, snakket vi med økonomisjefen. Han fortalte:

*«Men det jeg i hvert fall har opplevd som en del av ROB EK-fasen vi har vært i, er at det har vært et ekstremt fokus på økonomistyring og å holde budsjetter. Det har vært veldig mye og godt holdningsarbeid, det har vært en lojal organisasjon. Og alle har jobbet sammen for at vi skal klare det, for at vi skulle få de driftsresultatene vi trengte. Det har vært gjort en grundig jobb for å kutte kostnader over hele fjøla. Alle har vært veldig lojale. Jeg føler det har vært en god prosess. Det har vært en nødvendig prosess for kostnadsnivået var alt for høyt. Vi har fått kostnadene ned til et riktig nivå. Jeg synes det har vært en god prosess, men den har vært tøff selyfølgelig. Den har vært sunn for organisasjonen. »*

Det kommer tydelig frem av sitatet at kommunen har gjennomgått en endringsprosess. Økonomisjefen forteller i likhet med kommunaldirektøren, at hele organisasjonen har vært nødt til å arbeide sammen for å snu den negative tendensen med høyt merforbruk. I løpet av en fire års periode har kommunen klart å snu store underskudd til betydelige overskudd, for å betjene gjelden som av andre i kommunen omtales som «gammal moro».

## 1.2 Avgrensing og problemstilling

Denne masteroppgaven skrives på tvers av spesialiseringsretningene økonomistyring og strategi, organisasjon og ledelse (SOL). Kombinasjonen av våre akademiske utgangspunkt gir oss en unik mulighet til å se endringsprosessen kommunen har gjennomgått på en mer helhetlig måte, siden vi går inn i forskningsprosessen med to ulike verktøykasser. Vi kan se fenomenet fra ulike perspektiver og får følgelig en bredere og rikere akademisk tilnærming og forståelse av den valgte tematikken. Teorier innenfor økonomistyring og SOL kan på en hensiktsmessig måte supplere hverandre der hvor vi mener at noen teorier kommer til kort.

I denne studien har vi valgt å benytte oss av en case: en mellomstor norsk kommune som er i økonomisk ubalanse. Vi har valgt å avgrense casen til å kun gjelde kommuneadministrasjon og virksomhetsledere. Kommuneadministrasjonen definerer vi i denne studien til å være

rådmann, to kommunaldirektører og økonomisjef. Med bakgrunn i valgt tema og aktuelt case har vi formulert følgende problemstilling:

*«Hvordan har en kommune i økonomisk ubalanse arbeidet for å snu merforbruk til mindreforbruk?»*

Kommunens økonomiske utfordringer startet i 2010, og trusselen om ROBEK ble reell da de året etter gikk med enda større merforbruk. Selv om kommunen etter definisjonen i kommuneloven ikke var i økonomisk ubalanse før i 2013, hadde kommunen ikke hatt regnskapsmessig balanse siden 2009. Fokuset i denne forskningsprosessen er rettet fra og med 2012 (hvor IB var minus 104,1 millioner), hvilket var året før kommunen ble registrert i ROBEK. På bakgrunn av valgt tidsrom, argumenterer vi følgelig for at vi kan benytte oss av begrepet en kommune i «økonomisk ubalanse» i problemstillingen vår.

Da problemstillingen vår er såpass bred, har vi valgt å definere tre forskningsspørsmål som utgjør våre veivalg for hvordan problemstillingen skal belyses. Vi vil videre gå nærmere inn på hvordan forskningsspørsmålene skal bidra til å besvare problemstillingen.

F1: *«Hvordan har kommuneadministrasjonen gått frem for å tilrettelegge for endringen?»*

I forrige deltapittel la vi frem bakgrunn og aktualisering for masteroppgaven. Her kom det frem at den valgte casekommunen har gjennomgått en endringsprosess. Kommunen har klart å snu den negative tendensen med merforbruk til mindreforbruk. Vårt fokus vil være rettet mot hvordan ledelsen av denne endringen har foregått. For å gjennomføre en vellykket endring, foreligger det flere teoretiske «oppskrifter» på hvordan ledelsen bør gå frem. Kotter (2012) har utformet en åtte-trinns modell for endring. Videre har Klev og Levin (2009) utviklet en modell hvor de ser endring som samskapt læring. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for kommuneadministrasjonen å kun ha alternative «oppskrifter» for hvordan endringen skal utføres. Endring er et komplekst fenomen. Organisasjonen som system må være i stand til å håndtere endringen som skal implementeres. Det er derfor viktig å tilrettelegge for en fleksibel og tilpasningsdyktig organisasjon; her kommer Morgan (1988) inn med sin tilnærming hvor han ser organisasjoner som holografiske system.

F2: *« Hvilke styringsmekanismer har kommuneadministrasjonen brukt i endringsprosessen? »*

Ledelsen i en organisasjon har ulike mekanismer de kan ta i bruk for å styre ansattes atferd slik at de handler i tråd med organisasjonens overordnede mål. Formålet med dette

forskningsspørsmålet er å belyse hvilke styringsmekanismer kommuneadministrasjonen har benyttet for å styre virksomhetslederne slik at kommunen skulle klare å få til endringen. For å identifisere relevante styringsmekanismer vil vi benytte oss av styringspakken til Malmi og Brown (2008). Deres tilnærming inkluderer blant annet kultur, hvilket også utgjør en sentral del i endringsprosesser.

F3: « *Hvordan har kommuneadministrasjonen brukt styringsmekanismene for å få til endringen?* »

For å finne ut hvordan kommuneadministrasjonen har arbeidet med å snu den negative økonomiske tendensen, er det ikke nok å kun identifisere hvilke styringsmekanismer de har tatt i bruk. Det er vell så viktig å undersøke hvordan mekanismene er blitt brukt. Det er først da vi kan få en helhetlig forståelse av hvordan endringen har skjedd, og hva som kan ha bidratt til å gjøre endringen til en suksess. For å besvare dette forskningsspørsmålet blir det relevant å se nærmere på hvordan kommuneadministrasjonen har strammet inn styringen. Strammere styring har som hensikt å sikre at de ansatte handler i tråd med organisasjonens mål (Merchant og Van der Stede, 2007; Johansson og Siverbo, 2014). Målet med endringsprosessen var å få kostnadskontroll slik at kommunen oppnådde regnskapsmessig balanse igjen.

For å besvare masteroppgavens problemstilling vil vi trekke frem relevant teori som omhandler styring og ledelse av endring. Videre ser vi det som nødvendig å avklare noen nøkkelbegreper både i problemstillingen og i forskningsspørsmålene, da disse definisjonene vil danne grunnlaget for leserens forståelse.

### 1.2.1 Begrepsavklaring

**Økonomisk ubalanse:** Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register hvor kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse blir oppført (Regjeringen 2016b). I følge Kommuneloven (1993, § 60 nr. 1) innebærer økonomisk ubalanse at: «*Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:*

- a. *kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn i budsjettet,*

- b. *kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,*
- c. *kommunestyret eller fylkestinget etter §48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller*
- d. *kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd. »*

**Styringsmekanismer:** er mekanismer organisasjoner kan benytte for å styre og kontrollere deltakernes atferd, slik at deltakerne handler i tråd med organisasjonens overordnede mål og strategier. (Malmi og Brown 2008; Van der Stede, 2001). Eksempler på styringsmekanismer ledelsen i en organisasjon kan benytte seg av er: belønning, budsjett, verdier og struktur (Malmi og Brown, 2008).

**Endringsprosess:** I denne masteroppgaven blir begrepet endringsprosess knyttet til ledelse av endring. Endringsledelse er *å mestre utvikling av endringskapasitet i organisasjonen samt å kunne iverksette og lede organisasjonsutviklingens prosesser* (Klev og Levin, 2009: 15). Endringsledelse handler dermed både om å utvikle en beredskap for endring, men også om å lede de nødvendige prosessene som danner grunnlag for omstilling og utvikling i organisasjonen (Klev og Levin, 2009).

### 1.3 Formål

Ettersom vi bruker en ROBEK-registrert kommune som case-organisasjon, håper vi at oppgaven vår blir av slik kvalitet at den kan være nyttig for andre kommuner som også sliter med merforbruk. Denne masteroppgaven er et bidrag gjennom å gi en beskrivelse av hvordan én kommune har arbeidet for å snu merforbruk til overskudd. Forhåpentligvis kan studien være til inspirasjon for andre kommuner som står overfor en lignende situasjon. Å gjennomføre en endringsprosess er krevende uansett sektor. Selv om våre funn ikke nødvendigvis lar seg overføre til andre sektorer eller kontekster, håper vi at de likevel kan ha verdi for andre ved at de kan bidra til refleksjon hos organisasjoner som står ovenfor en endringsprosess.

## 1.4 Studiens struktur og oppbygging

Denne masteroppgaven blir strukturert inn i seks kapitler. Vi har i dette første kapitlet presentert hva som ligger til grunn for studien og formulert en problemstilling med bakgrunn i den valgte tematikken. I neste kapittel vil vi legge frem vårt teoretiske rammeverk hvor teori rundt styring og endring står sentralt. Oppgavens metodiske tilnærming vil bli nærmere gjennomgått i kapittel tre. Det fjerde kapitlet vil bestå av casebeskrivelse og presentasjon av våre empiriske funn. I kapittel fem vil våre fire hovedfunn bli analysert opp mot det teoretiske rammeverket. Avslutningsvis vil funnene våre oppsummeres i en konklusjon for å gi svar på problemstillingen, det vil også bli fremmet forslag til videre forskning.

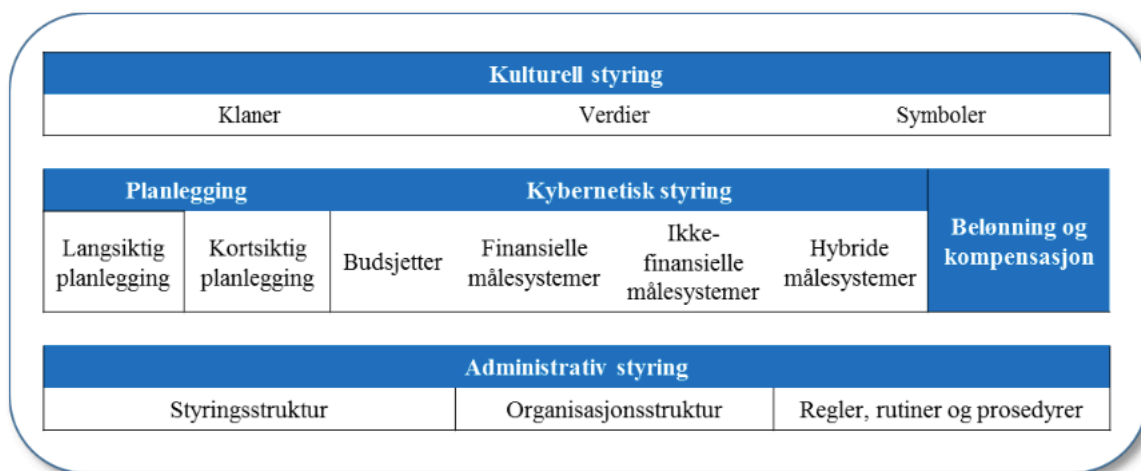
## 2. Teoretisk rammeverk

*I dette kapittelet vil vi presentere det teoretiske rammeverket vi skal benytte for å besvare den valgte problemstillingen. Innledningsvis vil Malmi og Browns (2008) styringspakke bli presentert, dette gjøres fordi vi ønsker å få frem hvilke styringsmekanismer kommuneadministrasjonen kan benytte seg av i styringen av endringsprosessen. Videre vil vi gjennomgå tightness i styringssystemer og budsjetter, da hensikten med tightness er å sikre at de ansatte handler i tråd med organisasjonens overordnede mål (Merchant og Van der Stede, 2007). Avslutningsvis vil teori rundt endring bli presentert. De valgte endringsteoriene skal bidra til å belyse hvordan en endringsprosess kan gjennomføres og hvordan ledelsen kan legge til rette for å skape en fleksibel organisasjon.*

### 2.1 Styringspakke

Malmi og Brown bruker begrepet *styringspakke* om sammensetningen av alle styringssystemene og styringsmekanismene som blir brukt i en organisasjon på et gitt tidspunkt. Da styringsmekanismene utgjør delene i et styringssystem (Malmi og Brown, 2008) ser vi det som hensiktsmessig å forklare nærmere hva et styringssystem er.

Malmi og Brown mener at styringssystemer handler om hvordan ledelsen sikrer at de ansatte handler konsistent med organisasjonens overordnede mål og strategi, de utelukker imidlertid rene beslutningssystemer. Rene beslutningssystemer vil si systemer som ikke benyttes for å rettlede atferd. Deres forståelse av styring innebærer alle de verktøy og systemer ledelsen kan benytte for å påvirke atferden til ansatte. Malmi og Brown har inkludert både administrativ og kulturell styring i sin tilnærming. De er videre opptatt av at styringssystemet ikke må ses på som flere separate deler som kan studeres hver for seg, men heller som en konfigurasjon av flere styringssystemer som utgjør styringspakken i en organisasjon. Forfatterne mener dessuten at organisasjoners styringsmekanismer må ses i sammenheng med hverandre da det foreligger komplekse interaksjoner mellom de forskjellige delene i en organisasjons styringssystem (Malmi og Brown, 2008).



Figur 2: Malmi og Brown (2008) sin styringspakke.

Av modellen ser vi at kulturell styring er plassert øverst i det teoretiske styringsrammeverket. Bakgrunnen for plasseringen er at organisasjonskultur er en overgripende mekanisme som legger føringer for de andre styringsmekanismene. Midt i modellen er de økonomiske styringsverktøyene plassert. Planlegging, kybernetisk styring og belønning og kompensasjon er tett knyttet sammen, og blir påvirket av strukturen som den administrative styringen legger føringer for (Malmi og Brown, 2008). Kultur blir av Malmi og Brown (2008) ansett som uformelle styringssystemer. Resten av modellen utgjør de formelle styringssystemene en organisasjon kan bruke. Vi vil nå gå nærmere inn på de ulike mekanismene som utgjør organisasjoners styringspakke:

**Kulturell styring:** Organisasjonskultur eksisterer uavhengig av om det blir brukt som en styringsmekanisme. Malmi og Brown mener imidlertid at kultur også kan brukes til å regulere atferd, og følgelig har de inkludert kulturell styring som del av sin styringspakke. Kulturell styring kan ha ulik form og blant annet inneholde bruk av symboler og verdier, videre kan det også omfatte styring av grupper (Malmi og Brown, 2008).

Verdibasert styring defineres av Simons (1995) som eksplisitte uttrykk ledelsen formelt kommuniserer for å påvirke de ansattes holdninger. Denne typen styring kan uttrykkes gjennom visjon, formål eller formelle verdier. Det presenteres tre nivåer av verdipåvirkning i rammeverket. Det første nivået er når organisasjonen ansetter mennesker med verdier som stemmer overens med organisasjonens egne uttrykte verdier. Det andre nivået omhandler sosialisering av organisasjonsmedlemmene slik at de adopterer de ønskede verdiene. Det siste nivået er når de ansatte oppfører seg i tråd med organisasjonens verdier, men ikke selv



adopterer dem. Uavhengig om det er de ansattes personlige verdier eller om de kun handler i tråd med dem, vil verdiene være med på å styre atferden (Malmi og Brown, 2008).

Symbolbasert styring er bruk av synlige uttrykk med hensikt å påvirke atferden til de ansatte og skape en bestemt kultur (Schein, 1997, i Malmi og Brown, 2008). Eksempler på symboler kan være bygninger, utforming av arbeidsplassen eller kleskoder. Det siste aspektet ved kulturell styring er styring av klaner/grupper. I organisasjoner er det vanlig at det oppstår subkulturer eller underkulturer. Klanstyring kan forstås som sosialisering for å få individer i organisasjonen til å bli en del av en bestemt gruppe (Malmi og Brown, 2008). Disse typene kulturell styring er ikke spesielt fremtredende i vårt case, og er derav ikke utbrodert i ytterligere grad.

**Planlegging:** Planlegging kan forstås som en styringsmekanisme fordi det adresserer retningen for hva som forventes av de ansatte, og muliggjør arbeid mot felles mål. Det skilles mellom langsiktig og kortsiktig planlegging. Langsiktig planlegging handler om å legge strategiske planer, ved å på forhånd prøve å danne seg et bilde av fremtiden og ut fra dette beslutte hvordan denne fremtiden skal møtes. Kortsiktig planlegging har et mer taktisk fokus, det utarbeides handlingsplaner gjerne med en tidshorisont på ca ett år (Malmi og Brown, 2008).

**Kybernetisk styring:** I denne gruppen av styringsmekanismer inkluderer Malmi og Brown budsjetter, finansielle prestasjonsmål, ikke-finansielle prestasjonsmål, i tillegg til hybride målesystem som er en kombinasjon av de to ovennevnte. Med kvantifiserbare mål er det enklere å holde oversikt over måloppnåelse og sette inn tiltak dersom det blir nødvendig. Et kybernetisk system kan på denne måten benyttes både som et informasjons- og styringssystem avhengig av hvordan det brukes. Det er imidlertid viktig å påpeke at det kun inkluderes i styringspakken hvis det benyttes til kontroll (Malmi og Brown, 2008).

**Belønning og kompensasjon:** Her refereres det til alle insentiver som blir brukt for å motivere til en bestemt atferd. Insentivene kan være individuelle eller gruppebaserte og inneholde både finansielle og ikke-finansielle belønninger. Belønningene skal være tilknyttet målene i organisasjonen og har som hensikt å påvirke atferd på tre måter. Belønning skal motivere til økt intensitet, påvirke varigheten av innsats, og ikke minst skal det virke retningsgivende for aktørene i organisasjonen (Malmi og Brown, 2008).

**Administrativ styring:** brukes om organisasjonsstruktur, styringsstruktur og regler/prosedyrer. Organisasjonsstruktur blir av mange ansett som et kontekstuel fenomen, som ikke kan benyttes i styring. Dette er Malmi og Brown uenige i, de mener at struktur er et virkemiddel lederne i en organisasjon kan benytte seg av for å styre atferden til sine ansatte. Styringsstrukturen inkluderer de formelle autoritetene, hvem som har beslutningsmyndighet og hvem som står ansvarlig for hvem. Videre kan regler, rutiner og prosedyrer forstås som administrativ styring (Malmi og Brown, 2008).

**Oppsummering av modellen:** Det er kombinasjonen av hvordan de fem gruppene av styringssystemer benyttes som utgjør organisasjonens styringspakke. Styringssystemene både utfyller og påvirker hverandre. Videre må styringspakken sees opp mot konteksten organisasjonen befinner seg i, samt omgivelsesvariabler. Graden av styring og sammensetningene av styringsmekanismene i styringssystemene vil variere fra organisasjon til organisasjon. Det er derfor umulig å si hvilke styringsmekanismer som vil fungere best i en bestemt situasjon (Malmi og Brown, 2008).

I artikkelen til Malmi og Brown (2008) har de ikke inkludert tillit som styringsmekanisme, men de anerkjenner imidlertid at tillit kan ha stor påvirkning i styringspakken. Merchant og Van der Stede mener på sin side at selvregulering, eller det de mener mange andre omtaler som tillit i økonomistyringsteori kan fungere som et substitutt for mer formelle styringsmekanismer. Tillit kan medføre at de ansatte av eget ønske handler i tråd med organisasjonens mål, og det kan på den måten fungere som en sterk styringsmekanisme (Merchant og Van der Stede, 2007). I vår case er tillit et sentralt element, og det er dermed naturlig å inkludere tillit i det teoretiske rammeverket vårt.

Tomkins (2001) mener det foreligger tillit når ledelsen tror at ansatte vil handle i tråd med organisasjonens interesser. Baldvinsdottir viser til at tillit utvikler seg over tid i samhandling med andre. Tillit kan oppstå når ansatte kommuniserer med hverandre, forstår hverandres preferanser og føler at de kan forutse hverandres handlinger (Baldvinsdottir, 2013). De fleste studier viser at der hvor forholdet mellom ansatte i en organisasjon er preget av tillit, vil ikke behovet for formelle styringsmekanismer være like høyt. Videre tyder forskning på at overvåking av ansatte svekker tillitsbåndet i organisasjonen (Tomkins, 2001).

Vi har i det foregående gjennomgått teori som presenterer ulike styringsmekanismer ledelsen kan ta i bruk for å styre atferden til sine ansatte. Malmi og Brown (2008) sin styringspakke er

et rammeverk som hjelper oss med å identifisere både formelle og uformelle styringsmekanismer som kan foreligge i vår casekommune. Deres styringspakke, supplert med tillit utgjør vårt teoretiske grunnlag for å besvare forskningsspørsmål F2: «*Hvilke styringsmekanismer har kommuneadministrasjonen brukt i endringsprosessen?*» Ved å identifisere hvilke styringsmekanismer kommunen kan benytte seg av kan vi se på hvordan disse kommer til uttrykk som hjelpemiddel for kommuneadministrasjonen i endringsprosessen. Videre vil vi presentere teori omkring *tightness i styringssystemer*, da for å se på hvordan kommuneadministrasjonen kan bruke de ulike styringsmekanismene.

## 2.2 Tightness i styringssystemer

Anthony og Govindarajan (1998, i Van der Stede, 2001) beskriver et tight styringssystem som et system hvor en leder kun blir evaluert på bakgrunn av budsjettmål. Litteraturen viser videre at mange akademikere retter fokus inn mot budsjettstyring i forskningen på tight styring, men dette er kun én måte å utføre tight styring på (Merchant, 1985, i Van der Stede, 2001).

Merchant og Van der Stede (2007) definerer et tight styringssystem som et system som i høy grad sikrer at de ansatte jobber i tråd med organisasjonens mål. I dette kapitlet vil vi se nærmere på den litt bredere tilnærmingen til Merchant og Van der Stede (2007). Vi mener det er fornuftig å se på tightness i styringen generelt for å unngå å utelukke andre viktige aspekter enn tight budsjettstyring.

Merchant og Van der Stede viser til at det er flere måter for ledelsen å stramme styringen i en organisasjon. Styring kan strammes gjennom *resultatstyring* ved å skape mål som stemmer overens med organisasjonens overordnede mål. Målene må være tydelige, og bli godt kommunisert. Det må gis hyppige tilbakemeldinger på hvorvidt resultatene er gode, og målene må institusjonaliseres hos de ansatte. For å oppnå institusjonalisering av målene er det sentralt at målene oppfattes som overkommelig, men motiverende. Videre blir styringen trolig strammere om det implementeres belønninger som er signifikante for de ansatte og som knyttes til målene på en god måte (Merchant og Van der Stede, 2007).

