

MASTEROPPGAVE

Emnekode: LED5018

Navn: Ingvill Katrine Tesdal

Koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan:

Har kommunene et styringssystem som sikrer at de oppfyller kommunelovens formål om å være effektive, tillitsskapende og bærekraftige organisasjoner?

dato: 28.11.2022

Totalt antall sider: 84

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg studert hvordan den strategiske styringen foregår i to norske kommuner. Formålet med denne utredningen har vært å utforske i hvilken grad de strategiske målene framkommer i økonomiplanen og hvordan det er synliggjort i økonomiplanen. I 2018 var ny kommunelov et faktum, den gav føringer til kommunene om å være effektive, tillitsskapende og bærekraftig. Kommunelovens kapittel 14 sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier følges opp. Kommunene er en viktig tjenesteleverandør av velferdsgoder i det norske samfunnet dermed vil statens mål om et bærekraftig velferdssamfunn være med å prege styringen av kommunene.

Gjennom en case-studie av to forholdsvis like kommuner ønsker jeg å vise hvordan de strategiske målene i kommuneplanens samfunnsdel henger sammen med kommunens økonomiplan. Studiens resultat viser at den strategiske ledelse ønsker å tilfredsstille kravene i den nye kommuneloven. Funnene viser at kommunene har et strategisk styringssystem, men den strategiske ledelsen bruker det ikke som et verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel, det er heller ikke synliggjort i økonomiplanen. Det strategiske perspektivet er borte, og begge kommunene har en arbeidsmåte som fremmer et kortidsperspektiv. Studien viser at de begrensede ressurser påvirker utførelsen av målene i begge- case kommunen, fordi målene ikke er prioritert og kommunisert slik de burde. Funnene viser at den ene kommunen har en styring som er brukerorientert, mens den andre kommunen har en styring som er systemorientert. Mine funn viser at kommuneplanens samfunnsdel og til dels økonomiplanen ikke fungerer slik hensikten er, det er planer som ikke brukes i det strategiske arbeidet.

Opgaven er relevant i den forstand at den gir kunnskap om hvordan de begrensede økonomiske ressursene preger styring av kommunene, der plan ikke henger sammen med økonomi. Jeg ønsker at mine funn skal bidra til å øke søkelyset på de kommunale planene og gjøre de til en naturlig del av den strategiske styringen i kommunene.

Abstract

In this master thesis I have been studying how two different Norwegian municipalities are carrying out their strategic management. The purpose of this thesis was to investigate to what extent the strategic goals are present in the financial plan, and how it is accounted for in this plan. In 2018 the new Local Government Act was implemented. It gave the municipalities guidance on how to be effective, trustworthy and sustainable. The Local Government Act chapter 14 states that the financial plan must demonstrate how long-term challenges, goals and strategies are being followed up. The municipalities are an important provider of welfare goods and services in the Norwegian society, and because the goal of the State is to be a sustainable welfare state this goal will automatically impact the governing of the municipalities.

Through a case-study of two very similar municipalities I wish to show how the strategic goals in the society part of the municipality plan are connected to the financial plan. The results showed that management do wish to fulfil the demands of the new Local Government Act, and that the municipalities have a strategic management system, but strategic management is not using it as a tool to achieve the goals in the society part of the municipality plan, the same also goes for the financial plan. The strategic perspective is not to be found, and both municipalities work methods are based on a short-term perspective. Furthermore, the study indicates that limited resources affect the fulfilment of goals in the two municipalities. The reason being that the goals were not prioritized and communicated as they should have. I found that one of the municipalities had a user-oriented management style, and the other had a system-oriented management style. The study demonstrated that the society part of the municipality plan and in part the financial plan did not operate how it is intended to, and the plans are not used in the strategic work.

This thesis is relevant because it provides insight about how limited resources affect the management of municipalities, where strategic plans and financial plans does not coincide. I wish that my findings will contribute to increase the focus on the municipality's plans and make it a natural part of the strategic management of the municipalities.

Forord

Denne masteroppgaven marker avslutning på min mastergrad i strategi og ledelse ved Nord universitet. Det har vært lærerike og interessante år.

Jeg vil takke informantene i case-kommunene, de har delt viktig informasjon, kunnskap og erfaringer med meg, det er jeg svært takknemlig for. Jeg vil også rette en takk til min arbeidsgiver Vestre Slidre Kommune og en spesiell takk til kommunedirektøren som har lagt til rette for meg og mine studier.

Videre vil jeg takke døtrene mine som har oppmuntret meg til å gjennomføre dette studiet, og en ekstra takk til kjæresten min som har vært tålmodig og støttene gjennom hele studiet.

Sist, men ikke minst vil jeg takke min veileder Brynjar Gilberg for gode innspill og konstruktiv veiledning underveis i skriveprosessen det har vært til stor hjelp.

Voss, 28.november 2022

Ingvill Katrine Tesdal

Innholdsfortegnelse

.....	0
Sammendrag.....	1
Abstract	2
Forord	3
1.Introduksjon	7
1.1 Bakgrunn og aktualisering av tema	7
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.3 Oppgavens avgrensninger.....	10
1.4 Oppbygging av oppgaven	10
2.Teoretiske momenter.....	11
2.1 Strategi.....	12
2.1.1 Dynamisk	12
2.1.2 Langsiktig	12
2.1.3 Helhetlig.....	13
2.2 Ledelse.....	14
2.3 Styringssystem.....	19
2.4 Samspill mellom styringssystem og ledelse	22
3. Metode.....	27
3.1 Overordnet plan	27
3.1.1 Deskriptivt design	28
3.1.2 Kvalitativ metode.....	29
3.1.3 Deduktiv fremgangsmåte	29
3.1.4 Case- studie	30
3.2 Utvalg og datainnsamling	31
3.2.1 Utvalg.....	31
3.2.2 Datainnsamling	32
3.3 Databehandling og analyse.....	32
3.3.1 Databehandling	32
3.3.2 Analyse av data	34
3.4 Reliabilitet og validitet	35
3.4.1 Reliabilitet.....	35
3.4.2 Validitet.....	36
3.5 Refleksjon rundt egen rolle som forsker.....	37

3.6 Styrker og svakheter ved valgt design og metode	39
3.7 Ethiske problemstillinger.....	40
4. Empiri.....	41
4.1 Funn i dokumentene og intervjuene i prosjektet	41
4.1.1 Dokumentene i kommune 1	42
4.1.2 Funn i intervjuene i kommune 1	45
4.1.3 Oppsummering empiriske funn kommune 1.....	49
4.1.4 Dokumentene i kommune 2	50
4.1.5 Funn i intervjuene i kommunen 2	54
4.1.6 Oppsummering empiri kommune 2	58
4.1.7 Oppsummering funnen i begge kommunene	59
5. Analyse.....	60
5.1 Første forskningsspørsmål.....	60
5.2 Andre forskningsspørsmål.....	66
5.3 Tredje forskningsspørsmål	68
6. Konklusjon	71
6.1 Konklusjon på mitt forskningsspørsmål	71
6.2 Teoretiske forankringer	73
6.3 Praktiske forankringer	74
6.4 Videre forskning	74
6.5 Avsluttende kommentar.....	75
7. Litteraturliste	76
Tabell 1 Four levers of control 2	23
Tabell 2 Den strategiske oversikten.	64
Tabell 3 Fire spaker(levers) av kontroll	65
Tabell 4 Kommuneplanens samfunnsdels mål.....	67
Figur 1 Kommunes hovedoppgaver.	14
Figur 2 Levers of control (Simons, 1995).....	20
Figur 3 The Execution Framework (Bogsnes & Kaplan, 2016).	21

Figur 4 Deskriptivt Design.....	28
Figur 5 Områder i Øk.plan- satsningsområder i samfunnsplan.....	44
Figur 6 Områder i Øk.plan- samfunnsområder i samfunnsplan.....	53
Figur 7 Leders ansvar.....	61
Figur 8 Styring i kommunene.....	61
Figur 9 Brukerorientering vs systemorientering.	62
Figur 10 Four Levers of control.	64
Figur 11 Organisert verdiskaping.....	66
Figur 12 Prioritering av mål.	67
Figur 13 Styringsmodell i kommune 1.....	69
Figur 14 Faktisk styringsmodell kommune 1.....	69
Figur 15 Styringsmodell i kommune 2.....	70
Figur 16 Faktisk styringsmodell kommune 2.....	70
Vedlegg:	
Intervjuguide	
Informasjon og samtykkeskjema	

1.Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg presentere bakgrunn for valg av tema, min problemstilling, og hvordan jeg ønsker å finne svar på problemstillingen. Til slutt i dette kapittelet vil jeg presentere prosjektets oppbygging.

1.1 Bakgrunn og aktualisering av tema

Statens mål om et bærekraftig velferdssamfunn innebærer at det skal satses på utdanning, integrering, inkludering, innovasjon og effektivisering. Dette gjør kommunens styringsdokumenter til viktige verktøy for å nå mål i egen virksomhet (Det kongelige finansdepartement, 2021). Den nye kommuneloven fra 2018 har den samme dagsordenen. I § 1 siste avsnitt står det: loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Siste punktum i samme paragraf sier: Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Plan- og bygningsloven kapittel 11 sier at alle kommuner er pliktige til å ha en kommuneplan som inneholder en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanene er kommunens overordnede styringsdokumenter som gir rammer for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltning av arealressursene. Planene skisserer de langsiktige mål og strategier og definerer verdier og visjoner.

I den nye kommuneloven er kravene til kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen skjerpet, og det skaper en forventning til at økonomiplanen gjenspeiler kommunens egne mål og strategier for samfunnet som helhet og for kommunen som organisasjon.

I masteroppgaven *Fra implementering av bærekraftsmål i planleggingen til iverksetting ved hjelp av samskaping*(Sæten, 2021) skriver Gro Sæten:

Det å bygge opp en økonomiplan som også utgjør kommuneplanens handlingsdel begrunnes blant annet med behov for effektivisering, ønske om å sikre bedre måloppnåelse og behov for forenkling av plansystemet. Tidligere erfaringer med manglende politisk engasjement knyttet til kommuneplanens samfunnsdel som en

enkeltstående plan er en viktig begrunnelse for å koble iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel til økonomiplanen.

Det er plan- og bygningsloven kapittel 11 som gir retningslinjene for kommuneplanens samfunnsdel, §11-2 sier: Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen av kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorens planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommuneloven kapittel 14 handler om økonomiforvaltningen i kommunen og gir retningslinjene for budsjett, økonomiplan, årsregnskap og årsberetning. I § 14- 4 står det: økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark(Statsforvalteren i Troms og Finnmark 2019) hevder at kommuneplanene er for ambisiøse fordi kommunen har et begrenset økonomisk handlingsrom, mens Agenda Kaupang (Brox, 2021) hevder på sin side at kvalitet i tjenesten handler om god ledelse og er i liten grad knyttet høyt forbruk av ressurser. Disse påstandene drar en linje fra ambisiøse mål til styring og god ledelse (Tesdal, 2022b).

For å sikre at kommuneplanleggingen skjer innenfor det økonomiske rammene som kommunen har tilgjengelig er det viktig at økonomiplanen gjenspeiler formål og mål som er lagt til grunn i kommuneplanens samfunnsdel. Det er de valgte politikerne i kommunene som skal styre utviklingen i kommunen og da er det både nødvendig og formålstjenlig med en god kobling mellom økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel (Tesdal, 2022b).

Økonomiplanen er en plan for fire år, som skal rulleres hvert år, mens kommuneplanens samfunnsdel gjerne har et tidsperspektiv på 10 til 12 år, uten at det rulleres (Tesdal, 2022b).

Selv om kommunene er pliktige til å ha planverket i orden er det ikke dermed sagt at planen blir brukt som et styringsverktøy når den er vedtatt av kommunestyrene. Det å belyse hvordan de økonomiske konsekvensene av målene i samfunnsdelen kommer til uttrykk i økonomiplanen er viktig. Videre om det økonomiske handlingsrommet begrenser iverksetting

av samfunnsplanen. På hvilken måte bidrar styringssystemer med å sette planen ut i live selv med begrensede ressurs. Dette er ting jeg håper å belyse i denne oppgaven.

Formålet med denne oppgaven er å bidra med kunnskap som er forskningsbasert. Det er ikke ment som en fasit på hvordan koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen bør gjøres, men et ønske å bidra til økt forståelse og innsikt i kommunens planlegging (Tesdal, 2022b).

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med denne oppgaven ønsker jeg å belyse hvorfor koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan er viktig for at kommunene skal nå sine mål. Denne oppgaven er motivert av mange års erfaring som økonomisjef i kommunal virksomhet. Det å se sammenhengen mellom samfunnsdelens mål og økonomi har engasjert meg i mange år. På tross av de begrensede ressursene som mange kommuner opplever er det viktig å ta styring mot mål og formål. Jeg har hatt et ønske om å fordype meg i hvordan bruke styringssystem for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel og hvordan dette kommer til uttrykk i økonomiplan. Ved å belyse dette temaet håper jeg at målene i kommuneplanens samfunnsdel skal bli en naturlig del av økonomiplanen (Tesdal, 2022b).

I denne oppgaven ønsker jeg å sammenligne to kommuner og se etter likhetstrekk og ulikheter når det gjelder koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Jeg har definert følgende problemstilling: I hvilken grad fremkommer de strategiske målene i økonomiplanen og hvordan er det synliggjort i økonomiplanen?

For å besvare problemstillingen, vil jeg ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- 1. Brukes styringssystemer som verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel og kommer dette til uttrykk i økonomiplanen.*
- 2. Påvirker de begrensede økonomiske ressurser utførelse av målene i kommuneplanens samfunnsdel?*
- 3. Hvilke styring er benyttet om det ikke er kobling mellom plan og økonomi?*

Det å ha styringssystemer som er åpne for nytenking, men som likevel tar hensyn til retningen i organisasjonen der målet er tydelig kommunisert har mye å si. Både Robert Simons artikkel Control in an age of empowerment (Simons, 1995) og Bjarte Bogsnes bok, Implementing Beyond Budgeting (Bogsnes & Kaplan, 2016) drar frem viktigheten av at mål og formålet er

tydelig kommunisert. Videre peker begge på at ansatte må ha kunnskap om mål og formålet slik at de er i stand til å ta egne beslutning til fordel for organisasjonen. Dersom plan ikke henger sammen med økonomi, kan målet i organisasjonen bli underkommunisert. Det at både formål og mål er kommunisert ut i organisasjonen har stor betydning for om en organisasjon skal lykkes med innovasjon og utvikling (Tesdal, 2022b).

1.3 Oppgavens avgrensninger

I oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i styringssystemer som et verktøy for å iverksette plan og mål i en økonomisk kontekst. Formålet blir å finne om styringssystemene fungerer slik at organisasjonens mål er konkretisert og kommunisert på en slik måte at det gir et økonomisk beslutningsgrunnlag (Tesdal, 2022b).

Ansatte som har kunnskap om organisasjonens mål og formål er tryggere på egne selvstendige arbeidsrelaterte beslutninger. I denne oppgaven vil definisjonen av «mål» være et ønske om en fremtidig tilstand som er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Videre vil definisjonen av «formål» være hva som er hensikten med det som skal gjøres for å forankre i målet.

Begrepet empowerment kan oversettes til norsk som myndiggjørende. I denne sammenheng handler begrepet om å gjøre ansatte i stand til å ta egne beslutninger ut ifra sitt ståsted og sin kunnskap om mål og formål, som samtidig gagnar formålet til organisasjonen.

Avgrensningene i denne oppgaven er å se på fenomenet styringssystem og se det i sammenheng med planer og måloppnåelse. Konteksten styringssystem og denne koblingen skal forstås innenfor er at dersom kommuneplanens samfunnsdel skal kunne brukes som et styringsverktøy i organisasjonen, må den være koblet opp mot økonomiske konsekvenser i økonomiplanen og spesifiserer med mål og delmål. Videre må dette sees i sammenheng med statens forventninger til effektivisering i kommunene.

1.4 Oppbygging av oppgaven

Denne oppgaven er har seks kapitler.

- Kapittel 1 Innledning

- Kapittel 2 Teoretiske momenter
- Kapittel 3 Metode
- Kapittel 4 Empiriske funn
- Kapittel 5 Analyse
- Kapittel 6 Konklusjon

Første kapittel er innledningen, der jeg presenterer og aktualisere problemstillingen og mitt forskningsspørsmål.

De teoretiske momentene er presentert i kapittel to, der jeg knytter teori til strategi, ledelse og styringssystem.

I kapittel tre presenterer jeg hvilke metoder jeg vil bruke for å besvare forskningsspørsmålene, og på hvilken måte jeg har arbeidet med forskningsmaterialet på. Til slutt i dette kapittelet vil jeg presentere kvaliteten i prosjektet, refleksjoner rundt egen rolle som forsker og etiske vurderinger av prosjektet.

I kapittel fire presenteres de empiriske funnene. Her vil jeg først gå igjennom funn i dokumentene, for så presentere funn fra informantene.

Analysene av funnene blir presentert i kapittel fem. Der jeg vil se funnen i lys av de teoretiske momentene.

I kapittel seks vil jeg besvare problemstillingen og gi en konklusjon uti fra funn og det teoretiske rammeverket.

2. Teoretiske momenter

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske grunnlaget for masterprosjektet. Jeg vil gå igjennom teori knyttet til strategi, ledelse og styringssystem. Videre vil strategi bli brutt ned i delene dynamisk, langsiktig og helhetlig. Avslutningsvis i den teoretiske delen vil jeg beskrive ledelsesteorier og teorier om styringssystemer og teoretiske momenter om hvordan ledelse og styring henger sammen.

Begrepet teori er knyttet til vitenskapelige teorier som kan beskrives som noe som uttrykker

noen allment, teori bidrar til forenklinger, teori kan ikke bygges på flyktige hendelser og oppfatninger (Johannessen et al., 2020, s. 28).

2.1 Strategi

Strategi har sin opprinnelse fra det militære og kommer fra det greske ordet strategos og betyr general, selve ordet strategi betyr generalenes kunst (Diesen, 2019). Ser vi dette i sammenheng med ledelse av organisasjoner kan det beskrives som læren om sammenhengen mellom mål og midler der problemstillingene er komplekse og vesentlige for utviklingen. Videre er det gjerne tre vilkår som bør være oppfylt for at styringen skal kunne kalle seg strategisk, det er at den er dynamisk, den er langsiktig og den er helhetlig (Diesen, 2019).

2.1.1 Dynamisk

Dynamisk er en kontinuerlig og produktiv aktivitet eller endring, å forstå dynamikk er å forstå hvorfor det er bevegelse i ting og hvordan endring i denne bevegelsen oppstår (Bjørnenak & Kaarbøe, 2011). Sverre Diesen forklarer dynamikk slik (Diesen, 2019):

at den er dynamisk, det vil si at den tar i betraktning at egne ønsker og intensjoner inngår i en vekselvirkning med andre aktørers strategi, og at dette, sammen med tilfeldighet og eksterne faktorer, påvirker hva som er mulig å få til.

Slik dette er beskrevet betyr altså dynamikk at noe er i bevegelse, en kontinuerlig forandring mot en utvikling og en endring. Det kan dermed ikke beskrives som en endringsprosess, men en kontinuerlig prosess der organisasjonen beveger seg i takt med utviklingen i samfunnet og samhandling med andre organisasjoner. En kommunal organisasjon blir gjerne framstilt som en statisk organisasjon, men i denne masteroppgaven vil definisjonen av dynamikk treffe både utforming og bruk av interne styringssystemer og samspill med samfunnet og statens krav til effektivisering.

2.1.2 Langsiktig

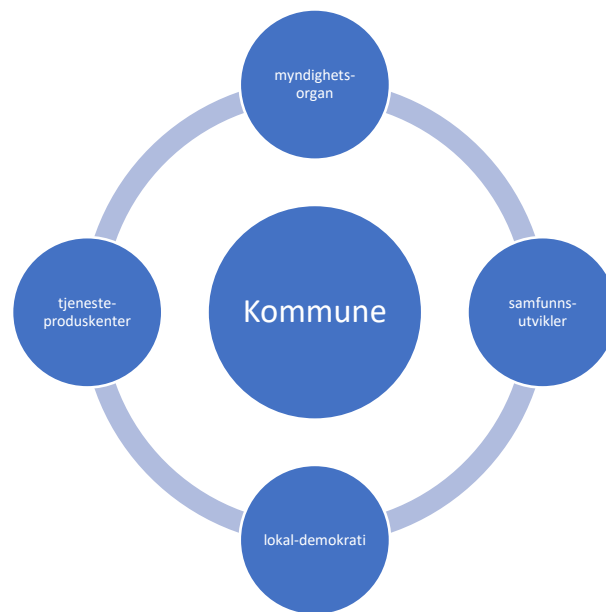
Det langsiktige perspektivet er tidsenheten som plan og mål er definert inn i. Det vil si at konsekvensene av beslutningene som er fattet har det samme tidsperspektivet som måloppnåelsen (Diesen, 2019). Vurderingen av langsiktigheten i denne oppgaven må sees i sammenheng med planlegging og måloppnåelse. Teoretisk inspirasjon til langsiktig

planlegging kommer fra industriell økonomi og finans og kan dermed sees på som en rasjonell analytisk prosess hvor kunnskap kan oppnås på en objektiv måte (Bourmistrov et al., 2017). Videre ser vi at definisjonen av hvordan mål oppnås er vanskelig i kommunal sektor, men at det bunner ned i å sette mål og resultatkrav for det som teller og ikke for det som nødvendigvis kan telles (Andreassen, 2017). Det betyr at det langsiktige perspektivet må sees i kontekst av kunnskap om fortiden som en analyse om fremtiden, og måloppnåelse sett i sammenheng med målbare resultater.