Strammere styring kan også oppnås ved å bruke *atferdsstyring*. Merchant og Van der Stede peker på viktigheten av at ønsket atferd blir tydelig kommunisert slik at handlingene sørger for at organisasjonen når sine overordnede mål. Hvorvidt styringen blir strammere av atferdskontroll avhenger av om de ansatte aksepterer styringen. En av måtene dette kan gjøres på er ved å inkludere de ansatte i prosessen med å lage regler og prosedyrer. Merchant og Van

der Stede viser også til at strammere styring kan omfatte noe så banalt som at ansatte får kjøpestopp. De ansatte blir i så fall nødt til å kontakte nærmeste leder for å få godkjenning før de tar beslutninger som angår bruk av større eller mindre kostnader. Videre kan det innføres straff eller belønning som har betydning for de ansatte. Eksempel på belønning kan være: autonomi, mulighet til å være med i beslutningsprosesser, ros eller anerkjennelse. I en organisatorisk kontekst innebærer straff ofte fravær av belønning eller innblanding fra overordnede (Merchant og Van der Stede, 2007).

En tredje måte å stramme styringen på er gjennom *kulturell styring* eller *selvstyring*. Kulturell styring foreligger i større grad i veldedige organisasjoner eller i andre organisasjoner hvor de ansatte ønsker og blir motivert av å gjøre en god jobb (Merchant og Van der Stede, 2007). Det er en vanlig oppfatning at offentlig ansatte er mer motivert av selve arbeidet enn det ansatte i privat sektor er (Houston, 2000). Tidlig forskning på området bekrefter denne oppfatningen (Kilpatrick, Cummings, and Jennings, 1964, i Houston, 2000). Dette er et argument for at det i hvert fall delvis er mulig styre en kommune gjennom selvstyring og kulturell styring. Kultur kan styre atferden til de ansatte gjennom felles visjoner, verdier og normer (Merchant og Van der Stede, 2007). I de aller fleste tilfeller blir kulturell styring et supplement i tillegg til andre styringsmekanismer, dette fordi det er svært vanskelig å vite hvordan organisasjonen kan stramme inn denne type styring.

Dersom det er ønskelig å stramme styringen i en organisasjon er det ofte hensiktsmessig å kombinere flere typer styringsmekanismer. Mange av mekanismene er overlappende, men de kan også utfylle hverandre på en fordelaktig måte (Merchant og Van der Stede, 2007).

Ettersom Merchant og Van der Stede (2007) ikke fokuserer på hvilke situasjoner de ulike styringsformene er hensiktsmessig å benytte seg av, velger vi å supplere med Ouchi (1979). Ouchi (1979) har utformet en modell med tre ulike former for styring (resultatstyring, atferdsstyring og rituell styring). Hans begreper inneholder flere av de samme elementene som Merchant og Van der Stedes (2007); resultatstyring, atferdsstyring og kulturell/selvstyring.

Ouchi mener at hvilke styringsmekanismer som er mest hensiktsmessig for en organisasjon å benytte seg av, vil avhenge av graden av definerte resultatmål samt kausalkunnskap (sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat). Atferdsstyring er en styringsform som passer best i organisasjoner hvor det foreligger høy grad av kausalkunnskap. Resultatstyring

blir videre anbefalt i situasjoner hvor resultatet av de ulike aktivitetene klart kan defineres og måles i ettertid. Da kan deltakerne selv avgjøre hvordan de skal nå målet. Kulturell styring er det Ouchi kaller rituell styring, hvor styringen skjer på bakgrunn av verdier og normer.

Dersom de ansatte har samme mål som organisasjonen, vil ikke andre former for styring være nødvendig. Denne formen for styring bør benyttes i de situasjonene hvor ledelsen ikke har kausalkunnskap og resultatene er vanskelige å måle (Ouchi, 1979).

Videre i dette kapittelet vil vi presentere teori om tight budsjettstyring, da dette er en type resultatstyring som kan brukes for å øke sannsynligheten for at de ansatte handler i tråd med overordnede mål.

### 2.2.1 Tight budsjettstyring

Budsjettering og budsjettstyring utgjør en sentral del når det kommer til styring i offentlig sektor, dette til tross for at det foreligger en generell kritikk av budsjettstyring i regnskaps- og beyond-budgeting litteraturen (Marginson og Ogden, 2005; Wallander, 1999; Hope and Fraser, 2003; Burmistrov og Kaarbø, 2013, i Johansson og Siverbo, 2014). Bakgrunnen for den utstrakte bruken av budsjettstyring i offentlig sektor er at tildelte ressurser skal benyttes til velferdspolitiske formål (Johansson og Siverbo, 2014).

Det foreligger *tight budsjettstyring* når ledelsen understreker viktigheten av å overholde budsjettet, ikke godtar budsjettrevisjoner og har en detaljert interesse for nøkkeltall. Videre tolereres ikke avvik fra midlertidige budsjettmål og ledelsen er intenst engasjert i budsjettrelatert kommunikasjon (Van der Stede, 2001, i Johansson og Siverbo, 2014). Hensikten med budsjettstyring er å oppmuntre og styre organisasjonens medlemmer til å handle til det beste for organisasjonen. Dette kan oppnås gjennom å sette budsjettmål, evaluere budsjettavvik, og implisitt eller eksplisitt belønne god ytelse (Johansson og Siverbo, 2014).

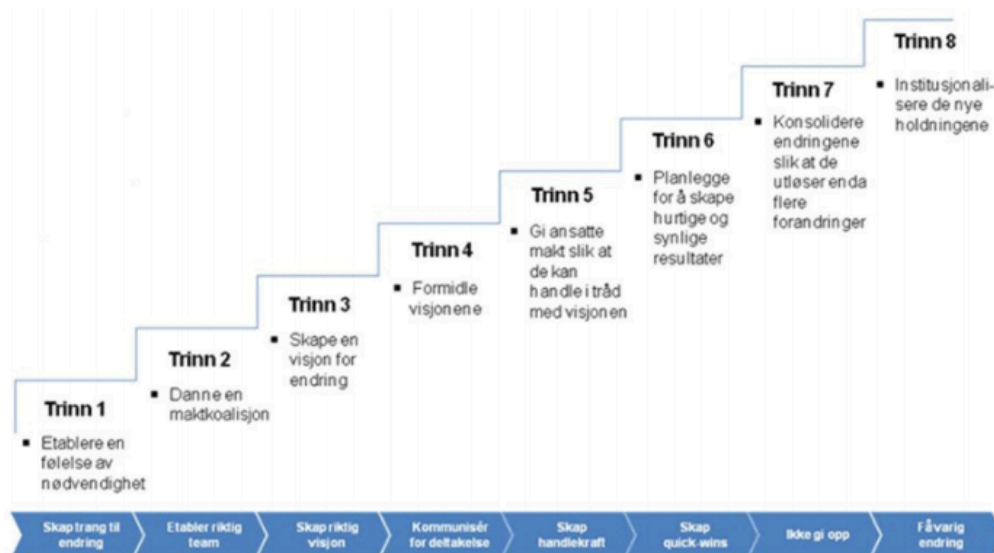
Johansson og Siverbo (2014) bruker begrepet budsjetturbulens om store endringer i tilgjengelige ressurser i et budsjett fra ett år til det neste. De fant støtte for hypotesen om at tight budsjettstyring ville øke sannsynligheten for å nå budsjettmålene, dersom det forelå budsjetturbulens. Videre er det viktig å påpeke at det foreligger en betinget og ikke en universell sammenheng mellom budsjettstyring og budsjettavvik da det er situasjonsavhengig hvor stram styringen trenger å være. Det kan med andre ord være lurt å benytte seg av stram budsjettstyring i turbulente tider, turbulensen må imidlertid være signifikant for at den stramme budsjettstyringen skal være hensiktsmessig (Johansson og Siverbo, 2014).

Vi ønsker i denne oppgaven å beskrive hva casekommunen vår har gjort annerledes for å nå sitt mål om å snu den negative økonomiske trenden. I teorien om tightness i styringssystemer og tight budsjettstyring ovenfor kommer det frem at strammere styring skal bidra til å øke sannsynligheten for at organisasjonen når sine mål. Det vil dermed være interessant for oss å belyse hvorvidt kommuneadministrasjonen har gjort innstramminger i sin bruk av kommunens styringsmekanismer. Teorien omkring strammere styring vil i vårt tilfelle bidra med belyse vårt forskningsspørsmål F3: «*Hvordan har kommuneadministrasjonen brukt styringsmekanismene for å få til endringen?*»

I det videre vil vi flytte fokus fra styring og over på endringsteori. Vi vil starte med å se nærmere på ulike tilnærminger til ledelse av endring, da kommuneadministrasjonen kan sees på som endringsledere i den økonomiske snuoperasjonen. Jamfør definisjonen presentert i begrepsavklaringen innebærer også endringsledelse utvikling av organisasjonenes beredskap for endring. Vi ser det derfor som relevant å avslutningsvis presentere teori som omhandler det å skape endringsdyktige organisasjoner.

## **2.3 Ledelse av endring**

Kotter har utviklet en åtte-trinns modell han mener endringsledere bør følge for å få gjennomført en vellykket endringsprosess. Trinnene skal aller helst gjennomgås sekvensielt, og videre må ingen av stegene hastes igjennom eller utelates. Trinnene i Kotters endringsmodell er; 1) etablere en opplevelse av krise eller nødvendighet, 2) forme en sterk endringskoalisjon, 3) skape en visjon for endring, 4) formidle visjonen, 5) bemyndiggjøre ansatte for å handle i tråd med visjonen, 6) planlegge og synliggjøre suksess, 7) ikke ta seier på forskudd – ha fokus på det som gjenstår og 8) forankre endringen i organisasjonskulturen (Kotter, 2012).



Figur 3: Kotter (2012) sin åtte trinns modell for endring.

Vi velger i denne oppgaven å dele de åtte trinnene for endring inn i tre faser for å skape en bedre oversikt. I tråd med Kurt Lewin sin endringsmodell (Hatch 2001), bruker Kotter opptiningsmetaforen om den første endringsfasen. I trinn 1-4 i Kotters endringsmodell dreier det seg om skape et forandringsklima og tåne opp status quo. I denne fasen er det sentralt å etablere en felles forståelse av at endringen er helt nødvendig for organisasjonen. Det anbefales at ledelsen har en åpen og ærlig samtale om hvor landet ligger, da dette kan bidra til å skape motivasjon rundt endringen. De ansatte må involveres i endringsprosessen ved at det åpnes opp for både deltakelse og innspill. Ledelsen må videre delegere ansvar, slik at de involverte får eierskap til endringsprosessen. Videre kan formulering av en klar visjon og strategi fremme samlet forståelse for hvilken retning organisasjonen skal ha fremover (Kotter, 2012).

I andre fase av Kotters endringsprosess (trinn 5-7) introduseres nye praksiser, og selve endringen tar form. Intensjonen om hvordan fremtiden skal se ut må kommuniseres tydelig til deltakerne i endringsprosessen, da dette kan bidra til å samle folk for å jobbe mot et felles målbilde. Ledelsen må legge til rette ved å fjerne hindringer som støtter opp under «det gamle». Det må åpnes opp for at de ansatte skal kunne prøve nye tilnæringer, være kreative og komme med nye ideer. Videre er det helt essensielt at de riktige menneskene myndiggjøres. For å holde de ansattes motivasjon oppe er det viktig å synliggjøre suksess etter hvert i prosessen, slik at folk kan se at deres innsats faktisk nytter. Selv om det kan virke fristende må ikke seieren tas på forskudd, nye endringer er sårbare og fallgruvne mange (Kotter, 2012).

Den siste fasen i Kotter sin endringsmodell (trinn 8) dreier seg om å forankre endringene slik at de blir varige. Den nye atferden må institusjonaliseres i kulturen, og det er da viktig at ledelsen er tydelig på hvorfor den «nye» organisasjonen er bedre enn den «gamle». Kultur er knyttet til felles normer og verdier, og det er et svært viktig aspekt i en organisasjon da det har sterk påvirkning på atferden til de ansatte (Kotter, 2012). I gjennomgangen av styringspakken til Malmi og Brown så vi at de også mente at kultur var sentralt i forhold til å regulere atferden til de ansatte. Videre erkjente de at organisasjonskulturen eksisterer uavhengig av om den blir brukt som en styringsmekanisme (Malmi og Brown, 2008). Å undervurdere betydningen av kultur blir regnet som en av fallgruvene i en endringsprosess. Dersom den nye praksisen ikke etableres i organisasjonskulturen vil endringen ikke bli noe mer enn brannslukking, og organisasjonen vil måtte starte prosessen på nytt (Kotter, 2012).

Som nevnt mener Kotter (2012) at det er svært viktig at ingen av stegene blir utelatt. Skjer det, vil endringen ikke lykkes og prosessen må gjennomgås på nytt. Videre mener Kotter (2012) at det er større sannsynlighet for at endringen blir vellykket dersom trinnene blir fulgt sekvensielt. Det stilles imidlertid ikke spørsmål ved hvorfor trinnene er som de er eller hvorvidt noe kan gjøres annerledes. Klev og Levin (2009) mener at Kotter (2012) sin modell for endring er svært preskriptiv, for praktisk orientert og lite faglig analytisk. Modellen fremstår som en slags kokebok for endring. Når alle stegene er gjennomgått slik modellen antyder skal endringen etter alle solemerker være vellykket. (Klev og Levin, 2009).

Det foreligger ulike fremgangsmåter for hvordan en vellykket endringsprosess kan finne sted. Videre skal vi se på en lignende, men mer organisk tilnærming til endring og knytte modellen opp mot valgte case.

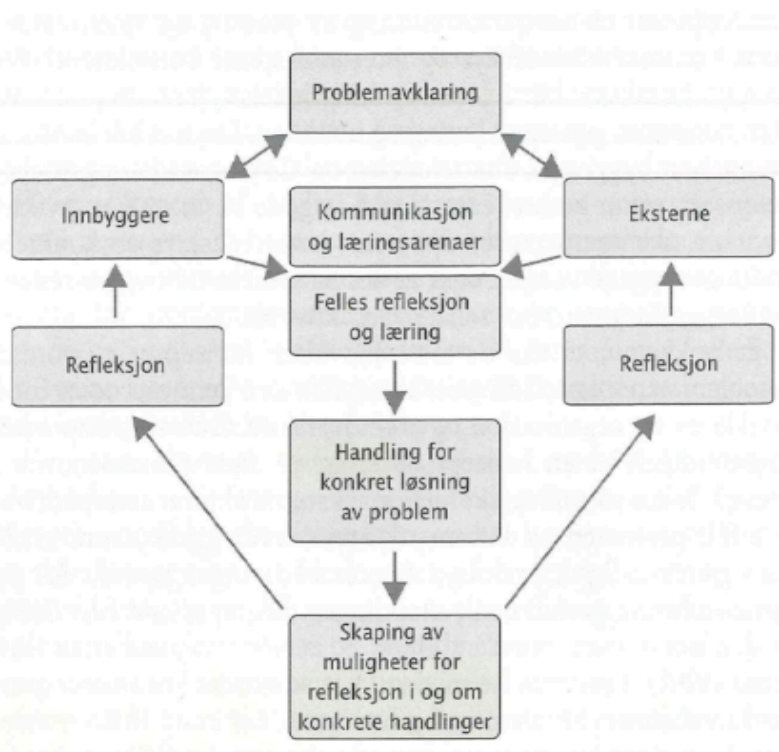
### **2.3.1. Organisasjonsutvikling som samskapt læring**

Klev og Levin bruker i sin tilnærming til endring begrepet organisasjonsutvikling om endringsprosesser. De har utviklet en modell som baserer seg på et deltakerdemokratisk ideal hvor organisasjonsutvikling blir fremstilt som samskapt læring. Når organisasjonsutvikling blir modellert som samskapt læring er det med hensikt å åpne for flere arenaer hvor kommunikasjon kan bidra til en kollektiv læringsprosess (Klev og Levin, 2009). Samskaping er i denne sammenhengen knyttet til det kommunikative samspillet mellom kommuneadministrasjon og virksomhetslederne, hvor deltakerne gjennom interaksjon lærer og løser felles problem.



Kommuneadministrasjonen som endringsledere skal i lys av denne modellen være tilretteleggere. Det må iverksettes lærings- og utviklingsprosesser som fremmer ansattes (her virksomhetslederne) deltakelse og innflytelse for å sikre en vellykket endring. Det fremstår som helt sentralt at virksomhetslederne er med på å drive organisasjonsutviklingen for at endringen skal muliggjøres (Klev og Levin, 2009).

Vi vil nå kort presentere hvordan den samskapte læringsprosessen foregår med utgangspunktet i modellen og vår kontekst.



Figur 4: Den samskapte læringsmodellen (Klev og Levin 2009: 74)

I startfasen av en organisasjonsutviklingsprosess finnes det en utfordring som noen pådrivere ønsker å løse. Pådriverne kan for eksempel være innbyggere (ansatte) eller eksterne (ledelsen eller utenforstående konsulenter). I casekommunen er pådriverne for selve endringsprosessen kommuneadministrasjonen. For å løse problemet trekker de flere deltakere inn i prosessen (virksomhetslederne) for å i samarbeid finne en løsning. Videre møtes aktørene gjennom dialog på arenaer hvor det åpnes opp for felles læring og refleksjon. Målet med samspillet er å utarbeide en eller flere alternative løsninger på problemet. Løsningene vil videre gi opphav til kollektive refleksjonsprosesser som igjen vil skape ny innsikt og danne grunnlag for nye organisasjonsmessige tiltak (Klev og Levin, 2009).

Den samskapte læringsmodellen synes å være mer dynamisk enn modellen til Kotter (2012), da Klev og Levin (2009) ser organisasjonsutvikling som en kontinuerlig prosess. Det foreligger imidlertid også flere likhetstrekk mellom de to modellene og vi skal videre se nærmere på noen av disse.

Kunnskapsutvikling gjennom praktisk problemløsning utgjør en sentral del i den samskapte læringsmodellen. For å legge til rette for praktisk problemløsning, er det imidlertid noen forutsetninger som må ligge til grunn (Klev og Levin, 2009). Ovenfor så vi at det første trinnet i Kotter (2012) sin modell handler om å skape en felles forståelse av at endringen er helt nødvendig. Trinnet samsvarer med det Klev og Levin (2009) betegner som problemavklaringsfasen, dog trekker de inn litt flere momenter i begrepet enn det Kotter (2012) gjør i sin modell. Problemavklaringsfasen utgjør en svært kritisk og viktig del av den samskapte læringsmodellen, da denne legger grunnlaget for selve samskapingen. I tillegg til å etablere en forståelse av at endring må skje, skal ledelsen også legge til rette for tillitsbygging, god kommunikasjon og en god samarbeidskultur, slik at de ansatte (her virksomhetslederne) blir i stand til å ta gode beslutninger utviklet gjennom økt kompetanse (Klev og Levin 2009).

Av modellen til Kotter (2012) kom det videre frem hvor sentralt kommunikasjon er for å få gjennomført en vellykket endringsprosess. Enda tydeligere blir viktigheten av kommunikasjon fremstilt i den samskapte læringsmodellen. Klev og Levin (2009) viser til at etablering og valg av arenaer for læring er helt essensielt for å muliggjøre endringsprosesser. Arenaer er her samlingspunkter hvor organisasjonens medlemmer kan møtes for å diskutere og lære i fellesskap. Det finnes mange ulike typer arenaer, på en skala har vi masse møter med formidling som ytterpunkt på den ene siden, og i andre enden finner vi gruppebaserte aktiviteter. Klev og Levin mener at masse møter er den arenaen som egner seg dårligst til læring. Det finnes imidlertid ikke én optimal arena, hvilken som er best vil variere avhengig av hva utfordringene i organisasjonen er (Klev og Levin, 2009).

Det er ikke bare Klev og Levin (2009) som fremhever viktigheten av å skape arenaer og en kontekst hvor deltakerne i organisasjoner kan møtes og interagere med hverandre. Nonaka, Toyama og Konno (2000) trekker frem det japanske begrepet *ba* som grovt sett kan oversettes til *sted*, og det er en kontekst hvor kunnskap deles, skapes og utnyttes. Her foreligger det et mer utvidet syn på arenaer enn det Klev og Levin (2009) legger frem i sin samskapte læringsmodell. Hensikten med begge begrepene er imidlertid den samme, nemlig å bidra til å skape en lærende og tilpassningsdyktig organisasjon. I Nonaka sitt utvidede

rammeverk for *ba* inkluderes i tillegg virtuelle plattformer (Hislop, 2013) og ikke kun fysiske møteplasser som Klev og Levin (2009) fokuserer på. Eksempler på *ba* i virtuell form er bruk av telefon, sms, email og rapporter i databaser. Ved å skape en tilretteleggende kontekst, kan deltakerne i organisasjonen i fellesskap finne ut hvordan utfordringene i organisasjonen skal møtes (Klev og Levin, 2009).

Nå tilbake til modellen om samskapt læring. Da endringsprosesser er tidkrevende, mener både Klev og Levin (2009) og Kotter (2012) at det er viktig å synliggjøre resultater etterhvert slik at deltakerne i endringsprosessen ser at innsatsen ikke er unyttig. Det som imidlertid skiller de to tilnærmingene fra hverandre er at Klev og Levin ikke kun ønsker å vise til gode resultater, men at det er vel så viktig å fremme feil og bruke dette som læring. De mener at læringsprosessen består av å reflektere over resultater og prøve seg frem til målene er oppnådd (Klev og Levin, 2009).

Vi så av Kotter (2012) sin modell at det siste trinnet i trappen handlet om å institusjonalisere endringen. Ledelsen må da bruke tid og ressurser på å tydeliggjøre fordelene med «det nye» slik at deltakerne ikke faller tilbake til gamle mønstre. I den samskapte læringsmodellen er imidlertid ikke institusjonalisering i kulturen et siste steg, men noe som skjer kontinuerlig gjennom hele læringsprosessen. Nye handlingsmønstre etableres og forankres fortløpende som følge av læring og refleksjon (Klev og Levin, 2009).

I innledningen så vi at begrepet endringsledelse er delt i to områder; hvor det ene handler om å lede de nødvendige prosessene som danner grunnlag for omstilling og utvikling i organisasjonen. Det andre delen av endringsledelse går ut på å utvikle endringsberedskap i organisasjonen. Vi har i det foregående har sett på to tilnærminger til endring som er knyttet til ledelse av selve endringsprosessen. I det videre vil vi presentere teori som belyser det andre aspektet ved endringsledelse; hvordan skape endringskapasitet i organisasjonen for å utvikle en fleksibel og tilpasningsdyktig organisasjon?

### **2.3.2 Hvordan skape endringsdyktige organisasjoner?**

Morgan (1988) har en mer prosessuell tilnærming til endring. Han bruker blant annet metaforen holografi for å forklare hvordan organisasjoner kan utvikle fleksibilitet overfor sine omgivelser og derav endringskapasitet. Holografi innebærer at det er mulig å skape prosesser hvor helheten kan kodes inn i alle delene, slik at hver enkelt del samtidig utgjør helheten. Et

holografisk system er selvorganiserende, da det kan lære og opprettholde funksjonene selv om enkelte deler ikke skulle fungere eller bli fjernet (Morgan, 1988).

Morgan påpeker videre viktigheten av at alle deler i en organisasjon stiller spørsmål om hvorvidt det de gjør er hensiktsmessig. Det er helt nødvendig at alle delene er i stand til å modifisere atferden sin, tilpasse seg etter situasjonen og være et selvregulerende system. Klarer ikke delene å være fleksible blir organisasjonen som helhet rigid og lite tilpasningsdyktig (Morgan, 2006).

I følge Morgan (1988) foreligger det flere prinsipper som kan legge til rette for at organisasjoner kan være et selvregulerende system og dermed opptre fleksibelt overfor sine omgivelser. Vi vil i denne studien kun gå inn på det første prinsippet for holografisk systemdesign, hvilket handler om å bygge *helheten* inn i delene. Casekommunen vår benytter tonivåorganisering med kun to ledernivåer; rådmannsnivå og virksomhetsledere. Denne formen for organisering gjør at kommunen som helhet består av 36 virksomheter (deler).

Å bygge helheten inn i delene kan kanskje virke som et noe uopnåelig ideal, men Morgan (1988) foreslår flere ulike måter å bygge helheten inn i delene på i en organisasjon. Vi har valgt å se nærmere på to av måtene dette gjøres på, nemlig; fokus på bedriftskultur og skape nettverksintelligens. Det kommer frem både av Malmi og Brown (2008) og Kotter (2012) at kultur er et viktig aspekt med tanke på å påvirke ansattes atferd. I tillegg trekker Kotter (2012) frem undervurdering av organisasjonskulturen som en fallgrube i endringsprosesser. Med bakgrunn i dette mener vi at fokus på bedriftskultur er sentralt med tanke på å bygge helheten inn i delene i vårt case. Videre kan gode informasjonssystemer kan bidra til å bringe de samme informasjonsstrømmene rundt i organisasjonen, slik at alle delene får tilnærmet lik kunnskap.

### **Fokus på bedriftskultur**

Vi som mennesker konstruerer virkeligheten rundt oss og vår forståelse av den gjør at egen atferd fremstår som meningsfull. Organisasjoner fremstår som mini-samfunn med egne og helt bestemte kultur- og subkultur mønstre. Selve organisasjonskulturen utvikles og holdes vedlike gjennom sosial interaksjon, forestillinger, symboler og ritualer. Akkurat som DNA i menneskekroppen tilpasser seg endringer, kan en organisasjon lære å tilpasse seg på lignende måte. Gjennom kulturelle og andre koder kan organisasjonens medlemmer regulere atferden slik at de er i stand til å møte utfordringene organisasjonen står overfor. Kulturelle koder kan

eksempelvis være visjoner, verdier og formål (Morgan, 2006). Vi så videre av åtte-trinnsmodellen til Kotter (2012) at det var sentralt å etablere en felles visjon, for å få til en vellykket endringsprosess. Senge mener videre at en felles visjon bidrar til å gi en fellesskapsfølelse som strekker seg gjennom hele organisasjonen og skaper en enhet ut av mange ulike aktiviteter. Den felles visjonen kan skape en forpliktende holdning hvor de ansatte ikke lenger ser på organisasjonen som «deres» men «vår» (Senge, 1990).

En endringsprosess blir lettere å gjennomføre dersom de kulturelle aspektene anerkjennes, og fokuset ikke bare er knyttet til struktur, teknologi og motivasjon hos de ansatte. Endringen vil også avhenge av forandringer i forestillinger og verdier som skal være veiledende for handling (Morgan, 2006). I Malmi og Brown (2008) sin illustrasjon av styringspakken så vi at kulturen er overgripende for alt som skjer i organisasjonen, naturlig nok blir den da også et viktig element i gjennomføringen av endringsprosesser.

### **Nettverksintelligens**

En annen måte å bygge helheten inn i delene på er ved å skreddersy informasjonssystemer til organisasjonen, gjennom design av funksjonelle og passende informasjonssystemer (Morgan 2006). Et informasjonssystem er en samling av komponenter som arbeider sammen for å gjøre informasjon tilgjengelig for andre. Informasjonssystemer kan inkludere datamaskiner gjennom bruk av for eksempel databaser eller email, men det kan også omfatte telefoner og brev i papirform. (Nickerson, 2001).

Ved skreddersøm av informasjonssystemene kan organisasjoner skape såkalt nettverksintelligens, hvilket innebærer at alle deler i organisasjonen har tilgang til de samme informasjonsstrømmene (Morgan, 2006). Systemene kan dermed tilrettelegge for kunnskapsdeling i organisasjoner, blant annet ved å forenkle mellommenneskelig interaksjon. Systemene kan også brukes som verktøy for å skape gode former for kommunikasjon og samarbeid mellom mennesker som er fysisk fra hverandre. For ledelsen sin del kan informasjonssystemer være til en god støtte med tanke på å holde oversikt på hva som foregår som i organisasjonen (Hislop, 2009). Her ser vi klare likhetstrekk med de kybernetiske systemene som ble presentert i Malmi og Brown (2008) sin styringspakke, da disse kunne benyttes både for å skaffe ledelsen informasjon men også som en styringsmekanisme. Hvordan ledelsen benytter informasjonssystemene for å skaffe seg oversikt kan vi knytte til tightness i styringssystemer (Merchant og Van der Stede, 2007). Videre kan vi også dra

paralleller til Ba, da informasjonssystemene til en organisasjon omfattes av dette begrepet (Nonaka et al., 2000).

I det foregående har vi gjennomgått to ulike tilnærminger til endring som tilbyr en slags «oppskrift» på hvordan kommuneadministrasjonen som endringsledere kan skape en vellykket endringsprosess. Vi har også sett på hvordan kommuneadministrasjonen kan gå frem for å gjøre organisasjonen mer fleksibel og tilpasningsdyktig, gjennom å ha fokus på bedriftskultur og utvikle nettverksintelligens. Da kommuneadministrasjonen kan tilrettelegge for endring ved å utøve endringsledelse, vil de to aspektene ved endringsledelse utgjøre vårt teoretiske grunnlag for å belyse vårt forskningsspørsmål F1: *«Hvordan har kommuneadministrasjonen gått frem for å tilrettelegge for endringen?»*

### 3. Metodisk tilnærming

*Metode er en måte å gå frem for å generere empiri, altså data fra virkeligheten (Jacobsen, 2005). I dette kapittelet skal de metodiske valgene som ligger til grunn for denne masteroppgaven presenteres. Alle valg er blitt tatt med den hensikt å besvare problemstillingen best mulig. Først vil det bli redegjort for oppgavens vitenskapelige ståsted, før forskningsdesign, datagenereringsmåte og behandling av data blir gjennomgått. Videre vil vi se nærmere på etiske problemstillinger som oppsto i forbindelse med undersøkelsen, før oppgavens kvalitet diskuteres til slutt.*

#### 3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

Vårt vitenskapsteoretiske ståsted har vært retningsgivende for problemstillingen i denne studien, og dermed også for våre metodiske valg. Det er derfor viktig å redegjøre for vår virkelighetsoppfatning, og hvilke antakelser som ligger til grunn for denne masteroppgaven.

«Det finnes én verden, men mange virkeligheter» (Nyeng, 2012:31). Vitenskapsteorien skiller mellom to hovedtradisjoner; positivisme og hermeneutikk. Innen den positivistiske fagtradisjonen foreligger det en tro på at det finnes en objektiv virkelighet. I den hermeneutiske fagtradisjonen forstås verden som sosialt konstruert, men den fremstår som objektiv fordi vi i fellesskap har dannet den. De to vitenskapstradisjonene skiller seg altså fra hverandre på ontologisk nivå. Epistemologien er videre avhengig av hvilket ontologisk ståsted et menneske innehar (Nyeng, 2004). Vi tror ikke at det finnes en objektiv sannhet eller en absolutt oppskrift på hvordan en vellykket endringsprosess foregår. Ønsket vårt var heller å avdekke informantenes forståelse og fortolkninger av hvordan endringsprosessen har foregått. Dette gjør at vi heller mot en hermeneutisk tilnærming hvor ingen enhetlig sannhet finnes og virkeligheten betraktes som sosialt konstruert (Nyeng, 2004).

#### 3.2 Problemstilling

Vi kjente til historien om kommunen i økonomisk ubalanse fra det som sto i medier, og bestemte oss derfor for å kontakte rådmannen for å høre om det var en mulighet å bruke kommunen som caseorganisasjon. Gjennom en uformell samtale med rådmannen fikk vi mer kunnskap om hvordan kommunen var organisert, og bedre innsikt i deres økonomiske situasjon. Videre kom rådmannen med forslag til hvilke sektorer som kunne være interessante å se nærmere på, med tanke på hvem som hadde merket de økonomiske innstrammingene

mest. Samtalen med rådmannen bidro i tillegg til flere viktige avgrensninger i oppgaven. Det ble blant annet kjent at helsesektoren hadde vært gjennom samhandlingsreformen i samme tidsperiode. Helsesektoren ble dermed utelukket, da det ville være vanskelig å se hvilke effekter som kom som følge av ROBEK og hvilke som kom fra reformen.

For å få en bedre innsikt i hvordan det var å jobbe i kommunen gjennom perioden med økonomisk ubalanse, ble det gjennomført fire pre-intervjuer. To av intervjuene var med virksomhetsledere, hvor en var fra teknisk og en fra oppvekst, kultur og folkehelse. For å avgjøre hvilket analysenivå som var ønskelig å undersøke, ble det i tillegg foretatt intervju med to lærere. De fire intervjuene, i tillegg til samtalen med rådmannen, bidro med nødvendige avgrensninger i oppgaven og var sentrale i prosessen med å utarbeide problemstillingen.

Denne forskningsprosessen har hatt en abduktiv tilnærming (se nedenfor). var det usikkert hvilke data som var ønskelig å generere. Problemstillingen er blitt endret flere ganger i løpet av forskningsprosessen, da fokuset har blitt endret som følge av økt forståelse etter hvert som empiri og teori ble sett i lys av hverandre. Studiens endelige problemstilling og forskningsspørsmål er som følger:

*«Hvordan har en kommune i økonomisk ubalanse arbeidet for å snu merforbruk til mindreforbruk?»*

F1: *«Hvordan har kommuneadministrasjonen gått frem for å tilrettelegge for endringen?»*

F2: *«Hvilke styringsmekanismer har kommuneadministrasjonen brukt i endringsprosessen?»*

F3: *«Hvordan har kommuneadministrasjonen brukt styringsmekanismene for å få til endringen?»*

Problemstillingen utgjør det faktiske utgangspunktet for forskningen, den bidrar til avgrensning og er retningsgivende for det videre arbeid (Johannessen, Christoffersen og Tuft, 2011). Av problemstillingen kommer det frem at studien er avgrenset til å omhandle en kommune som er preget av økonomisk ubalanse, samt endringsprosessen den har gjennomgått. Å studere en endringsprosess er meget komplekst, og det foreligger ikke ett fasitsvar på hvordan slike prosesser skal gjennomføres. For å belyse temaet styring i en endringsprosess var det derfor mest hensiktsmessig å formulere en deskriptiv problemstilling. De tre forskningsspørsmålene bidro til å ytterligere spesifisere hvordan problemstillingen



skulle besvares.

Etterfølgende delkapitler vil presentere de metodiske valgene som ble tatt, med utgangspunkt i studiens problemstilling.

### 3.3 Forskningstilnærming

I denne masteroppgaven er det blitt benyttet en abduktiv tilnærming, hvilket brukes i mange casestudie-baserte forskningsprosesser (Alvesson og Sköldberg, 2009). «*Abduktiv tilnærming starter fra empirien [...] men aksepterer betydningen av teorier og perspektiver i forkant og/eller i løpet av forskningsprosessen*» (Tjora, 2012:218). Forskningsprosessen veksler derfor mellom teori og empiri hvor begge suksessivt tolkes i lys av hverandre (Alvesson og Sköldberg, 2009). Det var et naturlig valg å benytte en abduktiv tilnærming, da forskningsprosessen var en vekselvis prosess mellom empiri og teori. Den abduktive tilnærmingen gjorde at vi gjennom forskningsprosessen gradvis og gjensidig nytolket teorien og empirien, for å finne mønster som kunne bidra til å besvare problemstillingen best mulig.

### 3.4 Casestudie

«*Casestudier er intensive kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter*» (Andersen, 2013:14). Bruk av et intensivt design er i tråd med denne studiens vitenskapsteoretiske ståsted, da det legges vekt på å skaffe til veie deltakernes forståelse og fortolkninger av et fenomen (Jacobsen, 2005). I denne masteroppgaven er caseorganisasjonen en mellomstor norsk kommune i økonomisk ubalanse. Kommunen har i flere år benyttet en type to-nivå organisering hvor resultatenheter er innført i kombinasjon med to formelle ledernivåer: rådmannsnivået og virksomhetsledernivået (Torsteinsen, 2012). Det foreligger hovedsakelig to argumenter for valg av to-nivå organisering. Det første argumentet er knyttet til et ønske om tydeligere rolle- og ansvarsfordeling i kommunen, da mellom politikk og administrasjon. Argument nummer to er at økonomikontroll blir lettere når beslutningene tas i det utøvende ledd, altså virksomhetene, ved at lederne på dette nivået myndiggjøres og ansvarliggjøres (Opedal, Stigen og Laudal, 2002). I casekommunen har begge argumentene vært sentrale i beslutningen om valg av organiseringsmodell.

Bakgrunnen for valg av case er som nevnt ovenfor at den økonomiske situasjonen i kommunen fremsto som spennende. Spesielt det faktum at det hadde gått så langt at kommunen var underlagt ROBEK trigget interessen. Gjennom problemstillingen har casen

blitt avgrenset til å gjelde analyseenhetene kommuneadministrasjonen og virksomhetslederne.

### 3.4.1 Valg av kvalitativ metode

Da vi ønsket å forstå hvordan styringen i endringsprosessen i casekommunen hadde foregått, valgte vi å benytte oss av kvalitativ metode. Endring er som tidligere nevnt et komplekst fenomen. Det var derfor viktig å generere en detaljrik og fyldig empiri rundt fenomenet, hvilket kvalitativ metode bidrar til (Johannessen et al., 2011).

## 3.5 Datagenerering

I tråd med studiens vitenskapsteoretiske ståsted, benyttes begrepet *datagenerering* og ikke *datainnsamling* om arbeidet med å skaffe data. Data finnes ikke «der ute» i utgangspunktet, de konstrueres i forskningsprosessen (Tjora, 2012). I påfølgende avsnitt vil fremgangsmåten for generering av data til studien bli presentert, før metoden for rekruttering av informanter blir beskrevet.

### 3.5.1 Dybdeintervju med intervjuguide

I denne studien har det blitt generert data ved hjelp av dybdeintervju. Dybdeintervjuer åpner for å skape en kontekst hvor informantene kan fortelle relativt fritt om sine opplevelser (Tjora, 2012). Vi ønsket å få de ansattes beskrivelser av hvordan endringsprosessen hadde foregått, og dermed var dybdeintervjuer en naturlig valg.

Studiens abduktive tilnærming har satt sitt preg på datagenereringen. Pre-intervjuene vi gjennomførte var med på å gi et inntrykk av organisasjonen og hvordan arbeidet med å snu merforbruk til mindreforbruk hadde foregått. Det ble ikke benyttet noen intervjuguide under pre-intervjuene. Kunnskapen som ble generert her ble videre verdifull i forbindelse med å utvikle intervjuguider for de 12 oppsatte dybdeintervjuene. Bakgrunnen for at intervjuguider ble benyttet under dybdeintervjuene, var at det bidro til å strukturere intervjuene og legge rammer for hvilke tema som ble tatt opp (Tjora, 2012; Kvale et al., 2015). Flere av spørsmålene i intervjuguiden var stilt med åpen ordlyd, hvilket bidro til at informantene selv trakk frem viktige detaljer uten at det var nødvendig å spørre eksplisitt om det. Mange av intervjuene utviklet seg til å bli mer som åpne samtaler, og i de tilfeller ble intervjuguiden i større grad brukt som en sjekklister for å sikre at informantene berørte de ulike temaene. Alle informantene fikk tilsendt intervjuguidene i forkant av intervjuene. Da temaet for studien er

knyttet til en endringsprosess som har forløpt over en lengre tidsperiode, var det hensiktsmessig at informantene fikk tid til å tenke tilbake på hvilke erfaringer de hadde fra endringsprosessen.

I utgangspunktet var det formulert to ulike intervjuguider, da informantene var på både virksomhetsledernivå og i kommuneadministrasjonen. Av intervjuene med virksomhetslederne kom det frem litt andre aspekter enn det som på forhånd ble antatt. Det viste seg blant annet at kulturen var fremtredende. Vi gikk derfor tilbake til teorien og intervjuguidene til kommuneadministrasjonen ble justert. Virksomhetslederne og kommuneadministrasjonen ble spurt om flere av de samme tingene, for å kunne se om det forelå forskjellige oppfatninger på de ulike nivåene.

### **3.5.2 Gjennomføring av dybdeintervju**

Alle intervjuene ble gjennomført på kontorene til informantene, da dette var mest praktisk for begge parter. Rådmannen hadde avklart med alle informantene på forhånd, så de visste at vi skulle ta kontakt. Intervjuene var estimert til å vare litt over en time, hvilket ble overholdt i de aller fleste tilfeller.

Innledningsvis i alle intervjuene ble informasjonsskrivet vi hadde sendt ut på forhånd gjennomgått (se vedlegg 3). Detaljer rundt informasjonsskrivet vil bli presentert under 3.7.1 Informert samtykke. Da det er viktig å legge til rette for en avslappet stemning i intervjusituasjonen (Tjora, 2012; Kvale et al., 2015), fortalte vi litt om oss selv og vår bakgrunn, slik at informantene skulle bli bedre kjent med hvem vi er. Videre opplevde vi at det ble etablert en god intervjuer-informant-relasjon med de aller fleste informantene, og samtalene fremsto som åpne og ærlige.

På grunn av en travel hverdag og ferieavvikling ble noen intervjuer gjennomført med begge til stede, mens andre måtte vi gjøre hver for oss. I de første intervjuene fikk vi muligheten til å være sammen begge to, og dette hjalp oss i å bli trygge i rollen som intervjuere. Vi fant det hensiktsmessig å fordele rollene oss imellom og på forhånd avklare hvem som hadde ansvar for hvilke oppgaver. Det var en som førte samtalen mens den andre inntok en mer observerende rolle og hadde ansvar for å følge opp med spørsmål dersom noe fra intervjuguiden ble utelatt. Intervjusituasjonene var veldig ulike, noen av informantene snakket veldig fritt gjennom hele intervjuet, mens andre nærmest måtte bli fulgt gjennom intervjuguiden. Avslutningsvis i hvert intervju ble informantene spurt om de hadde mer å

legge til med tanke på det temaene som var gjennomgått. Etter hvert intervju ble det utarbeidet memoarer hvor oppfattelsen av informantene og intervjuet ble notert. Vi reflekterte også over om det var noe vi kunne forbedre til neste intervju.

### **3.5.3 Lydopptak**

I denne masterstudien ble det benyttet lydopptak for å hindre at viktige data fra intervjuene ble mistet eller glemt. Lydopptakene gjorde det mulig å gjengi sitater og fortolke informantenes meninger ordrett opp mot teori. Det ble benyttet et opptaksprogram på mobiltelefon for å ta opp intervjuene. Mobiltelefoner er såpass vanlig i dagens samfunn, at informantene kanskje ville reagere mer dersom det ble brukt en diktafon. I tråd med Tjora (2012) sin anbefaling ble telefonen relativt diskret plassert på bordet ved siden av intervjuerne. Informantene ble tilsynelatende ikke påvirket av mobilen som lå der, de pratet villig i vei. Det ble også avtalt å sende sitater tilbake til informantene for kvalitetssikring, slik at de kunne godkjenne at informasjonen var korrekt gjengitt, og ikke tatt ut av kontekst.

### **3.5.4 Dokumentstudier som tilleggsdata**

Da oppgavens kontekst er en casekommune og deres vei ut av ROBEK-registeret, var det naturlig å gå inn i tidligere regnskap for å danne seg et bilde av kommunens økonomiske situasjon. Gjennomgangen av kommuneregnskapene bidro til å skape en bedre forståelse for hvorfor kommunen hadde blitt underlagt ROBEK, samt hvordan den økonomiske utviklingen hadde vært i årene etter registreringen. Med andre ord ble det brukt dokumentstudier for å generere bakgrunns-/tilleggsdata, da regnskapet er et dokument som er produsert for andre formål enn forskning (Tjora, 2012).

### **3.5.5 Utvalgsmetode**

For å få et rikt bilde av hvordan endringsprosessen i kommunen hadde foregått, var det hensiktsmessig å prate med informanter både fra kommuneadministrasjonen samt virksomhetsledere. For å velge ut informanter som på en reflektert måte kunne uttale seg om temaet, ble det benyttet det Tjora (2012) kaller for strategisk utvelgelse. Strategisk utvelgelse innebærer at det på forhånd var bestemt hvilke egenskaper informantene burde inneha (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2004). Gjennom hele forskningsprosessen var det en tett dialog med rådmannen, som bidro i prosessen med å rekruttere informanter. Det strategiske utvalget ble satt sammen ved hjelp av kriteriebasert utvelgelse (Tjora, 2012).

Kriteriene til virksomhetslederne var at de var ledere i sektorene teknisk eller oppvekst, kultur og folkehelse. Videre var det ønskelig å intervju virksomhetsledere som hadde klart å overholde budsjetttrammen de hadde til rådighet. Kriteriene for kommuneadministrasjonen var at de hadde overordnet ansvar for de virksomhetslederne som ble intervjuet. Økonomisjefen er øverste leder i støttefunksjonen til virksomhetslederne og derfor var det også naturlig å inkludere ham.