2.1.3 Helhetlig

Det helhetlige perspektivet vil si at den omfatter alle de gjøremål eller saksområder som påvirker utfallet av den aktiviteten den søker å beherske (Diesen, 2019). Definisjonen må sees i sammenheng med både planlegging og virksomhetsledelse. Går vi nærmere inn på helhetlig planlegging så betyr det at vi må se hele organisasjonen og kommunesamfunnet under ett når vi planlegger. Ser vi helhetlig i betydningen av virksomhetsledelse så innebærer det at ledelsen må evne å se hvordan beslutningen som tas påvirker som helhet. I og med at kommunene har tre hovedoppgaver, de er tjenesteprodusenter, myndighetsorgan (håndhever loven) og samfunnsutvikler (utvikler lokalsamfunnene). Lokaldemokrati kan også settes opp som en fjerde hovedoppgave (Brox, 2021), så er det den overordne tilnærmingen som må

vektlegges.



Figur 1 Kommunes hovedoppgaver.

Oppsummert har strategi mange lag og setter søkelys på det å være en del av et samfunn i utvikling, der vi opplever både indre og ytre påvirkning. Strategi handler i stor grad om å se mulighetene der samspill mellom dynamikk, langsiktighet og helhetlig har like stor innflytelse, og planlegging og måloppnåelse er viktige innsatsfaktorer.

2.2 Ledelse

Ledelse handler om organisert verdiskaping, sentrale lederoppgaver kan beskrives som motivering av ansatte og å sikre produktivitet og effektivitet (Skogstad & Einarsen, 2011). I begrepene produktivitet og effektivitet kan vi legge både strategi og styringssystem mot mål og formål. For å sikre måloppnåelse er det viktig at driften er både produktiv og effektiv. Videre kan man si at ledelse også handler om å være offentlig talsperson for organisasjonen utad.

En kommune er en tjenesteleverandør og en viktig ressurs for kommunen er ansattes kompetanse. Det å lede kunnskapsmedarbeidere og ha forståelse for at deres kompetanse er

en viktig ressurs for organisasjonen gir lederoppgavene en ny dimensjon til langsiktig strategisk planlegging. Lederen bør være bevisst på hvordan den ansattes kompetanse påvirker utviklingen i organisasjonen og hvordan disse ressursene blir utnyttet på en slik måte at det gir størst mulig avkastning for kommunen. I kommunene kommer avkastning til uttrykk i mer effektivitet i tjenestene.

I boken *Forandring som praksis* (Klev & Levin, 2021, s. 94-95) skriver forfatterne:

Kjernen i den ressursbaserte strategitenkningen er i korte trekk at bedriftens suksess bygger på at de utvikler og utnytter unike ressurser som gir konkurransefortrinn. Et tidlig bidrag på feltet er Prahalades og Hamels diskusjon om kjernekompetanse.

Kjernekompetanse forstås som en sentral innsatsfaktor for en bedrifts produkter og tjenester.

Videre står det:

En sentral utfordring for ledere blir da å sikre at den kompetansen stadig fornyes gjennom ansettelse, forskning, samarbeid og lignende, men også at den kommer skikkelig til anvendelse i utformingen av innovative løsninger.

Det å ha tillit til sine medarbeidere er en viktig ingrediens i den nye måten å lede på. Ifølge Bjarte Bogsnes i *Implementing Beyond Budgeting* er tillit viktig for å lykkes som leder i en verden som er preget av kompleksitet og usikkerhet (Bogsnes & Kaplan, 2016). Dette sier oss at skal vi oppnå proaktivitet og dynamikk må det bygges gjensidig respekt mellom ledere og ansatte. Det å skape trygghet til å håndtere utfordringer er en lederoppgave, og som et resultat av dette får vi ansatte som både er innovative og løsningsorienterte.

Det å bygge tillit og ansattes følelse av å handle av egen fri vilje handler i stor grad om leders evne til å kommunisere organisasjonens mål. De tre basale psykologiske behovene autonomi, kompetanse og det å høre til er grunnleggende for samhandling og samarbeid i organisasjonen.

Autonomi handler om at alle mennesker har behov for å føle at de handler av egen fri vilje. I autonomi ligger det tre subjektive kvaliteter, indre kontrollplassering, fri vilje og opplevd valg i egne handlinger (Reeve, 2005, Skogstad & Einarsen, 2011).

Kompetanse handler om at man har et ønske om å mestre og selv kunne påvirke omgivelsene. Ifølge Skogstad & Einarsen har psykologen Albert Bandura (1986) introdusert begrepet

forventning til mestring(self-efficacy) og viser til autentiske opplevelser av mestring for å lykkes i framtidige mestringsopplevelser (Skogstad & Einarsen, 2011).

Det å høre til handler om at alle menneske har behov for å samhandle med og være knytt til andre. Vi er ikke skapt for å være alene, og om vi ikke får dekket behovet for å høre til, kan det få alvorlige følger for helsen vår og vårt velvære (Buunka & Ybema, 1997, Skogstad & Einarsen, 2011).

Dette er momenter som Bjarte Bogsnes også drar frem i *The beyond budgeting principles* (Bogsnes & Kaplan, 2016, s. 70):

Purpose- Engage and inspire people around bold and noble causes

Transparency- Make information open and self- regulation, innovation, learning and control

Organization- Cultivate a strong sense of belonging and organize around agile and accountable teams.

Autonomy- Trust people with freedom to act.

Dette sier oss at ledelse handler i stor grad om å oppfordre og oppmuntre til en adferd hos den enkelte ansatte slik at den over tid innordnes interessene til organisasjonen. Det å være oppmerksom på behov for å bygge lag og ta på alvor de ansattes indre motivasjon har stor betydning for hvordan organisasjonen får nyttiggjøre seg av den ansattes ressurs og kompetanse.

Det å dele kompetanse og å stole på at medarbeiderne er så kompetente at de finner gode løsninger på oppgavene blir essensielt. Det er øverste leder sitt ansvar at kunnskap om mål og formål er allmenn kjent i organisasjonen. Har man en forventning om at den ansatte skal jobbe mot organisasjonens mål, må kunnskapen sitte hos den enkelte ansatte slik at beslutningen blir tatt i henhold til de retningslinjer som til enhver tid gjelder. Det betyr at sjefen må gjøre sine medarbeidere kompetente, dele kunnskap om driften, hvilke mål som gjelder og hva som er formålet med arbeidsoppgavene. I det norske forsvaret kaller de dette for oppdragsbasert ledelse, det bygger på grunnprinsippet om å legge til rette for desentraliserte beslutninger med frihet til løsninger, forankret i leders intensjon (Det Norske Forsvaret, 2020). Men på den andre siden det å være den som sitter med det meste av informasjonen og kunnskapen gir makt. Det å gi fra seg kunnskap kan oppleves som et tap av kontroll og tap av makt (Tesdal, 2021).

I *Forandring som praksis* (Klev & Levin, 2021, s. 110) står det:

Makt i en organisasjon er derfor ikke et fenomen som bare dukker opp når det er strid om hva som er riktig forståelse og handling (les: når det er konflikter), men også når den kollektive samhandling fungerer knirkefritt.

Videre står det:

Makt har flere dimensjoner. Den mest åpenbare er knyttet til personer, ved at noen vil bestemme og styre andre. En annen dimensjon forbinder disiplinerende mekanismer. Dette er mekanismer som over tid er innebygd i organisasjon og samfunn. Den tredje dimensjonen er makten som ligger i løpende meningsdannende prosesser som formes over tid.

Dette viser oss at makt er bygd opp over tid, i den ligger handlinger, forståelse og mekanismer, og selv i fredstid kan det å gi fra seg kunnskap oppleves som et tap av kontroll. Det å være den personen som pleier å bestemme og styre andre og som ikke vil gi fra seg kontrollen og makten kan bli en trussel for organisasjonen og ramme organisasjonens evne til utvikling (Tesdal, 2022a).

Det å ta styring og å utøve god ledelse har stor betydning for organisasjonen, men det forutsetter at lederen har en klar oppfatning om målet og hvordan nå det. Videre fordrer det at lederen har kunnskap om hvordan kommunisere mål og formål på en slik måte at det er inspirerende for den ansattes indre motivasjon.

Transformasjonsledelse har fire sentrale komponenter (Klev & Levin, 2021, s. 127; Skogstad & Einarsen, 2011, s. 111),

- Idealistisk innflytelse- lederen er en inspirerende rollemodell
- Inspirerende motivasjon- lederen skaper entusiasme og inspirere mot framtidige mål
- Individuell omtanke- lederen ser den enkelte sine behov og gjør omtanke ut ifra det
- Intellektuell stimulering- lederen gjør rom for diskusjon, spørsmål og læring

Lederen kan bruke de fire komponentene i ulike situasjoner og i ulik grad. Ifølge Skogstad & Einarsen hevder Bass&Avolio at forskning viser at disse fire elementene til sammen utgjør den beste form for ledelse (Skogstad & Einarsen, 2011). I en stor norsk undersøkelse ble det påvist sammenheng mellom det å oppleve transformasjonsledelse, det å fylle de basale

behovene og holdninger til jobben og dedikasjon til arbeidet. Studien inneholdt data fra nær 700 arbeidstakere i form av en tradisjonell spørreskjemaundersøkelse og data samlet inn fra 65 ansatte kvalitativ dagbokstudie. Funnene på tvers av de to studiene finnes en positiv sammenheng mellom transformasjonsledelse og holdninger til jobben, fra dag til dag og på generell basis (Skogstad & Einarsen, 2011). I tillegg hevder Hilde Hetland at transformasjonsledelse har stor betydning for opplevde muligheter til læring og kreativitet i jobben (Skogstad & Einarsen, 2011). Både individuell omtanke og intellektuell stimulering er sentrale komponenter som støtter opp under behovet for kompetanse (Skogstad & Einarsen, 2011). Videre hevdes det at transformasjonsledelse utvikler og støtter empowerment hos den ansatte (Bass, 1997, Skogstad & Einarsen, 2011).

Ut ifra disse funnene kan vi trekke linjer til både Bjarte Bogsnes sin bok *Implementing Beyond Budgeting* (Bogsnes & Kaplan, 2016) og Robert Simons sin artikkel *Control in an Age of Empowerment* (Simons, 1995).

Som tidligere nevnt så kan begrepet empowerment oversettes til norsk som myndiggjørende. I denne sammenheng handler begrepet om å gjøre ansatte i stand til å ta egne beslutninger ut ifra sitt ståsted og sin kunnskap, men som likevel gagnar formålet til organisasjonen. Det å dele informasjon med alle og skape tillit, diskutere åpent og gi mulighet for selvledelse og ansvar er viktige ting ledere kan gjøre for å sikre ansattes empowerment (Blanchard, Carlos & Randolph, 1996, Skogstad & Einarsen, 2011).

I sin artikkel *Control in an Age of Empowerment* skriver Robert Simons (Simons, 1995):

Typically, beliefs systems are concise, value- laden, and inspirational. They draw employees attention to key tenets of business: how the organization creates values («Best Customer Service in the World»); the level of performance the organization strives for («pursuit of Excellence»); and how individuals are expected to manage both internal and external relationships («Respect for the Individual»).

Det samme trekker Bjarte Bogsnes frem i sin bok *Implementing Beyond Budgeting*, som *Management processes* (Bogsnes & Kaplan, 2016, s. 70):

Organize management processes dynamically around business rhythms and events, set directional ambitious, and relative goals, make planning and forecasting lean and

unbiased.

Med dette som utgangspunkt ser vi at lederens rolle og hvordan lederen utøver ledelse har betydning for måloppnåelse, Robert Simons sier: *trekk ansattes oppmerksomhet mot nøkkelmålene til organisasjonen*, Bjarte Bogsnes sier: *ledelsens oppgaver er å sette retningsstemmende, ambisiøse og relative mål*.

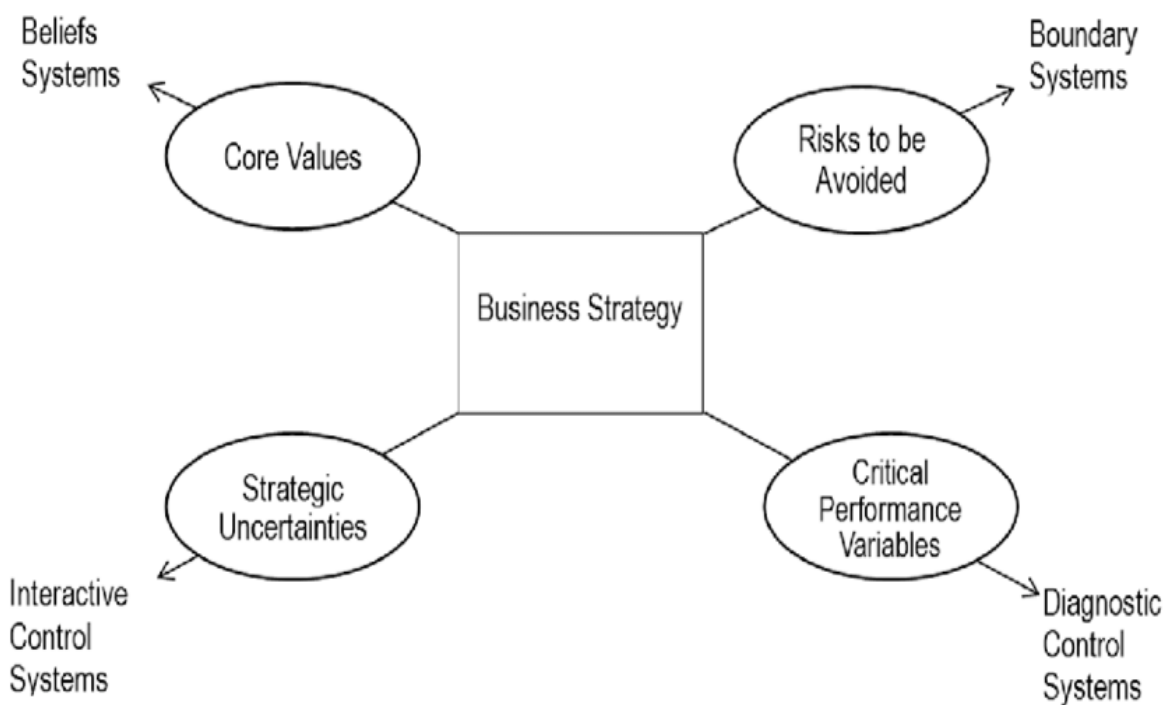
Oppsummert er det lederens oppgave å kommunisere mål på en slik måte at den enkelte ansatte får brukt sine ferdigheter og finner sin styrke, og gjør egne beslutninger ut fra sin kunnskap om hva organisasjon jobber mot.

Det å sikre at målene blir nådd er en lederoppgave, og det å bruke de fire komponentene i transformasjonsledelse kan virke som den mest effektive måten. Det å være en inspirerende rollemodell som skaper entusiasme og inspirerer mot fremtidige mål, samtidig som lederen ser den enkeltes unike behov og gir omtanke ut fra dette og gir rom for diskusjon, spørsmål og læring er viktig for måloppnåelsen. En eksperimentstudie viser at denne typen ledelse kan læres (Barling, Weber & Kelloway, 1996, Skogstad & Einarsen, 2011).

2.3 Styringssystem

I denne oppgaven vil jeg definere begrepet styringssystem som en aktivitet som tas i bruk for å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten slik at den samsvarer med fastsatte krav i en gitt organisasjon. Et styringssystem kan også beskrives som et rammeverk for virksomheten sine prosesser, mål og metoder. Det å konkretisere mål sett i sammenheng med forskningen i denne oppgaven kan sees på som en fremtidig tilstand som er definert i kommuneplanens samfunnsdel.

Robert Simons sitt styringssystem har tre ulike lag (Simons, 1995). Kjernen i systemet er bedriftens strategi. I kommunen vil dette være kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Det vil dekke visjoner og verdier, hvilken målsetning som ligger til grunn og hvilke oppgaver som må gjøres for å komme dit.

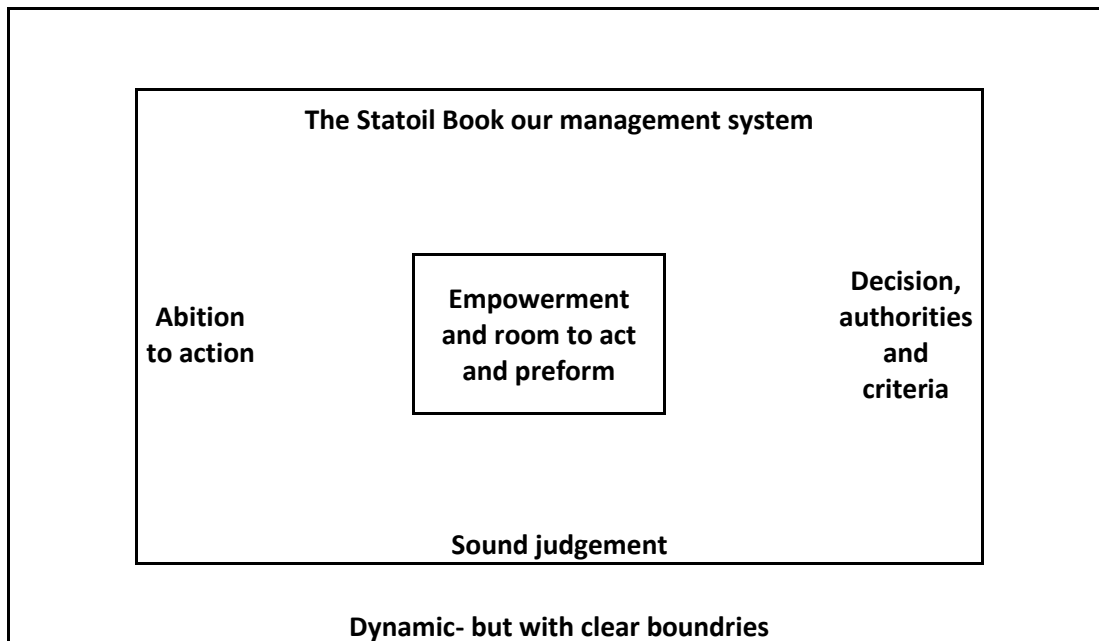


Figur 2 Levers of control (Simons, 1995)

Neste lag i systemet er kritiske indikatorer som kjerneverdier, strategisk usikkerhet, risiko som må unngås og kritiske handlingsvariabler. Disse indikatorene går til det siste laget i modellen henholdsvis trossystem, interaktivt kontroll system, grensesystem og diagnostiserende kontroll system (Simons, 1995). Ifølge Robert Simons utgjør disse fire spakene (levers) forskjellige formål som ledelsen bruker for å forsøke å styre kreativiteten til de ansatte (Simons, 1995). De fire spakene er:

1. Diagnostiserende kontroll system sikrer ledelsen at viktig mål blir nådd på en aktiv og effektiv måte.
2. Trossystemet gir ansatte fullmakter og oppmuntre de til å søke etter nye muligheter. Ledelse kommuniserer kjerneverdier og inspirerer alle deltakere til å vie seg til målet til organisasjonen.
3. Grensesystem slår fast reglene for organisasjonen og identifiserer handlinger og fallgruver som ansatte må unngå.
4. Interaktivt kontrollsystem gjør det mulig for ledelsen å fokusere på strategisk usikkerhet, lære om trusler og muligheter etter som vilkårene for konkurranse endrer seg (Simons, 1995).

Det er mye av de samme tingene går igjen i Bjarte Bogsnes sin *The Execution Framework* (Bogsnes & Kaplan, 2016), selv om usikkerheten i denne modellen ikke er så tydelig, har den en klar vinkling mot dynamikk. Som tidligere nevnt er definisjon av dynamikk er ifølge Bjørnerak og Karbøe en kontinuerlig og produktiv aktivitet eller endring (Bjørnenak & Kaarbøe, 2011). Det betyr altså at noe er i bevegelse, en kontinuerlig forandring mot en utvikling og endring.



Figur 3 The Execution Framework (Bogsnes & Kaplan, 2016).

Denne modellen har også tre lag, det ytterste laget er det dynamiske med klare grenser.

- Det dynamiske laget sikrer at organisasjonen orientert mot endring om situasjonen krever det for å oppnå produktivitet.
- Det andre laget er det Bjarte Bogsnes kaller for de fire veggene (Bogsnes & Kaplan, 2016):
 - Den første veggen er «the Statoil Book», den sier noe om verdier og ledelses prinsipper, den gir veiledning og retning.
 - Den andre veggen er «Ambition to Action som gir mer konkret veiledning til retning mot strategiske mål, nøkkelindikatorer og handlinger.

- Den tredje veggen inneholder et sett av finansielle og ikke- finansielle kriterier kombinert med et sett av kriterier som er sier noe om hvilke grenser som gjelder for egen bestemmelse før vedkommende må opp et nivå.
- Den fjerde veggen er sunn fornuft.
- Disse veggene legger grunnlaget for det innerste laget som gir den ansatte handlingsrom til å ta egne beslutninger som en følge av sin kunnskap om målet til virksomheten.

Regler, rutiner og forankring står sterk i styringssystemene, ikke som et detaljert kontrollsystem, men som et system der hver enkelt ansatt har kunnskap om de rammene som finnes i organisasjonen. Styringssystemet er grunnmuren og rammeverket i organisasjonen og skal gi veiledning og være retningsgivende for den enkelte ansatte. Det fordrer at dette er godt kommunisert i organisasjonen slik at den ansatte handler i tråd med intensjonen i styringssystemet.

2.4 Samspill mellom styringssystem og ledelse

Det er blitt meg fortalt at under andre verdenskrig opplevde de allierte styrkene at de tyske soldatene skiftet strategi raskere og tilpasset seg uforutsette problemer bedre enn de allierte. Etter krigen ble mange forskere interesserte i å finne ut hva som gjorde at det tyske styrkene var så overlegne på slagmarken. Det viste seg at de tyske soldatene forsto at de måtte gjøre beslutningsnivået til sitt eget, det vil si ta egne beslutninger uti fra det de vet om det overordnede målet.

Dette går igjen både i Robert Simons sin *Control in an age of empowerment* (Simons, 1995) og i Bjarne Bognes sin bok *Beyond Budgeting* (Bognes & Kaplan, 2016).