I dialog med veilederne våre kom vi frem til at vi skulle ha 12 informanter. Rådmannen i casekommunen har vært en nøkkelinformant og på bakgrunn av de ovennevnte kriteriene valgte han ut de åtte virksomhetslederne vi intervjuet. I tillegg til virksomhetslederne ble det intervjuet fire fra kommuneadministrasjonen: rådmann, to kommunaldirektører samt økonomisjef. Samarbeidet med rådmannen medførte tilgang til alle ønskelige informanter. Det var uproblematisk å avtale intervjuer og det har heller ikke vært frafall av informanter underveis i prosessen.

Videre følger en presentasjon av alle som ble intervjuet i løpet av forskningsprosessen.

*Tabell 1: Pre-intervjuer*

<b>Informant</b>	<b>Sted</b>	<b>Lengde</b>
Rådmann	Kontoret i den aktuelle kommunen	2 timer
Virksomhetsleder I	Kontoret i den aktuelle kommunen	30 min
Virksomhetsleder II	Kontoret i den aktuelle kommunen	30 min
Lærer I	Telefon	30 min
Lærer II	Telefon	30 min

*Tabell 2: Dybdeintervjuer*

<b>Informant</b>	<b>Sted</b>	<b>Lengde</b>
Virksomhetsleder 1	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time og 15 minutter
Virksomhetsleder 2	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time og 18 minutter
Virksomhetsleder 3	Kontoret i den aktuelle kommunen	40 minutter
Virksomhetsleder 4	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time og 12 minutter
Virksomhetsleder 5	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time
Virksomhetsleder 6	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time og 10 minutter
Virksomhetsleder 7	Kontoret i den aktuelle kommunen	55 minutter
Virksomhetsleder 8	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time
Rådmann	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time og 20 minutter
Kommunaldirektør 1	Kontoret i den aktuelle kommunen	1 time og 8 minutter
Kommunaldirektør 2	Kontoret i den aktuelle kommunen	54 minutter
Økonomisjef	Kontoret i den aktuelle kommunen	45 minutter

## 3.6 Analysemetode

Det er relevant å beskrive hvordan det genererte datamaterialet har blitt behandlet. Derfor vil det videre presenteres hvordan dataene har blitt transkribert, kodet og kategorisert.

### 3.6.1 Transkribering

Å transkribere innebærer transformering fra talespråk til skriftspråk. Omformingen er kun en dekontekstualisering hvor abstraksjoner gjør at data blir «tapt i transkripsjonen», det er med andre ord er ingen reell kopi av virkeligheten (Kvale et al., 2015). Videre ble det valgt å transkribere på dialekt da vi mente at det ville gi en mer ekthet enn om vi skulle gjøre som Tjora (2012) kaller det; normalisere transkripsjonene.

Intervjuene ble transkribert så raskt som mulig etter ferdigstilling av intervjuene, slik at de fremdeles var friskt i minne. Da det var usikkert hvor detaljerte transkripsjoner som var nødvendig for å belyse temaet, ble det bestemt å inkludere alt som ble sagt og gjort i intervjuet, hvilket er i tråd med Tjora (2012) sin anbefaling. Vi delte intervjuene mellom oss, og for å kvalitetssikre hørte vi igjennom lydopptakene og sammenlignet det opp mot den andres transkriberinger. Slik sikret vi også at begge fikk lik kjennskap til dataene.

### 3.6.2 Koding og kategorisering

Når alle intervjuene var ferdig transkriberte ble teksten gjennomgått for å systematisere datamaterialet. I strukturingsprosessen ble det opprettet det som Tjora kaller koder. Det ble da brukt ord som var beskrivende for avsnitt eller utdrag i transkriberingene (Tjora, 2012). Mange av kodene ble definert med utgangspunkt i begreper fra vårt teoretiske rammeverk. Videre ble kodene kategorisert i fem kategorier, som utgjør hovedtemaene i studiens analyse. Kategoriseringen bidro til å utelukke koder som ikke var relevante for å svare på problemstillingen (Tjora, 2012). Det gav i tillegg en bedre oversikt over datamaterialet, og følgelig indikasjoner på hva analysen burde vektlegge. Etter at teksten var ferdig strukturert, ble teorien brukt som struktur for å analysere studiens tre forskningsspørsmål. Informantens uttalelser og oppgavens teoretiske utgangspunkt er blitt sett i lys av hverandre gjennom hele analyseprosessen.

Studiens metodiske tilnærming er nå blitt presentert, og det som ligger til grunn for de valg som har blitt tatt er gjennomgått. Tjora (2012) påpeker viktigheten av å være etisk reflektert i

forskningen, og de etiske betraktningene gjennom forskningsprosessen vil videre bli skissert.

### **3.7 Forskningsetikk**

Det bør ligge en underliggende etisk bevissthet implisitt i all forskning, uavhengig av hvilke juridiske krav som foreligger (Tjora, 2012). Denne masteroppgavens kvalitative forskningstilnærming gjør at vi som forskere kommer tett inn på informantene våre. Den relasjonen som oppstår i samspillet mellom forskeren og informanten betegnes av Kvale et al. (2015) som et asymmetrisk maktforhold. Grunnet denne nærheten kan etiske utfordringer oppstå, og forskere bør ha reflektert rundt disse i forkant av forskningsprosessen. Studien har tatt utgangspunkt i de fire områdene Kvale et al. (2015) mener er sentrale å diskutere innen forskningsetikk; informert samtykke, konfidensialitet, konsekvenser og forskerens rolle.

#### **3.7.1 Informert samtykke**

I forkant av intervjuene ble det sendt ut informasjonsskriv med samtykkeerklæring til alle informantene. Her ble det informert om bakgrunn og formål med oppgaven. Videre ble det forklart hva deltakelse i studien innebar, samt at vilkårene for frivillig deltakelse ble gjennomgått. Informasjonsskrivet var utformet i tråd med NSD sine retningslinjer og godkjent av dem før datagenereringen startet (se vedlegg 3). For å være sikre på at informantene hadde forstått hva deltakelse i studien innebar, ble informasjonsskrivet gjennomgått innledningsvis før intervjuene ble startet. Informantene ble spesifikt spurt om samtykke til at intervjuet ble tatt opp på bånd. Informantene underskrev samtykket før intervjuene ble startet. Alle informantene stilte tilsynelatende opp frivillig, og fortalte villig i vei om sine erfaringer fra den økonomiske snuoperasjonen kommunen har vært igjennom.

#### **3.7.2 Konfidensialitet**

Det var veldig viktig for oss at informantene forsto at informasjonen som ble generert fra intervjuene skulle behandles på en sikker måte. I gjennomgangen av informasjonsskrivet ble det derfor gjort klart at dataene som fremgikk av intervjuet skulle være tilgjengelige kun for intervjuerne. Det ble forklart at lydopptakene og transkriberingene skulle lagres på intervjuernes datamaskiner, og at alle data skulle slettes i henhold til avtale med NSD når masteroppgaven er innlevert.

I forskningsprosessen har det ikke blitt innhentet personlige eller sensitive opplysninger.



Spørsmålene som ble stilt har utelukkende dreid seg om temaet styring i en endringsprosess. Valget om å anonymisere kommunen er tatt med intensjon om å gjøre informantene minst mulig identifiserbare. Informantenes navn er utelatt og arbeidstitel er brukt istedenfor.

Likevel kan regnskapstall sett i sammenheng med blant annet sitater fra empirien gjøre det mulig å gjenkjenne kommunen og dermed en del av informantene. Alle informantene er imidlertid blitt gjort bevisste på at det vil være vanskelig å anonymisere dem fullstendig, og dette har de uttrykt at var greit.

### **3.7.3 Konsekvenser**

Det er viktig at informantene vet hvilke konsekvenser studien kan ha for dem. Tjora (2012) mener at tillit, konfidensialitet, respekt og gjensidighet bør prege interaksjonen mellom forskere og informanter, og dette idealet har blitt strebet etter i hele intervjuprosessen. Det er klart at informantene i etterkant kan angre på noe av informasjonen de har kommet med, og det ble derfor gjort klart for dem at de kunne trekke seg fra studien når som helst i prosessen. Videre ble informantenes ønsker selvfølgelig respektert når de under intervjuet sa spesifikt at noe måtte utelukkes fra transkriberingen.

### **3.7.4 Forskerens rolle**

Forskerens person og integritet er avgjørende for hvilke etiske beslutninger som tas og kvaliteten på den kunnskapen som skapes (Kvale et al., 2015). Det er viktig at vi som forskere er bevisste våre roller, da vi er deltakere i samfunnet og dermed også en del av det feltet vi observerer (Skjervheim, 1996). Studiens hermeneutiske ståsted medfører at ting blir forstått ut fra visse forutsetninger, og disse er avgjørende for hva som er forståelig og hva som er uforståelig. Møtet med verden skjer aldri med helt blanke ark, det vil alltid foreligge forutsetninger som er blitt tatt for gitt, og dette kalles for forforståelse (Gilje og Grimen, 1993). Vår forforståelse har påvirket oss begge som forskere, både i våre valg og observasjoner, men også hvordan vi har tolket våre funn. Den faglige bakgrunnen vi har opparbeidet oss gjennom snart fem år med studier har påvirket våre forutsetninger som forskere.

Videre mener vi at det er hensiktsmessig å gjøre rede for vår forhåndskunnskap om caseorganisasjonen. En av oss er født og oppvokst i den aktuelle kommunen, og har også flere politikere i familien. Det er klart at hennes forforståelse har vært med på å forme hvilke briller

hun har analysert problemstillingen med. Vi har gjennom hele forskningsprosessen hatt en bevisst holdning til disse forhåndskunnskapene. Den andre har vært flink til å stille kritiske spørsmål og gjort egne refleksjoner, for at forskningen ikke skulle bli så farget av eksisterende oppfatninger.

### 3.8 Forskningens kvalitet

For å evaluere egen studie vil forskningens kvalitet nå bli diskutert. I kvalitativ forskning benyttes ofte de tre kriteriene; validitet, reliabilitet og generaliserbarhet som kvalitetsindikatorer (Tjora, 2012). Disse tre kriteriene vil videre bli gjennomgått, og sett i sammenheng med forskningsprosessen.

#### 3.8.1 Pålitelighet – reliabilitet

Reliabilitet er knyttet til forskningsresultatenes pålitelighet, konsistens og hvorvidt resultatet kan reproduseres av andre forskere (Kvale et al., 2015). I kvalitativ forskning er det vanskelig å kopiere andre sin forskning, da folk har ulik forforståelse og erfaringsbakgrunn. Videre eksisterer ikke fullstendig nøytralitet (Johannessen et al., 2010; Tjora, 2012). Det er likevel viktig å redegjøre hvilken innvirkning vår posisjon som forskere har hatt i forskningsarbeidet.

Hvordan informanter velges ut kan være med å påvirke reliabiliteten (Tjora, 2012). I denne masteroppgaven ble det benyttet strategisk utvelgelse på bakgrunn av forhåndsbestemte kriterier. Det at rådmannen foretok selve utvelgelsen av virksomhetsledere kan ha bidratt til at utvelgelsen ble basert på virksomhetsledere som leder i tråd med kommunens preferanser. Denne oppgaven skrives over en såpass kort tidshorisont, og skulle vi fullstendig studert kommunens situasjon, ville dette ha tatt svært lang tid. Det ble derfor sett som meget hensiktsmessig og tidsbesparende å få hjelp, da rådmannen naturlig nok har god innsikt i hvilke virksomhetsledere som var interessante å prate med. Samlet sett har det blitt gjennomført 17 intervjuer, over en periode på 2,5 måneder. Antallet intervjuer er med på å styrke reliabiliteten på studien, da mange forskjellige perspektiver på endringsprosessen er inkludert. De 12 dybdeintervjuene er i tillegg blitt transkribert med bakgrunn i lydopptak. Det faktum at lydopptak er benyttet, er ifølge Tjora (2012) med på å styrke påliteligheten i studien. Lydopptaket gjorde at alle intervjuene ble tilgjengelig helt ordrett, og dermed var det ikke risiko for å miste viktige aspekter av det som ble sagt i intervjusituasjonen. Det har vært viktig å korrekt gjengi informantenes forståelse. Vi sjekket derfor hverandres transkriberinger og sendte alle sitater for kvalitetssjekk til informantene, for å sikre at de var korrekt.

Vår tilstedeværelse som intervjuere kan ha påvirket hvordan informantene formulerte seg i intervjuene, og skape det Jacobsen (2005) kaller intervju-effekt. At vi i enkelte intervjusituasjoner ikke hadde muligheten til å være begge til stede, er også en annen faktor som spiller inn. Som tidligere nevnt var det imidlertid en avslappet stemning under de aller fleste intervjuene. Samtalene gikk som regel lett, og dialogen fremsto som åpen og ærlig.

Det er også viktig å ha i bakhodet at i en kvalitativ studie så reflekteres det over virkeligheten på ett bestemt tidspunkt. De genererte dataene gjelder for informantene der og da, og skulle de samme personene bli intervjuet ett år fra nå, vil kanskje andre svar dukke opp.

Analysen vil selvsagt være preget av våre tolkninger av de dataene som er generert. Det er mulig at sitater som kunne være relevante å ha med er utelatt. Vi mener imidlertid at vi har reflektert og begrunnet våre valg godt. Dataene er blitt presentert på en systematisk og oversiktlig måte, for å best mulig skille våre genererte data fra egne analyser (Tjora, 2012).

### **3.8.2 Validitet**

Validitet er knyttet til hvorvidt svarene som kommer ut av forskningen faktisk er svar på spørsmålene som stilles. En av styrkene ved bruk av casestudier er i følge Andersen (2013) at de generer både omfattende og detaljrik kunnskap om den aktuelle casen, og dermed oppnår høy validitet. Dog er det å teste gyldigheten i kvalitative studier en relativt komplisert affære, da det ligger en fortolkende tradisjon til grunn (Tjora, 2012). Med bakgrunn i dette, har det vært viktig på å begrunne alle valg gjennom hele forskningsprosessen, siden resultatene baseres på egne fortolkninger.

I følge Tjora (2012) kan en bevisst holdning til relevante teorier og perspektiver være sentralt for å sikre høy gyldighet. Videre er det også viktig å ha kjennskap til forskning som er gjort innenfor samme tema. I denne konteksten er temaet for forskningen styring i en endringsprosess. Det har blitt gjennomført systematisk arbeid for å identifisere gjeldende og relevant teori innen fagfeltet. Da forskningen er basert på eksisterende teori, er ikke temaene tatt ut av kontekst. Informantenes kvalitetssjekk av sitater har også bidratt til å styrke validiteten, da dette sikrer at sitater ikke blir tatt ut av kontekst.

Gjennom intervjuene kom det frem historier om en relativt harmonisk endringsprosess. På tross av at det hadde vært tøffe kutt og en vanskelig prosess, var alle informantene overraskende positive. Det er imidlertid ikke sikkert at situasjonen var like harmonisk som

den fremstår gjennom intervjuene. Informantene kan ha forskjellige grunner til å pynte på sannheten eller tilbakeholde informasjon (Jacobsen, 2005). Så med tanke på validiteten er det viktig å være bevisste på at informantene kan si det de tror forskerne vil høre. Videre kunne validiteten på denne studien vært styrket ved å for eksempel gjennomføre ytterligere intervjuer for å få flere perspektiver og enda mer detaljrik empiri.

### **3.8.3 Generaliserbarhet**

Generaliserbarhet er knyttet til hvorvidt resultatet fra et forskningsprosjekt også kan gjelde for andre. I utgangspunktet har ikke kvalitativ forskning til hensikt å generalisere funn (Jacobsen, 2005). Denne masteroppgaven har et intensivt design og med dette utgangspunktet er det blitt gjennomført en casestudie. Vi har studert en spesifikk organisasjon, og dataene er generert fra en bestemt kontekst. I presentasjonen av det teoretiske rammeverket i denne studien nevnes det at endring er et komplekst fenomen, hvor kontekst utgjør en sentral rolle. Også Malmi og Brown (2008) viser til at konteksten er avgjørende for hvordan styringspakken til organisasjonen vil ta form. Det er verken mulig eller ønskelig å kopiere kommunens endringsprosess eller styringspakke. Gjennom å gi en rik beskrivelse av casekonteksten håper vi imidlertid at andre kan hente inspirasjon og at oppgaven kan bidra til refleksjon for organisasjoner som ønsker å gjennomgå en endringsprosess eller analysere egen styringspakke.

## 4. Empiri

*I dette kapittelet presenteres empirien som er relevant for å besvare oppgavens problemstilling, og denne vil videre danne utgangspunktet for analysen. Empirien er i hovedsak generert på bakgrunn av de 12 gjennomførte dybdeintervjuene, men er også blitt supplert med regnskapstall fra de siste åtte årene. Innledningsvis vil det også bli presentert en casebeskrivelse for at leser skal kunne danne seg en bedre forståelse av konteksten empirien er hentet i. Deretter vil vi med utgangspunkt i Kotter (2012) sin endringsmodell gå nærmere inn på hva som ligger til grunn for at kommunen har klart å gjennomføre den økonomiske snuoperasjonen.*

### 4.1 Casebeskrivelse

Etter flere år med gode resultater, godt hjulpet av en stor finansformue som ga meget god avkastning, kom finanskrisen i 2008. Dette markerte starten på kommunens økonomiske utfordringer. I 2008 ble det opprinnelig budsjettert med 49,8 millioner kroner i avkastning, hvorav 10,7 millioner kroner var budsjettert til å dekke driftsutgifter. Resultatet av finansplasseringene ble et underskudd på 30,0 millioner kroner. I tillegg ble skatteinntektene vesentlig lavere enn budsjettert, samt noe merforbruk i tjenesteproduksjonen. Resultatet ble et regnskapsmessig underskudd på 64,8 millioner kroner. Det reelle underskuddet var høyere, og på grunn av strykningsreglene (Forskrift om årsregnskap og årsberetning, 2001, §9 ) ble kommunens disposisjonsfond på 24,0 millioner kroner inntektsført.

Til tross for finanskrisen i 2008 endret ikke kommunen sin finansstrategi. I 2009 ble det et meget godt år i finansmarkedet, og kommunens avkastning ble 93,1 millioner kroner. Hele underskuddet fra 2008 ble dermed dekket.

I 2010 fikk kommunen nye utfordringer. Resultatet viste et underskudd på 31,8 millioner kroner. Det forelå et relativt stort merforbruk i tjenesteproduksjonen, men dette ble dekket ved hjelp av gode finansinntekter. Dette året vedtok bystyret å gi kompensasjon til tidligere barnehjemsbarn som var utsatt for overgrep i barnehjem eller fosterhjem der kommunen hadde oppfølgingsansvar. Det forelå ikke budsjettmidler til dette, og det var stor usikkerhet knyttet til hvor store utbetalingene ville bli. Utbetalingene ble estimert til 10 millioner kroner, men ble vel 30 millioner kroner. Kommunen hadde da ikke disposisjonsfond som kunne ha dekket denne kostnaden.

2011 ble et enda vanskeligere år for kommunen. Det ble ny finanskrise og avkastningen fra finansplasseringene ble kun 3,2 millioner kroner mot et budsjett på 48 millioner kroner. Av den totale budsjetterte avkastningen var det forutsatt at 28,2 millioner skulle benyttes til å dekke driftsutgifter (resten var budsjettert overført til disposisjonsfond). I tillegg ble skatteinntektene igjen mye lavere enn budsjettert.

Inntektssystemet for kommunene ble endret i 2011, og endringen medførte et inntektsbortfall på vel 30 millioner kroner. Dette kom på toppen av bortfallet av deler av selskapsskatten, hvilket bidro til et inntektsbortfall på 27 millioner kroner. Det ble gjennomført store kostnadskutt og strukturendringer, men ikke alle tiltak hadde ønsket effekt. Det ble derfor et relativt stort merforbruk innen tjenesteproduksjonen i 2011. Kommunens totale merforbruk dette året ble på hele 72,3 millioner kroner. Det akkumulerte underskuddet ved inngangen til 2012 var da 104,1 millioner kroner.

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor det ikke ble gjennomført budsjettkorrigeringer i 2011, når et budsjettert mindreforbruk på 21 millioner kroner endte med et merforbruk på 72,3 millioner kroner. Svikten i finansinntektene ble det største enkeltbidraget til kommunens dårlige resultat. Nedgangen i finansmarkedet skjedde sensommer og høst 2011, og det var stor usikkerhet knyttet til hvor omfattende og hvor langvarig denne nedgangen kom til å bli. Videre fulgte skatteinngangen prognosen fram til november, før det ble svikt de to siste månedene. Kommuneadministrasjonen var klar over virksomhetenes merforbruk på dette tidspunktet, og det ble forsøkt satt i gang tiltak for å begrense omfanget, men de lyktes ikke godt nok. Krisen var dermed et faktum.

Bakteppet for kommunens økonomiske utfordringer har nå blitt presentert. I de neste kapitlene vil kommunens fremgangsmåte for å imøtekomme utfordringene bli lagt frem. Først vil kommuneadministrasjonens arbeid for å skape et endringsklima bli sett på. Videre vil styringsverktøyene kommuneadministrasjonen har benyttet seg av i endringsprosessen bli studert. Avslutningsvis vil de kulturelle aspektene som kom frem av intervjuene bli presentert.

## **4.2 Skape endringsklima**

Da ledelsen i kommunen forsto resultatet for 2011 ble, gjorde de raskt grep. Den daværende atferden kunne ikke fortsette. Allerede i januar 2012 ble det gjort en budsjettjustering på 20 millioner kroner, dette uten politisk involvering. Det budsjetterte

mindreforbruket ble økt til 31,8 millioner kroner for å dekke merforbruket for 2010. Dette for å unngå registrering i ROBEK. Rådmannen beskrev den økonomiske situasjonen og valgene kommunen sto ovenfor på følgende måte:

*«Det er jo som å ha et kredittkort som man har fått stort gjeld på, så må du da bruke mindre for å kunne ta det igjen. Du må jo da produsere eller skape et overskudd for å dekke inn det underskuddet som du har hatt tidligere og skal du gjøre det så må du redusere kostnadene. Da er det jo to måter å gjøre det på, det er enten å redusere på tjenestenivået, det du leverer til innbyggerne. Eller at du kan effektivisere. Så vet man jo det at å effektivisere, det er ikke noe man gjør fra en måned til en annen, det er tidkrevende. Og da er det jo å kutte kostnadene som er alternativet, og det var jo det vi gjorde». (Rådmann)*

Videre beskrev rådmannen grepene som en dugnad hvor alle virksomhetene måtte bidra. Samtlige virksomhetsledere ble kalt inn til et felles møte hvor det ble formidlet at nå var det krise, en endring måtte til. Kostnadsnivået hadde vært alt for høyt og dette måtte nå reguleres. Det ble gjort klart at prosessen ville bli krevende, men at det ikke var noen vei utenom. Kommuneadministrasjonen satte opp en ramme for hvordan hver enkelt virksomhet eller virksomhetsområde kunne kutte. Videre ga de virksomhetslederne litt tid, slik at de selv kunne finne ut hvordan de ville gjennomføre kuttene.

Blant virksomhetslederne forelå det bred enighet om at kommuneadministrasjonen hadde lagt stor vekt på å formidle hvordan den økonomiske situasjonen i kommunen faktisk var. Det var alvor, nødvendige og «kjipe» prioriteringer måtte gjøres. En nyansatt virksomhetsleder fortalte om sin første arbeidsuke i kommunen. Det var tydelig for henne at rådmannen mente alvor da hun ble innkalt på sitt første virksomhetsledermøte. Hun fortalte:

*«Jeg begynte i jobben her som leder mandag 2. januar 2012. Onsdag samme uke hadde rådmannen et møte med alle virksomhetslederne hvor vi fikk beskjed om å sette opp forslag med budsjettkutt innen fredag. Det var den første arbeidsuka mi». (Virksomhetsleder 2)*

Virksomhetslederne mener at den økonomiske situasjonen i kommunen ble formidlet på en god måte av kommuneadministrasjonen. De opplevde både å bli hørt og inkludert i prosessen

med kostnadskutt, hvilket kommer frem av følgende sitat:

*«Vi har jo blitt forespurt hva vi kan skjære, og om vi kan komme med forslag på kutt. Jeg føler at vi er blitt involvert i prosessen på hva som skal kuttes, og at vi har kommet med forslag». (Virksomhetsleder 6)*

*«Politikerne ville jo egentlig kutte raskt for å unngå ROBEK»*

Resultatet i 2012 ble et mindreforbruk på 33,3 millioner kroner. Merforbruket fra 2010 ble dermed dekket, men det gjensto fortsatt 70,9 millioner kroner av merforbruket fra 2011. For å unngå ROBEK-registrering, måtte merforbruket fra 2011 dekkes inn i 2013. Rådmannen la da frem to alternative løsninger i bystyret for hvordan kommunen skulle dekke inn tidligere års underskudd. Kommunen kunne enten gjennomføre tilstrekkelige kostnadskutt i 2013, eller benytte kommunelovens §48. ledd 4's åpning om å dekke underskuddet over ytterligere 2 år, dvs. innen 2015 (Kommuneloven, 1993). For politikerne var det tøft omdømmemessig å bli registrert i ROBEK, og det var derfor ikke et veldig populært alternativ å bli registrert. Likevel gikk politikerne inn for sistnevnte forslag. Rådmannen utdypet deres valg på følgende måte:

*«Politikerne ville jo egentlig kutte raskt for å unngå ROBEK, men når de så konsekvensene av det, hvor mye vi måtte kutte i tjenestene, så valgte de å kutte litt mindre og heller bruke flere år på å dekke det underskuddet». (Rådmann)*

Bystyret valgte altså i økonomiplan for 2013-2016 å dekke resten av underskuddet innen 2015, og kommunen ble således registrert i ROBEK i 2013. Det ble i budsjettet for 2013 vedtatt omfattende reduksjoner i tjenestenivå, og tiltak ble fjernet. 38,9 millioner kroner av underskuddet fra 2011 skulle dekkes i 2013, videre skulle 44,5 millioner kroner dekkes i 2014 og 9,4 millioner kroner i 2015.

*«Det har vært en klar bestilling at vi skal ut»*

De første omfattende innstramningene skjedde som tidligere nevnt tilbake i 2012, og da var trusselen om ROBEK allerede tilstede. Det var ingen som ønsket å bli registrert i ROBEK, men til slutt ble det altså ikke forsvarlig å unngå det. Alle virksomhetslederne som ble intervjuet var tydelige på at det var veldig viktig for kommunen å komme seg ut igjen. Virksomhetsleder 3 påpekte at det hadde vært et stort fokus på ROBEK fra kommuneadministrasjonens side.



Det var en klar bestilling: kommunen skulle ut, noe annet var uaktuelt. En av virksomhetslederne viste i tillegg til at det er lovpålagt å komme seg ut av ROBEK. Når en kommune går med underskudd har den tre år på seg på å rette det økonomiske resultatet, hvis ikke brytes kommuneloven. Videre viste virksomhetslederne til at de hadde opplevd press både fra politikerne og media om at kommunen måtte ut av ROBEK.

De første årene var fokuset til kommuneadministrasjonen rettet mot ROBEK-registreringen og det å komme seg ut av registeret. Flere av virksomhetslederne hadde sett for seg at kuttene var midlertidige og at situasjonen etter hvert ville normalisere seg. En av virksomhetslederne uttalte:

*«Men det var jo sagt at vi skulle ha tøffe kutt i ett år, og så ble det i to år og så når det i tillegg da ble et tredje år så er det klart at det blir en slitasje».* (Virksomhetsleder 1)

Kommuneadministrasjonen erkjente imidlertid at det tidligere hadde vært en kultur med et mer eller mindre fraværende fokus på kostnadskontroll. Økonomistyringen hadde ikke vært optimal, og rapportering var manglende i mange tilfeller. Når virksomheter gikk med merforbruk, var det ikke noe problem, for da kunne kommunen bare sko seg på sin veloppfylte finansformue. Kommuneadministrasjonen så derfor behovet for å være proaktive for å hindre at kommunen skulle havne i samme økonomiske uføre også i fremtiden. Det ble derfor etterhvert bestemt at fokuset skulle rettes mot overholdelse av budsjettammer i stedet for det å komme ut av ROBEK. Rådmannen forklarte:

*«Vi har valgt bevisst internt å ikke bruke ROBEK så mye. Det har vært litt bevisst fordi vi ikke ønsker å skape en illusjon om at nå er vi i en krisesituasjon hvor vi er nødt til å holde igjen så mye som mulig og når vi kommer ut av ROBEK så har vi mye bedre økonomiske rammebetingelser ».* (Rådmann)

Av intervjuene kom det frem at de fysiske møteplassene var sentrale i dialogen mellom virksomhetslederne og deres overordnede. Det meste av kommunikasjonen rundt kommunens økonomiske utfordringer ble formidlet gjennom formelle kanaler. Kommunens økonomiske situasjon ble særlig diskutert på virksomhetsledermøtene som holdes ca. én gang i måneden, hvor det for øvrig er rådmannsnivået som setter agendaen.

Etter hvert som den økonomiske krisen var et faktum ble det fokusert veldig mye på økonomi og økonomistyring. En av virksomhetslederne opplevde samlingene som noe i overkant

økonomirelaterte, og fortalte:

*«På hver eneste samling med virksomhetslederne så var det økonomi og økonomi og økonomi».* (Virksomhetsleder 2)

I tillegg til virksomhetsledermøtene holdes det annenhver uke sektorspesifikke møter hvor virksomhetslederne innenfor helse, teknisk og oppvekst, kultur og folkehelse møter sin respektive kommunaldirektør. Det er i større grad virksomhetslederne som setter agendaen for de sektorspesifikke møtene. Videre kom det også frem at virksomhetsledere innen like områder (for eksempel barnehager) møtes ca. en gang i måneden for å diskutere hvordan de kan løse eventuelle utfordringer som skulle oppstå.

Kommunen ser altså ut til å ha relativt mange formelle møter og disse samlingene virker å ha vært sentrale i arbeidet med å skape en forståelse av at det var nødt til å skje en endring. Videre presenteres tiltak som ble gjort for å imøtekomme og tilpasse kommunen til den nye økonomiske situasjonen.

### **4.3 Nye praksiser blir implementert**

Innledningsvis vil dette delkapittelet fortelle litt om hvilke styringsmekanismer kommuneadministrasjonen opplever som sentrale i kommunen. Videre presenteres de tiltak som ble innført da den vanskelige økonomiske situasjonen oppsto.

Da kommuneadministrasjonen ble bedt om å fortelle hvilke styringsverktøy de brukte i kommunen, dukket blant annet balansert målstyring opp. Det viste seg imidlertid at dette var et verktøy som kun ble brukt i teorien. For i praksis var det hovedsakelig finansielle mål som ble trukket frem som sentrale. Rådmannen poengterte at kommunen er en demokratisk institusjon, hvor politikerne i utgangspunktet er de som styrer. Så blir det da opp til rådmannsnivået å sikre iverksetting av politiske vedtak, og det er i dette leddet at bruken av styringsmekanismene gjør seg gjeldende.

Alle i kommuneadministrasjonen trakk frem budsjettet som et særs viktig styringsdokument. Rådmannen påpekte at kommunen hovedsakelig styrte etter budsjettvedtak, men at andre politiske vedtak selvsagt også var sentrale. Videre ble både kommuneplan, handlingsplan og økonomiplan nevnt som retningsgivende dokumenter for kommunens arbeid. Virksomhetene skal i tillegg lage sin egen virksomhetsplan, hvor de spesifiserer med bakgrunn i

handlingsplan og økonomiplan. Dette er et verktøy som brukes internt i de enkelte virksomhetene. Kommunaldirektørene kan bruke det for å styre, men i all hovedsak er det ment som et internt styringsdokument.

Virksomhetslederne ble videre spurt hvorvidt det forelå belønning dersom budsjetttrammene ble overholdt. Noen svarte kontant nei, andre viste til at gode resultater belønnes med skryt eller «et klapp på skulderen».

Det å dekke inn over 100 millioner kroner er en krevende prosess. I startfasen ble det blant annet gjennomført flere strukturelle kutt. I oppvekstsektoren var gjennomgang av skolestrukturen et av de første punktene som ble satt på dagsorden. Ved å legge ned én skole ville de spare omkring 5-7 millioner kroner. Alternativt kunne de kutte jevnt over alle skolene. Valget falt på å legge ned den ene skolen, da de så at konsekvensene ville bli mye større dersom det ble enda større kutt i hver enkelt skole.

I 2012 ble det ansatt en ny økonomisjef i kommunen. Da han begynte i jobben var han fullt klar over den økonomiske situasjonen kommunen sto overfor. Noe av det første han innførte var månedlig økonomirapportering på drift og investeringer for virksomhetslederne. Han mente at dette tiltaket medførte at kommuneadministrasjonen fikk tilgang til nødvendig informasjon og dermed skaffet seg bedre oversikt over hva som foregikk i de enkelte virksomhetene. Videre mente han også at rapporteringen bidro til at de som faktisk hadde ansvar tok mer ansvar. På spørsmål om hvorvidt rapporteringen har hatt noen effekter for kommunen, mente økonomisjefen at bare det å ha fokus på økonomi ville gi bedre økonomi.

Virksomhetslederne ga uttrykk for at budsjettoverskridelser hadde fått svært få konsekvenser i perioden før budsjettkuttene. Spesielt de virksomhetslederne som i utgangspunktet overholdt budsjetttrammene sine påpekte at det økte økonomifokuset var en positiv konsekvens av ROBEK. Den vanskelige økonomiske situasjonen bidro nemlig til at det generelt sett ble mer fokus på økonomistyring.

Kommuneadministrasjonen var også klar på at budsjettoverskridelser ikke hadde fått store nok konsekvenser før den økonomiske krisen var et faktum. De tidligere holdningene til merforbruk belyses godt av Kommunaldirektør 2:

*«Når jeg fikk ansvar for dette området så var det jo sånn at enkeltskoler gikk med merforbruk. Samtidig kunne de stå på et rektormøte og skryte av hva de hadde fått til*

*med leseprosjekter og alt mulig». (Kommunaldirektør 2)*

Etter innstramningene får alle virksomhetene som går med merforbruk månedlig oppfølging av en økonomirådgiver og kommunaldirektøren sin. Da går de igjennom økonomien sammen og finner ut hvilke tiltak som kan gjøres for å redusere kostnader. Å kutte i tjenester er verken veldig populært eller aktuelt, fokuset er først og fremst rettet mot å gjøre ting rimeligere. Også virksomheter som ligger an til å få betydelige overskridelser på sin budsjetttramme får oppfølging etter innstramningene. Oppfølgingen opplevdes som støttende, hvilket kom frem av intervjuet med en virksomhetsleder som hadde vært i sistnevnte situasjon. Vedkommende fortalte at kommunaldirektøren viste empati med at situasjonen var vanskelig, men at det likevel var viktig å holde fokus på målet om å holde budsjetttrammen.

Et annet tiltak som ble innført som følge av den vanskelige økonomiske situasjonen var at alle nye stillinger må godkjennes av rådmannsgruppen før de utlyses. Tiltaket ble satt i verk hovedsakelig av to årsaker. Den første var at det i forbindelse med kostnadsreduksjonen skjedde en del omstillinger i kommunen. Omorganiseringen medførte at det ble en del overtallige ansatte. Godkjenning av nye stillinger gjør det enklere å holde oversikt, og det kan også hindre oppsigelser. Personalavdelingen vet da til enhver tid om det er noen overtallige i kommunen som kan besette den ledige stillingen. Den andre årsaken til at virksomhetslederne ble nødt til å søke om godkjenning av nye stillinger, var at det da ble mulig å utsette tiltredelse i noen stillinger og derved spare inn noen ekstra kroner.

I det foregående har sentrale styringsmekanismer i kommunen blitt sett nærmere på, samt hvilke tiltak som er blitt gjort som følge av den vanskelige økonomiske situasjonen. Det kommer godt frem at fokuset på økonomi har økt vesentlig. I det videre delkapittelet vil det redegjøres for hvordan kommunen har organisert seg, da spesielt med fokus på hvordan strukturen i kommunen legger til rette for delegering av ansvar.

*«Det er viktig at folk har frihet under ansvar»*

Av intervjuene kommer det frem at virksomhetslederne ikke bare opplever å ha fått handlingsrom til å kutte der de synes det er mest hensiktsmessig, de opplever at de generelt har et relativt stort handlingsrom. Det foreligger et ønske fra kommuneadministrasjonens side at virksomhetslederne selv tar initiativ til hvordan de skal drive. Virksomhetslederne bestemmer selv hvordan de løser oppgavene sine. Når det gjelder *hvilke* oppgaver som skal løses er imidlertid ikke handlingsrommet like stort. Det foreligger en del krav og

begrensninger som legger føringer for virksomhetslederrollen: rapportering av ulik sort, som for eksempel økonomirapportering, sykemeldingsrapportering, årsmelding osv.

Som tidligere nevnt, benytter kommunen en variant av to- nivå organisering med etablerte resultatenheter (virksomheter). Målene blir fastsatt av politikerne, og videre blir en budsjettamme delegert til virksomhetslederne. Denne måten å organisere kommunen på gir virksomhetslederne et handlingsrom ved at de selv kan bestemme hvordan de skal gå frem for å nå målene. Virksomhetsleder 7 utdyper hvorfor rammebudsjettering er å foretrekke:

*«Vi har en ramme og vi kan overføre for eksempel lønnsmidler og driftsmidler om hverandre, det bestemmer vi. Og det er en utrolig stor fordel. For det å kunne drive pedagogisk utvikling sammen med økonomi, de skal jo være virkemidler i hverandre. Og de som jobber i kommunen ville nok synes det var tungt å gi fra seg nettopp den biten. Det er viktig, og det å føle at man har en selvstendig sjefsrolle i den virksomheten man driver. Det synes jeg er veldig fint!». (Virksomhetsleder 7)*

Flere av virksomhetslederne påpekte også at organiseringsmåten med frihet under ansvar var med på å gjøre kommunen til en attraktiv arbeidsplass, hvilket belyses av følgende sitat:

*«Jeg må si at det også var noe som var fristende når jeg søkte meg til kommunen, det å ha det totalansvaret og kunne prioritere. For det er jo det du må gjøre innenfor en totalramme, og den friheten føler jeg at jeg har fått i kommunen. Jeg har fått den tilliten og det er veldig positivt». (Virksomhetsleder 5)*

Kommuneadministrasjonen ser på handlingsrom som en viktig faktor for å ansvarliggjøre virksomhetslederne. Det påpekes også at motivasjonen øker når virksomhetslederne har muligheten til å prioritere slik de selv ønsker for å nå kommunens oppsatte mål.

Kommunaldirektør 1 påpekte blant annet viktigheten av å ikke detaljstyre sine underordnede:

*«Jeg tror det er viktig at folk har frihet under ansvar, jeg tror det er viktig for jobbfølelsen til en virksomhetsleder at han får lov til, hun eller han, får lov til å tenke litt, utnytte situasjoner, ta muligheter selv. Fordi detaljstyring, det vil jo ødelegge motivasjon». (Kommunaldirektør 1)*

Administrasjonen viser videre til at kommunens virksomhetsledere er svært dyktige på sine respektive områder. Virksomhetslederne har best kompetanse til å utvikle kommunens tjenester, og det er derfor viktig å ha tiltro til dem, hvilket belyses av følgende sitat:

*«Jeg har i hvert fall tro på stor grad av delegering og tillit, at man leverer bedre tjenester på grunn av det. Det er de som er fagfolk, det er de som kan dette her. Så lenge de er lojale med rammebetingelsene, økonomi, lover og regler, så er det de som har kunnskap til å utvikle tjenestene. Og jeg vet at de ønsker å levere så gode tjenester som mulig». (Rådmann)*

Dette delkapittelet har vist at kommuneadministrasjonen har valgt å opprettholde en relativt desentralisert styringsstruktur. Det foreligger stor grad tillit og frihet under ansvar på tross av at kommunen er i en vanskelig økonomisk situasjon. I neste del av empirikapittelet presenteres noen av de kulturelle trekkene som kom tydelig frem av intervjuene.

#### **4.4 Bygge endring inn i kulturen**

På sin hjemmeside presenterer kommunen tre verdiord. Verdiordene til kommunen ble utviklet i samarbeid mellom kommuneadministrasjonen og virksomhetslederne. Agendaen var å finne frem til hvilke verdier som skulle være gjeldende i kommunen. Rådmannen forteller at mens mange mål gjerne raskt går i glemmeboken, ser verdiordene ut til å bestå. Da de ansatte i kommunen ble intervjuet, kom det frem at verdiordene i høyeste grad var gjeldende. Flere av informantene brukte ordene eksplisitt, men verdiene kom også frem implisitt i samtalene.

I forrige delkapittel kom det frem at kommuneadministrasjonen var opptatt av at virksomhetslederne skulle få handlingsrom til å løse oppgavene de hadde.

Virksomhetslederne opplever at de generelt har et stort handlingsrom, hvilket underbygges av følgende sitat:

*«Jeg opplever nok at vår virksomhet har vide, gode fullmakter, og oppfatter at jeg har god tillit fra min leder». (Virksomhetsleder 8)*

Det kom frem av intervjuene at virksomhetslederne mener at det tildelte handlingsrommet er basert på tillit, og flere beskriver samarbeidet med sine overordnede som tillitsbasert. De viser til at tilliten og støtten de får fra sine overordnede er motiverende. Kommuneadministrasjonen er opptatt av å bygge en kultur hvor tillit ligger til grunn. De mener at tillit kan bidra til å skape bedre tjenester i kommunen, hvilket belyses av dette sitatet:

*«Jeg er veldig opptatt av at det mellom rådmannsnivå og virksomhetslederne skal skapes en tillitskultur. Vi har tillit og utvikler vi oss gjennom dialoger, for jeg er ikke*

*noe tilhenger av stillingsinstrukser. La oss heller – jeg har tro på at dette klarer du, du vet hva du skal gjøre, dette klarer du, det er jeg overbevist om, så vær så god sett til verk». (Rådmann)*

Selv om kommuneadministrasjonen ønsker å bygge en organisasjonskultur preget av åpenhet og tillit, virker de overrasket over hvor godt virksomhetslederne har tilpasset seg de nye økonomiske rammene. Virksomhetslederne fikk skryt for sitt grundige arbeid med å kutte kostnader. Kommuneadministrasjonen opplevde at de hadde vært usedvanlig lojale og dyktige. Rådmannen uttalte:

*«Veldig bra. Oppsiktsvekkende bra. Ja, altså det må jeg si. De er veldig lojale. Men vi har jo, i hvert fall min filosofi har jo vært hele tiden at – gi virksomhetslederne tillit til å finne ut hvordan de skal tilpasse seg nye rammer, så jeg går ikke og detaljstyrer i det hele tatt. Man får bare beskjed om at nå må dere hjelpe til, vi må kutte kostnader og finn ut selv hvordan dere skal kutte kostnader». (Rådmann)*

Flere av virksomhetslederne snakker mye om lojalitet i intervjuene. De nye økonomiske rammene har vært tøffe å overholde. Det er likevel viktig for virksomhetslederne å være lojale mot rammen sin og ikke minst mot sine overordnede, hvilket kommer frem i følgende sitater:

*«[...] alle de behovene som skriker over alt. Vi må ha en lojalitet og forståelse for at her blir det fordelt sånn og da må vi alle lojalt prøve å støtte opp om det».*

(Virksomhetsleder 8)

*«Så jeg er der at jeg er lojal, og forholder meg til den rammen, og prøver å få til det beste med det jeg har». (Virksomhetsleder 2)*

Slik det kommer frem ovenfor, foreligger det en erkjennelse om at virksomhetene hadde trengt mer ressurser. Virksomhetslederne ønsker derfor å holde sine budsjettammer, slik at ikke noen andre må kutte mer bare fordi at de selv har gått med merforbruk. Dette med å se egen rolle og virksomhet som del av en større helhet vil derfor være sentralt i den neste og avsluttende delen av empirikapittelet.