Robert Simons har laget et kontrollsystem som heter *four levers of control*, der han skildrer hvordan potensiale, sperrer i organisasjonen og leder-løsninger kommer ut i fire kontroll nivå(Simons, 1995).

Det er naturlig å tenke at en leder ikke kan bruke all sin tid på å kontrollere at de ansatte gjør det som er forventet, derfor ser Robert Simons på potensiale til de ansatte. Det er slike ting

som å bidra, å gjøre det rette, å oppnå noe, og å skape noe. For så å komme inn på de sperrene som finnes i organisasjonen som gjøre at man ikke får nyttiggjøre seg av den ansattes fullstendige potensiale. Dette er slik som usikkerhet rundt formål, ytre og indre press eller fristelser, mangel på fokus eller ressurser, mangel på muligheter eller frykt for risiko. Mulige løsninger som blir beskrevet er å kommunisere kjerneverdier og oppdrag, spesifisere og håndhev reglene i organisasjonen, bygge og støtte et klart mål og ha en åpen organisasjon for å oppmuntre til læring (Simons, 1995).

Selv om de kommunale organisasjonene ikke er bygget opp rundt salg og markedsandeler så kan mange av styringssystemene og organisasjonsstrategiene også passe i det kommunale. Det å ha god styring er heilt nødvendig for å møte de statlige kravene til en mer effektiv pengebruk. De stramme økonomiske rammene i en kommune blir oftest det som har fokus i hele organisasjonen. Det som er formålet og det langsiktige målet drukner ofte i de økonomiske forventningene. Da blir det økonomien som er styringsparameter og ikke de faktiske planene. Dette kan ramme organisasjonens utvikling og framdrift. Det er viktig å forstå at økonomi bare er et virkemiddel for å nå de målene som er satt.

Four Levers of control(Simons, 1995)			
Potential	Organisational Blocks	Managerial Solution	Control Lever
To contribute	Uncertainty about purpose	Communicate core values and mission	Beliefs systems
To do right	Pressure or temptation	Specify and enforce rules and the game	Boundary systems
To achieve	Lack of focus or resources	Build and support clear targets	Diagnostic system
To create	Lack of oppertunity or fear of risk	Open organisational dialogue to encourage learning	Interactive control system

Tabell 1 Four levers of control 2

Slik modellen til Robert Simons er lagt opp så ser vi at formidling av mål og formål står sterkt (Simons, 1995). Slik jeg tidligere har nevnt så er definisjonen av «mål» et ønske om en fremtidig tilstand som er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Videre vil definisjonen av «formål» være hva som er hensikten med det som skal gjøres forankret i målet.

I modellens «to contribute» (å bidra) blir organisasjonens sperrer beskrevet som usikkerhet rundt formål, der mulige løsninger er å kommunisere kjerneverdier og oppdrag. Dette handler i stor grad om menneskers behov for å høre til, og det å bidra til måloppnåelse i organisasjonen øker graden av tilhørighet. Det blir da viktig å kommunisere og sikre at informasjon om formål når alle ansatte, på en slik måte at den ansatte identifiserer seg med organisasjonens visjon og verdier.

To do right (å gjøre det rette) dreier seg om organisasjonens integritet og å beskytte organisasjonen anseelse. Det å gjøre ansatte kjent med hvilke rutiner og regler som er grunnpilarene i organisasjonen er vesentlig for at organisasjonen skal framstå som en seriøs organisasjon. Dette handler i liten grad om kontrolladferd og detaljstyring, men det handler om at den enkelte ansatte har disse grunnpilarene i ryggmargen slik at de har et handlingsmønster som inspirerer dem til å gjøre det rette i enhver situasjon.

Videre ser vi at i modellens «to achieve» (å oppnå), skildrer sperrere som mangel på fokus eller ressurser og at de mulige løsningene er bygge og støtte et klart mål. Dette bunner ned i en strategisk plan som skal gjøre det enklere å navigere mot målet. For at det skal være fokus på målet så må målet være klart og tydelig kommunisert og forankret hos den enkelte ansatte. Det er lederens ansvar at planen for organisasjonen er dekomprimert ned i mål og delmål og kommunisert og orientert på en slik måte at det skaper entusiasme og inspirerer de ansatte til å ta aktiv del i måloppnåelsen.

To create (å skape) handler om innovasjon og utvikling, der dialog, læring og kompetanse står sterk. Det å trygge ansatte på en slik måte at de ønsker å ta initiativ og har en dynamisk tilnærming til organisasjonen mål har mye å si. Det betyr at de tar beslutninger uti fra egne vurderinger om organisasjonens strategi, plan og mål. Det å oppleve at en som ansatt kan ta egne valg og har påvirkningsmuligheter for måloppnåelsen betyr mye for den indre motivasjonen til den enkelte og det skaper en større tilhørighet.

Slik Robert Simons har beskrevet leder løsningene så kan det tolkes dit hen at dersom formålet og mål er godt kommunisert er det enkelt for den ansatte å føle tilhørighet og å bidra i organisasjonen. Videre kan vi si at dersom mål er godt kommunisert så vil den enkelte ansatte være i stand til å oppnå målet til organisasjon, om ikke alene så i lag med sine kollegaer.

Mye av det samme går også igjen i *Ambition to Action- Key principles* (Bogsnes & Kaplan, 2016, s. 136):

1. Performance is about performing better than those we compare ourselves with.
2. Do the right thing in the actual situation, guided by the Statoil Book, your Ambition to action, decision criteria and authorities, and sound business judgement.
3. Within this execution framework, resources are made available or allocated case-by- case.
4. Business follow-up is forward-looking and action-oriented.
5. Performance evaluation involves a holistic assessment of delivery and behavior.

Nøkkelpriinsippene i *Ambition to Action* handler om at det skjer ingen ting om du ikke gjør noe med det.

Prinsipp 1 er rettet mot næringslivet og deres plass markedet. Det å ha blikket rettet ut av organisasjonen mot dine konkurrenter er viktig for å unngå intern konkurranse. Internt må det samarbeides mot samme mål, eksternt må det sammenlignes med virksomheter i sammen bransje og på samme nivå. Sammenligninger i det kommunale handler om KOSTRA, som står for kommune- stat- rapportering. KOSTRA gir opplysninger om kommunal og fylkeskommunal virksomhet, tallmaterialet omfatter økonomi, skole, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, bolig, teknisk tjenester og samferdsel (Statistisk sentralbyrå, 2022). I Kostra- rapportering er kommune delt inn i 16 grupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (Statistisk sentralbyrå, 2022). I og med at kommunene er delt inn i grupper betyr dette at de har gode sammenligningsgrunnlag for å kunne vurdere om driften er forsvarlig.

Prinsipp 2 har mye til felles med Robert Simons to do right. Det er noen bestemmelses kriterier som er beskrevet av overordnet instans, der handlingen skal skje som en konsekvens av disse kriteriene med Statoilboka som håndbok og sunn fornuft for virksomheten. Dette fremstår slik at de ansatte må selv ta egne beslutninger uti fra de retningslinjene som ligger til grunn og det bygger opp under tilhørighet og selvbestemmelse.

Det tredje nøkkelprinsippet handler hvordan rammene for hver enkelt sak ikke er fastsatte, men kan skyves på for å gjøre virksomheten mer fleksibel og dynamisk.

Prinsipp 4 handler om å se fram over og være handlingsorientert. Å nå målet er like aktuelt både i privat virksomhet som i det kommunale. Det å følge opp hvordan strategien gir uttelling mot målet har stor betydning for om kursen skal endres eller om organisasjonen er på rett vei. Det å endre kurs om nødvendig er en beslutning som ledelsen må ta og som må begrunnes slik at formålet fortsatt er tydelig.

Det siste nøkkelprinsippet handler om hvordan leder gir tilbakemeldinger til sine ansatte. Vurderingen skal bygge på en helhetsvurdering av hva den ansatte leverer og hvordan den enkelte ansatte leverer. Det å gi tilbakemeldinger ved å være saklig, tydelig og retningsgivende på en slik måte at de ansatte føler seg sett og hørt vil gi fortrinn i utviklingen av organisasjonen.

Ledelse av en bedrift eller en kommune eller hvilken som helst virksomhet er essensielt for å styre i den retningen som planene tilsier. Det å ha gode system, rutiner og regler som den enkelt ansatte selv kan følge opp som gir en følelse av å kunne påvirke sin egen jobbsituasjon og muligheter til å ta egne valg er viktig. Ansatte har som oftest kunnskap og motivasjon til å gjøre en god jobb, det å gi dem «empowerment» vil gi dem styrke og ferdigheter som gjør at de kommer over hindringer de møter i jobben og utvikler seg. Ledelse kan komme i alle former, men det å være en god rollemodell, en inspirerende motivator og å være åpen for kritisk tenking og dialog vil ha stor betydning for om en lykkes.

Oppsummert, Robert Simons leder-løsninger handler i stor grad om hvilke handlinger ledere må gjøre for å styrke de ansatte til å tenke selv. Det handler om kommunikasjon og informasjon, og å lytte. Dette viser oss at god ledelse handler om å styrke forståelsen av mål og formål slik at den ansatte gjør handlinger som en konsekvens av sin forståelse av målene.

3. Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for oppgavens metodiske momenter. Oppgaven er bygget opp ved først å skissere en overordnet beskrivelse av metodevalget og forskningsdesign. Deretter går jeg mer i detaljer for å vise hvilke vurderinger som er gjort med tanke på utvalg av organisasjoner og informanter. Jeg skisserer så hvordan datainnsamlingen har foregått, for så å vise hvilke valg jeg har tatt for å behandle data og hvordan jeg vil analysere datamaterialet. Videre vil jeg skissere reliabilitet, altså påliteligheten i studiet, for så å se på den interne og eksterne validiteten, som handler om troverdighet og overførbarhet. Til slutt vil jeg gi en gjennomgang av min egen rolle som forsker, styrker og svakheter ved egen design, og sist, men ikke minst de etiske problemstillingene i forskningen min.

3.1 Overordnet plan

Denne oppgaven er en kvalitativ flercase- studie som er basert på en kombinasjon av dokumentanalyser og intervju av informanter i to mellomstore kommuner. Innbyggertall i kommunene er relativt like slik at tjenesteproduksjonen er relativ lik, videre er begge kommunene regionsenter i sin region, noe som tilsier at næringsutvikling og bostedsproblematikk er tilnærmet lik. Intervjuene er gjennomført med tre strategiske ledere i hver kommune. De har gitt nyttige bidrag til prosjektet ut ifra sin kunnskap både i å utvikle planer, men også i sin utøvelse av sine arbeidsoppgaver i gjennomføringen av planer. Videre har analyse av økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel vært nyttig for å se helheten i prosjektet. Samlet sett har det gitt innsikt i styring av kommunene og hvordan det påvirker måloppnåelsen.

Forskningsprosjektet er forankret i samfunnsvitenskapelig metode. Dette dreier seg om hvordan vi skal gå fram for å få informasjon og hvordan denne informasjonen analyseres, og hva den forteller om samfunnsmessige forhold og prosesser (Johannessen et al., 2020).

3.1.1 Deskriptivt design

Designet skal si noe om hvordan vi skal gå frem for å få svar på forskningsspørsmålet vårt. De finnes tre forskjellige måter å angripe forskningen på, det er det eksplorative designet, det deskriptive designet eller det kausale designet. Det eksplorative designet eller det utforskende designet har en tilnærming til forskningen ved at man går inn i datainnsamlingen uten å ha noen forutinntatte teoretiske tanker. Det deskriptive designet eller beskrivende designet der har man med seg en forståelse på forhånd og går inn i datainnsamlingen med denne forståelsen. Det kausale designet handler om å bruke statistikk og gjennom spørreskjema gjøre analyser av det. I denne oppgaven har jeg en forståelse av problemstillingen på forhånd og jeg går inn i studien med denne forståelsen, derfor har jeg valgt et en deskriptivt design. E-studier beskriver deskriptiv design slik (E-studier.no):



Figur 4 Deskriptivt Design.

Deskriptive studier starter med hvordan og følger opp med hvilke og hvorfor, noe som gir en naturlig struktur på problemstillingen. Jeg ønsker å øke min innsikt og forståelse for styringssystemer virkning på mål sett i sammenheng med økonomiske konsekvenser. Kommuners krav til effektivisering og innovasjon må bli mer fremtredende i det økonomiske planarbeidet. Helhetstenking og utviklingsmuligheter som er skissert i kommuneplanens samfunnsdel styrker kommuners intensjoner om en innovativ organisasjon. Denne innovative tankegangen bør komme frem i økonomiplanen selv om det er et begrenset økonomisk handlingsrom. Det å gå inn i denne forskningen på en deskriptiv måte vil gi en dypere forståelser for kobling mellom plan og økonomi. Det vil være fordelaktig for å få fram formålet med å gjøre kommuneplanens samfunnsdel til en naturlig del av økonomiplanen.

3.1.2 Kvalitativ metode

Datainnsamlingsfasen handler om hvilken metode man vil bruke for å samle inn data. Metode betyr å finne en vei mot målet (Johannessen et al., 2020). Denne oppgaven bygger på samfunnsvitenskapelig forskning. Studiefeltet til samfunnsforskningen er mennesker med meninger og oppfatninger av seg selv og av andre og som oftest tar forskeren del i det han studerer (Johannessen et al., 2020). Den samfunnsvitenskapelige metodelæren skiller mellom kvantitative og kvalitative metoder. Det kvantitative utvalget bygger på større mengder data og har som formål å si noe om hele populasjonen og har i hovedsak en matematisk tilnærming. Den kvalitative utvalgte bygger på intervjuer og har som formål å si noe innsiktsfullt om et avgrenset område, eller fenomenet om man vil, og har i hovedsak en tekstbasert tilnærming. I denne oppgaven har jeg valgt en kvalitativ metode, der utvalget er intervju av informanter som kan gi meg nødvendig innsikt i hvordan samhandlingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan fungerer og hvordan dette påvirker styring og målekriteriene i kommunene. Disse informantene har inngående kunnskap om hvordan økonomiplanen gjenspeiler kommunens utfordringer, mål og strategier. Det å gå inn i denne forskningen på en kvalitativ måte vil gi en større forståelse for dette fenomenet (Tesdal, 2022b).

3.1.3 Deduktiv fremgangsmåte

I et forskningsprosjekt kan teori inkluderes på forskjellige måter. Det er tre måter å inkludere teori på, det er deduktivt slutningsmønster, induktivt slutningsmønster og abduktivt slutningsmønster. Ved deduktivt slutningsmønster prøver man å utlede hypoteser og antagelser uti fra eksisterende teori, man går fra teori til empiri. Disse hypotesene og antagelsene tar man med seg ut i feltarbeidet og tester det på empirien. Induktivt slutningsmønster er en bevegelse fra empiriplanet til teoriplanet, man går fra empiri til teori og utleder ny teori basert på det innsamlede datamaterialet. Abduktivt slutningsmønster er en miks av deduktivt- og induktivt slutningsmønster, da veksler man mellom empiri- og teori planet (Johannessen et al., 2020).

I min forskning har jeg valgt deduktiv fremgangsmåte selv om jeg allerede har en empirisk forkunnskap om planprogrammet i kommunene og de styringsparameterne som gjelder. Jeg har en forståelse av hvordan styringssystemet fungerer, men ønsker å gå i dybden og fremskaffe dypere kunnskap om temaet. Jeg vil gjerne forstå de mekanismer som virker inn på måloppnåelsen når det økonomiske handlingsrommet er begrenset. Likhetsstrekkene mellom kommunene gir et utgangspunkt, men likevel er styringen forskjellig og fremgangsmåte ulik. Målene er skissert i kommuneplanens samfunnsdel mens måloppnåelse sett i lys av økonomiske konsekvensene skal komme frem i økonomiplanen. Dette ønsker jeg å se på i sammenheng med Robert Simons inndeling av styringssystem (Simons, 1995). Ved å intervju informanter ønsker jeg å belyse og avklare om det er referanser mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen, eventuelt hvilke styringsparameter som ligger til grunn om det ikke er referanser mellom de to planen. Videre ønsker jeg å belyse hvordan mangel på fokus og ressurser påvirker måloppnåelsen (Tesdal, 2022b).

3.1.4 Case- studie

Jeg har valgt en kvalitativ metode med et flercasedesign. Ifølge forfatterne av boken forskningsmetode for økonomiske - administrative fag er casestudier et dypdykk inn i hendelser eller organisasjoner for å undersøke fenomener som kanskje ellers ikke hadde kommet til overflaten (Johannessen et al., 2020). Videre står det: i casestudier ligger interessen i det som foregår i miljøet, men også i forklaringer på hvorfor disse hendelsene oppstår (Denscombe, 2014, referert i Johannessen et al., 2020). Et flercasedesign handler om sammenligning mellom caser og studier av et bestemt fenomen i ulike kontekster (Johannessen et al., 2020, s. 213). Dette sier oss at formålet med et flercasestudium er å gå i dybden for å belyse et fenomen i ulike kontekster, sett i sammenheng med en hendelse eller organisasjon. Jeg har valgt flercasedesignet for å gå i dybden på fenomen styringssystem sett i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel som styringsverktøy og koblingen til økonomi. Der jeg skal sammenligne kommuner for å få innsikt i om det er en kobling og hvordan det framkommer i økonomiplanen og på hvilken måte målene er kommunisert ut i organisasjonen (Tesdal, 2022b).

3.2 Utvalg og datainnsamling

3.2.1 Utvalg

For å belyse denne problemstillingen har jeg benyttet en kvalitativ undersøkelse ved intervju av informanter og dokumentstudier. Hensikten med undersøkelse er å få mest mulig kunnskap om fenomenet som studeres (Johannessen et al., 2020). For å belyse sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan har det vært viktig med et hensiktsmessig utvalg. Som forsker må man alltid beskrive og begrunne hvordan det strategiske utvalget er satt sammen (Johannessen et al., 2020). I dette studiet har det vært nødvendig å intervju informanter som har god innsikt og kunnskap om hvordan man arbeider med økonomiplan sett i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel. Det betyr at disse informantene er å se på som nøkkelinformanter. Nøkkelinformanter blir gjerne sett på som eksperter på emnet, og vil gi meg som forsker nyttig og innsiktsfull informasjon (Johannessen et al., 2020). I 2018 ble ny kommunelov vedtatt. I den nye kommuneloven er kravene til koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan skjerpet. Det er likevel ikke alle kommuner som har gjennomført den endringen som er forventet etter ny kommunelov. I valg av kommuner som passer til dette studiet har jeg valgt bekreftende eller avkreftende utvalg, for å bekrefte eller avkrefte en hypotese (Johannessen et al., 2020). I denne forskningen ønsker jeg å belyse om kommuneplanens samfunnsdel brukes som styringsdokument og i hvilken grad det er koblet opp mot økonomiske konsekvenser i økonomiplanen. Videre ønsker jeg å få avkreftet eller bekreftet hvordan målene er kommunisert i to sammenlignbare kommuner og i hvilken grad dette kommer frem i økonomiplanen. For å finne kommuner som passer til dette studiet så har jeg involvert Statsforvalteren. Statsforvalteren sin oppgave er å bidra til at regjeringens og Stortingets retningslinjer blir fulgt opp. Alle kommuners økonomiplaner må sendes statsforvalteren for gjennomgang, derfor er det naturlig å involvere dem. De har kommet med gode beskrivelser på kommuner som er aktuelle for dette studiet. Jeg har valgt kommuner som har likhetstrekk i innbyggertall, slik at tjenesteproduksjonen er relativ lik og begge kommunene er regionsenter i sin region (Tesdal, 2022b).

3.2.2 Datainnsamling

Som forskningsstrategi har jeg valgt dybdeintervju og dokumentanalyse. Kvalitative intervjuer passer best når man ønsker fyldige og detaljerte beskrivelser av informantens forståelse, følelser, erfaringer, oppfatninger, meninger, holdninger og refleksjoner knytt til et fenomen (Johannessen et al., 2020). I dette studiet har jeg valgt et semistrukturert intervju. Et semistrukturert intervju har en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, men spørsmål, temaer og rekkefølge kan variere (Johannessen et al., 2020). Jeg har samlet inn data som gir informasjon om styringssystem, begrensede midler, målsetninger, oppfølging og opplevelsen av kobling mellom plan og økonomi som er dokumentert med skriftlig referanse i økonomiplanen eller udokumentert uten skriftlig referanse. Videre har datainnsamlingen handlet om hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier blir fulgt opp. Jeg har intervjuet tre informanter i hver kommune. Jeg har valgt tre personer fra toppledelse som aktuelle for denne studien. Spørsmålene vil bli de samme til hver kommune, men samtalen vil variere i oppfølgingsspørsmål alt etter hvordan informantene responderer.

I dette studiet har det vært viktig å gjennomføre dokumentanalyser som et ledd både i forbindelse med forberedelser til intervju og som støtte til analyse - og fortolking av datamateriale. Jeg har primært valgt å bruke økonomiplanen i de aktuelle kommunene, men jeg har også brukt kommuneplanens samfunnsdel for å bygge opp under funn om knytningen mellom planene forekommer, om det kommer frem direkte eller indirekte i teksten. Direkte henvisning i teksten betyr i dette tilfellet at jeg som forsker kan finne henvisninger i økonomiplanen til kommuneplanens samfunnsdel. På den andre siden betyr indirekte henvisning i teksten at informantene mener at koblingen til kommuneplanens samfunnsdel finnes, men det kan ikke leses direkte ut av teksten i økonomiplanen (Tesdal, 2022b).

3.3 Databehandling og analyse

3.3.1 Databehandling

I forbindelse med forskning er det føringer som vil påvirke forskningsprosessen, dette er slik som den samfunnsvitenskapelige utgangspunkt for virkelighet. Som mennesker opplever vi virkeligheten forskjellig og samfunnsforskning handler om å undersøke folks virkelighet (Johannessen et al., 2020). I samfunnsforskninger er data helst sentralt, data betyr noe som er

gitt. Virkeligheten blir til data, når virkeligheten observeres og registreres (Johannessen et al., 2020).