*«Og det har vi vært innstilt på alle sammen, at dette skal vi klare sammen».*

Bruken av to-nivå organisering innebærer en flat beslutningsstruktur. Bakgrunnen og hovedtanken med denne typen organisering er at de som har kompetanse og kjenner det

aktuelle området er de som er best egnet til å ta beslutninger. Desentraliseringen medførte imidlertid at virksomhetene i den aktuelle kommunen ble veldig differensierte, selv innenfor samme sektor. En av kommunaldirektørene ga uttrykk for at det var ønskelig fra kommuneadministrasjonen sin side å samle virksomhetene noe mer enn det de hadde vært tidligere:

*«Kommunen gikk over til det som het tonivåmodell, hvor man mente at de som kjente hver skole, var de som måtte ha all styring. Det var da tusen blomster blomstret. Hvis du for eksempel i den perioden hadde bytta skole innenfor kommunen, og du kommer til to forskjellige skoler i dag, men da var det ikke noe som var likt for å si det sånn. Det har vi prøvd å gjøre noe med. Så nå jobber vi mye felles».* (Kommunaldirektør 2)

Et av spørsmålene som ble stilt informantene, var hvorfor de trodde at noen virksomhetsledere klarte å overholde budsjetttrammen sin, mens andre ikke klarte det. Samtlige av de som ble intervjuet på virksomhetsledernivå og i kommuneadministrasjonen viser til arbeidets art som hovedårsaken til at noen ikke klarer å holde budsjetttrammen sin. Det ser ut til å være stor enighet om at handlingsrommet innen flere av helse- og omsorgstjenestene generelt er mindre enn det er i andre tjenester som ytes i kommunen. Mange lovpålagte oppgaver og uforutsigbare kostnader bidrar til å gjøre det vanskeligere å budsjettere innen helsesektoren. Alle virksomhetslederne som ble intervjuet hadde stor forståelse for at ikke alle virksomhetene var like enkle å styre, hvilket belyses godt i dette sitatet:

*«Det er jo mange aktiviteter som er mindre forutsigbare og har mindre reguleringsmuligheter enn de har i vår virksomhet. Det er veldig forskjellig natur på oppgavene».* (Virksomhetsleder 6)

En av virksomhetslederne som ble intervjuet fikk kutt i sin budsjetttramme i løpet av regnskapsåret. Kuttet var en konsekvens av at andre virksomheter ikke klarte å holde sine rammer. Vedkommende fortalte:

*«Fordi enkelte virksomheter på helseområdet ikke holder rammen sin, ba rådmann vår virksomhet om å levere et overskudd på 3,7 millioner. Dette går ut over vår planlagte aktivitet».* (Virksomhetsleder 3)



Det oppleves naturlig nok både vanskelig og urettferdig at noen må kutte mer enn forventet på grunn av at andre overskrider. I den ene sektoren har det vært spesielt mye fokus på hvordan slike situasjoner skal løses. Kommunaldirektøren for denne sektoren forteller at de tanker som umiddelbart dukker opp kan ta ledere inn i en slags dødens spiral. Det er greit å bli sint, men han var veldig klar på at sinnet raskt må endres til noe mer produktivt, og utdypet:

*«Og jeg kan bli forbanna jeg, hvis for eksempel vi kommer frem til at jeg må kutte budsjettet mitt med ytterligere 1 million kroner, fordi vi har fått en psykiatrisk pasient. Som jeg forstår at vi må ta imot. Men jeg må jo si at noen ganger så tenker jeg at «dette går ikke», men da er det viktig for meg at jeg må omstille meg veldig raskt sånn at jeg kan gå ut og være positiv ovenfor mine. Jeg kan ikke gå til mine og si at – nå går det til helvete igjen, dette er ikke mulig, dette får vi ikke til. Jeg kan ikke gå og si det. Det jeg må si er at – folkens, nå har vi fått en ny utfordring, og vi skal være glad for at det var vi som fikk den. For det klarer vi. Vi skal kutte en million til. Det hjelper ikke å bli forbanna, det er sånn det er». (Kommunaldirektør 1)*

Det ser altså ut til at det er en bred forståelse i kommunen om at noen virksomheter har vanskeligere for å overholde sine rammer. Flere av virksomhetslederne gir videre uttrykk for at deres virksomhet kun er en del av kommunen. Dersom ikke de holder sin økonomiske ramme, vil dette ha negative konsekvenser for de andre virksomhetene, og ikke minst kommunen som helhet. Det handler om å gjøre det beste ut av en vanskelig situasjon. Alle har mindre ressurser enn det som er ønskelig. Selv om alle har lyst på mer penger, og vet at de trenger mer penger, så er de fullt klar over at hvis de ikke er lojale vil det gå utover noen andre.

Kommuneadministrasjonen legger også stor vekt på det at hver virksomhet er en del av noe større, og at det er viktig å ikke suboptimalisere. De finner seg ikke i det som den ene kommunaldirektøren kaller for «Leve Toten, drit i Norge»-mentalitet, hvilket han belyser videre med følgende metafor:

*«Vi står i samme båt og må øse sammen og vi må forover. Det er ikke sånn at nå går det fremover i alle retninger, det går fremover en vei». (Kommunaldirektør 1)*

Flere av virksomhetslederne ga eksplisitt uttrykk for at den økonomiske situasjonen var noe kommunen måtte løse i fellesskap. En av virksomhetslederne uttalte:

*«Og det har vi vært innstilt på alle sammen, at dette skal vi klare sammen».*

(Virksomhetsleder 5)

Det kommer altså frem av intervjuene med virksomhetslederne at de har forstått viktigheten av å se helhetlig på den økonomiske utfordringen.

*«Nød lærer nøgen kvinne at spinde»*

Kommuneadministrasjonen var fornøyde med at virksomhetslederne jevnt over evnet å se muligheter fremfor problemer. Noen virksomhetsledere mente videre at ROBEK-registreringen hadde bidratt til å muliggjøre endring i sin virksomhet. I den forbindelse ble det brukt uttrykk som «riste i organisasjonen» og «fjerne overflødig fett». Flere har også sett den økonomiske situasjonen som en anledning til å analysere virksomheten sin. En av virksomhetslederne mente at en positiv konsekvens av å bli registrert i ROBEK var at alle i organisasjonen fikk en felles opplevelse av at her måtte noe gjøres. Videre påpekte vedkommende at det var mye enklere for personalet å godta kutt når det var så tydelig. Flere av virksomhetslederne trakk frem ordtaket «Nød lærer nøgen kvinne at spinde», da de mener at ordtaket er beskrivende for hvordan muligheten for endring hadde åpnet seg som følge av ROBEK-registreringen.

*«Hvis du skal bli en god leder i dag, så kan du ikke ha avstand»*

Virksomhetslederne ga videre uttrykk for at det er uproblematisk å kontakte sine overordnede utenfor de formelt oppsatte kanalene. Skulle de trenge støtte eller om det er noe de lurer på, er terskelen lav for å ta kontakt. En av virksomhetslederne fortalte at det bare var å sende en SMS, eller stikke innom da døren alltid var åpen. Flere av virksomhetslederne som har jobbet lenge i kommunen viser til at det er et godt og uformelt arbeidsmiljø, hvilket belyses av følgende sitat:

*«[...] de er veldig støttende og vi kjenner hverandre veldig godt. Når vi har jobbet lenge sammen, i mange, mange år, da føler du også at du kan ringe dem. Og sånn miljø er det her».* (Virksomhetsleder 7)

Det å være tilgjengelig for virksomhetslederne er noe kommuneadministrasjonen er veldig bevisste på. Kommunaldirektør 2 mener at det å være tilgjengelig for sine ansatte er en viktig del av det å være leder i dag:

«Det som jeg tror, er at de kan ringe til meg. Og jeg kan ringe til dem. Og er det noen utfordring så snakker vi om den. Enten så gjør vi det formelt på ledermøte, eller så tar vi bare en telefon eller en mail. Hvis du skal bli en god leder i dag, så kan du ikke ha avstand». (Kommunaldirektør 1)

#### 4.5 Oppsummering av funn

Vi har i det foregående presentert empirien som skal danne utgangspunkt for analysen. Med bakgrunn i vårt teoretiske rammeverk og de genererte data har vi definert fire hovedfunn:

- *Etablering av endringsklima*

Det kommer klart frem av empirien at kommuneadministrasjonen har lagt ned et solid arbeid for å få virksomhetslederne til å forstå nødvendigheten av endringen. Hvordan kommuneadministrasjonen har gått frem for å etablere endringsklima vil bli analysert som vårt funn nummer en.

- *Helhetlig fokus*

For at kommunen skulle klare å snu den negative økonomiske trenden, ble det gjort klart at alle virksomheten måtte bidra på det som omtales som en dugnad. Vi vil i vårt funn nummer to analysere hvordan kommuneadministrasjonen har gått frem for å skape en tilpasningsdyktig organisasjon, med virksomhetsledere som ser sin virksomhet som del av en større helhet.

- *Strammere formell styring*

I empirien kommer det også frem at kommunen hadde store økonomiske utfordringer og nødvendige tiltak måtte gjennomføres for å snu den negative trenden.

Vi vil i vårt funn nummer tre drøfte hvordan kommuneadministrasjonen har arbeidet for å øke sannsynligheten for at kommunen skulle nå sitt mål om å gjenskape regnskapsmessig balansen igjen.

- *Uformelle styringsmekanismer*

Slik det kommer frem av empirien er kulturen i kommunen veldig fremtredende og sterkt preget av både lojalitet og tillit. I det siste funnet vårt vil vi analysere hvordan kulturen som styringsmekanisme kan ha påvirket endringsprosessen.

I det neste kapitlet vil våre fire hovedfunn analyseres med utgangspunkt i teorien som ble presentert i kapittel to.

## 5. Analyse

*I dette kapittelet skal vi analysere og diskutere de mest sentrale empiriske funnene som ble presentert i forrige kapittel. Denne delen av oppgaven vil danne grunnlaget for å besvare problemstillingen. Diskusjonsdelen er strukturert etter våre fire hovedfunn og vil bli analysert opp mot vårt teoretiske rammeverk i hvert sitt delkapittel.*

*Våre to første hovedfunn er knyttet til selve endringsprosessen og vil bli drøftet med hensikt om å besvare vårt forskningsspørsmål F1: «Hvordan har kommuneadministrasjonen gått frem for å tilrettelegge for endringen?» Videre vil analysen av funn nummer tre og fire om strammere styring og uformelle styringsmekanismer utgjøre fundamentet for å besvare både forskningsspørsmål F2: «Hvilke styringsmekanismer har kommuneadministrasjonen brukt i endringsprosessen?» og F3: «Hvordan har kommuneadministrasjonen bruk styringsmekanismene for å få til endringen?» Avslutningsvis vil vi analysere de fire funnene opp mot hverandre for å se på kommunens integrerte styringspakke.*

### 5.1 Etablering av endringsklima

I teorien som omhandler ledelse av endring kommer det frem at felles er essensielt for å få til en vellykket endringsprosess (Klev og Levin, 2009). Kotter mener at det kan være hensiktsmessig å etablere en felles oppfatning av at det er krise. Videre er det viktig å inkludere de ansatte og samle dem rundt en felles visjon (Kotter, 2012). I denne første delen av analysekapittelet vil vi derfor diskutere hvordan kommunen har arbeidet for å skape et klima for endring.

Det kom frem av empirien at rådmannen kalte inn alle virksomhetslederne til møte umiddelbart etter at resultatet for regnskapsåret 2011 ble klart. I møtet kom det eksplisitt frem at nå var det krise. For at kommunen skulle klare å få regnskapsmessig balanse igjen, måtte omfattende og tøffe kutt gjennomføres. En nyansatt virksomhetsleder fortalte om dette møtet i intervjuet sitt. Hun ga uttrykk for at det rådmannen sa i møtet ble tatt på alvor. Det nevnte møtet ser ut til å passe godt overens med det første steget til Kotter (2012), etablering av kriseforståelse. Slik det kom frem av empirien virker dette å være første gangen den økonomiske situasjonen ordentlig ble satt på dagsorden. Det kom videre frem i møtet at alle måtte bidra for at kommunen skulle lykkes med å snu den negative trenden med merforbruk

og gjøre opp for «gammal moro». Vi ser altså at kommuneadministrasjonen har lagt ned betydelig arbeid for å skape forståelse for at kostnadsnivået var for høyt.

Av intervjuene kom det frem at kommuneadministrasjonens fokus de første to årene var knyttet til selve ROBEK-registreringen. Det å bli underlagt ROBEK oppleves som pinlig, og både media og politikerne fokuserte mye på at kommunen måtte oppnå økonomisk balanse igjen. Slik det fremstår kan det virke som at ROBEK-registreringen ble brukt for å skape en krisefølelse, slik at virksomhetslederne forsto at kuttene måtte gjennomføres. Krisefølelsen Kotter (2012) mener er så viktig, ser ut til å ha vært enklere å skape grunnet den eksterne trusselen om ROBEK.

Kommuneadministrasjonen valgte i tråd med Kotter (2012) sine anbefalinger å ha en utpreget åpenhet rundt den økonomiske situasjonen, hvor tett dialog med de ansatte var sentralt. En av fallgruvene i en endringsprosess er i følge Kotter (2012) at ikke mange nok av organisasjonens deltakere ser behovet for endring. I kommunens tilfelle var det svært sentralt at virksomhetslederne forsto at en endring var nødt til å skje. Det var i hovedsak gjennom formelle kanaler, og da spesielt på felles møteplasser at dialogen rundt den økonomiske situasjonen til kommunen fant sted. Virksomhetsledermøtene ble aktivt brukt som fora fra kommuneadministrasjonens side, denne arenaen som ser ut til å passe beskrivelsen Klev og Levin (2009) gir av massemøter med formidling. Forøvrig er denne arenaen den Klev og Levin (2009) mener er minst hensiktsmessig for felles læring. Mye tyder likevel på at bruken av arenaen har fungert godt i kommunen, virksomhetslederne ga uttrykk for at den økonomiske situasjonen måtte tas på alvor og at en endring var uunngåelig.

Klev og Levin (2009) mener at etablering av felles arenaer er helt essensielt i endringsprosesser. I tillegg til virksomhetsledermøtene på månedlig basis, var det flere arenaer som ble brukt av kommunen. Det kom blant annet frem at de ulike sektorene hadde møter annenhver uke. I disse møtene var det i større grad virksomhetslederne som satte agendaen og styrte møtene. På denne arenaen var det mer rom for å diskutere både oppgave- og sektorspesifikke utfordringer og i fellesskap finne løsninger. Det ser ikke ut til at det er blitt etablert nye arenaer i etterkant av den vanskelige økonomiske situasjonen, men arenaene ser ut til å bli benyttet mer bevisst og på en mer hensiktsmessig måte.

I empirien kom det frem at virksomhetslederne i oppstartsfasen av endringsprosessen ikke forstod at de økonomiske innstrammingene skulle være permanente. En av virksomhetslederne hadde oppfattet at kuttene kun skulle gjelde i ett år, og så ble det to, men så skjønnte vedkommende at kuttene ikke var midlertidige. Kommuneadministrasjonen gikk bort ifra å fokusere på det å komme ut av ROBEK, og valgte heller å fokusere på økonomistyring og kostnadskontroll, hvilket var et bevisst valg og i tråd med den samskapte læringsmodellen (Klev og Levin, 2009). Kommuneadministrasjonen så at kommunikasjonen rundt endringen ikke hadde vært helt optimal, og justerte slik at det kom klart frem at det var snakk om en varig endring. På den måten ble det tydelig at kommunen ikke skulle tilbake til det opprinnelige kostnadsnivået så snart de var ute av ROBEK.

I det første ledermøtet i 2012 ble virksomhetslederne bedt om å sette opp forslag på kutt som kunne gjøres i hver enkelt virksomhet. Denne avgjørelsen viser seg også å være i tråd med endringsmodellen til Kotter (2012), hvor han foreslår at ansatte i sentrale roller skal få muligheten til å komme med innspill til hvordan krisen kan løses. I modellen til Klev og Levin (2009) om samskapt læring, ser vi videre at det å skape dialog er sentralt, siden dette danner grunnlaget for felles læring. Av empirien kom det tydelig frem at virksomhetslederne opplevde at de ble inkludert i prosessen med budsjettkutt, og de ga uttrykk for at administrasjonen hadde lyttet til innspillene deres.

Da virksomhetslederne er nærmeste ledd under kommuneadministrasjonen var dette nøkkelpersoner for å få gjennomført endringen (Kotter, 2012). Rådmannen gjorde det tydelig at de som hadde best evne til å styre virksomhetene, var hver enkelt virksomhetsleder. Det ble derfor naturlig for ham å delegerer mye av ansvaret til nivået under. Kotter mener at en viktig del av en endringsprosess er å delegerer ansvar til organisasjonens ansatte. Delegering av ansvar gjøres for å få deltakerne i organisasjonen til å handle i tråd med den nye visjonen (Kotter, 2012). Empirien indikerer at virksomhetslederne opplevde at de fikk et relativt stort handlingsrom, og virksomhetslederne ga uttrykk for at de hadde en selvstendig sjefsrolle i sine virksomheter.

De ansatte i kommunen har de siste årene arbeidet for å komme ut av ROBEK-registeret. Målet om å skape regnskapsmessig balanse kan forstås som den nye visjonen Kotter (2012) mener at må være på plass i en vellykket endringsprosess. Virksomhetslederne var veldig tydelige på at det hadde vært en klar bestilling at kommunen skulle ut. Det å komme ut av ROBEK-registeret er i og for seg et mål som er gitt, da det er lovpålagt for en kommune å

opparbeide regnskapsmessig balanse innen et visst antall år. Videre så vi i empirien at det hadde vært et eksternt press både fra media og politikerne om at kommunen måtte ut. Dette presset kan ha bidratt med å gjøre visjonen enda tydeligere for virksomhetslederne.

Slik det kom frem av empirien så det ut til at kommunen arbeidet med alle trinnene som inngår i første del av Kotter (2012) sin endringsmodell. Allerede fra første stund var virksomhetslederne delaktige i å finne ut hvordan kommunen kunne snu det økonomiske resultatet. Virksomhetslederne opplevde det som utpreget positivt å bli inkludert i prosessen med kostnadskutt. Vi mener at kommuneadministrasjonen har basert endringsprosessen på et deltakerbasert ideal, hvilket også den samskapte læringsmodellen er bygget på. Det ser videre ut til at virksomhetslederne forsto at rådmannen mente alvor allerede på det første møtet i 2012, hvor den økonomiske situasjonen for alvor ble satt på dagsorden. Likevel kom det frem at virksomhetslederne ikke fikk inntrykk av at endringene var permanente til å begynne med, og at dette først gikk opp for dem etterhvert i prosessen. Visjonen ble hyppig satt på agendaen på de kommunikative arenaene kommunen benytt, hvor både innspill og delegering av ansvar har vært sentralt.

Selv om alle trinnene til Kotter (2012) har blitt gjennomført ser det imidlertid ikke ut til å ha blitt gjort sekvensielt, slik hans modell foreslår. Slik vi oppfatter det, fremstår endringen i kommunen som dynamisk. Samspillet mellom virksomhetslederne og kommuneadministrasjonen på de ulike kommunikative arenaene medførte at de i felleskap kunne ta opp problemer og finne løsninger etter hvert som de dukket opp. Det å ha mulighet til å diskutere sammen med både overordnede og andre virksomhetslederne, opplevdes som støttende. Dialogen på arenaene åpnet for både læring og innspill fra andre. Det kan altså se ut til at kommunens fremgangsmåte for å gjennomføre endringen stemmer bedre overens med modellen for samskapt læring, hvor læring gjennom dialog og samspill er sentralt (Klev og Levin, 2009).

## **5.2 Helhetlig fokus**

Ovenfor diskuterte vi hvordan kommuneadministrasjonen utøvde ledelse i oppstartsfasen av endringsprosessen. I dette delkapittelet vil vi i større grad rette fokus mot hvordan kommuneadministrasjonen har arbeidet for å gjøre organisasjonen mer tilpasningsdyktig. Vi skal med utgangspunkt i teorien til Morgan (1988) om holografiske systemer diskutere



hvordan kommunen evner å møte utfordringer, samt hvordan administrasjonen har arbeidet med å oppnå en fleksibel organisasjon.

Innledningsvis i denne masteroppgaven ble båtmetaforen til kommunaldirektør 1 presentert. Han mente at den økonomiske situasjonen bare kunne bli på stell dersom alle virksomhetene «*øste sammen*». Rådmannen på sin side brukte begrepet *dugnad* om hvordan alle virksomhetslederne måtte stille opp for å snu trenden med merforbruk. Det som er felles for disse to metaforene er at det er fokus på kommunen som helhet og at alle måtte bidra. Morgan (1988) påpeker viktigheten av at alle delene i en organisasjon forstår at de er en del av noe større. Videre vil vi drøfte noen av de kulturelle trekkene som gjør seg gjeldende i kommunen. Vi vil også se nærmere på hvordan kommuneadministrasjonen har arbeidet med å i større grad samle alle virksomhetslederne.

Det kom frem av empirien at det har vært mye fokus fra kommuneadministrasjonens side på å unngå suboptimalisering i virksomhetene. Kommunaldirektør 2 uttrykte at det tidligere hadde vært en del budsjettoverskridelser i skolene, men at virksomhetslederne i alle skolene hadde klart å holde budsjetttrammene sine de siste fire årene. Kommunaldirektør 1 uttalte at han ikke fant seg i noen «*Leve Toten, drit i Norge*»-mentalitet og at det hadde blitt slått hardt ned på. Vi ser altså at kommuneadministrasjonen er bevisste på viktigheten av å ha et holistisk fokus i organisasjonen. Morgan (1988) mener videre at en slik holistisk tankegang er viktig for å unngå at organisasjonen blir rigid.

Flere av virksomhetslederne ga uttrykk for at alle måtte bidra for å løse den økonomiske utfordringen. En av virksomhetslederne fortalte videre at selv om alle trengte mer penger, så visste de at det ville gå utover andre virksomheter dersom de ikke holdt sine budsjetttrammer. Denne holdningen ser ut til å være gjennomgående i kommunen. Virksomhetslederens utsagn antyder at de ansatte forsto at deres ansvarsområder stekker seg utover kun sin egen virksomhet. Det kan altså se ut som holdningsarbeidet til kommuneadministrasjonen har gitt resultater.

Noe av det som skilte seg ut som spesielt interessant i samtalene med informantene, var at samtlige viste til arbeidets art som hovedgrunnen til at noen virksomheter ikke klarte å holde sine budsjetttrammer. Flere av virksomhetslederne mente at det var enklere å drive økonomistyring i sine virksomheter enn for eksempel innen helse. En av virksomhetslederne opplevde å få budsjettkutt i løpet av inneværende regnskapsår, dette fordi andre virksomheter

hadde gått med merforbruk. Å få mindre penger å disponere fordi en annen virksomhet ikke klarer å overholde sin budsjetttramme er på ingen måte populært. Likevel var dette en utfordring virksomhetslederen tok på strak arm og innfridde.

Også en av kommunaldirektørene belyste budsjettkutt i inneværende regnskapsår. Han hadde flere ganger opplevd at han måtte fortelle sine virksomhetsledere at de ble nødt til å bruke mindre penger enn planlagt. Dette så han på som en utfordring, men noe de sammen skulle klare. Morgan (1988) understreker at deler av en organisasjon er nødt til å modifisere sin atferd dersom en annen del ikke er funksjonell. Det at virksomhetslederen klarte å dekke inn andre virksomheters merforbruk kan tyde på at delene i kommunen er tilpasningsdyktige.

Morgan (1988) mener at det foreligger flere måter å kode helheten inn i delene på i en organisasjon. I intervjuet med kommunaldirektør 2 kom det frem at skolene i kommunen tidligere var vidt forskjellig. Overgangen til to-nivå organisering og flatere struktur gjorde at «1000 blomster blomstret». Organiseringen ble endret en god stund før ROBEK var en reell trussel, og kommunen har valgt å opprettholde en form for to-nivå organisering også etter ROBEK-registreringen. Det kommuneadministrasjonen fokuserte mer på i etterkant av den vanskelige økonomiske situasjonen, var å gjøre virksomhetene likere hverandre. I oppvekstsektoren er det blitt arbeidet mye med kulturbygging, det har også vært stort fokus på samarbeid mellom lederne for de ulike virksomhetene. I teorikapittelet så vi at Morgan (2006) viste til at kulturen kunne bidra med å få bygd helheten inn i delene. Det ble uttrykt at det foreligger større grad av likhet mellom virksomhetene enn tidligere, hvilket kan tyde på at kommunen i større grad har klart å samle virksomhetene.

I følge Senge (1990) kan en felles visjon bidra til å samle en organisasjon, og gjøre at de ansatte tenker at organisasjonen er «vår», i stedet for «deres». Det var gjennomgående hos alle virksomhetslederne at de sammen skulle klare å komme ut av ROBEK-registeret.

Virksomhetslederne omtalte problemet som sitt eget og ikke kommunens. Vår oppfatning er at alle informantene følte eierskap til sine arbeidsoppgaver og utfordringen kommunen sto ovenfor.

Nettverksintelligens regnes som en annen måte å bygge helheten inn i delene på (Morgan, 1988). De månedlige økonomirapportene som lastes opp i en felles database har bidratt med at kommuneadministrasjonen raskt har fått oversikt over hvordan det går med hver enkelt virksomhet. Databasen hvor økonomirapportene ligger kan forstås som en del av et

informasjonssystem, og det kan i tillegg forstås som en felles arena (Nonaka, et al, 2000). Systemet bidrar til at nødvendig informasjon blir delt slik at kommunen blir i stand til å tilpasse seg raskt dersom avvik forekommer. Dersom en virksomhet ligger an til å gå med vesentlig merforbruk kan kommuneadministrasjonen fort mobilisere ekstra støtte for virksomhetslederen og hjelpe til med økonomistyringen. Som det ble nevnt ovenfor, kunne kommuneadministrasjonen også be om støtte og hjelp fra andre virksomheter.

Morgan (1988) mener at en organisasjon i større grad kan møte utfordringene når delene er fleksible og tilpasningsdyktige. Det kom frem av empirien at kommunen i mye større grad enn tidligere har hatt et helhetlig fokus. Virksomhetslederne forsto at dersom de ikke gjorde det de kunne for å nå sine mål, så ville det enten gå utover de andre virksomhetene, eller alternativt ville ikke kommunen klare å komme seg ut av ROBEK-registeret. Kommunen er ikke et selvregulerende system i den grad Morgan (1988) presenterer. Imidlertid tyder mye på at kommuneadministrasjonen har lagt inn omfattende arbeid med å gjøre organisasjonen mer fleksibel og tilpasningsdyktig.

### **5.3 Strammere formell styring**

I den andre fasen i endringsmodellen til Kotter (2012) skal det arbeides med å etablere nye praksiser, slik at endringen blir gjennomført. En naturlig konsekvens i arbeidet med å nå bestemte mål er å stramme inn styringen for å sikre at de ansatte handler i tråd med organisasjonens overordnede mål (Merchant og Van der Stede, 2007). I dette delkapittelet vil vi derfor diskutere hvordan styringen har endret seg i kommunen i etterkant av at de havnet i økonomisk ubalanse.

Det finnes flere måter å stramme inn styringen i en organisasjon på, den første måten er ved å formulere mål som i større grad overensstemmer med organisasjonens overordnede mål, eller det som kalles for målkongruens (Merchant og Van der Stede, 2007). I en kommune er det politikerne som setter de overordnede målene for en bestemt periode. Videre er det også politikerne som bestemmer budsjetttrammene for de enkelte virksomhetsområdene. I casekommunen er det opp til hver enkelt virksomhet å nå de vedtatte målene, hvordan dette gjøres bestemmer virksomhetslederne selv. I perioden kommunen har vært underlagt ROBEK har det vært mye fokus på å optimalisere økonomistyringen. De økonomiske målene er blitt mer eksplisitte og konkrete. I økonomiplanen for 2012-2016 ble det estimert hvor mye kommunen måtte gå i overskudd per år for å dekke inn tidligere års gjeld. Det er tydelig

målkongruens mellom de økonomiske delmålene og det overordnede målet med å få balanse i regnskapet igjen.

Merchant og Van der Stede (2007) mener at måten å kommunisere de organisatoriske målene på også kan bidra til strammere styring i en organisasjon. Det første vi vil diskutere er hvorvidt målene er blitt *hyppigere* kommunisert. Da kommuneadministrasjonen fungerer som mellomledet mellom politikerne og virksomhetene, er det hovedsakelig de som står for kommunikasjonen. Det kom frem av intervjuet med rådmannen at kommunen i starten av 2012 og 2013 fokuserte mye på det å komme ut av ROBEK. Virksomhetslederne og kommuneadministrasjonen har månedlige møter, hvor økonomi har utgjort en stor del av agendaen. Dette ble i tillegg bekreftet av flere virksomhetsledere, hvor spesielt én viste til at økonomifokuset opplevdes som noe i overkant. Videre viser virksomhetslederne til at økonomi har stått på agendaen også på andre arenaer. Mye tyder altså på at de økonomiske målene er blitt kommunisert fra administrasjonen mye oftere enn før kommunen ble underlagt ROBEK, hvilket indikerer at styringen er strammet inn.

Videre kommer det frem av intervjuene at kommunikasjonen rundt målene har vært *tydeligere*, hvilket også er i tråd med tilnærmingen til Merchant og Van der Stede (2007) for å oppnå strammere styring. Kommunikasjonen rundt den økonomiske situasjonen til kommunen har vært veldig tydelig på virksomhetsledermøtene i følge flere av virksomhetslederne. I empirien kom det videre frem at kombinasjonen av hyppigheten i kommunikasjonen og tydeligheten i budskapet tidvis ble opplevd som masete. Kommunaldirektøren for oppvekst, kultur og folkehelse forteller at ingen av virksomhetslederne i hans sektor har gått med merforbruk de siste fire årene. Tidligere virket det som at det å gå med merforbruk i skolene ikke var veldig uvanlig. En forklaring på at alle virksomhetslederne innen denne sektoren har klart å overholde rammene sine, kan være nettopp det at målene er blitt kommunisert på en tydeligere og mer effektiv måte.

*Hyppigere rapportering* er en annen styringsmekanisme Merchant og Van der Stede (2007) mener kan bidra til å øke sannsynligheten for at de ansatte arbeider i tråd med organisasjonens mål. Det kom frem i intervjuet med økonomisjefen at månedlig økonomirapportering er nytt etter at kommunen kom i den vanskelige økonomiske situasjonen. Alle virksomhetslederne har en mal de skal rapportere etter, slik at rapporteringen blir konsistent og oversiktlig. Tidligere forelå det ikke rapportering på månedlig basis, og spesielt på investeringsfronten gikk kommunen med merforbruk. Økonomisjefen mente at rapporteringen bidro til at de som

faktisk har ansvaret blir nødt til å ta ansvar. Rapportering inngår forøvrig i det Malmi og Brown (2008) kaller kybernetisk styring. I følge dem, kan rapporter benyttes både som informasjons- og kontrollsystemer avhengig av hvordan de brukes. Slik det kom frem av empirien mener vi at kommuneadministrasjonen benytter økonomirapportene både for å opprettholde kontroll og å innhente informasjon. Rapporteringen bidrar med å gjøre det enklere for kommuneadministrasjonen å fange opp dersom noen virksomhetsledere ikke handler i tråd med oppsatte mål. Da kan kommuneadministrasjonen komme på banen på et tidligere tidspunkt, og derav gå inn og justere atferden.

Merchant og Van der Stede (2007) mener at også belønning kan brukes for å sikre høy grad av måloppnåelse i en organisasjon. Av empirien så vi at det ikke foreligger noen finansielle belønningssystemer i kommunen. Det som forekommer av belønning er skryt, anerkjennelse og «en klapp på skulderen». Kommuneadministrasjonen har derimot innført noe som kan forstås som negative insentiver. I intervjuene kom det frem at merforbruk tidligere ikke hadde hatt noen bemerkelsesverdige konsekvenser. Nå er det imidlertid blitt slik at dersom en av virksomhetslederne ikke er lojal mot rammen sin ett år, blir vedkommende «kalt inn på teppet». Virksomhetslederen må da forklare hva som er årsaken til overskridelsen. Videre blir det månedlig oppfølging med kommunaldirektør og en økonomirådgiver fra støttestaben. Malmi og Brown (2008) viser til at insentiver kan brukes som styringsmekanismer, hvor fravær av straff også kan forstås som et insentiv. Det at ansatte får oppfølging når de ikke overholder budsjettrammen sin, oppfatter vi som en høy grad av innstramming i styringen.

Virksomhetslederne oppfatter det å bli fulgt opp av økonomirådgiver og kommunaldirektør som pinlig, og kaller oppfølgingen for «ris bak speilet». Det kom tydelig frem at virksomhetslederne ønsket å unngå denne situasjonen. Klev og Levin (2009) mener at det er viktig å løfte frem resultater for å skape læring. I motsetning til Kotter (2012) mener Klev og Levin (2009) at også negative resultater bør vises. Selv om ikke kommuneadministrasjonen reklamerer for at noen virksomheter går med merforbruk, er det noe alle virksomhetslederne får med seg. Økonomioppfølgingen kan på den måten forstås som et bidrag til felles læring.

Johansson og Siverbo (2014) definerer budsjetturbulens som store endringer i budsjetterte midler fra år til år. Dette ser ut til å være en passende beskrivelse av den økonomiske situasjonen kommunen har stått ovenfor de siste fire årene. Fra regnskapene og intervjuene kommer det frem at det over flere år har vært store kutt i budsjettammenene til virksomhetene. Det kommer i tillegg frem av intervjuene at virksomheter har fått kutt i sine

budsjettrammer i løpet av inneværende regnskapsår. Johansson og Siverbo (2014) viser til at ticht budsjettstyring øker sjansene for at kommunen når målene sine dersom det foreligger budsjetturbulens.

Kommunen operer som tidligere nevnt med budsjettrammer. Det vil i praksis si at virksomhetene får delegert en bestemt sum med penger, og videre er det opp til den enkelte leder å finne ut hvordan pengene skal disponeres. Malmi og Brown (2008) viser til at budsjett er en mye brukt styringsmekanisme. Kommuneadministrasjonen viste også til at budsjettet er et viktig styringsverktøy i kommunen, da det er disse midlene virksomhetslederne har til disposisjon. Det foreligger ticht budsjettstyring når ledelsen er usedvanlig opptatt av budsjettpostene, ikke aksepterer avvik, og er intenst engasjert i budsjettrelatert kommunikasjon (Johansson og Siverbo, 2014). Budsjettrammene kommunen bruker passer i liten grad til denne definisjonen. Økonomioppfølgingen av virksomhetsledere som ikke overholder budsjettrammen sin ser derimot ut til å passe definisjonen svært godt. Det som skjer når virksomhetslederne blir fulgt opp er at økonomirådgiver setter opp et mer detaljert budsjett for virksomheten. Virksomhetsleder og økonomirådgiver finner i fellesskap ut hvor det er mulig å kutte, og hver måned etter at økonomirapporten er levert og evaluert, går de igjennom resultatet. Empirien viser med andre ord at styringen gjennom budsjetter er strammet voldsomt inn hos de virksomhetene som ikke klarer å holde seg innenfor den økonomiske rammen sin.

Det kommer videre frem i empirien at kommuneadministrasjonen nå godkjenner utlysninger av stillinger. Rådmannen fortalte at det var et tiltak som ble innført som følge av at kommunen havnet i økonomisk ubalanse. Merchant og Van der Stede (2007) mener at en måte å stramme inn styringen på er ved at de ansatte må søke om å gjøre bestemte oppgaver. Det at virksomhetslederne er nødt til å søke om å få lyse ut ledige stillinger, er en vesentlig innstramning fra administrasjonens side. Selv om virksomhetslederne opplever å ha et stort handlingsrom, er dette et tiltak som i stor grad innskrenker handlingsrommet. Det at virksomhetslederne opplever å ha et stort handlingsrom på tross av strammere styring vil bli diskutert videre i siste delkapittel.

Med utgangspunkt i teorien til Merchant og Van Der Stede (2007), ser det ut til at kommunen har strammet vesentlig inn i sitt styringssystem i etterkant av det økonomiske underskuddet. Videre kan det også se ut til at ticht budsjettstyring er blitt innført som konsekvens av

merforbruk i noen virksomheter. Innstrammingene har i all hovedsak skjedd gjennom resultatstyring, men også atferdsstyring gjennom ansettelsessøknader er blitt strammere.

#### 5.4 Uformelle styringsmekanismer

Organisasjonskultur blir sett på som et svært viktig aspekt både i endringsprosesser (Kotter, 2012, Klev og Levin, 2009, Morgan, 1988), og i styringen av en organisasjon (Malmi og Brown, 2008). Vi så i teoripresentasjonen at organisasjonskultur legger føringer for de andre styringsmekanismene og at undervurdering av kulturens effekter var en av fallgruvene i en endringsprosess. Med bakgrunn i dette vil vi derfor diskutere hva som preger organisasjonskulturen i casekommunen. Vi ønsker videre å se nærmere på hvordan arbeidet med kulturbygging har foregått, og hvordan kulturen kan ha påvirket den økonomiske snuoperasjonen.

Kommunen har listet opp tre verdiord på sin hjemmeside, og disse kan forstås som de eksplisitte verdiene kommunen ønsker at de ansatte skal ha. Rådmannen ga uttrykk for at de tre ordene blir husket av de ansatte i kommunen, og at kulturen er preget av disse holdningene. Malmi og Brown (2008) mener at en av måtene å bruke kultur som styringsmekanisme på er gjennom formelle verdier. Kommunaldirektør 2 uttrykte at verdiene til kandidatene i en ansettelsesprosess var vel så viktig som kompetansen, spesielt med tanke på de formelle verdiene. Teorien vår viser at det første nivået i verdibasert styring er å rekruttere ansatte med de samme verdiene som organisasjonen har (Malmi og Brown, 2008). Det kommer med andre ord frem at kommuneadministrasjonen benytter seg av verdibasert styring i ansettelsesprosessene.

I teorien om samskapt læring kom det frem at felles arenaer er viktig for læring og muliggjøring av endring (Klev og Levin, 2009). Verdiene til kommunen ble skapt i samarbeid på en lunsjsamling hvor alle virksomhetslederne og kommuneadministrasjonen deltok. Denne arenaen kan minne om det Klev og Levin (2009) kaller for gruppebaserte aktiviteter, hvilket de mente var en svært god arena for felles læring. I sin styringspakke trekker Malmi og Brown (2008) frem sosialisering av verdier hos de ansatte som nivå nummer to av verdibasert styring. I teorien til Kotter (2012) og Klev og Levin (2009) så vi at de ansatte i en organisasjon i større grad fikk eierskap til et problem dersom de var delaktige i å finne løsninger. Vi mener at dette trolig også kan overføres til eierskap av verdier. Da

virksomhetslederne og kommuneadministrasjonen kom frem til verdiene sammen, kan dette ha bidratt til å gjøre verdiene institusjonalisert hos deltakerne.

Flere av virksomhetslederne snakket om at de ønsket å være lojale, både mot budsjetttrammene og sine overordnede. Det kom i tillegg frem at virksomhetslederne var opptatt av å gjøre det beste ut av en vanskelig situasjon. På tross av at de ikke har like mye ressurser som tidligere, gjorde virksomhetslederne sitt ytterste med de midlene som var tilgjengelig. Alle virksomhetslederne vi pratet med ga uttrykk for å være motivert til å gjøre en god jobb, og vi oppfattet at de virkelig brydde seg om arbeidet de utførte. I teoridelen så vi at selvstyring er en av de uformelle styringsmekanismene organisasjoner kan bruke. Merchant og Van der Stede (2007) mener at selvstyring foreligger når ansatte av eget ønske jobber med å nå organisasjonens mål. Slik det kommer frem av empirien, virker det som at alle virksomhetslederne vi pratet med har høy grad av selvstyring. Virksomhetslederne tar sin del av ansvaret og om noe enda mer for at kommunen skal kunne nå sine mål.

Det var spesielt to ord som gikk igjen i intervjuene med både kommuneadministrasjonen og virksomhetslederne, nemlig tillit og lojalitet. Rådmannen fortalte at de ønsker å skape en tillitskultur i kommunen, og at han stolte på at de ansatte løste oppgavene sine på en hensiktsmessig måte. Tomkins (2001) mener at det foreligger tillit når ledelsen tror at de ansatte vil handle i tråd med organisasjonens interesser. Alle i kommuneadministrasjonen fortalte at de hadde tillit til virksomhetslederne, og at det var de som best visste hvordan arbeidet burde utføres. Kommunaldirektør 1 påpekte også at dersom de ikke gav virksomhetslederne litt pusterom, ville det potensielt drepe motivasjonen deres. I teorien så vi at ansatte i offentlig sektor i høyere grad er motiverte av selve arbeidet (Houston, 2000). Tilnærmingen med stor grad av tillit, gjør at virksomhetslederne opplever at de har en selvstendig sjefsrolle i virksomheten sin. Da de får mulighet til å tilnærme seg rollen som virksomhetsleder og utøve ledelse slik de selv mener er best, er det med på å skape motivasjon.

Virksomhetslederne beskrev også forholdet til sine overordnede som tillitsbasert. Ordet tillit ble ofte brukt i samme kontekst som opplevelse av å ha stort handlingsrom. Vi så fra teorikapittelet at Tomkins (2001) mener at organisasjoner med høy grad av tillit, ikke har like stort behov for formelle styringsmekanismer. To-nivå organisering legger som nevnt tidligere opp til en ganske flat struktur, og mye delegering av ansvar. Handlingsrommet virksomhetslederne viser til kan altså tolkes dit hen at det foreligger lav grad av formell



styring. Tilliten og handlingsrommet som virksomhetslederne viser til virker dermed å være i tråd med tillitsforskning (Tomkins, 2001).

Da vi hadde gjennomført alle intervjuene i kommunen satt vi igjen med et inntrykk av at kulturen hadde vært svært sentral i endringsprosessen. Virksomhetslederne ga tydelig uttrykk for å ha institusjonalisert de formelle verdiene til kommunen. Relasjonene mellom de to nivåene er preget av høy grad av tillit, og virksomhetslederne virket å være motivert av selve arbeidet. Merchant og Van der Stede (2007) mener at de uformelle styringsmekanismene kan være stramme i en organisasjon, men at det er vanskelig å vite hvordan ledelsen kan stramme denne formen for styring. Hyppig dialog og kort avstand til kommuneadministrasjonen fremstår som faktorer som kan ha bidratt til å stramme de uformelle styringsmekanismene i kommunen.

## 5.5 Integrert styringspakke

Avslutningsvis i dette analysekapittelet ønsker vi å oppsummere og drøfte de fire hovedfunnene våre opp mot hverandre. Til nå har vi diskutert hvordan kommuneadministrasjonen har arbeidet for å legge til rette for endringen, samt hvilke formelle styringsmekanismer som er brukt og hvordan disse er blitt benyttet. I forrige delkapittel inkluderte vi i tillegg de mest fremtredende uformelle styringsmekanismene som gjorde seg gjeldende i kommunen.

Ouchi (1979) mente at atferdsstyring var hensiktsmessig i organisasjoner hvor ledelsen hadde solid kunnskap om sammenhengen mellom ressursinnsats og resultater. Det kom frem i empirien at virksomhetslederne måtte søke om å få ansette i etterkant av at kommunen ble underlagt ROBEK. Dette er den eneste innstramningen av atferdsstyringen som kommer frem i intervjuene vi har hatt i kommunen. Rådmannen ga uttrykk for at han mente at virksomhetslederne var mye mer kompetente til å styre sine virksomheter enn det kommuneadministrasjonen var. Det at kommuneadministrasjonen mener at de ikke har kunnskapen som trengs for å styre de ulike virksomhetene, kan være noe av grunnen til at de ikke bruker noen særlig grad av atferdsstyring.

Styring gjennom resultater viser seg derimot å være meget sentralt. Virksomhetslederne får tildelt en budsjetttramme de skal holde seg innenfor, og de må sende månedlige rapporter med resultatene. Videre så vi at virksomhetsledere som ikke når målene får månedlig oppfølging av økonomirådgiver. Dette kan forstås som både et insentiv, og som strammere

budsjettstyring. Ouchi mener at det er hensiktsmessig å bruke resultatstyring i organisasjoner hvor det er lett å definere mål og evaluere disse. Gjennom å definere tydelige mål, kan de ansatte selv velge hvordan de skal nå dem (Ouchi, 1979). Det kom frem at de viktigste styringsdokumentene i kommunen var budsjett, handlingsplan og andre politiske vedtak. Virksomhetslederne skal altså ut ifra sin budsjetttramme disponere ressursene på en slik måte at de når målene som er vedtatt av politikerne. Det kommer med andre ord frem at resultatstyring brukes i høy grad.

Den siste formen for styring Ouchi viser til er rituell eller uformell styring. Han mener at dersom de ansatte har mål og verdier som stemmer overens med organisasjonens, så kan denne formen for styring substituere de formelle styringsmekanismene (Ouchi, 1979). I forrige delkapittel så vi at virksomhetslederne både ønsker og er motivert til å gjøre en god jobb slik at kommunen skulle nå sine mål. I empirien omtales den økonomiske situasjonen som deres problem heller enn kommunens. Det kommer med andre ord klart frem at virksomhetslederne deler kommunens mål om å komme seg ut av ROBEK. Det faktum at virksomhetslederne har blitt inkludert i prosessen med å utvikle verdiord for kommunen, kan ha bidratt til at disse er blitt institusjonaliserte på en mye bedre måte hos virksomhetslederne enn om de var gitt av andre. Vi ser altså at det foreligger rituell styring i kommunen, denne er dog kombinert med de mer formelle formene; hovedsakelig resultatstyring og noe atferdsstyring.