I følge Jennifer Mason er det i hovedsak tre forskjellige måter å organisere og dele det kvalitative datamaterialet på (Mason, 2018, referert i Johannessen et al., 2020, s. 157):

- tverrsnittbasert og kategorisk inndeling av data
- kontekstuell dataorganisering
- bruk av diagrammer og tabeller.

Metodene innebærer ulike teknikker og aktiviteter, de er likevel ikke gjensidig utelukkende (Johannessen et al., 2020). Tverrsnittbasert inndeling av data betyr å lage et system for å indeksere datamengden. Indeksering vil si at det settes merkelapper på setninger eller avsnitt som gjør det mulig å identifisere og finne igjen spesielle temaer i datamaterialet. Denne prosessen kan også kalles kategorisk inndeling, fordi indekssystemet kan ende i en form for kategorisering (Johannessen et al., 2020). Kontekstuell dataorganisering er det motsatte av tverrsnittbasert inndeling av data og betyr at forskeren ikke er så opptatt av å se på hele datamaterialet med de samme brillene, men han plukker ut visse deler og bestemte situasjoner (Johannessen et al., 2020). Bruk av diagrammer og tabeller innebærer at forskeren bruker det som hjelpemiddel ved tverrsnittbasert og kontekstuell organisering av data (Johannessen et al., 2020). I denne oppgaven har jeg valgt tverrsnittbasert og kategorisk inndeling av data. Informantene i denne oppgaven har klart sammenfallende fellestrekk og har tilnærmet like arbeidsoppgaver i prosessen med koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan. Videre vil indeksering av data som kommer frem i intervjurundene bli en viktig del av behandlingen av data. I denne sammenhengen betyr det at tilnærmet like uttalelser vil bli merket og tolket inn i forskningen.

I følge forfatterne av boken *Forskningsmetode for økonomiske- administrative fag* byr det å arbeide med tekst på spesielle utfordringer (Milesog Huberman, 1984, referert i Johannessen et al., 2020, s. 156):

ord er fetere enn tall og kan tillegges flere meninger, og det gjør dem vanskeligere å flytte rundt på og arbeide med.

Det å tolke tekst kan gjøres på tre forskjellige måter, bokstavelig, fortolkende, og refleksiv (Johannessen et al., 2020). Å lese bokstavelig betyr at teksten blir sett på som et analyseobjekt i seg selv, en tolkende lesning betyr at man arbeider med å vise hva man tror data betyr og representerer. En tolkende lesning er å prøve å forstå hvordan informanten tolker og forstår fenomenet som det forskes på. Den refleksive måten å lese på er at forsker utforsker sin egen rolle i forhold til datamaterialet (Johannessen et al., 2020). I denne oppgaven har jeg valg en tolkende lesning. Økonomiplanen og kommuneplanens samfunnsdel har til en viss grad lagt føringer på hvordan intervjuet blir utformet (Tesdal, 2022b).

3.3.2 Analyse av data

Denne oppgaven bygger på en flercase-design der innhenting av datamateriale foregår ved semistrukturerte intervjuer og dokumentanalyse. Dataanalyse av casestudier er ifølge Yin det minst utviklende og vanskeligste aspektet og det finnes ingen standard metoder for dette formålet (Yin, 2014, referert i Johannessen et al., 2020). Videre sier Baxter og Jack at dataanalysen i en casestudier foregår parallelt med datainnsamlingen (Baxter og Jack, 2008, referert i Johannessen et al., 2020). I følge Yin er det fire generelle strategier for å analysere data (Yin, 2014, referert i Johannessen et al., 2020, s. 221):

1. Analyse basert på teoretiske antagelser
2. Å utvikle casebeskrivelser
3. Å bruke både kvalitative og kvantitative data
4. Å utvikle troverdige rivaliserende forklaringer

I denne studien vil jeg bruke analyse basert på teoretiske antagelser. Det betyr at jeg vil bruke Robert Simons styringssystem som utgangspunkt for analysen av datamaterialet. Som forsker tar jeg utgangspunkt i disse teoretiske antagelsene fordi det gir retning og struktur i analysen (Johannessen et al., 2020). Videre beskriver Yin fem forskjellige analyseteknikker hvordan gå i dybden i analysen (Yin, 2014, referet i Johannessen et al., 2020, s. 222):

1. Mønstermatching
2. Forklaringskjeder
3. Tidsserieanalyser
4. Logiske modeller
5. Sammenlikninger med andre caser

I og med at dette er en flercasesdesign vil jeg i denne oppgaven bruke analyseteknikk sammenlikninger med andre caser. Denne case-studien er preget av teorien til Robert Simons og da spesielt den delen av hans teori der potensialet «å bidra», som skildre organisasjonssperre usikkerhet rundt formål og det som går på «å oppnå» som handler om organisasjonssperre mangel på fokus eller ressurser, der mulige løsninger er henholdsvis å kommunisere kjerneverdier og oppdrag og bygge og støtte et klart mål (Simons, 1995). Min forskning vil ha sitt utspring i denne teorien og intervjuene vil bli analysert og kategorisert med dette i tankene. Er kjerneverdiene og oppdrag i kommuneplanens samfunnsdel kommunisert, og bygger og støtter økonomiplanen opp under målene i kommuneplanens samfunnsdel. Dette er et naturlig utgangspunkt for kategoriseringen og hvordan sammenfatte de forskjellige funnene. Videre vil jeg gjøre en sammenligning av intervjuene for å finne om det er noen av informantenes svar som er like, eventuelt om det er motstridende utsagn som kan gi svar på styringssystemet funksjon og hvordan dette kommer til uttrykk i praksis (Tesdal, 2022b).

3.4 Reliabilitet og validitet

For å vurdere kvaliteten på kvalitative forskningsdesign så ser vi på begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet, i den kvalitative forskningen blir dette til begrepene reliabilitet, validitet, representativitet og objektivitet (Johannessen et al., 2020).

3.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om pålitelighet og knytter seg til undersøkelsen av data, hvilke data som brukes, hvordan de samles inn, og hvordan de bearbeides (Johannessen et al., 2020). Ved en kvalitativ forskningsmetode er det vanskelig å få konkrete bevis på funnene som kommer frem. Teknikk for datainnsamling forgår som oftest ved intervju, observasjon og bygger på forskerens egen bakgrunn. Det blir da viktig å styrke påliteligheten ved å gi en inngående beskrivelse av konteksten og en åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen (Johannessen et al., 2020).

Reliabiliteten i dette studiet utfordres av min egen forforståelse av problemstillingen og forskningsspørsmålet. Styringssystemer kompleksitet og min empiriske erfaring vil kunne gi et noe mer nyansert bilde av intervjuene som kan påvirke reliabiliteten. For å motvirke denne

påvirkningen har jeg lagt vekt på å utvikle en intervjuguide som tar høyde for dette. Videre vil en god beskrivelse av gjennomføringen av intervjuene, med detaljer om fremgangsmåte og oppbygning øke oppgavens reliabilitet. Det å beskrive inngående hvilke kriterier som er lagt vekt på i forbindelse med analysen og tolkning av datamateriale vil styrke reliabilitet.

Informantene i dette studiet er å se på som nøkkelinformanter. De har bred erfaring innen offentlig forvaltning og har inngående kunnskap om ledelse av kommuner. De har innsikt i planarbeidet i kommunen og har stor forståelse for det økonomiske handlingsrommet som en kommune har. Dette betyr at funnen i denne forskningen vil være påvirket av informantenes empiriske erfaring og forståelse av problemstilling. Det at informantene har god innsikt i det som forskes på vil gi funnene i forskningen ekstra tyngde og på den måten bidra til økt reliabilitet (Tesdal, 2022b).

3.4.2 Validitet

Validitet handler om troverdighet og overførbarhet, henholdsvis intern validitet og ekstern validitet.

Intern validitet kan defineres som sammenhengen mellom det fenomenet som undersøkes og de dataene som er samlet inn (Johannessen et al., 2020). Ekstern validitet kan defineres som overføringsgraden til lignende fenomener (Johannessen et al., 2020).

3.4.2.1 Intern validitet

Validitet i kvalitative undersøkelser handler om i hvilken grad forskerens fremgangsmåte og funn reflekterer formålet med studiet på riktig måte og representerer virkeligheten (Johannessen et al., 2020, s. 250). Ifølge Lincoln og Guba er det to teknikker som øker sannsynligheten for at forskning frembringer troverdige resultater. For det første vedvarende observasjon som innebærer å bruke nok tid til å bli godt kjent i feltet for å skille mellom relevant og ikke relevant informasjon. For det andre metodetriangulering som betyr at forskeren bruker ulike metoder (Lincoln og Guba, 1985, referert i Johannessen et al., 2020). Min egen empiriske erfaring gjør at jeg kjenner feltet jeg forsker på godt. Det vil gjøre meg i stand til å skille mellom relevant og ikke relevant informasjon. Det at jeg kjenner konteksten gjør at jeg også forstår koblingen mellom plan og økonomi. Valg av teori er gjort på bakgrunn av min egen erfaring på feltet. Styringssystem der leder definerer formål og mål slik Robert Simons skildrer det i sin artikkel underbygger forskningsprosessen og øker troverdigheten

(Simons, 1995). Det å transkribere intervjuene ordrett for så å sammenstille disse med planverket vil også styrke den interne validiteten. Det at jeg som forsker kan oppdage relevant informasjon og at det i forskningen er benyttet to metoder for å svare på problemstillingen har mye å si for troverdigheten. Sammenhengen mellom fenomenet som undersøkes og de dataene som er samlet inn er absolutt til stede og gir en høy troverdighet til forskningen (Tesdal, 2022b).

3.4.2.2 Ekstern validitet

En undersøkelses overførbarhet handler om hvorvidt man lykkes med å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som forskes på (Johannessen et al., 2020). I denne oppgaven forsker jeg på hvorvidt målene i kommuneplanens samfunnsdel gjenspeiles i økonomiplanen og hvordan bruk av styringssystemer kommer til uttrykk for å nå målene. Styringssystem vil jeg tro er et kjent begrep blant alle ledere, men likevel ikke entydig definert og det kommer trolig til uttrykk på forskjellige måter hos lederen. En kommune har mange vedtatte planer, mange innebærer økonomiske konsekvenser uten at de økonomiske konsekvensene er gjort rede for. Selv om dette studie har få informanter, er det informanter som er godt kvalifisert for dette forskningsspørsmålet. Videre vil en detaljert intervjuguide og detaljert beskrivelse av kriterier for tolkning og analyse av data gi forskningen overførbarhet til andre liknende fenomener. Slik jeg ser det er den eksterne validiteten god da dette kan overføres til andre studier som ser på kobling mellom planer, mål og økonomi.

3.5 Refleksjon rundt egen rolle som forsker

Ifølge Lars Glasø så er det påvist at vår oppfatning er selektiv, vi velger ut og filtrerer den informasjonen vi tar inn (Skogstad & Einarsen, 2011). Videre sier Glasø (Skogstad & Einarsen, 2011, s. 433):

Vår selektive persepsjon gjør at vi ofte oppfatter det vi forventer, antar, ønsker, frykter eller har behov for, eller oppfatter det som gir oss mening, mens vi stenger ute informasjon som ikke stemmer overens med vår referanseramme. Det er ofte ubevisst og automatiserte prosesser.

Som mennesker har vi en observasjonskraft i oss og den bruker vi alltid, bevisst eller ubevisst. Selv om denne forskningen ikke handler om den kommunen som jeg selv jobber i, er jeg medlem i ledergruppen som er i prosessen med å definere kommuneplanens samfunnsdel mot det økonomiske handlingsrommet i økonomiplanen.

Forventinger til studier som gjennomføres er at forskeren bringer et unikt perspektiv inn i studiene og det er viktig at funnene er et resultat av forskningen og ikke av forskerens subjektive holdninger (Johannessen et al., 2020). Det blir da viktig å svekke min selektive persepsjon slik at jeg går inn i forskningen med en nøytral holdning der jeg er utforskende og lyttende til den informasjonen jeg får. Det å legge vekt på å beskrive alle beslutninger i hele forskningsprosessen slik at leseren kan følge og vurdere disse blir viktig (Johannessen et al., 2020). Det betyr at jeg må være saksorientert i behandling av de data som jeg får, og legge det frem på en slik måte at leseren forstår at det er saklige vurderinger som ligger til grunn.

Bakgrunnen min som økonomisjef i to forskjellige kommuner mener jeg er nødvendig for å kunne gå inn i dette forskningsspørsmålet. I en kvalitativ forskning som dette, kreves det at man gjør et dypdykk i temaet, det er derfor viktig med en forforståelse av tema og problemstilling. Den kommunale administrasjonen har mange faktorer som må tas hensyn til og som har innvirkning på hvordan planene settes i verk. Statlige krav til innovasjon og effektivisering, brukermedvirkning og involvering, demokrati og politisk påvirkning er viktige faktorer som må tas med når formål og mål skal defineres.

Mitt forskningsprosjekt bygger på en genuin interesse for det kommunale økonomiske systemet og hvordan plan og økonomi bør ha en gjensidig involvering. Kommuneplanens samfunnsdel framstår ofte som ambisiøse og er lite konkretiserte, mens økonomiplanen i stor grad handler om sparetiltak og hvordan redusere driften. Min erfaring er at det er to separate planer som ikke utfyller hverandre, men er motpoler. Denne erfaringen vil påvirke min forskning. På den ene siden er det negativt at jeg har denne holdningen, men på den andre siden er det positivt at jeg har denne forkunnskapen slik at jeg faktisk kan gjøre dette dypdykket. Denne bevisstgjøringen av min selektive persepsjon vil også være med på å gjøre meg som forsker til et undrende og forskende menneske (Tesdal, 2022b).

3.6 Styrker og svakheter ved valgt design og metode

Dette forskningsprosjektet er en case-studie med en deduktiv fremgangsmåte, det har et deskriptiv design med en kvalitativ tilnærming. Innhenting av datamateriale skal foregå ved semistrukturert intervju og dokumentanalysen. Det er en styrke for studiet at to metoder benyttes. Det skaper troverdighet i studiet. Mens selve intervjurunden gjør forskningen sårbar. Det er ikke alltid slik at våre uttrykte teorier er i samsvar med våre bruksteorier. Det betyr at hva vi gjør ikke alltid er identisk med det vi sier vi gjør eller tror vi gjør (Skogstad & Einarsen, 2011). Kommuneloven var ny i 2018, den krever da at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Fra 2018 og frem til i dag har økonomiplanen vært rullert tre ganger. Det betyr at de langsiktige målene bør være tydelig definert og beskrevet med økonomiske konsekvenser, men ifølge statsforvalteren er dette ikke tilfelle. Et tenkt scenario er at informantene hevder at koblingen er tilsted selv om den ikke er det. Desto større er viktigheten av gode dokumentanalyser og en forforståelse av det jeg leser. Databehandlingen er basert på tverrsnittbasert og kategorisering av data, det betyr at jeg har satt merkelapper på utsagn og sammenligner intervjuene og finner likheter og ulikheter på den måten. Jeg har intervjuet seks informanter med inngående kompetanse på feltet. Dette har gitt meg store mengder data å analysere. Det vil styrke dypdykket i fenomenet, men som følge av mengden kan man glippe på viktig informasjon. Videre har jeg valgt tolkende lesning av datamaterialet. Det betyr at jeg har lest de transkriberte intervjuene i en kontekst. Med min erfaring mener jeg at dette er den beste måten å gå i dybden i datamaterialet, men på den andre siden kan det være at min tolkning er uriktig og upresis slik at det som kommer frem gir et uklart bilde. Analysen min er basert på teoretiske antagelser, det betyr at jeg har sett på datamaterialet opp mot Robert Simons styringssystemer (Simons, 1995). Jeg vil anta at styring er et kjent begrep hos de fleste ledere, men system-tenking er trolig mer automatisert. Robert Simons er konkret med tanke på lederes oppgaver om det finnes organisasjonssperrer. Jeg har valgt å bruke potensialene «å bidra» og «å oppnå» i min forskning, som handler om usikkerhet rundt formål og mangel på fokus eller resurser. Der lederen oppgaver blir å kommunisere kjerneverdier og oppdrag og bygge å støtte et klart mål. Dette kan være et snevert utgangspunkt, men det setter en tydelig retning for hva som har vært formålet med forskningen. Denne oppgaven har som utgangspunkt å sammenligne to kommuner. De er like i folketall og organisering, men de har ulik praksis hvordan mål og formål er definert. Oppbygning og alder på samfunnsplanen har vært forskjellig, men likevel så er det trekk i strukturen i organisasjonen som tilsier at

grunnlaget for sammenligning er til stede. Ved hjelp fra statsforvalteren har jeg plukket ut aktuelle kandidater. Det har da vært naturlig å sammenligne disse to kommuner (Tesdal, 2022b).

3.7 Etiske problemstillinger

Etikk handler i all hovedsak om forholdet mellom mennesker, det vil si hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre (Johannessen et al., 2020). Retningslinjene kan sammenfattes i tre typer hensyn en forsker må tenke igjennom (Nerdrum, 1998, referert i Johannessen et al., 2020, s. 45):

1. Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi
2. Forskerens plikt til å respektere informantens privatliv
3. Forskerens ansvar for å unngå skade.

Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi handler om at den som deltar skal kunne bestemme over sin deltakelse, vedkommende skal få uttrykkelig melding om at det er frivillig å delta og skal ha retten til å trekke seg uten å begrunne det (Johannessen et al., 2020).

Forskerens plikt til å respektere informantens privatliv handler om at informanter har rett til å bestemme hvem de slipper inn i livet sitt og hva som slippes ut av informasjon. Informanten må være trygg på at forskeren har taushetsplikt om det som kommer frem i intervjuet (Johannessen et al., 2020). Forskerens ansvar for å unngå skade handler om en vurdering av de innsamlede data kan berøre sårbare og følsomme områder som kan være vanskelig å bearbeide og å komme seg ut av etter det er sagt eller gjort (Johannessen et al., 2020).

I denne forskningen er både kommunene som er med i prosjektet og informantene er anonymisert. I den grad de ikke er anonymiserte kan de være nevnt ved stillingstittel. Videre er intervjuet gjennomført på informantens arbeidsplass med lydopptak av intervjuet.

Intervjuene handler i liten grad om personlige forhold, men det kan likevel komme frem forhold som informanten opplever som ubehagelig. Det at de indirekte kan identifiseres på sin egen arbeidsplass må håndteres med forsiktighet og være avklart med informanten før det fremkommer i forskningsrapporten. For å forsikre informanten om at slik opplysninger ikke skal brukes til ulempe for deltakeren, er det lagt fram en skriftlig taushetserklæring. Videre ble det sendt en samtykkeerklæring til informantene i forkant av intervjuene slik at de kunne

gjøre seg kjent med innholdet og ta forbehold om det er ønskelig. Min plikt som forsker ble skriftliggjort og levert ut i forkant av intervjuet. Det mest etisk sårbare i min forskning er likevel lydfilene av intervjuene. For å unngå risikoen for at disse filene komme på avveie, vil jeg dokumentere at lagring skjer på min personlige PC og at de vil bli slettet i det de er transkribert. Selv om informantene i dette studiet ikke kan indentifiseres utad, hverken direkte eller indirekte. Kan det være en indirekte lenke inn i organisasjonen der vedkommende jobber. Dette studiet er meldt til Norsk senter for forskningsdata for å dokumentere at rutine for internkontroll er fulgt (Tesdal, 2022b).

4. Empiri

I denne delen av prosjektet vil jeg presentere funn i økonomiplanen sett i lys av kommuneplanens samfunnsdel. Jeg vil se på sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen, og hvordan økonomiplanen gjenspeiler kommuneplanens samfunnsdels mål og strategier. Til slutt vil jeg presentere funnene fra intervjuene. Hver kommune vil bli presentert separat. Avslutningsvis vil jeg gi en samlet oppsummering av begge case-kommunen. Funnene vil danne grunnlag for analysen.

4.1 Funn i dokumentene og intervjuene i prosjektet

Noen ordforklaringer:

Netto driftsresultat = overskuddet til kommunen

Disposisjonsfond = sparepengene til kommunen

Økonomisk ramme = penger som er gitt til hver sektor

Sektor = alle avdelingen innenfor et område, for eksempel alle skoler og barnehager er oppvekstsektor

Enhet = samling av alle inne et felt, for eksempel alle skolene eller alle sykehjemmene

Avdeling = for eksempel hver skole eller hvert sykehjem

De økonomiske handlingsmålene = langsiktig gjeld sett i forhold til brutto driftsinntekter, netto driftsresultat i forhold til brutto driftsinntekter og disposisjonsfondet sett i forhold til brutto driftsinntekter.

4.1.1 Dokumentene i kommune 1

Økonomiplanen som ligger til grunn er økonomiplanen for perioden 2022- 2025.

Kommuneplanens samfunnsdel som ligger til grunn gjelder for perioden 2011- 2023, og har disse prioriteringen:

1. oppvekstsvilkårene til barn og unge
2. Folkehelsearbeid, helse og omsorgstjenester
3. Kulturtilbud
4. Næringsutvikling
5. Infrastruktur
6. Aktiv rekruttering
7. Natur og miljø, arealforvaltning

Etter gjennomgang av kommuneplanens samfunnsdel er tema som går igjen, forebygging, tidlig innsats og tverrfaglig og sektorovergripende samarbeid. Kvalitet i tjenestene vil kommunen trygge ved å ha søkelys på økt kompetanse for å håndtere de utfordringene som de står ovenfor. I planen står det skrevet at forebygging handler om tidlig innsats for de barna som har utfordringer i barnehage og på skole og at det handler som å fange opp signaler slik at oppvekstmiljøet til det enkelte barn er trygt og godt. Det er også beskrevet at forebygging handler om å legge til rette for at den enkelte kan ta valg som forebygger egen sykdom. Folkehelseperspektivet står sterkt i planen. Det sektorovergripende arbeidet handler om samarbeid mellom sektorene til beste for innbyggerne. Planen beskriver at helsetjenestene, skole, foreldre, barnevern og politi må samarbeid på en hensiktsmessig måte som tjener innbyggerne sine interesser. Dette går igjen både i oppvekstsektoren og i helse og omsorgssektoren. Kommuneplanens samfunnsdel er et strategisk styringsdokument. Målsetningen er tydelig kommunisert i planen og det er klare føringer på hva som er viktig for kommunen. Den er framtidsrettet og har et langsiktig perspektiv. Den får fram utfordringene til kommunen, men også hvilke utviklingsmuligheter som ligger hos virksomhetsområdene. Det dynamiske perspektivet kommer til uttrykk ved å beskrive samarbeid på tvers av sektorer, samarbeid med næringsliv og frivillige. Planen er det strategiske styringsdokumentet i kommunen.