Malmi og Brown (2008) mener at styringsmekanismene som til sammen utgjør organisasjonens styringspakke, påvirker og utfyller hverandre. Kultur legger føringer for de mer formelle styringsmekanismene organisasjonen benytter seg av, samtidig som kulturen blir påvirket av de formelle styringsmekanismene. Vi så i empirien at økonomisjefen mente at månedlig økonomirapportering kunne medføre et større fokus på økonomi hos virksomhetslederne. Videre kom det frem at færre virksomheter hadde gått med merforbruk. Hyppigere rapportering kan virke å ha medført at en større bevissthet rundt kostnadskontroll ble implementert i kommunens kultur.

Tomkins (2001) mener at tillit i en organisasjon kan bli svekket av overvåking. For oss kan det se ut til at innstramningen i de formelle styringsmekanismene kan oppfattes som mangel på tillit. Det som imidlertid er interessant er at virksomhetslederne stort sett opplever innstramningene som støttende fremfor overvåkende. Det kom frem at virksomhetslederen som fikk økonomioppfølging syntes dette var en positiv opplevelse, og at hun opplevde

kommunaldirektøren som støttende og forståelsesfull. Dette er et funn som strider imot det teoretiske rammeverket vårt, og vi vil videre diskutere hvordan dette kan være tilfellet.

En av årsakene til at tillitskulturen ikke er blitt svekket som følge av strammere formell styring kan være at kommuneadministrasjonen har lyktes med å skape felles forståelse for at endringen var nødvendig. Som tidligere nevnt viser både Klev og Levin (2009) og Kotter (2012) til at det er helt sentralt at medlemmene i organisasjonen forstår at det ikke er noen vei utenom endringen. Merchant og Van der Stede (2007) mener på sin side at de ansatte er nødt til å akseptere styringen for at det skal fungere som en effektiv innstramning. Det at de ansatte forsto at kostnadsnivået var for høyt kan med andre ord ha bidratt til at virksomhetslederne godtok høyere grad av styring og overvåking.

Virksomhetslederne ga videre uttrykk for at det var enkelt å ta kontakt med sine overordnede og at samarbeidet dem i mellom var godt. Det kom frem at kommunaldirektør 1 var svært opptatt av det å være tilgjengelig for sine virksomhetsledere. Han mente at for å være en god leder i dag, så kunne ikke avstanden være stor. Tillit er et relasjonelt fenomen, og utvikler seg over tid i samhandling med andre (Baldvinsdóttir, 2013). Det at ledelsen gjør seg tilgjengelig for virksomhetslederne kan bidra med å øke tillitsbåndet mellom dem. Videre viste flere virksomhetsledere til at de har arbeidet i kommunen over mange år, og at det er et godt arbeidsmiljø. Virksomhetslederne føler at de kjenner kommuneadministrasjonen godt, og det kom frem at relasjonen til de overordnede var noe av grunnen til at de ønsket å fortsette og jobbe i kommunen.

Definisjonen på stram styring er at det er høy sannsynlighet for at de ansatte handler i tråd med organisasjonens overordnede mål (Merchant og Van der Stede, 2007). Vi har sett at det har vært gjennomført en vellykket økonomisk snuoperasjon i kommunen, og de har dermed nådd målet om oppnå komme i økonomisk balanse. De formelle styringsmekanismene er strammet inn i relativt høy grad, men det ser likevel ut som at de uformelle styringsmekanismene er vel så stramme. Virksomhetslederne ser på seg selv som en del av en organisasjon som de virkelig ønsker skal lykkes. De opplever at de har tillit, og ønsker å opprettholde det gode samarbeidet med sine overordnede.

Med utgangspunkt i styringspakken til Malmi og Brown (2008) kan vi se at kommunen benytter seg av et bredt spekter av styringsmekanismer. De mekanismene som kom frem i empirien var blant annet politiske vedtak og planer. Det kom også frem at det ble gjort en del

strukturelle endringer for å møte de nye økonomiske rammene, dette mener Malmi og Brown (2008) inngår i det de kaller administrativ styring. Av de formelle styringsmekanismene viser det seg imidlertid at kybernetisk styring er det mest sentrale i kommunen, og da særlig budsjett. Videre så vi at insentiver hadde blitt mer fremtredende i etterkant av den vanskelige økonomiske situasjonen. Insentiver viste seg å være gjeldende gjennom at overskridelser av budsjettrammen fikk negative konsekvenser i form av økt oppfølging. De uformelle styringsmekanismene ser ut til å prege kommunens styringspakke, og slik det kommer frem kan det virke som kulturen har hatt en viktig rolle i muliggjøringen av den vellykkede endringen.

## 6. Avslutning

*I dette avsluttende kapittelet vil masteroppgavens konklusjon bli presentert. Dette vil gjøres ved å trekke frem analysens mest sentrale funn. Videre blir masteroppgavens bidrag diskutert før vi til slutt legger frem forslag til videre forskning.*

### 6.1 Konklusjon

I denne masteroppgaven har hensikten vært å oppnå forståelse for og gi en beskrivelse av hvordan en kommune har arbeidet for å snu store økonomiske underskudd til overskudd. Med bakgrunn i dette formulerte vi følgende problemstilling: «*Hvordan har en kommune i økonomisk ubalanse arbeidet for å snu merforbruk til mindreforbruk?*» For å underbygge problemstillingen ytterligere, utformet vi tre forskningsspørsmål. I de neste avsnittene vil vi presentere våre hovedfunn for å besvare oppgavens problemstilling.

Endringsteoretikere viser til at det er svært sentralt å skape en felles forståelse for endringsbehovet i oppstartsfasen av en endringsprosess (Klev og Levin, 2009; Kotter, 2012). Våre funn viser at kommuneadministrasjonen har arbeidet aktivt med å etablere et endringsklima. Det kom frem at bruken av felles arenaer har vært sentral for å skape forståelse for nødvendigheten av endringen. Virksomhetslederne oppfattet at den økonomiske situasjonen måtte tas på alvor, hvilket tyder på at kommuneadministrasjonen har lyktes med å skape forståelse for endringsbehovet. Kommuneadministrasjonen har også i tråd med den samskapte læringsmodellen til Klev og Levin (2009) evnet å justere kommunikasjonen sin, da det kom frem at virksomhetslederne ikke opplevde endringene som permanente. Videre har kommuneadministrasjonen tydelig latt seg inspirere av et deltakerbasert ideal, hvor virksomhetslederne har blitt inkludert i endringsprosessen fra dag én. Virksomhetslederne har fått delegert ansvar og innspillene deres er blitt tatt i betraktning.

Våre funn tyder på at det i etterkant av den vanskelige økonomiske situasjonen har blitt et mer helhetlig fokus i kommunen. Kommuneadministrasjonen har arbeidet med å hindre suboptimalisering, og gjøre virksomhetslederne bevisste at de er en del av noe større. I prosessen med å i større grad samle kommunen har de kommunikative arenaene vært sentrale. Samlingsplassene ser ut til å ha muliggjort samarbeid, felles læring og problemløsning. Den økonomiske situasjonen omtales som virksomhetsledernes eget problem, ikke kommunens, og alle er med på å ta sin del av ansvaret. Det kommer i tillegg frem at økonomirapporteringen

har utgjort et svært viktig informasjonssystem for kommuneadministrasjonen i endringsprosessen. Rapporteringen bidro til at nødvendig informasjon ble delt slik at kommunen var i stand til å tilpasse seg raskt dersom avvik forekom. På den måten kunne andre deler av organisasjonen trå til for å rette opp i andres budsjettoverskridelser.

Det kom frem av analysen at kommunens styringspakke inneholder et bredt spekter av styringsmekanismer. Den mest sentrale formen for formell styring viser seg å være det Malmi og Brown (2008) kaller kybernetsik styring, eller det Merchant og Van der Stede (2007) kaller resultatstyring. Våre funn indikerer at spesielt resultatstyringen er blitt innstrammet i høy grad i etterkant av ROBEK-registreringen. Innstramningen har tatt form gjennom at mål er kommunisert hyppigere, og på en tilsynelatende mer overbevisende måte. Videre ble det innført hyppigere rapportering, og oppfølging av virksomheter som hadde problemer med å holde budsjetttrammen sin. Det ble i tillegg strammet inn gjennom atferdsstyring ved at virksomhetslederne måtte søke om lov til å lyse ut ledige stillinger.

Videre antyder funnene våre at de uformelle styringsmekanismene har vært sentrale i endringsprosessen. Virksomhetslederne forsto at endringen måtte skje, de har tillit til og opplever å ha tillit fra kommuneadministrasjonen. Dette ser ut til å være viktig for at de ansatte godtok innstramningen i styringen. Det er blitt arbeidet mye med kulturbygging i kommunen, og for oss virker det som at dette har vært avgjørende for at kommunen klarte å snu den negative økonomiske trenden. Styringspakken kommunen benytter seg av, ser ut til å være sammensatt på en hensiktsmessig og balansert måte, da de faktisk har klart å snu store økonomiske underskudd til overskudd. De uformelle styringsmekanismene i kommunen, i kombinasjon med de formelle, ser ut til å legge til rette for og utfylle hverandre på en god måte.

## 6.2 Studiens bidrag

Vi har i denne oppgaven undersøkt hvordan administrasjonen i en kommune med økonomisk ubalanse har arbeidet for å snu en trend med merforbruk til regnskapsmessig overskudd. Grunnet vår ulike akademiske bakgrunn har vi benyttet to forskjellige sett av verktøykasser i tilnærmingen. Vi har kombinert økonomistyring med strategi, organisasjon og ledelse og har på denne måten fått et mer helhetlig bilde av endringen som har funnet sted i kommunen.

Denne masteroppgavens praktiske bidrag er å gi en beskrivelse av en vellykket endringsprosess. Det er brukt mye tid på å beskrive konteksten for casen, og dette kan være

med på å gi en forståelse av hvilke faktorer som kan ha spilt inn. Oppgaven er først og fremst ment å kunne være en inspirasjonskilde for andre organisasjoner som ser behov for endring, eller som ønsker å analysere egen styringspakke. Likevel er det spesielt ett funn som kan bidra til videre teoriutvikling, og dette vil bli presentert i neste avsnitt.

Merchant og Van der Stede (2007) mener at det er viktig at de ansatte godtar kontroll for at det skal bli en effektiv innstramming i styringsmekanismene. De viser videre til at dette kan gjøres gjennom å inkludere de ansatte i beslutninger rundt hvordan kontrollen skal strammes inn. I vår oppgave kom det frem at styringen i kommunen hadde blitt vesentlig innstrammet. Samtidig opplevde virksomhetslederne innstrammingene som uproblematisk, da de fortsatt opplevde å ha et stort handlingsrom. Mye tyder på at arbeidet kommuneadministrasjonen har lagt ned for å skape felles problemforståelse og en mer helhetlig organisasjon, kan ha bidratt til at kommunen lyktes med å stramme inn styringen.

### **6.3 Forslag til videre forskning**

Vi mener at flere av funnene våre kan være interessante å belyse nærmere. Det funnet som overasket oss mest var at virksomhetslederne oppfattet å både ha et stort handlingsrom og tillit fra sine overordnede, på tross av vesentlige innstramminger i den formelle styringen. Vi mener derfor at det vil være interessant å undersøke videre hvordan felles problemforståelse og en kultur med fokus på helheten kan legge til rette for å strammere styring.

En annen tilnærming til samme tematikk kan være å rette fokus mot et annet analysenivå, nemlig hver enkelt virksomhet og den operative kjernen i kommunen. Internt i hver virksomhet benyttes mest sannsynlig ulike styringssystemer, og det hadde vært interessant å finne ut hvordan endringen har tatt form på dette nivået. Store økonomiske kutt vil nok mest av alt påvirke de som jobber på operativt nivå, og hvordan virksomhetslederne har arbeidet for å mobilisere virksomhetene kunne derfor vært vel så interessant å finne ut.

## Litteraturliste

- Alvesson, M. og Sköldberg, K. (2009) *Reflexive methodology : new vistas for qualitative research*. 2nd ed. utg. London: Sage.
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Baldvinsdottir, G. (2013) Trust within the context of management accounting. I: Fallan, L. O. N., Kari (red.), *Perspektiver på økonomistyring*. Bergen: John Grieg AS, s. 197-222.
- Gilje, N. og Grimen, H. (1993) *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger : innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. [3. prøveutg.]. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatch, M. J. og Thorbjørnsen, K. M. (2001) *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forl.
- Hislop, D. (2009) *Knowledge management in organizations : a critical introduction*. 2nd ed. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Houston, D. J. (2000) Public-service motivation: A multivariate test, *Journal of public administration research and theory*, 10 (4), s. 713-728.
- Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. utg. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P. A. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Abstrakt.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. utg. Oslo: Abstrakt forl.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2004) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl.



- Johansson, T. og Siverbo, S. (2014) The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence, *Management accounting research*, 25 (4), s. 271-283.
- Klev, R. og Levin, M. (2009) *Forandring som praksis : endringsledelse gjennom læring og utvikling*. 2. utg. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Kommuneloven. (1993) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>.
- Kotter, J. P. (2012) *Leading Change*. Harvard Business Review Press.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. og Rygge, J. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg., 2. oppl. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Malmi, T. og Brown, D. A. (2008) Management control systems as a package— Opportunities, challenges and research directions, *Management accounting research*, 19 (4), s. 287-300.
- Merchant, K. A. og Otley, D. (2007) A review of the literature on control and accountability. I *Handbook of Management Accounting Research*, CS Chapman, AG Hopwood & MD Shields. Amsterdam: Elsevier.
- Merchant, K. A. og Van der Stede, W. A. (2007) *Management Control Systems*. Pearson Education UK.
- Morgan, G. (1988) *Organisasjonsbilder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgan, G. (2006) *Images of organization*. Updated ed. utg. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Nickerson, R. C. (2001) *Business and information systems*. 2nd ed. utg. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.
- Nonaka, I., Toyama, R. og Konno, N. (2000) SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation, *Long Range Planning*, 33 (1), s. 5-34.
- Nyeng, F. (2004) *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forl.
- Nyeng, F. (2012) *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforl.

- Opedal, S. Stigen, I. M. og Laudal, T. (2002) *Flat struktur og resultatenheter*. NIBR nr. 21
- Ouchi, W. G. (1979) A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, 25 (9), s. 833-848.
- Regjeringen. (2016a) *Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/id449305/> (Hentet: 19.05. 2016).
- Regjeringen. (2016b) *Kommuner som er oppført i registeret*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/> (Hentet: 19.05. 2016.).
- Senge, P. M. (1990) *The fifth discipline : the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Simons, R. (1995) *Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Skjervheim, H. (1996) *Deltakar og tilskodar og andre essays*. [Ny utg.]. utg. Oslo: Aschehoug.
- Solberg, E. (2016) *Rekordår i kommunene – økonomiske resultater over all forventning* [Blogg]. Tilgjengelig fra: <https://erna.no/2016/03/06/rekordar-i-kommunene-ekonomiske-resultater-over-all-forventning/> (Hentet: 06.03.16.
- Tjora, A. H. (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks, *Accounting, Organizations and Society*, 26 (2), s. 161-191.
- Torsteinsen, H. (2012) *Resultatkommunen reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Van der Stede, W. A. (2001) Measuring 'tight budgetary control', *Management accounting research*, 12 (1), s. 119-137.

Årsberetning, F. o. å. o. (2001) *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (For kommuner og fylkekommuner)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-15-1424>

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Intervjuguide – Virksomhetsledere

#### Lederrollen:

- Kan du fortelle litt om dine arbeidsoppgaver og ansvarsområder?
- Hvilke forventninger opplever du i rollen som virksomhetsleder?
- Hvem opplever du forventninger fra?
- Hva kan du bestemme over i din stilling? (hvilke oppgaver som skal prioriteres, hvordan oppgavene skal gjøres, hva avgjør hvordan du bruker din tid?)
- Hvilke oppgaver kan/bør/må du gjøre i din stilling?
  - hva er lovpålagte oppgaver?
  - hvilke reglementer/planer må du forholde deg til?
- Hva skulle du ønske du hadde frihet til å bestemme over/gjøre som du ikke kan nå?
- Hva begrenser dine muligheter til å gjøre dette?

#### Innskrenkede økonomiske rammer:

- Hvordan har det å være i ROBEK påvirket din hverdag som virksomhetsleder?
- Hvordan har den økonomiske situasjonen vært for din virksomhet i denne perioden?
- Hvor viktig har det vært for kommunen å komme seg ut av ROBEK og hvordan er dette blitt formidlet?
- Hvilke konkrete tiltak har du gjort som følger av det innskrenkede økonomiske rammene?
- Har du prioritert å kutte kostnader eller øke inntekter?
- Har kvaliteten på tjenesten/tjenestene som ytes i din virksomhet forandret seg som følger av den stramme budsjetttrammen? - I såfall hvordan?
- Har du eksempler på positive og/eller negative virkninger det innskrenkede økonomiske handlingsrommet har hatt for din virksomhet?

#### Budsjettering:

- Hvordan blir ressursene fordelt på de ulike virksomhetene?
- Hva slags medvirkning har du i forhold til å fastslå størrelsen på budsjetttrammen din?

- Hvordan foregår budsjetteringsprosessen i din virksomhet? (hvem deltar, hvilke forhold legges til grunn for fordelingen, legges det føringer fra dine overordnede om hvordan pengene skal brukes?)
- Foreligger det noen form for belønning dersom budsjettet innfris?
- Hva skjer dersom ikke budsjettet blir overholdt?
- Hva tror du er grunnen til at noen virksomheter klarer å holde seg innenfor budsjetttrammene, mens andre ikke klarer det?

Forhold admin/virksomhetsleder:

- Hvem er dine overordnede?
- Kan du beskrive samarbeidet med dine overordnede?
- Hvordan er kontakten med dine overordnede – formell/uformell?
- Hva er på agendaen og hvem setter agendaen?
- Hvor hyppig er den formelle kontakten med de overordnede? (type budsjettoppfølging, møter, etc?)
- Hvor viktig har samarbeidet med admin vært for at du klarte å holde din budsjetttramme?

Avslutning av intervjuet:

Nå har vi jobbet oss igjennom alle spørsmålene vi har forberedt på forhånd. Har du noen synspunkter eller innspill som du føler kan bidra til å belyse tematikken ytterligere utover det som allerede er kommet frem i intervjuet? Vi kommer til å sende over utdragene som vi kommer til å bruke fra samtalen vår slik at du kan se at alt er korrekt gjengitt.

## Vedlegg 2: Intervjuguide – Kommuneadministrasjon

### Innledende spørsmål:

- Hva er dine arbeidsoppgaver og ansvarsområder?
- Kan du fortelle litt om bakgrunnen for at kommunen ble registrert i ROBEK?
- Hvilke konsekvenser har registreringen i ROBEK hatt for kommunen?
- Hvor viktig har det vært å komme seg ut igjen?

### Styringsverktøy:

- Hvilke styringsverktøy blir brukt fra deres nivå?
- Hvordan har bruken av styringsverktøy endret seg i etterkant av den vanskelige økonomiske situasjonen?
- Hvordan er kommunen strukturert?
- Kan du beskrive organisasjonskulturen i kommunen?
- Hvordan arbeider dere med kulturbygging?

### Ressurser:

- I hvilken grad har virksomhetslederne medvirkning i fordelingen av de økonomiske ressursene?
- Hva slags restriksjoner legges på budsjetttrammene til virksomhetslederne?
- Hva er konsekvensen dersom en virksomhetsleder ikke klarer å holde budsjetttrammen sin?
- Foreligger det belønning hvis virksomhetslederne innfrir budsjetttrammen sin?

### Innskrenket økonomisk handlingsrom:

- Hvilke faktorer mener du er viktige for å gjenskape balanse i regnskapet?
- Hvilke endringer er blitt gjort på administrativt nivå for å få bedre kontroll på økonomien?
- Hva tror du er grunnen til at noen virksomhetsledere klarer å holde seg innenfor budsjetttrammene, mens andre ikke klarer det?
- Har kvaliteten på tjenestene som ytes i kommunen forandret seg som følger av den stramme budsjetttrammen? - I såfall hvordan?
- Har det innskrenkede økonomiske handlingsrommet hatt noen positive virkninger for kommunen? - Hvorfor tror/tror du ikke det?

### Forhold admin/virksomhetsledere:

- Hvordan fungerer samarbeidet med virksomhetslederne?
- Hvor hyppig er kontakten med virksomhetsledere?
- Hvordan oppfatter du at virksomhetslederne har tilpasset seg de nye økonomiske rammene?
- Hvordan arbeider du for at virksomhetslederne skal ta ansvar?

### Avslutning av intervjuet:

Nå har vi jobbet oss igjennom alle spørsmålene vi har forberedt på forhånd. Har du noen synspunkter eller innspill som du føler kan bidra til å belyse tematikken ytterligere utover det som allerede er kommet fram i intervjuet? Vi kommer til å sende over utdragene som vi kommer til å bruke fra samtalen vår slik at du kan se at alt er korrekt gjengitt.

### Vedlegg 3: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet ”X kommunes vei ut av ROBEK”

### Bakgrunn og formål:

Vi er to studenter ved NTNU, avdeling Handelshøyskolen i Trondheim, som i forbindelse med vår masteroppgave har valgt å bruke deres kommune som case. Vi ønsker å belyse hvordan det har vært å inneha rollen som virksomhetsleder i en periode med innskrenket økonomisk handlingsrom.

Bakgrunnen for at vi ønsker å intervju akkurat deg er at vi har fått informasjon fra rådmannen om at du har klart å overholde budsjettet du har fått tildelt.

### Hva innebærer deltakelse i studien?

Når det gjelder selve intervjuet vil begge oss to være med på gjennomføringen, videre ser vi for oss en tidsramme på ca 1 time. Spørsmålene vil hovedsakelig omhandle hva du som virksomhetsleder har gjort i løpet av perioden kommunen har vært i ROBEK, og hvordan du har opplevd de økonomiske kuttene som er gjennomført.

Vi ønsker å ta lydopptak av intervjuene, slik at vi ikke glemmer noe av det som blir sagt. Lydopptakene vil kun bli brukt av undertegnede og vil bli slettet ved innlevering av oppgaven (24. mai 2016).

### Frivillig deltakelse

Studien er innmeldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS og det er frivillig å delta i studien. Du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Før vi eventuelt benytter direkte sitater i oppgaven vår, vil vi sende disse til deg for godkjenning. Har du noen spørsmål angående studien, ta gjerne kontakt med Henriette Gran Karoliussen på telefonnummer 45107660.

### Samtykke til deltagelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Med vennlig hilsen Henriette Gran Karoliussen og Ingse Vevatne