Økonomiplanen er delt inn i tre deler, den første ser på hele den kommunale virksomheten

under ett, den andre delen handler om budsjettvedtak, økonomisk handlefrihet og finansielle måltall, siste delen handler om kommunens tjenestoområder.

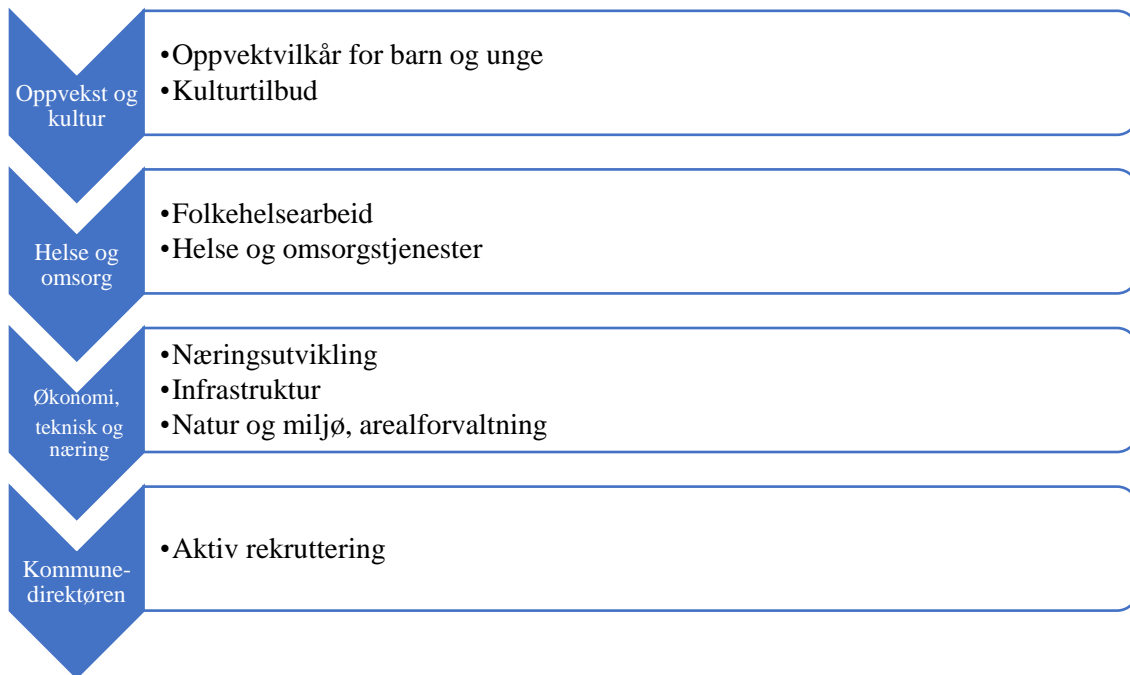
Prioriteringene i kommuneplanens samfunnsdel er beskrevet i første delen av økonomiplan. Prioriteringene er omtalt på et overordnet nivå, hverken mål eller strategi er beskrevet. Men det kan allikevel sies at noe av kommuneplanens samfunnsdel er omtalt i denne delen da det i orientert om ressursbruk er trukket frem videreføring av ekstra ressurs opp mot barn og unge som et tiltak for tidlig innsats og inkluderende fellesskap. Dette en tydelig kobling til kommuneplanens samfunnsdel sin strategi om forebyggende arbeid. Denne økningen er ikke uten bakteppe da det også er nevnt at økning i antall årsverk ikke er bærekraftig over tid slik at driften skal gjennomgås i 2022 og at det må forventes en effektuering og en omstrukturering i 2023, med en virkning utover i planperioden.

De finansielle måltallene som er lagt til grunn i økonomiplanperioden er størrelsen på de frie disponible midler(disposisjonsfond) sett i forhold til driftsinntektene, langsiktig lånegjeld sett i forhold til driftsinntektene, netto driftsresultat sett i forhold til driftsinntektene. Den økonomiske handlefriheten blir beskrevet som god både på kort og lang sikt. Videre er det omtalt at nødvendige tiltak vil bli iverksatt i planperioden for å snu utviklingen og skape et handlingsrom der inntektene er høyere enn utgiftene, men det er ikke konkret hvilke tiltak det er snakk om.

I siste del av økonomiplanen er tjenestoområdene beskrevet og de er delt i fire sektorer.

1. Kommunedirektøren
2. Oppvekst og kultur
3. Økonomi, teknisk og næring
4. Helse og omsorg

Dette er oppbygning av økonomiplanen sett i forhold til kommuneplanens samfunnsdel:



Figur 5 Områder i Øk.plan- satsningsområder i samfunnsplan

For området til kommunedirektøren er målene tydelig beskrevet, men uten strategier for å nå målene. Målene handler om kommune som organisasjon. Det finnes ingen referanser fra økonomiplanen til kommuneplanens samfunnsdel.

For sektor oppvekt og kultur er det en noen tydeligere referanse mellom økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel selv om det ikke kommer frem direkte. Det som kommer frem i økonomiplanen for denne sektoren er forebygging, inkluderende og trygge oppvekstmiljø og sektorovergripende samarbeid for å jobbe helhetlig opp mot barn og unge. For eksempel så er en av målsetning i kommuneplanens samfunnsdel; «sterkt fokus på tidlig innsats for barn som treng ekstra oppfølging» og en av strategiene er; «styrke det tverrfaglige samarbeidet». Det som er nevnt i økonomiplanen er kommunedelplaner og tilhørende handlingsdeler vedtatt av kommunestyret. Selv om disse planene ikke er en del av dette forskingsprosjektet så opplyser en informant (1) at handlingsplanene skal gjenspeiler kommuneplanens samfunnsdel.

Når det gjelder økonomi, teknisk og næring sine beskrivelser i økonomiplan vil det være naturlig å lete etter kobling i samfunnsdelens satsingsområder næringsutvikling, infrastruktur,

og natur, miljø og arealforvaltning. Men slik dette fremstår i økonomiplanen så er det ingen kobling mellom disse satsningsområdene i samfunnsdelen og det som er omtalt i økonomiplanen.

Når det kommer til helse og omsorg er det også her vist til kommunedelplan med handlingsdel som det overordnede styringsdokumentet. Satsningsområdene som blir trukket frem i økonomiplanen for helse og omsorg er hverdagsmestring, velferdsteknologi, helse i alt vi gjør -samarbeid på tvers og kunnskapsbasert praksis. Dette gjenspeiler mye av satsningene i folkehelsearbeid, helse- og omsorgsarbeid i kommuneplanens samfunnsdel.

Kommuneplanens samfunnsdel har sterkt søkelys på folkehelsearbeid og forebyggende arbeide, for eksempel så står det i kommuneplanens samfunnsdel strategi; «dreie innsatsen fra behandling til helsefremmende og forebyggende arbeid» dette kan kobles mot strategien i økonomiplanen som sier: «fra passiv mottaker til aktiv deltaker». Videre kan vi lenke «kunnskapsbasert praksis» i økonomiplan til «rett kompetanse» i samfunnsdelen.

Det ingen direkte kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Selv om de prioriterte satsningsområdene er listet opp i økonomiplan kommer hverken målsetninger eller strategier frem. Det er flere indirekte referanser mellom disse planen og da spesielt innen sektorene oppvekst og kultur og helse og omsorg.

4.1.2 Funn i intervjuene i kommune 1

Først vil jeg se på hva informantene mener er det strategiske styringsdokumentet i kommunen, så vil jeg ha en gjennomgang av hvordan de opplever at de begrensede ressursene påvirker styringen og arbeidskulturen i kommunen. Til slutt vil jeg se på hvordan mål og målsetninger blir kommunisert, og i hvilken grad de ligger til grunn for å ta avgjørelser. Informantene er merket med tall som indikerer hvilke informanter som svarer hva.

Det er tre informantene og alle er strategiske ledere og medlemmer i kommunedirektøren sin ledergruppe. De har ansvar for budsjett og styring på et overordnet nivå.

Samtlige ledere mener at planverket er det strategiske styringsdokumentet i kommunen, i tillegg ble rutinebeskrivelser og kontrollsystem og andre systemer nevnt som en del av styringssystemet. Videre er det til dels enighet om at kommunen er dynamisk, og har et helhetlig og langsiktig perspektiv. Den ene informanten (1) kommenterer:

«det er lett for å bli litt kortsiktig, vi planlegger og har fire år inne, men det er det kommende budsjett-året vi har det store fokuset på, så sann sett så tro jeg at vi skulle vært flinkere til å planlegge litt lenger.»

Mens en av de andre (2) informantene sier:

«politikerne tenker ikke nødvendigvis langsiktig, det er det kortsiktige resultatet, de skal bli gjenvalgt om fire år, da er ikke en samfunnsplan som forrige kommunestyre laget for to perioder siden nødvendigvis interessant, men denne planen her er både dynamisk, langsiktig og helhetlig den.»

Videre sier informanten:

«Jeg har begynt å få et ganske pragmatisk forhold til planverket da, jeg tenker ofte at jeg ikke kan bruke alt, prøver å gjøre det enkelt, greit og forståelig.»

Den tredje (3) informanten sier:

«kommunedelplanen som er fireårig, skal jo ende ut i noe mer konkret, kunne si noe mer om utviklingsområdet, så langsiktighet tror jeg vi kan krysse av på en del ting.»

De opplever at kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen har et langsiktig perspektiv, men at det kommer litt for lite til sin rett i styringen av kommunen. I og med at politikerne blir valgt for fire år i gangen så er det viktig for dem å vise til resultater i sin periode, noe som blir sagt at kan forringe det langsiktige perspektivet. Det er likevel enighet blant informantene at det er det langsiktige perspektivet i kommuneplanens samfunnsdel som skal ligge til grunn for prioriteringer og målsetninger i økonomiplanen. Det er også enighet bland informanten at de langsiktige styringsdokumentene i kommunen er kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og at dette skal være det retningsgivende for alle planene i kommunen. Videre ble det sagt at budsjett er det kortsiktige styringsdokumentet og det bør være en konsekvens av de langsiktige styringsdokumentene.

Den ene informanten (2) sier:

«det bør ikke dukke opp målsetninger i økonomiplanen som ikke eksisterer i samfunnsdelen. Det må være rekkefølgen, altså målsetningen bør stå i kommuneplanens samfunnsdel og så lager vi ikke nye.»

Mens en annen informant (1) uttrykker at målsetningene i kommuneplanens samfunnsdel ikke er innarbeid i økonomiplandokumentet i de virksomhetene der de hører hjemme. Selv om målsetningene er innarbeid i økonomiplandokumentet på et overordnet nivå, så mener informanten at referansen i virksomhetsområdene mangler. Vedkommende sier:

«I dag så oppleves det kanskje at det er en rammestyring egentlig.»

Den tredje informanten (3) mener at det er en for vag referanse mellom målsetninger og

oppfølging i kommuneplanens samfunnsdel og det som kommer frem i økonomiplanen.

Rammestyring er nevnt av den ene informanten, og på spørsmål om hva økonomiplanen forteller om hva som er vesentlig å oppnå for kommunen svarer samme informant (1):

«I den grad samfunnsplansmålene står der, så sier jo de hva som er viktig, men utover det så er det stor sett ramme på hver enkelt tjeneste.»

Videre forteller informanten(1) i det politikerne gir økonomiske rammer til hver enkelt sektor så gjør det til at det blir en mer sektorfokusering og at samarbeidet på tvers av sektorene lider under sektortankegangen. Informanten (1) opplever at dette gir diskusjoner om hvilke sektorer som skal dekke uforutsette utgifter som for eksempel helseutfordring på oppvekstområdet. En av de andre informantene (3) svar på samme spørsmålet på denne måten:

«den synes jeg for så vidt gir en del informasjon. Den beskriver litt utfordringer, både det vi kommer til å møte de neste årene, men også på sikt. Det går både på kompetanse, det går på behov hos innbyggerne, økonomiplanen synes jeg gir mye informasjon om det.»

En annen av informantene (2) mener at det handler om hva vi gir av tjenester og økonomiplanen sier noe om ressursbruken i det. Han sier:

«Jeg opplever at mye av fokuset er på hvordan vi skal klare å gi en godt og forsvarlig helse og omsorgstilbud. Dette er jo lovpålagte tjenester som egentlig dytter oss og som tar så stor rom at det ikke er noe valg. En kan jo spørre seg om hvor stort rom skal lovpålagte tjenester ha i en samfunnsplan, det tar det rommet det tar uansett. Det er ikke spørsmål om du vil prioritere det, eller ikke. Lov-innpakningen er så pass solid at det er ikke mye handlingsrom igjen.»

Videre sier vedkommende (2):

«Det har vært mye fokus på økonomi-oppfølging og en krevende økonomisk situasjon i kommunen. Vi har et driftsnivå som er veldig krevende, som er veldig høgt. Det har tatt mye av fokuset vårt. Så jeg vil ikke si at vi har vært så flinke til å følge opp målsetningene. Vi viser til de store overordnede målsetningene i samfunnsplanen, men utover det så har vi ikke hatt noen oppfølging som har vært veldig strukturert.»

Men selv om en informant (3) mener at økonomiplanen gir mye informasjon så sier vedkommende også at der er en vag referanse mellom økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel. Informantene forteller at styringen av kommunen bunner ned i rammestyring, ressursbruk til lovpålagte tjenester og en krevende økonomisk situasjon. De faste rammene i økonomiplanvedtaket blir trukket fram som en barriere for det mer helhetlige tankesettet, som igjen kan være til hinder som et mer helhetlig tjenestetilbud.

Den ene informanten mener at det ikke er sammenheng mellom dårlig økonomi og satsningsområdene fra kommuneplanens samfunnsdel. Han (2) sier: *«det er ingen mismatch mellom det å ha satsningsområder og det å ha dårlig økonomi.»* Videre sier han: *«kommuneplanens samfunnsdel sier jo egentlig mest noe om prioriteringer, den sier ikke noe om hvor mye vi skal bruke.»*

Mens en annen informant (1) sier: *«de målene som er satt inn i samfunnsdelen, at vi skal finne de i økonomiplanen og ressursene vi setter av der beskriver noe, altså viser noe av de målene vi skal prioritere nå og så skulle vi helst beskrive hvordan vi skal gjennomføre de målene.»*

Samme informant opplever at ressurser er økonomi, og er det spesielle oppgaver som skal gjennomføres må ressursene følge oppgaven og ikke bare bli en budsjettpost. Den tredje informanten (3) sier: *«hver gang det skrives en økonomiplan eller et budsjett så skal de refereres til de overordnede målsetningene i samfunnsdelen som gjør til at man kan finne de rette prioriteringene og tiltak i budsjettet».* Samtlige informanter er enige i at de begrensede ressursene ikke skal påvirker styringen i kommunen, det skal påvirker prioriteringene, og hvordan det skal prioriteres. Videre gir informantene uttrykk for at de overordnende målsetningen i kommuneplanens samfunnsdel skal være styrende for prioriteringene i kommunen. Informantene forteller at økonomiplanen påvirker arbeidskulturen, men det er delte meninger på hvordan den påvirker. En informant sier (2): *«økonomi tar stor plass i den kommunale verden, disse prioriteringene tar stor plass fordi de er ganske tøffe og klart det påvirker arbeidskulturen.»*

En annen sier (1): *«hvis økonomiplanen påvirker arbeidskulturen så kan det være på rammene, altså nå tenker jeg på der vi krever innsparing. Når vi klemmer til med rammestyring og vi reduserer rammene så er det noen som mener at det er andre som skulle hatt innsparingen og ikke oss.»*

Den tredje informanten (3) forteller: *«jeg synes jo at vår kommune på mange måter har mange ting på stell i planverket, og det er viktig for lederne og de ansatte at det er felles praksis, så er det klart at det er ikke alt som er formalisert så vil jeg tro at det er etablert en praksis som er utover det formelle, jeg tror at det er positivt for arbeidskulturen.»*

På svar på hvordan økonomiplanen kommuniseres i kommunen svarer den ene informanten (1):

nå i dag er det i hovedsak mot formannskapet og kommunestyre, den behandles politisk. Den droidles litt i ledergruppen og litt på virksomhetsledernivå, men det blir fort det dokumentet som er på tur til politisk behandling. Etter politisk behandling så har kommunedirektøren en gjennomgang av de viktigste sakene, men utover det så er det ikke noe mengde fokus på

informasjon faktisk.

En annen informant (2) viser til dataprogrammet Framsikt, som skal gjøre det lettere å kommunisere både internt og eksternt. Videre opplyser informanten at økonomiplanen er tilgjengelig for alle som er interessert, men for å få tak i informasjonen må den enkelte ta aktive valg for å bli informert. På svar om økonomiplandokumentet blir brukt i løp av året svarer informanten (2):

«den blir jo brukt, den kommer frem igjen hvert tertial, det er jo det som er bakgrunnen. Så all resultatrapportering henger sammen med budsjett.»

Den tredje informanten (3) sier:

«hvor ofte vi kommuniserer økonomiplanen, det er ikke sikkert det er så ofte, fordi at når vi har fått innvilget de tiltakene så er det du vil jobber for. Det effektuerer vi ganske raskt.»

Men samme informant (3) sier også: *«det er virksomhetslederne som skriver tiltakene i budsjettet, men de får jo innspill fra sine avdelingsledere, men jeg tror vi i større grad kan trekke avdelingslederene enda mer inn i økonomiarbeidet.»*

Samtlige informanter forteller at økonomiplanen gjør det enklere å ta avgjørelser fordi de politiske prioriteringene ligger bak.

Videre sier informantene dette om hvordan kommuneplanens samfunnsdel påvirker avgjørelsene:

(3): *«jeg tenker at den skal jo gjøre det lettere for den kan gi oss muligheten til å prioritere, samtidig vil den være så pass overordnet at du kan gjøre mange ulike prioriteringer.»*

(2): *stor sett så gjør kommuneplanens samfunnsdel det enklere å ta avgjørelser, den gir retning på prioriteringene.*

(1): *Hvis du har en samfunnsplan som staker litt kurs så lener du deg mot den, og sier dette har politikerne vedtatt, det gjør det lettere å ta beslutninger.*

4.1.3 Oppsummering empiriske funn kommune 1

I det som kommer frem i dokumentene og det som blir sagt av informantene, så er det kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som skal ligge til grunn for styringen av kommunen. Økonomiplanens skal gjenspeile kommuneplanens samfunnsdel og de er langsiktige styringsdokumentene i kommunen. Budsjett er det kortsiktige styringsdokumentet.

De begrensede økonomiske ressursene skal bare være et utgangspunkt for prioriteringene, de skal ikke være til hinder for utviklingen. Økonomiplanen påvirker bare arbeidskulturen delvis. Kommuneplanens samfunnsdel er ikke kommunisert i organisasjonen, økonomiplanen er bare delvis kommunisert i organisasjonen. Likevel er samtlige informanter enige om at både kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen gjør det lettere å ta avgjørelser.

4.1.4 Dokumentene i kommune 2

Økonomiplanen som ligger til grunn for denne kommunen er handlings- og økonomiplanen for perioden 2022- 2025. Kommuneplanens samfunnsdel gjelder for perioden 2018- 2028 og har disse utvalgte samfunnsområdene:

- Næringsutvikling og turisme
- Oppvekst og utdanning
- Helse, omsorg og velferd
- Klima, miljø og areal
- Bolig og nærmiljø
- Kultur og frivillighet

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel så skal de overordnede målene om livskvalitet og bærekraftig utvikling ligge til grunn for all virksomhet i kommunen. Planen angir mål ved å beskrive hvordan de vil ha det i kommunen. Videre angir planen strategier ved å beskrive hvordan målene skal nås. Det ligger ingen prioriteringer til grunn i de utvalgte samfunnsområdene. Planen har et inkluderingsfokus og den universelle utformingen står sterkt. Det å samarbeide tett og tverrfaglig for å sikre kvalitet, utvikling og riktig kompetanse i alle tjenester går igjen. Det samme gjelder for samarbeid med pårørende og frivillige organisasjoner. Det er satt søkelys på enkeltindividets behov, som ser på mulighetene innbyggerne har for å mestre eget liv. Folkehelsesatsningen bygger på å stimulere innbyggere til å ta større ansvar for egen livskvalitet ved å ha fokus på tidlig innsats, forebygging og mestring i alle aldersgrupper.

Planen har et næringsfokus, der det blir sagt at kommunen skal bli enda mer næringsvennlig, ved å støtte eksisterende næring og stimulere til etablering av nye virksomheter.

Kommuneplanens samfunnsdel er et strategisk dokument. Den gir en tydelig fremstilling av hva som er kommunens mål og den beskriver hvilke handlinger som må gjøres for å nå målene. Den har et langsiktig og helhetlig perspektiv og den dynamisk siden kommer frem i brukermedvirkning både fra næringsliv og fra den enkelte innbygger, og den er dynamisk ved å gi handlingsrom i strategiene til å nå målene.

Handlings- og økonomiplandokumentet er delt inn i fem kapitler:

1. Innledning
2. Kommuneplanens handlingsdel
3. Økonomiplan 2022-2025
4. Økonomiplan 2022-2025 med budsjett 2022 tall
5. Gebyr og betalingssetter 2022.

Kommuneplanens handlingsdel beskriver kommuneplanens samfunnsdel punkt for punkt. Under hvert punkt er det tilført et ekstra punkt som beskriver hva som må gjøres i planperioden, som i dette tilfelle er økonomiplanen for 2022-2025. Det er skrevet i dokumentet at handlingsdelen skal gi en mer konkret beskrivelse av hvordan mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel skal følges opp i planperioden. Forebygging og tidlig innsats blir også her viet ekstra oppmerksomhet, både i forhold til barn og unge, men også blant voksne og eldre. Vridningen mot forebygging har et spesielt fokus i planperioden. De foreslåtte handlingene i handlingsdelene er på systemnivå, det vil si den beskriver systematisering av handlinger på et overordnet nivå. For eksempel så er strategien for tverrfaglig samarbeid å utvikle og systematisere felles ledermøter på tvers av tjenesten som jobber med barn og unge, og å sette veiledning av ledere og personalgrupper i system. For strategien som skal sikre god kapasitet og kvalitet i tjenesten så er handlingen å opprettholde høy andel av fagutdannede i tjenestene og fortsette å legge til rette for grunn- og videreutdanning.

Økonomiplanen er delt inn i seks deler:

- Innledning
- Ståstedsanalyse
- Sentrale føringer
- Økonomisk mål

- Budsjett 2022
- Investeringsprogram 2022- 2025

Innledningen handler om forrige års utfordringer og hvilke utfordringer kommunen står overfor i økonomiplanperioden og hvilke vurderinger som er gjort for å skape en økonomisk robusthet og et økonomisk handlingsrom. Ståstedsanalysen handler om befolkningsutvikling med framskrivninger til år 2050, inntekts- og utgiftsforutsetninger, utvikling i sentrale økonomiske størrelser. Sentrale føringer viser til hovedprioriteringene i statsbudsjettet for 2022. Økonomiske mål beskriver utviklingen i de finansielle måltallene vedtatt av kommunestyret. Budsjett 2022 viser økonomiplan pr virksomhetsområde og er delt inn i tre deler:

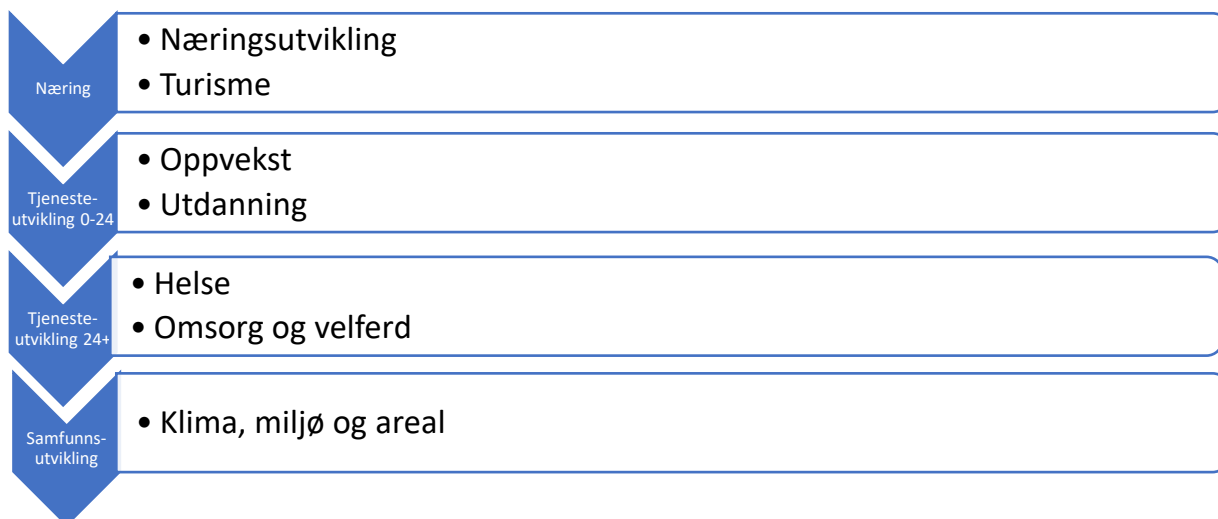
- Forutsetninger ved framskrivningen
- Kommunebidraget
- Tjenesteområdenes rammer

Jeg vil konsentrere meg om funn i tjenesteområdenes rammer, da forutsetning for framskrivningen og kommunebidraget handler om henholdsvis om lønns- og prisvekst og felles inntekter og finanskostnadene.

Tjenesteområdene er delt inn i åtte sektorer:

- Politisk styring
- Organisasjonsutvikling
- Næring
- Kirkelig fellesråd
- Tjenesteutvikling 0-24
- Tjenesteutvikling 24 +
- Samfunnsutvikling
- Selvkost
- Investeringsprogram 2022-2025

Dette er oppbygning av økonomiplanen sett i forhold til kommuneplanens samfunnsdel:



Figur 6 Områder i Øk.plan- samfunnsområder i samfunnsplan

Økonomiplanen har et sterkt fokus på den økonomiske rammen for hver enkelt sektor. Organisasjonsutvikling handler om kommunes virksomhet. Hverken mål eller strategier er nevnt i denne delen. Men rekruttering- og utviklingstiltak i lag med prosjektmidler til et tilflyttingsprosjekt er spesielt nevnt i teksten. Dette er en indirekte kobling til kommuneplanens samfunnsdels strategier om henholdsvis sikre god kvalitet i tjenesten og å øke innbyggertallet i kommunen. Sektor næring handler om kommunen som næringsaktør, utbytte fra kommunens andeler i aksjeselskap er forklart her, det samme er salg av kommunens konsesjonskraft. Kirkelig fellesting omhandler kommunes tilskudd til kirkelig fellesting. Tjenesteutvikling 0-24, gjelder alle tjenester for innbyggere opp til 24 år. Dette er slik som helsesykepleier, barnehage, skole, PPT for å nevne noen. Det er noen referanse til kommuneplanens samfunnsdel, selv om det ikke er en direkte referanse. I økonomiplandokumentet er det omtalt at det er økt lærertetthet til tidlig innsats i skolen, videre er det omtalt at kommunen skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging og prioritere forebyggende tilbud til barn og familier. Dette kan for eksempel gi en forankring i kommuneplanens samfunnsdels «et godt oppvekstmiljø og gode muligheter for alle barn og unge».

For tjenesteutvikling 24+ finnes det noen referanser mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan. Dreiningen fra institusjonstjenester til å motta tjenester i eget hjem er omtalt i økonomiplanen. Det kan kobles sammen med strategien: «utvikle og ta i bruk nye løsninger som bidrar til at alle kan bo i eget hjem så lenge som mulig» i kommuneplanens samfunnsdel.

Det går fram av dokumentet at kommunen er i en omstillingsfase der de skal endre fra institusjonsbaserte tjenester til hjemmetjenester. Det er i økonomiplanen gjort risikovurderinger som skal vurdere forsvarlighetene innenfor de individuelle tilpassede tjenestene. Dette er motstridende til kommuneplanens samfunnsdel strategi om «å sikre god kapasitet og kvalitet i tjenesten, og utvikle nødvendige behandlingsplasser». Men på den andre siden blir det i økonomiplanen omtalt et omsorgssenter skal gjøres om til heldøgns bemannede omsorgsboliger i løp av få år, dette kan skrives på strategien som sier at kommunen skal «tilrettelegge for varierte boformer, som sikrer trygghet og sosial aktivitet» som er omtalt i samfunnsdelen. Samfunnsutvikling, selvkost og investeringsprogrammet i økonomiplanen må sees i sammenheng med kommuneplanens samfunnsområder, klima, miljø og areal, bolig og nærmiljø og kultur og frivillighet. I oversikten over investeringen i økonomiplanen finnes det flere tiltak som gjenspeiler kommuneplanens samfunnsdel. Dette er slik som sentrumstiltak inkl tumleplass, som kan relateres til «å bidra til å opprettholde sosiale og kulturelle møteplasser» slik det er omtalt i kommuneplanens samfunnsdel. Videre er strategi om idrett og fysisk aktivitet ivaretatt ved at kommune skal oppgradere friidrettsbanen og miljøperspektivet er ivaretatt ved fornying av vann- og avløpsnettet.

Det er ingen tydelige referansene mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. I denne kommune heter dokumentet handlings – og økonomiplan 2022- 2025. Handlingsdelen ligger som første del av dokumentet og beskriver mål og strategier. Målene og strategiene er de samme som fremkommer i kommuneplanens samfunnsdel, men strategiene er utvidet med mer spesifikk omtale for perioden 2022- 2025, strategiene er orientert mot system og ikke mot bruker. Selve økonomiplanen har et økonomisk tilsnitt som gjør at mål, delmål og strategier ikke kommer frem i beskrivelsen av tjenesteproduksjonen.

4.1.5 Funn i intervjuene i kommunen 2

Jeg vil også her se på hva informantene mener er det strategiske styringsdokumentet i kommunen. Så vil jeg ha en gjennomgang av hvordan de opplever at de begrensede ressursene påvirker styringen og arbeidskulturen i kommunen. Til slutt vil jeg se på hvordan mål og målsetninger blir kommunisert, og i hvilken grad de ligger til grunn for å ta

avgjørelser. Informantene er merket med tall som indikerer hvilke informanter som svarer hva.

Det er tre informanter, alle er eller har inntil nylig vært strategiske ledere i kommunen og medlemmer av kommunedirektørens ledergruppe. Alle har eller har hatt ansvar for budsjett og styring på et overordnet nivå.

Informantene beskriver det strategiske styringssystemet som det å ha langsiktige mål som er definert i en plan. Videre blir det beskrevet som et tillitsbasert og prosessorientert kontrollsystem. Den ene informanten (6) uttaler:

så jeg tenker at et strategisk styringssystem er at det må være systematisk, det må være fastlagt hvordan ting skal være, og at det er en gjennomgående og sammenheng mellom dokumentene, det skal fylle lovkrav og det skal fylle også den demokratiske funksjonen.

Alle informantene mener at kommunen er dynamisk, helhetlig og langsiktig, men flere av informantene mener at det strategiske perspektivet er under press. En av informantene (5) uttaler at det langsiktige og helhetlige perspektivet blir utfordret av valgperiodene:

politikerne må tenke på at de er på valg hvert fjerde år, der er litt sånn populistiske innslag i det, så jeg tror det hadde vært et pluss for både økonomiplanen og ikke minst for politikerne om de hadde sittet i ti år, også skjønner jeg jo at ingen politikere vil det, binde seg opp for ti år. Men sett opp mot den langsiktige tenkingen og det å drifte en kommune og sett helhet over tid tror jeg det hadde vært et pluss.

På den andre siden mener samme informant (5) at det strategiske perspektivet er avhengig av hvem som er øverste leder. Vedkommende sier:

har en kommunedirektør veldig fokus på drift, altså driftsoppgaver så snevrer hele organisasjonen inn sin mulighet til å tenke langsiktig, men hvis du har en kommunedirektør som er opptatt av langsiktighet så blir jo alle kommunalsjefene med å løfte synet.

Mens en annen informant (4) kommentere:

for en politikere er det jo håpløst å forholde seg til både samfunnsplanen og til handlings- og økonomiplanen som han selv har vedtatt, fordi at to og et halvt år ut i samfunnsplanen så begynner valgkampen, da er egentlig handlings- og økonomiplanen ferdig, for det du ikke får gjort i handlings- og økonomiplanen da kan du glemme, for da vil de ikke gjøre det, da vil de gjøre ting som en del av valgkampen altså trigger velgere. Handlings- og økonomiplanen er ikke en fireårsplan, den er en to og en halv årsplan, beste fall tre års plan.

Mens på den andre siden sier informant (4):

Jeg synes nok at vi oppfyller de kriteriene i samfunnsplanen vår, jeg synes vi oppfyller dynamisk, langsiktig og helhetlig.

En annen informant (6) sier:

langsiktig, jeg opplever vel kanskje at noen av målene i samfunnsdelen er så pass generelle at de er lite styrende da, det er jo en utfordring i seg selv at det er vanskelig å ta ut en retning fordi at det er så pass rundt.

Videre sier informanten (6):

Det som er størst utfordring med handlings- og økonomiplanen er at den får så lite oppmerksomhet politisk, og kanskje fra administrasjonen, administrative ledere, det blir bare å lage noen strategier og noen tiltak for å få det inn i planen også ligger den der.

Informantene mener at planverket har et langsiktig, dynamisk og helhetlig perspektiv, men at det strategiske perspektivet i praksis er under press. Alle har en klar oppfatning om at styringsdokumentet er planverket, men informantene mener det er usikkert om planen fungerer som et strategisk styringsdokument. Samtlige informanter mener at prioriteringene skal finne veien fra samfunnsdelen til handlings- og økonomiplanen og på den måte gjøre seg gjeldene i årsbudsjettet. Men selv om det er enighet, så forteller informantene at referansen er indirekte og svak. Den ene lederen (4) uttaler:

Så vil du selvsagt finne at de tingene som prioriteres med ressurser fra samfunnsdelen via handlings- og økonomiplanen og dette må gjøres i den fireårsperioden, de vil du finne igjen i økonomiplanen, beskrevet under det enkelte virksomhetsområde, den linken vil du finne, men den er litt mer indirekte.

Mens en annen uttaler (6):

den er jo mer tradisjonelt inndelt etter organisasjonsstruktur, og budsjettet vedtas jo egentlig på veldig overordnet rammenivå, så det er jo vanskelig kanskje å peke på satsninger i økonomiplanen å si at dette relaterer seg til samfunnsplanen, det er det lite kobling på. Økonomiplan og budsjett og sammenhengen mot samfunnsdelen den er kanskje svak.

Videre sier vedkommende (6) dette om økonomiplandokumentet:

Den er jo mer konkret på satsningene på tiltakssiden og på rammeendringer, nå er jo det ofte basert på de kuttene som skal gjøres. Det er jo ofte det det handler om da, dessverre, og det gir informasjon om endringer i rammebetingelsene. Det er jo og pekt på en del ting som må tas ned hos oss, det setter jo retningen.

Den ene informanten (5) mener at samfunnsdelen ikke er førende for økonomiplanen pr i dag, og vedkommende hevder at kommuneplanens samfunnsdel er for dårlig kommunisert i kommunen. Dette blir også tydelig kommunisert av en annen informant (4):

økonomiplanen er et veldig økonomisk dokument, den eneste retningen, tydelige retningen du finner igjen fra samfunnsdelen via handlingsdelen til økonomiplan, det er de økonomiske handlingsmålene, de bruker vi mye tid på, også er det demografi.

Videre sier informanten (4):

når du da har en samfunnsdel som er offensiv og ambisiøs og som kanskje peker på flere kommunale oppgaver og ikke færre, så blir det en liten mismatch mellom samfunnsdelen mål, men jeg vil nesten kalle det visjoner, fordi de er ikke realistiske og i forhold til ressurstilgangen.

Det er en tydelig forståelse hos alle informantene at målene fra samfunnsdelen skal ligge til grunn for prioriteringen i økonomiplanen. En informant (4) forteller:

«Kommuneplanens samfunnsdel er et dokument som kommunalsjefene skal føle ansvar for, og så skal da kommunalsjefene gjøre om samfunnsdelens tiårs perspektiv ned til de først fire årene i tiårsperioden og sørge for at det kommer inn i prioriteringsdiskusjonen.»

Men intervjuene viser at denne kommunen har en vinkling mot økonomi. Den ene informanter (5) sier det slik:

jeg tror ikke vi hadde kommuneplanens samfunnsdel opp da, fordi det var politikerne som prioriterte dette med forebygging innenfor helse, det var ikke oss, for vi sa at vi tror ikke vi har råd til det.

Vedkommende forteller dette i sammenheng med at befolkningen over 80 år er økene, men at behovet for sykehjemsplasser har gått ned, og sier:

vi har 90 sykehjemsplasser, 20 av dem er ikke i bruk pr i dag, for to år siden skulle vi egentlig bygge ut med 20.

På spørsmål om hvordan økonomiplanen påvirker arbeidskulturen, så er informantene delt.

Det blir fortalt at i prosessen for å finne salderingstiltak så har det en destruktiv påvirkning på arbeidsmiljøet. På den andre siden blir det sagt at det bare har en negativ virkning på de som ikke blir tilgodesett i økonomiplanen.

Samtlige informanter opplyser at økonomiplanen blir kommunisert på mail og på facebook når den er vedtatt, men informantene forteller at det er satt lite søkelys på de faktiske målene etter at vedtaket er gjort.

Den ene lederen (6) sier:

Vi har nok ikke vært veldig gode på å informere ut tror jeg, via disse linjene i organisasjonen, nå er jo dette veldig individavhengig, hvilke leder du har og hvor mye tid du har til å orientere dine ansatte om ulike ting.

I tillegg uttaler vedkommende (6):

Jeg tror ikke at de ansatte har noen forhold til planene. Jeg tror de har forhold til budsjett i form av budsjettkutt, for det er det mye fokus på.

Den ene informanten (4) uttaler:

Vi har månedlig rapportering på økonomi, avvik og sykefravær, og det betyr at vi har en månedlig følelse på med hvordan det går og det handler veldig ofte om en månedlig følelse om hvor langt er du kommet med salderingstiltakene dine, vil du komme i mål i løp av året.

Mens en annen (5) uttaler at økonomiplanen får mye oppmerksomhet i forkant av økonomiplanprosessen: *Den får mye oppmerksomhet, i alle ledergrupper og involveringer og tillitsvalgte og ansatte, informasjonsmøter, den tror jeg faktisk er vi er ganske god på.*

Videre sier vedkommende:

Vi driver med budsjett hele året, altså neste år, det er jo slik vi blir utfordret på, hva tenker vi nå.

Informantene forteller at det er det økonomiske handlingsrommet som blir kommunisert ut i organisasjonen, videre blir det sagt at alle ansatte i kommunen har et forhold til budsjett og budsjett kutt. Informantene opplyser at kommuneplanens samfunnsdel er det veldig få som har et forhold til, informasjon om mål og målsetninger er ikke en del av det som blir kommunisert ut i organisasjonen.

På spørsmål om økonomiplanen gjør det enklere eller utfordrende å ta avgjørelser svarer informantene slik:

(6): *det bør være ting som er avklart, som er vedtatt politisk og sånn er det. Det gjør det enklere.*

(5): *Enklere, det er jo styringsdokument det, det er en langsiktig plan.*

(4): *Det gjør det enklere.*

Videre forteller samtlige informanter at også kommuneplanens samfunnsdel gjør det enklere å ta avgjørelser. Det blir sagt at det politiske vedtaket er ensbetydende med en forpliktelse om hvilke muligheter og begrensinger som skal gjelde for kommunen i planperioden.

4.1.6 Oppsummering empiri kommune 2

Kommuneplanens samfunnsdel har en oppbygging som viser hva som er kommunens mål og hvilke strategier de skal benytte for å nå målet. Denne oppbyggingen er videreført i

kommunens handlings- og økonomiplan, men da er strategiene beskrevet for planperioden, med utfyllende kommentarer. Det er en tydelig referanse mellom planverkene, men handlingene som beskriver strategiene for planperioden er systembaserte og gir ingen klar retning for den kommunale utviklingen. Informantene opplyser at dette er en kommune som har et sterkt økonomifokus, der budsjett og kutt i budsjett og ramme er det som har den overordnede oppmerksomheten i kommunen. Arbeidskulturen er bare delvis påvirket av økonomiplanen. Informantens forteller at kommuneplanens samfunnsdel ikke er kommunisert ut i organisasjonen, mens økonomiplanen er bare delvis kommunisert ut i organisasjonen. Informantene er enige om at både kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen gjør det lettere å ta avgjørelser.

4.1.7 Oppsummering funnen i begge kommunene

Kommune 1 gjengir kommuneplanens samfunnsdels satsningsområder i innledningen av økonomiplandokumentet, mens kommune 2 gjengir hele kommuneplanens samfunnsdel med strategier for inneværende periode som en handlingsdel i økonomiplandokumentet. Informantene i kommune 1 opplever at det er en svevende og uklar referanse mellom målene i kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen, den ene informanten går langt i å hevde at de ikke bruker planen i den grad de burde. Informantene i kommune 2 forteller om en svak henvisning mellom målene i kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen. Den ene informanten mener at målene i samfunnsdel er urealistiske med tanke på ressurstilgangen, og mener at målene heller mot visjoner. Informantene i begge kommunen gir også uttrykk for at målsetningene og mål som kommer frem i økonomiplanen skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Økonomiplanen påvirker bare arbeidskulturen delvis, dette gjelder begge case- kommunene. Informantene i begge kommunene forteller at kommuneplanens samfunnsdel ikke er kommunisert i kommunen, mens det er noe mer fokus på økonomiplanen. Informantene i begge kommunene er enige om at både kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen gjør det lettere å ta avgjørelser.

5. Analyse

I denne delen av oppgaven vil jeg analysere undersøkelsens funn basert på det som kom frem i intervjuene og dokumentene. Analysen er bygget opp rundt de teoretiske momenter som danner grunnlaget for oppgaven.

Analysen er delt i tre deler med utgangspunkt i mine tre forskningsspørsmål:

1. *Brukes styringssystemer som verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel og kommer dette til uttrykk i økonomiplanen.*
2. *Påvirker de begrensede økonomiske ressurser utførelse av målene i kommuneplanens samfunnsdel?*
3. *Hvilke styringssystem er benyttet om det ikke er kobling mellom plan og økonomi?*

Ved å svare på disse spørsmålene håper jeg å avdekke i hvilken grad de strategiske målene fremkommer i økonomiplanen og hvordan det er synliggjort i økonomiplanen.

5.1 Første forskningsspørsmål

Brukes styringssystemer som verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel og kommer dette til uttrykk i økonomiplanen?

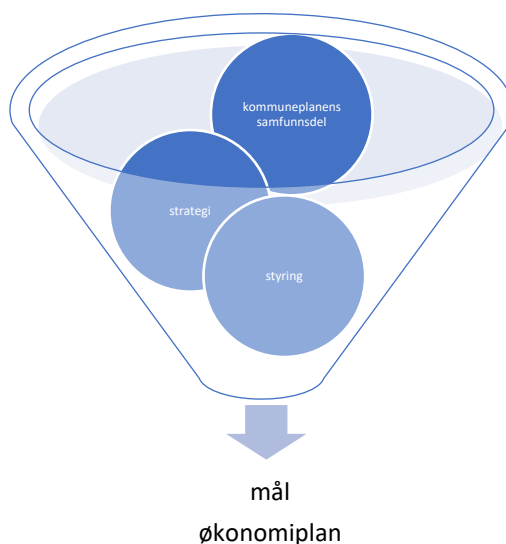
I teorikapittelet har jeg beskrevet styringssystem som et rammeverk for virksomhetens prosesser, mål og metoder. Videre har jeg beskrevet strategisk som dynamisk, langsiktig og helhetlig. Jeg har pekt på at kjernen i styringssystemet er bedriftens strategi. Dette vil være kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel i de kommunale virksomhetene. Jeg har i tillegg pekt på at det er en lederoppgave at målene blir nådd. For å nå målene må målene være kommunisert på en slik måte at de ansatte vet hva som er forventet av dem. Funnene fra dokumentstudiet viser at begge kommunens samfunnsdeler at de har en oppbygning som er sektorovergripende. De viser til et overordnet rammeverk og hvilke overordnede premisser som er retningsgivende for planen, med andre ord et strategisk styringsdokument. Informantene som ble intervjuet synes å bekrefte at dette også er deres forståelse av kommuneplanens samfunnsdel.



Figur 7 Leders ansvar.

Denne figuren viser det som ifølge teorien (kapittelets punkt 2.2.) er viktig for at kunnskapsbedrifter skal oppnå suksess. I denne analysen har jeg lagt til grunn at kommunen er en kunnskapsbedrift, og at så dette også gjelder for kommuner.

Empirien viser at kommuneplanens samfunnsdel ikke er kommunisert ut i den kommunale organisasjonen. Lederne i begge case-kommunene forteller at de vet at det er kommuneplanens samfunnsdel som skal ligge til grunn for måloppnåelsen. De forteller videre at planen likevel ikke kommuniseres ut i organisasjonen selv om deres forståelse er at den skal ligge til grunn for styringen i kommunen.



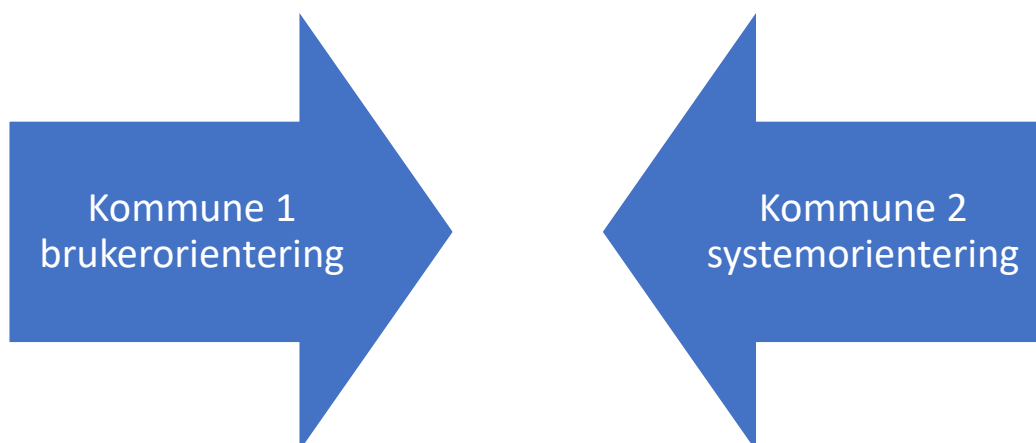
Figur 8 Styring i kommunene.

Denne illustrasjonen viser hvordan jeg opplever at ledere i begge case-kommunene mener at styringen i kommunen skal foregå. Slik jeg har nevnt i metode- kapittelet så er det viktig å skille mellom det informantene mener de gjør, og det de faktisk gjør. Min vurdering av dokumentene i studiet er at referansen mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan/ handlings- og økonomiplan er svak og bare delvis er til stede og da i form av indirekte henvisninger. I tillegg mener jeg at empirien viser at økonomiplanen bare delvis er kommunisert i kommunene og da er kommunikasjonen knyttet til økonomiske mål-tall. Mitt inntrykk er at begge case- kommune ønsker å innrette seg etter kravene i kommuneloven kapittel 14 som sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer følges opp.

Mine funn viser at selv om de ønsker å følge opp dette så gjør den svake referansen mellom planene det vanskelig. Slik jeg ser det så er det flere faktorer som spiller inn:

1. kommuneplanens samfunnsdel er ikke kommunisert ut i organisasjonen
2. økonomiplanen er bare delvis kommunisert ut i organisasjonen dermed
3. plan og målene er ikke kommunisert ut i organisasjonen.

Mitt inntrykk er at den ressursbaserte tenkingen til lederne er svekket, i og med at de strategiske lederne ikke formidler hva som er de langsiktige målene, vil dette påvirke hvordan neste ledernivå utøver sin ledelse. Setter vi økonomiplanen i midten så blir dette min opplevelse av det som kommer fram i økonomiplandokumentet i kommunene:



Figur 9 Brukerorientering vs systemorientering.

Brukerorientering betyr at kommunen har fokus på brukerne av tjenestene, mens systemorientering betyr at det er det overordnede systemet som har fokuset.

Min forståelse av det som kommer fram i empirien sier meg at det er virksomhetslederne som har ansvar for det som blir omtalt i økonomiplanen i kommune 1.

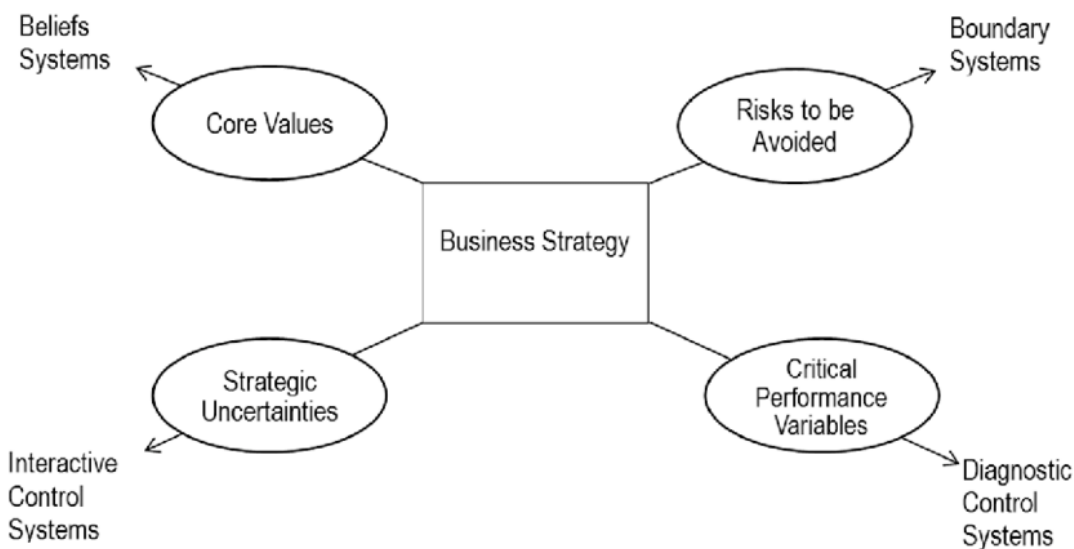
Observasjonen sier meg at enhetslederne i den brukerorienterte kommunen er opptatt av de handlinger som skjer ute i tjenestene, ikke fordi målene er kommunisert, men fordi de ser behovet til brukerne. Dette sier meg at det desentraliserte beslutningsgrunnlaget er til stede i kommune 1, men ikke i henhold til målene, men i henhold til behovene til brukerne av tjenestene. Dette gir kommune 1 et kortsiktig perspektiv. Målene blir satt på brukernivå og styringen av kommunen likeså. Det gjør til at de glipper på den helhetlige organisasjonstanken, noe som igjen må sees i sammenheng med planleggingen og ledelsen i kommunen. De utviklingsmuligheter som ligger i de unike ressursene som kompetansemedarbeideren innehar blir borte. Effektiviserings- og utviklingsmulighetene som ligger i mål og målforståelse drukner i korttidsperspektiv og detalj- styring.

Videre sier observasjonen meg at i den systemorienterte kommunen er ikke kommunalsjefene involvert i utformingen av økonomiplanen. Funnene i kommune 2 tyder på at det er liten involvering i utformingen av målene i økonomiplanen sett i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel. Det er min vurdering at informantene opplever høy involvering i å finne salderingstiltak i kommunen. Den systembaserte orienteringen sier bare noen om at vi snakker om det, men vi gjør ikke noen ting med det. Men empirien viser at kommuneplanen samfunnsdel handler om levering av tjenester med fokus på brukerinvolvering og brukermedvirkning. Dette står i sterk kontrast til den systemtankegangen som kommer frem i økonomiplanen. Min opplevelse er at lederansvaret er pulverisert til å gjelde måloppnåelse på systemnivå. De empiriske funn forteller meg at ledelsens utgangspunkt ikke er å gjøre mål og plan kjent, men å formidle i hvilke beløpsstørrelser som må salderes i neste års budsjett. Slik jeg ser det så mister kommune 2 det langsiktige og helhetlige perspektivet i sin streben etter økonomisk balanse. Dette er min vurdering av funnen i tabellform:

	kommune 1		kommune 2	
	kommune-planens samfunnsdel	utførelse	kommune-planens samfunnsdel	utførelse
Langsiktighet	ja	Nei	ja	Nei
Helhetlig	ja	Nei	ja	Nei
Dynamisk	ja	ikkje slått fast	ja	ikkje slått fast
Kobling til økonomiplan	delvis og indirekte	Nei	delvis og indirekte	Nei

Tabell 2 Den strategiske oversikten.

Slik jeg har beskrevet i metode- kapittelet så ønsker jeg å se dette i sammenheng med Robert Simons styringssystem, levers of control (Simons, 1995). Jeg finner at informantene i begge case- kommune er samstemte i at kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel skal ligge i den innerste firkanten (se figur under her). Kommuneplanens arealdel er ikke med i denne forskningen, fokuset mitt er rettet mot kommuneplanens samfunnsdel.



Figur 10 Four Levers of control.

Det er også en tydelig forståelse blant informantene i begge case-kommunene av at rutinebeskrivelse og kontrollsystem er en del av styringssystemet, dette mener jeg da viser til grensesystemet (boundary system).

Under her vises forbindelse mellom Robert Simons styringssystem(Simons, 1995) og hvordan de fire kontrollspakene skal brukes, men med mine vurderinger om ledernes ansvar er oppfylt:

Fire spaker(levers) av kontroll					
Potensiale	Organisasjonssperrer	Løsninger for leder	Leders ansvar Kommune 1	Leders ansvar Kommune 2	Kontrollspaker
Å bidra	Usikkerhet rundt formål	kommuniser kjerneverdier eller oppdrag	nei	nei	Trossystem
Å gjøre rett	Press eller fristelser	Spesifiser og håndhev reglene	ikke slått fast	ikke slått fast	Grensesystem
Å oppnå	Mangel på fokus eller ressurser	bygg og støtt et klart mål	nei	nei	Dignostisk system
Å skape	Mangel på muligheter eller frykt for risiko	Åpen organisasjonsdialog for å oppmuntre til læring	nei	nei	Interaktivt kontroll system

Tabell 3 Fire spaker(levers) av kontroll

Min vurdering er at det er usikkerhet rundt formål i begge case-kommune, fordi den ene er brukerorientert og den andre er systemorientert. Slik jeg ser det så kommuniserer lederne ikke kjerneverdier og oppdrag.

Min vurdering er at lederne i begge kommunen vet hva grensesystemet er og hvordan det skal fungerer, men jeg har i denne forskningen ikke kunne slått fast om lederne spesifiserer og håndhever reglene.

Min vurdering er at det er mangel på fokus i begge case-kommunene, fordi begge har et økonomifokus. Slik jeg ser det så bygger og støtter ikke lederne det faktiske målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Min vurdering er at det er mangel på mulighet, jeg har ikke kunne slå fast om det er frykt for risiko, fordi kommune 1 er styrt etter brukernes behov og fordi kommune 2 mangler involvering. Slik jeg ser det så oppmuntret ikke ledelsen til dialog og læring.

Oppsummert så betyr dette at begge case- kommune har et strategisk styringssystem, men de bruker det ikke som et verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel, det kommer

heller ikke til uttrykk i økonomiplanen. Ut fra mine funn så mener jeg at jeg har bekreftet at Robert Simons teori om styringssystem fungerer.

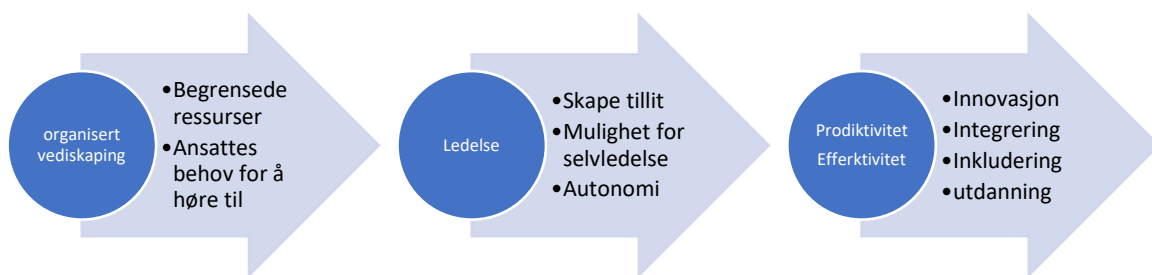
5.2 Andre forskningsspørsmål

Påvirker de begrensede ressurser utførelsen av målene i kommuneplanens samfunnsdel?

Ifølge teorien handler ledelse om organisert verdiskaping og at sentrale lederoppgaver kan beskrives som motivering av ansatte og å sikre produktivitet og effektivitet (Skogstad & Einarsen, 2011). For å sikre måloppnåelse er det viktig at driften er både produktiv og effektiv.

Statens mål om et bærekraftig velferdssamfunn innebærer at det skal satses på utdanning, integrering, inkludering, innovasjon og effektivisering. Kommunen spiller en viktig rolle i statens måloppnåelse i og med at det er kommunen som utfører mange av tjenestene som utgjør det norske velferdssamfunnet.

Under her viser jeg samspillet mellom de forskjellige stadiene i den organiserte verdiskapingen:

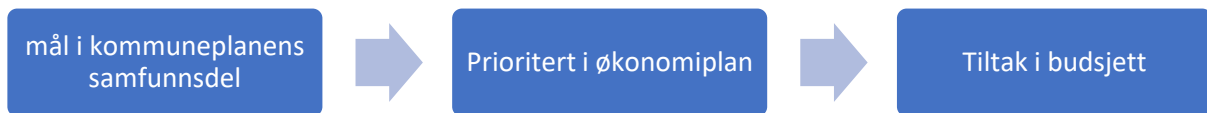


Figur 11 Organisert verdiskaping.

Empirien viser at informantene mener at målene i kommuneplanens samfunnsdel skal ligge til grunn for prioriteringen i økonomiplanen.

I begge case-kommunen har informantene denne forståelse av hvordan målene i

kommuneplanens samfunnsdel skal kommunisere og prioriteres:



Figur 12 Prioritering av mål.

I det første forskningsspørsmålet så har jeg slått fast at kommuneplanens samfunnsdel mål ikke er kommunisert ut i organisasjonen. Dette er en oppsummering av funnen i tabellform:

	kommune 1		kommune 2	
	kommune-planens samfunnsdel mål	økonomi-plan	kommune-planens samfunnsdel mål	økonomi-plan
Kobling til økonomiplan	delvis og indirekte		delvis og indirekte	
Kommunisert	Nei	i liten grad	Nei	i liten grad

Tabell 4 Kommuneplanens samfunnsdels mål

Informantene forteller at det er lite involvering i økonomiplandokumentet etter at det er vedtatt av kommunestyre, det gjelder for begge case-kommunen. Det som kommer frem er at kommunikasjonen handler i stor grad om de økonomisk forhold i kommunen, og det lite som handler om tjenesteproduksjonen. Det er også et viktig poeng at informantene forteller at de begrensede ressursene påvirker arbeidskulturen negativt.

Min vurdering blir da at:

- den ansattes behov for å høre til blir svekket, de føler seg som en utgiftspost
- det å skape tillit blir vanskelig fordi det er pengene som rår
- muligheten for selvledelse er liten fordi målet ikke er satt
- autonomien blir svekket som følge av stramme økonomiske rammer

I denne forskningen har jeg pekt på at den ene kommunen er brukerorientert og den andre kommunen er systemorientert.

Som tidligere nevnt er definisjonen av effektivitet kostnaden i forhold til resultat for brukeren, mens produktivitet er produksjonskostnad pr. enhet, uavhengig av nytteverdi. Effektivitet er det som er viktig for kommunene slår rapporten økonomisk analyse fast (Brox, 2021). Ser vi på sammenhengen mellom effektivitet og brukerorientering og systemorientering, så er det

naturlig at den brukerorienterte kommune er mer effektiv enn den systemorienterte. Den systemorienterte vil jeg tro bruker mer ressurser på å bygge system enn den brukerorienterte. Indirekte vil det si at den brukerorienterte kommunen bruker sine begrensede ressurser på en mer formålstjenlig måte enn den systemorienterte.

Informantene i begge case-kommunene mener at styringen av kommunene er påvirket av valgperiodene og politikernes prioriteringer for å dra velgere. Videre så viser empirien i kommune 2 at politikerne selv gikk inn for å prioritere et tiltak for forebygging, selv om administrasjonen mente at det ikke var penger til det i budsjettet. Slik informanten snakket om dette så var det tilbake i tid. Kommuneplanens samfunnsdel i kommune 2 gjelder i perioden 2018- 2028. Funnene tyder på at vedtaket om forebygging var fattet av det samme kommunestyret som vedtok kommuneplanens samfunnsdel. Dette betyr at kommuneplanens samfunnsdel er aktuell for kommunestyre som vedtar den. Men når den ikke er kommunisert slik den burde, vil planen ikke være aktuell for politikere som er valgt inn etter at planen er vedtatt. Det blir da nærliggende å tenke at det er vanskelig for politikerne å oppfylle mål de ikke har kjennskap til. Slik jeg ser det så påvirkes prioriteringene ikke av valg, men av at målene i kommuneplanens samfunnsdel ikke er kommunisert til politikerne slik den skal. Ledelsens oppgave om å sikre effektivitet og produktet handler i stor grad om evnene til å se forbi de begrensede ressursene og ha fokus på målet. Det å bruke de ansattes kompetanse og egenskaper er spesielt viktig for en tjenesteleverandør. Slik jeg ser det så utnytter ikke noen av case-kommunen disse ressursene hensiktsmessig, og det går på bekostning av effektiviteten i kommunene. I begge case-kommunene så har ledelsen et nærsynt blikk på driften, det økonomiske handlingsrommet er det som er viktig. De begrensede ressursene påvirker utførelsen av målene i begge case-kommunene, men det er fordi målene ikke er prioritert og kommunisert slik de burde.

5.3 Tredje forskningsspørsmål

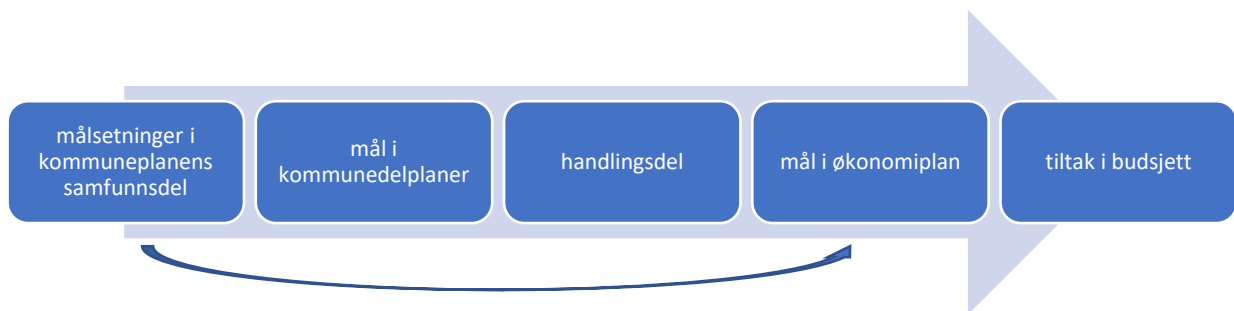
Hvilket styringssystem er benyttet om det ikke er kobling mellom plan og økonomi?

I teorikapittelet har jeg sett på viktigheten av det er å vise sine medarbeidere tillit og gjøre dem i stand til å ta beslutninger uti fra sitt ståsted og sin kunnskap, men som likevel gagnar målet i organisasjonen. Jeg har sett på hvordan ledere bør motivere medarbeidere. Jeg har i

tillegg hatt fokus på begrepet empowerment, som på norsk kan oversettes til myndiggjørende.

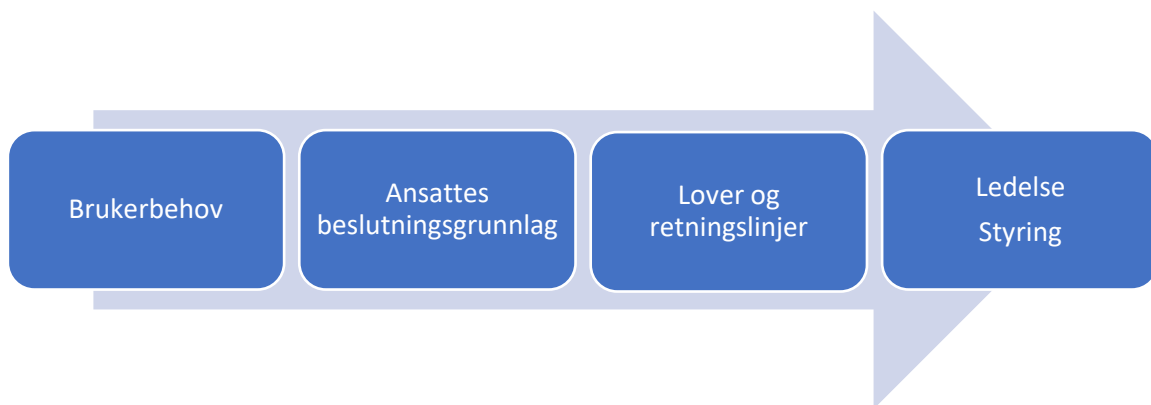
Noe av intensjonen til den nye kommuneloven var å øke det politiske engasjementet til styringen av kommunen. Det er de valgte politikerne i kommunen som skal styre utviklingen i kommunen, det er da både nødvendig og formålstjenlig med en god kobling mellom økonomiplanen og kommuneplanens samfunnsdel.

Under her vises informantens forståelse av hvordan det skal styres i kommune 1. Pilen i underkant viser utgangspunktet for min forskning.



Figur 13 Styringsmodell i kommune 1.

Dette er min vurdering av hvordan det faktisk styres i kommune 1:



Figur 14 Faktisk styringsmodell kommune 1.

Slik jeg ser det så styrer kommune 1 etter brukernes behov. Beslutningsgrunnlaget er gjort med tanke på det som den ansatte vurderer er behovet til brukeren og hvilke lover og retningslinjer som ligger til grunn for dette behovet. Min forståelse av dette er at kommunen har et reparasjonsfokus og ikke forebyggingsfokus slik kommuneplanens samfunnsdel sier de

skal ha. Med det mener jeg at de kommer for sent inn med tiltak som kan gjøre behovet for kommunale tjenester mindre og brukerens opplevelse av hverdagsmestring større. Min opplevelse er at fordi brukeren formidler sine behov tydelig så er det det som tar fokuset. Det at ledelsen ikke klarer å snu fokuset, gjør at både brukeren og kommune taper i det lange løp.

I kommune 2 går styringen i direkte linje mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlings- og økonomiplanen. Dette er hvordan informanten opplever at det skal styres i kommune 2.



Figur 15 Styringsmodell i kommune 2.

Dette er min vurdering av hvordan det faktisk styres i kommune 2:



Figur 16 Faktisk styringsmodell kommune 2.

I kommune 2 har de system for det meste, men som tidligere nevnt så får jeg inntrykk av at de snakker om det, men de gjør ikke noe med det. Jeg vil tro at brukere av tjenesten nyter godt av at ansatte har høy kompetanse og de snakker sammen, men mitt inntrykk er at det en lite effektiv måte å sette søkelys på brukerens behov når det skal gå veien om systemet. Det er vanskelig å se at de handlinger som blir gjort på systemnivå fremmer måloppnåelsen.

Det er min vurdering at ansatte tar beslutninger uti fra sitt ståsted og sin kunnskap i kommune 1, men da på grunnlag av behovet til brukeren, ikke fordi de vet hva som er målet. Slik jeg ser det så er det brukere som legger premissene for styringen i kommune 1.

Det er min vurdering er at kommune 2 har gode system som legger til rette for refleksjon og erfaringsutveksling. Men slik jeg ser det så lider styringen av kommunen under dette og det er min oppfatning at dette gir liten forståelse for retningen som kommunen skal bevege seg i.

6. Konklusjon

I denne delen av oppgaven vil jeg konkludere med mine funn fra studien. Jeg vil først presentere mine konklusjoner på delspørsmålene, for så å konkludere på oppgavens forskningsspørsmål. Til slutt vil jeg gi noen anbefalinger til videre forskning.

6.1 Konklusjon på mitt forskningsspørsmål

Problemstillingen for denne oppgaver er:

I hvilken grad fremkommer de strategiske målene i økonomiplanen og hvordan er det synliggjort i økonomiplanen.

I det første delspørsmålet spurte jeg: brukes styringssystemer som verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel og kommer dette til uttrykk i økonomiplanen?

Jeg har funnet at begge case-kommune har en forståelse hva det innebærer å ha et styringssystem. Videre har jeg slått fast at den strategiske ledelsen i begge kommunene mener at målene som kommer frem i økonomiplanen skal være forankret i kommuneplanens

samfunnsdel. Det er likevel kommunisert av de strategiske lederne i begge case-kommune at referansen mellom de to planene er uklar og svak.

Jeg har konkludert med at kommuneplanens samfunnsdel er et strategisk styringsdokument, det vil si at det er langsiktig, helhetlig og dynamisk. Jeg har slått fast at styringen i den faktiske utførelsen hverken er langsiktig eller helhetlig, dynamisk har jeg ikke greidd og konkluderer på. Dette betyr slik jeg ser det at styringen mangler det strategiske. Jeg mener at funnen viser at de har forskjellig tilnærming til styringen, den ene kommunen har en brukerorientering mens den andre kommunen har en systemorientering. Det gjør likevel ikke noen forskjell på tilnærmingen til bruken av styringssystem. Oppsummert så betyr dette at begge case- kommunene har et strategisk styringssystem, men de bruker det ikke som et verktøy for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel, det kommer heller ikke til uttrykk i økonomiplanen. Ut fra mine funn så mener jeg at funnene bekrefter at Robert Simons teori om styringssystem fungerer.

I det andre forskningsspørsmålet spurte jeg: påvirker de begrensede økonomiske ressurser utførelse av målene i kommuneplanens samfunnsdel?

Jeg finner at begge case- kommunene er opptatt av de begrensede økonomiske ressursene. Det kommer også frem at målene i kommuneplanens samfunnsdel ikke er kommunisert ut i organisasjonen. Funnene viser at det er liten forskjell mellom kommune 1 og kommune 2. Rapportering og kommunisering er i stor grad rettet mot økonomiske parameter og i liten grad mot tjenesteproduksjon. Jeg mener at kommunene har et nærsynt blick på driften og de får ikke utnyttet de ansattes kompetanse og egenskaper til effektivisering i kommunene. Det er min mening at de begrensede ressursene påvirker utførelsen av målene i begge case-kommunene, med det er fordi målene ikke er kommunisert og prioritert.

I det tredje forskningsspørsmålet spurte jeg: Hvilket styringssystem er benyttet om det ikke er kobling mellom plan og økonomi?

De empiriske funnene viser at den ene kommunen er brukerorientert, mens den andre kommunen er systemorientert. I og med at målene i kommuneplanens samfunnsdel ikke er kommunisert i noen av case-kommunene er det vanskelig å finne retningen som kommunene skal bevege seg i. I kommune 1 blir beslutningen tatt på grunnlag av behovet til brukeren, ikke på grunnlag av målet. I kommune 2 har de gode systemet, de legger til rette for refleksjon og erfaringsutveksling, men det gir liten forståelse for retningen som kommunen

skal bevege seg i. Slik jeg ser det så er det brukeren som definerer styringen i kommune 1, mens det er system for refleksjon og erfaringsutveksling som definerer styringen av kommune 2.

I denne masteroppgaven har målet mitt vært å svare på i hvilken grad de strategiske målene fremkommer i økonomiplanen og hvordan det er synliggjort i økonomiplanen.

Ut fra de funn som er gjort er det fra ledelsens side i begge case-kommunene et ønske om å tilfredsstillе den nye kommunelovens kapittel 14. Den sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Selv om det er et ønske, så viser denne masteroppgaven at det er liten sammenheng mellom de strategiske målene og det som kommer frem i økonomiplanen. Det som er gjennomgående i økonomiplanarbeidet, er de begrensede økonomiske ressursene. I det første forskningsspørsmål har jeg konkludert med at begge case-kommunene har et strategisk styringssystem, men jeg har også slått fast at det ikke er benyttet som verktøy for å nå målene i noen av case-kommunen, det heller ikke synliggjort i økonomiplanen. I den andre forskningsspørsmålet har jeg slått fast at de begrensede ressursene påvirker utførelsen av målene i begge case-kommunen, fordi målene ikke er kommunisert og prioritert.

I det tredje forskningsspørsmålet har jeg slått fast at det er brukeren som definerer styringen i kommune 1, i kommune 2 er det system som definerer styringen.

Selv om ledelsen er tydelig i sin vurdering av at alle strategiske mål skal komme via samfunnsplanen til økonomiplanen så er det en teoretisk tilnærming og ikke gjennomført av ledelsen i case-kommunene.

Oppsummert er inntrykket jeg sitter igjen med at kommuneplanens samfunnsdel og til dels økonomiplanen er skrivebords-planer og ikke brukes etter hensikten om å være effektive, tillitsskapende og bærekraftige organisasjoner.

6.2 Teoretiske forankringer

Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i flere teoretiske forankringer. Ved å ta i bruk teorien om strategiske styringssystemer og ledelse har jeg sett på behovet for at planverket i kommunene blir tatt i bruk slik det fra lovgiver side er tenkt. Slik jeg har vist til i teorikapittelet så er det mange ulike faktorer som påvirker styringen og ledelse av en organisasjon.

Robert Simons (Simons, 1995) gjør i sin teori four levers of control rede for hvor viktig det er at ledelsen kommunisere kjerneverdier og oppdrag og bygge og støtte et klart mål. I denne oppgaven har jeg vist at ledelsen i stor grad har hatt sitt blikk på pengene og ikke på målet. De begrensede ressursene er så dypt forankret i ledelsen at det de kommuniserer er den vanskelige økonomiske situasjonen. De har glemt at penger bare er et redskap for å oppnå et mål.

6.3 Praktiske forankringer

Min studie setter søkelys på hva som fungerer som styringsmekanismer i kommunene og planverkets betydning for styringen. Kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen er vedtatt av kommunestyrene og skal være retningsgivende for kommunen som organisasjon. Likevel viser denne masteroppgaven at den strategiske ledelsen ikke bruker planverket i den utstrekning som er tenkt. Dette kan tyde på en låsing i tankesettet til den strategiske ledelse som er på nivå med det Anatoli Bourmistov kaller for refleksjonsfeller (Bourmistrov, 2019). Det betyr at de mentale modellene til ledelsen står i veien for å tenke utover den pressede økonomiske situasjonen. Dette er en refleksjon jeg gjør meg, og det er ikke forankret i denne forskning.

6.4 Videre forskning

Denne oppgaven tar utgangspunkt i to mellomstore kommuner og deres styringsmekanismer. Jeg har gjennomført en dokumentanalyse og intervjuet 3 informanter i hver kommune. Min forskning bygger på den strategiske ledelsens erfaringer med styring og forståelse av plan. Det hadde vært nyttig å gå dypere inn i organisasjonen på mellomledernivå, men også blant ansatte og politikere, og se på deres forståelse av planverket og styring. I tillegg mener jeg det er viktig å forske på om lov-innpakningen i tjenesteproduksjonen står så sterk at de politiske vedtakene er uten relevans.

6.5 Avsluttende kommentar

Min forskning er et lite dypdykk i kommune- Norge, i og med at populasjonen i mitt prosjekt er begrenset til to kommuner vil jeg påpeke at disse funnen ikke nødvendigvis gjelder for alle kommuner i Norge.

Jeg gikk inn i dette prosjektet med en forståelse og forventning om at disse kommune hadde en ordnet struktur og et planverk som var en del av det daglige arbeidet. Jeg går ut av dette prosjektet med en ny forståelse, men også med en bekymring for den videre utvikling når det gjelder kommunenes evne til å være effektive, tillitsskapende og bærekraftig organisasjoner når planverket ikke er i bruk.

7. Litteraturliste

- Andreassen, M. (2017). Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi og finans*, 33(1), 86-96. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-07>
- Bjørnenak, T. & Kaarbøe, K. (2011). Dynamiske styringssystemer - hva er det? *Magma : tidsskrift for økonomi og ledelse*, (5), 22-30. <https://old.magma.no/dynamiske-styringssystemer-hva-er-det>
- Bogsnes, B. & Kaplan, R. S. (2016). *Implementing Beyond Budgeting: Unlocking the Performance Potential* (2. utg.). Hoboken: John Wiley & Sons, Incorporated.
- Bourmistrov, A. (2019). Scenarioer som «reflektivitetfeller»? *Praktisk økonomi og finans*, (3), 172-186. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2019-03-03>
- Bourmistrov, A., Helle, G. & Kaarbøe, K. (2017). Kreativ tenkning eller intelligent maskin? Bruk av scenarioer i ulike bransjer i Norge. *Praktisk økonomi og finans*, 33(1), 69-85. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-06>
- Brox, B. A. (2021). *Økonomisk analyse av kommunene i 2020*. Agenda Kaupang. <https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2021/05/Storebrand-Rapport-Økonomisk-analyse-av-kommunene-2020-Agenda-Kaupang.pdf>
- Det kongelige finansdepartement. (2021). *Perspektivmeldingen 2021*. Det kongelige finansdepartement.
- Det Norske Forsvaret. (2020). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/regelverk/Forsvarets-grunnsyn-ledelse.pdf/_attachment/inline/74262ea3-bbbd-468d-8464-66136d4c7391:2579a67ab56d8ef777618b0da381a722513075b2/Forsvarets%20grunnsyn%20pa%CC%8A%20ledelse.pdf
- Diesen, S. (2019, 26. november). *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*. Minerva. <https://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/142034>
- E-studier.no. *Deskriptivt design*. Henta 28.04. frå <https://estudie.no/deskriptivt-design/>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utgave. utg.). Abstrakt forlag.

- Klev, R. & Levin, M. (2021). *Forandring som praksis: endring og utvikling som samskapt læring* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Simons, R. (1995). Control in an age of empowerment. *Harvard business review*, 73(2), 80-88.
- Skogstad, A. & Einarsen, S. (2011). *Det Gode arbeidsmiljø: krav og utfordringer* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Statistisk sentralbyrå. (2022, 15. juni). *KOSTRA - KOrmmune - STat - Rapportering*
<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering>
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2019). Veien fram mot en kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan. Henta 14. mars, frå
<https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/kommunal-styring/veiledningsnotat---bedre-kobling-mellom-samfunnsplan-og-okonomiplan2.pdf>
- Sæten, G. (2021). *En casestudie av samskaping og iverksetting av bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel. Fra implementering av bærekraftsmål i planlegging til iverksetting ved hjelp av samskaping* [Høgskulen i Volda].
- Tesdal, I. (2021). *Obligatorisk Arbeidskrav LED 5012* [Upublisert arbeidskrav]. Nord Universitet.
- Tesdal, I. (2022a). *Obligatorisk Arbeidskrav ECO 5028* [Upublisert arbeidskrav]. Nord Universitet.
- Tesdal, I. (2022b). *Obligatorisk Arbeidskrav MET 5003* [Upublisert arbeidskrav]. Nord Universitet.

Vedlegg

Intervjuguide:

Denne intervjuguiden er ment som et verktøy for å kvalitetssikre intervjuene. Den skal sikre at hovedproblemstillingens temaer blir belyst på en slik måte at validiteten og reliabiliteten er i varetatt i forskningen.

Fase 1

Presentasjon:

Det overordnede temaet i denne masteroppgaven er kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan. Den ny kommunelov sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp jmf kml §14-4. Jeg ønsker å undersøke hvordan formål og mål i kommuneplanens samfunnsdel er definert med økonomiske konsekvenser. Jeg skal sammenligne to kommuner for å finne likheter og ulikheter i styringen mot målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Informasjon:

Rammen for intervjuet bygger på forskningsetiske retningslinjer.

Det gjøres opptak av intervjuene.

Hverken navn på kommune eller informant vil være oppgitt i oppgaven, stillingstittel oppgis om det er nødvendig med direkte sitat for å gi utsagnet troverdighet.

Absolutt anonymitet kan ikke garanteres dersom noen går inn for å finne kilden.

Opptakene vil bli transkribert og oppbevart frem til jeg har fått sensur på oppgaven. Da vil de bli slettet.

Som informant har du rett til å avslutte intervjuet når som helst. Informasjonen jeg får vil bli transkribert. Forskningsresultatet skal publiseres.

Har informanten spørsmål eller er det uklarheter.

Informanten er på forhånd blitt bedt om å signere samtykke-skjema.

Opptaket starter.

Jeg skal bruke semistrukturert intervjueteknikk. Der jeg har fastsatte spørsmål, mens oppfølgingsspørsmål varierer i temaer som tilsvar til det som kommer frem i intervjuet.

Fase 2. Intervjuet.

Intervjuobjektet presenterer seg selv:

Rolle

Bakgrunn, tittel, arbeidsoppgaver og ansvar

Overordnet beskrivelse av strategiske styringssystem

1. Hvordan vil du definere strategisk styringssystem?
2. Beskriv hvordan du opplever sammenhengen mellom målene i samfunnsplanen og tilgjengelige midler(ressurser)?
3. tenker du at grunnen til at samfunnsplanen er tiårig og ikke fireårig slik som økonomiplanen?

Det er gjerne 3 vilkår som bør være oppfylt for at styring av en virksomhet kan kalles strategisk, det er at den er dynamisk, den er langsiktig og den er helhetlig.

4. Hvordan opplever du at dette er i din kommune?
5. Beskriv hvordan dere jobber for å koble sammen økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel.
 - a. Hvem er involvert?
 - b. Utformingsprosess?
 - c. Er det klare referanser fra de ulike postene i kommunens økonomiplan til de relevante elementene i kommuneplanens samfunnsdel?
 - d. Er det klare referanser fra de enkelte elementene i kommuneplanens samfunnsdel til de relevante postene i kommunes økonomiplan?
6. Hvilke planverk mener du er styringsdokumentet i kommunen?
 - a. På kort sikt
 - b. På lang sikt

7. Hvordan brukes det som styringsdokument

Diagnostisk system

1. Hvordan fungerer koblingen mellom økonomiplanen og kommuneplanens samfunnsdel?
 - a. målsetninger
 - b. oppfølging
 - c. ressurstilgang (både personell og midler)
2. Hva forteller kommuneplanens samfunnsdel deg om hva som er vesentlig å oppnå for kommunen?
 - a. På kort sikt
 - b. Målsetninger og oppfølging
 - c. På lang sikt
3. Hva forteller økonomiplanen deg om hva som er vesentlig å oppnå for kommunen?
 - a. På kort sikt
 - b. Målsetninger, oppfølging og ressurstilgang (både personell og midler)
På lang sikt
4. Hvordan brukes denne innsikten i det daglige arbeidet?
 - a. Finnes det eventuelt ulike kortsiktige planer?

Trossystem -økonomiplan.

1. Beskriv hvordan økonomiplanen kommuniserer i kommunen?
 - a. Hva vektlegges
 - b. Hvem er involvert
 - c. Hvor ofte
 - d. Hvilke fora
2. Hva er bra med denne måten?
3. Hva kunne vært bedre?

4. Gir økonomiplanen deg mer eller mindre forståelse for hvilken retning kommunen ønsker å bevege seg i?
 - a. Kan du gi noen eksempler
5. gjør økonomiplanen det enklere eller utfordrende å ta avgjørelser
6. Beskriv hvordan du opplever at økonomiplanen påvirker arbeidskulturen?
7. Beskriv hvordan kommuneplanens samfunnsdel kommuniseres i kommunen
 - a. Hva vektlegges
 - b. Hvem er involvert
 - c. Hvor ofte
 - d. Hvilke fora
8. Hva er bra med denne måten?
9. Hva kunne vært bedre
10. Gir kommuneplanens samfunnsdel deg mer eller mindre forståelse for hvilken retning kommunen ønsker å bevege seg i?
 - a. Kan du gi noen eksempler
11. Gjør kommuneplanens samfunnsdel det enklere eller utfordrende å ta avgjørelser

Informasjon- og samtykkeskjema.

Sendt informantene ca en uke før intervjuene.

En casestudie av koblingen mellom økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel.

I dette skrivet får du informasjon om prosjektet og hva det innebærer for deg å delta.

Bakgrunn og formål.

Jeg er masterstudent ved Nord Universitet og skal gjennomføre en avsluttende masteroppgave i studiet Strategi og ledelse, med spesialisering innen strategi og styring.

Formålet med forskningsprosjektet er å se på koblingen mellom økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel.

Nord universitet er ansvarlig for prosjektet.

Det å delta i dette prosjektet innebærer et intervju som varer opptil 60 minutter, i intervjuet vil du få spørsmål om hvordan din kommune jobber for å koble samme økonomiplan og kommuneplanens samfunnsdel og hvordan økonomiplanen gjenspeiler kommunens egne mål. Det gjøres lydopptak av intervjuene. Opptaket av intervjuene vil bli ordrett(transkribert) skrevet inn i et Word-dokument. Det er frivillig å delta i prosjektet og du kan trekke deg når som helst uten å oppgi grunn.

Frem til intervjuet ber jeg deg tenke igjennom hva et strategisk styringssystem er.

Ditt personvern- oppbevaring og bruk av dine opplysninger.

Opplysningene om deg vil bare bli brukt til det formål som er redegjort for i dette skrivet.

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt og i samsvar med gjeldende personvernregler.

Informasjon om intervjuene oppbevares på min private pc med egen passordbeskyttelse.

Informasjonen vil bare være tilgjengelig for meg og min veileder ved Nord universitet. Alle data vil bli anonymisert i formidlingen av resultatet i prosjektet. Både på kommunenivå og på personnivå. Når forskningsprosjektet er avsluttet og godkjent vil alle lydopptak og tilhørende transkriberte data bli slettet.

Dine rettigheter:

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

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert på deg
- å få rettet personopplysninger om deg
- få slettet personopplysninger om deg
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger
- sende en klage til personvernombud eller datatilsynet om behandling av dine personopplysninger.

Behandlingen av opplysninger om deg er basert på ditt samtykke. Prosjektet er meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), de har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Har du spørsmål om forskningsprosjektet ta kontakt med meg på telefon 97782563 eller e-post iktesdal@online.no.

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

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Ingvill Tesdal

Mastergradstudent.

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*en casestudie i kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju som er beskrevet i informasjonsskrivet
- at mine personopplysninger lagres etter prosjektslutt, frem til forskningsprosjektet er avsluttet og masteroppgaven er godkjent, ca mars 2023.

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)